

ДОСЛІДНИЦЬКА СЛУЖБА ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА БІБЛІОТЕКА НБУВ



Законодавча діяльність в Україні: громадське обговорення

/ моніторинг інформаційного поля /

№ 2 (лютий 2026)

КИЇВ 2026

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 /**

№ 2 (лютий 2026)

Укладачі:

Н. Іванова (відповідальна за випуск),

О. Гаранін, О. Каращук, 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, 2026. Вип. 2

ЗМІСТ

БЕЗПЕКА Й ОБОРОНА

Щодо віднесення інформації до державної таємниці3

ПРАВОВА ПОЛІТИКА

Права дітей5
Відповідальність за неправомірні дії щодо державного
чи громадського діяча10
Застосування амністії до громадян України у зв'язку з військовою
агресією Російської Федерації проти України11
Гуманізація законодавства у сфері виконання кримінальних покарань12
Закон про злісну непокору засуджених скасують?
Розбираємо законопроект15
Зміни до законодавства щодо боротьби з проявами дискримінації17

СОЦІАЛЬНА ТА ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

Заборона щодо односторонньої зміни умов оплати праці29

ГАЛУЗЕВА ПОЛІТИКА

Допоміжні репродуктивні технології31
Законопроект «Про звернення»32
До питання Законопроекту «Про звернення»39
Врегулювання нікотиновмісних продуктів42



БЕЗПЕКА Й ОБОРОНА

Щодо віднесення інформації до державної таємниці

Матеріал на сайті «Юридична Газета online»

Про автора: Михайло Яковчук, адвокат АО «Barristers»

Зміни до закону про держтаємницю: потенційні ризики зловживань і надмірних засекречувань

6 лютого 2026 року прем'єр-міністр України Юлія Свириденко подала до Верховної Ради України законопроект № 15006 про внесення змін до статті 8 Закону України «Про державну таємницю».

Проект Закону України «Про внесення змін до статті 8 Закону України «Про державну таємницю»» (далі – проект Закону) розроблено з метою приведення положень статті 8 Закону України «Про державну таємницю» у відповідність до змін у законодавстві.

Автор проекту Закону мала на меті дозволити державним експертам Національного банку приймати вмотивовані рішення про віднесення інформації до державної таємниці (продовження строку дії раніше прийнятого рішення про віднесення інформації до державної таємниці, зміну ступеня секретності інформації, скасування раніше прийнятих рішень) у повній відповідності до положень статті 8 Закону України «Про державну таємницю».

Питання, які регулює проект Закону, належать до компетенції Національного банку України та Служби безпеки України. Проте оскільки Національний банк України та Служба безпеки України не є суб'єктами законодавчої ініціативи, законопроект підготовлено та подано на розгляд Кабінету Міністрів України Міністерством фінансів України, а Кабінет Міністрів України в особі Прем'єр-міністра України Юлії Свириденко подав вказаний законопроект до Верховної Ради України.

Проте в разі його прийняття у запропонованій редакції в законодавстві залишиться існувати проблема суб'єктивного трактування окремих положень закону, які нечітко регулюють межі поняття «ІНШИХ особливих заходів фінансової діяльності держави» в контексті віднесення тієї чи іншої інформації до державної таємниці.

Як є станом на зараз?

На цей час до державної таємниці відноситься інформація у сфері економіки, науки та техніки про державні запаси дорогоцінних металів монетарної групи, коштовного каміння, валюти та інших цінностей, операції, пов'язані з виготовленням грошових знаків і цінних паперів, їх зберіганням, охороною і захистом від підроблення, обігом, обміном або вилученням з обігу, а також про інші особливі заходи фінансової діяльності держави.

Що пропонується?

Проектом Закону пропонується внести зміни до частини першої статті 8 Закону України «Про державну таємницю», якими передбачити, що до державної таємниці відноситься інформація у сфері економіки, науки та техніки:

- про операції, пов'язані з виготовленням та захистом від підроблення грошових знаків і цінних паперів, їх зберіганням, перевезенням і охороною;
- про державні запаси дорогоцінних металів, дорогоцінного каміння, грошових знаків, їх зберігання, перевезення та охорону, а також про інші особливі заходи фінансової діяльності держави.

Правові наслідки прийняття законопроекту

Попри бажання автора довести необхідність прийняття цього законопроекту в запропонованій редакції, а також його винятковість у врегулюванні ряду питань, варто зазначити наступне.

Поточна редакція Закону України «Про державну таємницю» (далі – Закон) містить застарілі терміни про «державні запаси валюти», «коштовного каміння монетарної групи» тощо.

Цей законопроект має на меті усунути термінологічні колізії, привести норму Закону у відповідність до сучасних стандартів Національного банку України та запобігти неоднозначному тлумаченню окремих понять, які містять державну таємницю у фінансово-економічній сфері.

Порівняно з чинною редакцією позитивні зміни законопроекту можна розділити на 4 групи:

- **Поняття «коштовне каміння» замінено на «дорогоцінне каміння».**

Отже, відбулося узгодження з Законом України «Про державне регулювання видобутку, виробництва і використання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння та контроль за операціями з ними».

- **Виключено поняття «державні запаси валюти та інших цінностей».**

На цей час Національний банк України офіційно публікує дані про валютні резерви щомісяця, але не деталізує запаси фізичного золота та діамантів у розрізі. Це й обумовлює причину, чому з Закону пропонується виключити поняття «державні запаси валюти».

- **Виключено слово «монетарної групи» в понятті запасів «дорогоцінних металів».**

Сьогодні замість «дорогоцінних металів монетарної групи» використовують термін «монетарне золото». Згідно зі статтею 47 Закону України «Про Національний банк України», монетарне золото – це єдиний дорогоцінний метал, який офіційно визнається частиною міжнародних резервів. Інші метали (срібло, платина, паладій) класифікуються як банківські метали або товарно-матеріальні цінності, але не мають статусу монетарного активу.

- **Чіткіше формулювання віднесення до державної таємниці операцій з грошовими знаками та цінними паперами (виготовлення, захист від підроблення, зберігання, перевезення та охорона).**

Вказане формулювання призведе до посилення захисту критичної інфраструктури, адже деталі виробництва банкнот, логістики інкасації, охорони резервів НБУ та державних запасів дорогоцінних металів/каменів стають більш захищеними. Це обґрунтовано під час війни, коли існують ризики підробки банкнот, диверсій чи витоку технологій.

Водночас запропонованим законопроектом змін до статті 8 Закону взагалі не вирішується проблема розмитого формулювання Закону про «інші особливі заходи фінансової діяльності держави», що залишає певний простір для трактування. Є ризик того, що під гриф «таємно» потрапить більше інформації про державні резерви чи порядок здійснення грошових операцій.

Так, компанії, які надають послуги з інкасації, банки та підрядники НБУ можуть мати більше бюрократичних перешкод від СБУ через необхідність отримання працівниками допусків до державної таємниці, що додатково навантажує бізнес і створює корупційні ризики.

Крім цього, ширше поле для засекречування може використовуватися для приховування корупційних схем у закупівлях послуг з охорони чи перевезення грошових знаків і цінних паперів.

Отже, перелік інформації, що може бути таємницею, залишається нечітким, що теоретично дає більше підстав для засекречування даних про золотий запас та дорогоцінні камені. У воєнний час це цілком логічно, але в мирний час може зменшити прозорість управління держрезервами.

Головне, щоб після прийняття вказаного законопроекту НБУ і СБУ не почали надмірно засекречувати те, що має бути публічним (наприклад, загальні обсяги держрезервів чи процедури тендерних закупівель на послуги інкасації).

У результаті прийняття цього законопроекту має позитивний складник щодо усунення термінологічних колізій та посилення безпеки держави у фінансово-економічній сфері. Однак загалом законопроект потребує доопрацювання для усунення можливостей широкого трактування окремих положень, що може ускладнити його практичне застосування. (<https://jur-gazeta.com/dumka-eksperta/zmini-do-zakonu-pro-derzhhtaemnicyu-potenciyni-riziki-zlovzhivan-i-nadmirnih-zasekrechuvan.html>). – 2026. – 24.02).

ПРАВОВА ПОЛІТИКА

Права дітей

Блог на сайті «LIGA.net»

Про автора: Микола Литвиненко, заступник голови Координаційного центру з розвитку сімейного виховання та догляду дітей, консультативно-дорадчого органу при Кабінеті Міністрів України

Проект Кодексу права приватного і права дитини: чи дійсно наближаємося до Європи?

Оновлення приватного права водночас стає тестом на те, яке місце в ньому відведене правам дитини.

Ухвалення нового Цивільного кодексу (Кодексу права приватного), проєкт якого наприкінці минулого місяця зареєстрували у Верховній Раді (реєст. № 14394), може стати однією з найбільш масштабних правових подій останніх десятиліть в Україні. Йдеться не лише про заміну норм чи оновлення термінології, а про перегляд підходів до регулювання приватних відносин, про системне збирання розпорошених правил у єдину логічну конструкцію.

Кодифікація у форматі єдиного кодексу приватного права справді наближає Україну до континентальної європейської правової традиції. Це традиція системності, внутрішньої логіки, передбачуваності та принципів, що формують основу приватного права: добросовісності, розумності, справедливості, рівності сторін, стабільності цивільного обороту. У правовій державі ці речі мають прикладне значення. Вони впливають на економічні рішення, інвестиційний клімат, рівень довіри, розвиток ринку і зрештою на повсякденне життя сімей.

Водночас якісна кодифікація сама по собі не визначає «європейськість» правового порядку. Не менш показовим є баланс між автономією приватної особи та гарантіями для тих, хто не може самостійно захистити свої інтереси – насамперед для дітей. Саме ставлення до прав дитини, до її безпеки та умов розвитку є одним із показників зрілості правової системи.

У цьому сенсі реальним тестом близькості до Європи залишається підхід до забезпечення права дитини на зростання в безпечному сімейному оточенні. Це питання давно вийшло за межі соціальної політики. Воно прямо зафіксоване у висновках щодо заявки України на членство в ЄС. Тобто йдеться не про вузькопрофесійну дискусію, а про складову європейського порядку денного України поряд із судовою реформою чи антикорупційною політикою.

Саме тому сімейно-правовий блок проєкту Кодексу варто оцінювати не ізольовано, а в ширшому контексті. Чи формує він модель, у якій дитина зростає у сімейному середовищі, а інституційний догляд є винятком? Чи створює він стимули для підтримки біологічних сімей, розвитку сімейних форм виховання, раннього реагування на ризики для дитини?

Відповідей на ці питання залежить, чи стане новий Кодекс лише кроком у напрямі європейської правової форми, чи також кроком до європейського змісту у сфері прав дитини.

Найкращі інтереси дитини: норма проти практики

Проєкт Кодексу містить низку положень, які прямо декларують його дитиноцентричність. Зокрема, окрема стаття про найкращі інтереси дитини систематизує критерії, які мають враховуватися при ухваленні рішень щодо дитини.

Однак добре сформульована норма сама по собі не змінює практику, якщо вона не інтегрована у процесуальні механізми, які вимагають її застосування.

Українське законодавство давно оперує категорією найкращих інтересів дитини, однак саме практика її застосування залишається вразливою ланкою: мотивувальна частина рішень нерідко має загальний характер, з'ясування думки дитини відбувається формально, а довгострокові наслідки для дитини не завжди стають центральним елементом правової оцінки.

Тому практична цінність цієї новели залежатиме від того, чи буде вона підкріплена процесуальними стандартами, вимогами пояснювати причини ухвалення рішень, реалістичними строками в дитячих справах, а також правилами роботи органів і служб, які супроводжують такі справи. Це потребує узгоджених змін і в процесуальному законодавстві, і в законодавстві про органи та служби у справах дітей, і в підзаконних актах, без яких кодексова норма ризикує залишитися красивою декларацією.

Роль органу опіки та піклування у вирішенні спорів між батьками

Не менш чутливим питанням у межах рекодифікації є роль органів опіки та піклування у вирішенні спорів між батьками щодо дітей.

Проект Кодексу зберігає нинішню модель, за якої ці органи можуть вирішувати спори щодо місця проживання дитини, участі у її вихованні та окремих аспектів здійснення батьківських прав. На практиці така конструкція нерідко означає паралельний, по суті квазісудовий розгляд: рішення ухвалюються поза процесуальними стандартами суду, а згодом переглядаються у судовому порядку. У результаті виникають різні підходи до оцінки обставин та нерівномірна обґрунтованість рішень.

Додатковим фактором є обмежена територіальна дія актів органів місцевого самоврядування як органів опіки та піклування, а також відсутність дієвих механізмів їхнього примусового виконання. Усе це на практиці призводить до повторних звернень до суду, затягування спорів і поглиблення конфлікту між батьками – із прямими наслідками для добробуту дитини.

Разом з тим проєкт пропонує оновлений підхід до припинення шлюбу без зменшення гарантій для дитини. Передбачається можливість розірвання шлюбу органом державної реєстрації актів цивільного стану або нотаріусом не лише за спільною заявою подружжя без дітей, а й за спільною заявою подружжя, яке має дітей – за умови нотаріального посвідчення домовленостей про розподіл батьківської відповідальності та виконання обов'язку з утримання дитини. На нотаріуса при цьому покладається обов'язок перевірити, чи враховані в такому договорі інтереси дитини.

Фактично йдеться про запровадження альтернативи судовому врегулюванню батьками питань відповідальності щодо дитини – підходу, який широко застосовується в багатьох державах ЄС.

За такої моделі залучення органу опіки та піклування до вирішення приватноправових спорів між батьками тим більше потребує переосмислення.

У європейських правопорядках у випадках, коли батьки не досягли згоди і не оформили домовленостей, спори щодо дітей, як правило, вирішуються судами (іноді – спеціалізованими сімейними судами). Органи місцевого самоврядування при цьому виконують допоміжну роль: надають інформацію про ситуацію дитини, оцінюють її потреби та забезпечують соціальну підтримку сім'ї.

Усиновлення: пріоритет форми чи реальних потреб дитини

Певного доопрацювання потребують і положення щодо усиновлення – насамперед там, де проєкт Кодексу вибудовує пріоритетність усиновлення як форми влаштування дитини в сім'ю. Водночас у міжнародній практиці пріоритетом є не конкретна форма влаштування, а збереження для дитини її сімейного середовища та безперервності стосунків з біологічними батьками. Насамперед має розглядатися можливість виховання дитини у біологічній сім'ї за умови надання їй належної підтримки. У разі неможливості – у родинному колі (родичі, близькі особи), що в національному праві реалізується через опіку та піклування. Звісно за умови, що такі особи спроможні забезпечити належний догляд за дитиною, створити для неї безпечні та сприятливі умови для виховання й розвитку. Лише за відсутності таких можливостей і з урахуванням індивідуальних потреб конкретної дитини усиновлення може бути найкращим рішенням.

Таким чином, усиновлення не може розглядатися як універсально пріоритетна форма влаштування для всіх дітей. Пріоритетною має бути та форма сімейного влаштування, яка в

конкретній ситуації найбільшою мірою відповідає найкращим інтересам дитини з урахуванням її віку, досвіду, стану здоров'я, емоційних зв'язків та потреб у стабільності.

Таємниця усиновлення і право на власну історію життя

Окремо стоїть питання таємниці усиновлення, зокрема таємниці від самої дитини. Європейська тенденція останніх десятиліть – поступове посилення підходу, за якого право дитини знати своє походження та обставини власної життєвої історії визнається елементом її гідності та ідентичності. Ба більше – у практиці держав-членів Ради Європи не існує концепції права дитини на таємницю власного усиновлення від неї самої. Таємниця усиновлення, як правило, розглядається як захист від розголошення третім особам, але не як підстава для позбавлення дитини доступу до істини про власну життєву історію.

Досвід держав, у яких таємниця усиновлення від дитини не застосовується або істотно обмежена (Польща, Фінляндія, Швеція, Австрія тощо), свідчить, що не приховування від дитини інформації про усиновлення зменшує ризики психологічної травматизації, запобігає кризовим станам, пов'язаним із випадковим або запізнаним дізнанням правди, сприяє формуванню стабільної ідентичності дитини, а також створює умови для надання якісної психологічної та соціальної підтримки сім'ям усиновлювачів і самим дітям.

Натомість збереження таємниці усиновлення від самої дитини, особливо у поєднанні з можливістю не враховувати її думку та не отримувати її згоди на ключові рішення, що змінюють її правовий і особистісний статус, несе ризики порушення права дитини на інформацію про себе, формування недовіри до найближчого оточення, глибоких криз і травматичних переживань у разі випадкового розкриття правди у старшому віці, а також ускладнення контролю за дотриманням прав усиновлених дітей.

Міждержавне усиновлення: виняток чи правило

Окремої уваги потребує і підхід до міждержавного усиновлення. Проект Кодексу передбачає зниження вікової рамки для можливості усиновлення дітей-громадян України іноземцями з досягнення ними трирічного віку замість п'ятирічного, як це передбачено чинним Сімейним кодексом.

Саме по собі міждержавне усиновлення є винятковим механізмом реалізації права дитини на сім'ю, однак ключове питання – його місце в ієрархії рішень. Загальна логіка міжнародних підходів виходить із того, що дитина, наскільки це можливо, має зростати у державі свого походження, у звичному мовному та культурному середовищі, а міждержавне усиновлення застосовується після вичерпання національних можливостей сімейного влаштування.

В українських умовах важливо враховувати те, що попит кандидатів в усиновлювачі з числа громадян України частіше спрямований на дітей молодшого віку, тоді як серед дітей, які перебувають на обліку, значну частку становлять старші діти та діти з інвалідністю.

Це означає, що для дітей молодшого віку проблема полягає не у відсутності національних усиновлювачів, а в ефективності процедур. За таких умов розширення доступу до міждержавного усиновлення саме цієї вікової групи виглядає дискусійним з точки зору системної логіки захисту прав дитини.

Скільки дітей може бути в одній сімейній формі і чому це не технічне питання

Дискусійним залишається і регулювання сімейних форм виховання. Проект Кодексу фактично відмовляється від встановлення кількісних обмежень щодо числа дітей у дитячих будинках сімейного типу.

Практика різних країн показує, що надмірна концентрація дітей у межах однієї сімейної форми може створювати ризик відтворення елементів інституційного підходу в організації повсякденного життя. Тому питання оптимальної чисельності дітей у прийомних сім'ях і дитячих будинках сімейного типу, як і загальної моделі розвитку цих форм, безпосередньо пов'язане з якістю індивідуального догляду та реальним урахуванням найкращих інтересів дитини.

Опіка, що підміняє усиновлення

Окремої уваги у межах рекодифікації приватного права потребує правовий статус опікунів і піклувальників. Саме тут роками триває дискусія: чи має опіка бути переважно родинною, як це практикується у багатьох країнах, чи залишатися відкритою для ширшого кола осіб. Нова кодифікація не дає на це чіткої відповіді, а отже – зберігає простір для старих проблем.

Корінь дискусії – у широкому обсязі прав опікуна. Йдеться не лише про пріоритетне право на усиновлення, а й про можливість фактично блокувати перебування дитини на обліку з усиновлення. Механізм, який замислювався як гарантія для близьких дитині людей і спосіб зберегти для неї звичне середовище, на практиці інколи перетворюється на інструмент контролю: опікун не усиновлює сам і водночас не дозволяє зробити це іншим.

У таких умовах виникають ситуації, близькі до прихованого усиновлення. Неродинний опікун не готовий приймати дитину в родину на правах рідної, проте отримує суттєвий вплив на її життєву траєкторію. Це створює дисбаланс між правами дорослого і гарантіями для дитини.

Водночас сама можливість неродинної опіки не є проблемою як такою. Вона дозволяє дитині залишатися у знайомому соціальному колі – у сім'ї сусідів, друзів родини, інших значущих дорослих. Така модель може бути цілком життєздатною і не зобов'язує людей переходити у статус прийомної сім'ї. Однак саме тут виникає інший виклик.

Йдеться про випадки, коли опіка поєднується з інституційним середовищем. Насамперед – про практику, коли керівники приватних закладів призначаються опікунами значної кількості дітей. За наявності десятків підопічних мова вже не може йти про індивідуальний підхід чи сімейне середовище. Формально це опіка, по суті – інституційний догляд з додатковими повноваженнями дорослого щодо життєвих рішень дитини.

Якщо рекодифікація справді претендує на модернізацію підходів у сфері дитинства, інститут опіки та піклування потребує не косметичних, а змістовних змін. Серед можливих рішень – встановлення граничної кількості дітей, щодо яких одна особа може здійснювати опіку чи піклування (за винятком рідних братів і сестер), а також перегляд обсягу повноважень опікуна та піклувальника у питаннях усиновлення. Компромісною моделлю могло б стати надання вирішального слова у згоді на усиновлення саме родичам.

Дитина в закладі при живих батьках: юридична фікція піклування

Показовою є ситуація дітей, які роками перебувають у закладах інституційного догляду, хоча формально мають батьків. В українській практиці й досі поширеними є випадки, коли дитину влаштовують до закладу за заявою батьків, у тому числі в ситуаціях, де насправді потрібна правова оцінка загроз безпеці дитини та належності виконання батьками своїх обов'язків щодо догляду, виховання та утримання дитини. Простіший механізм фактично підміняє складніші процедури, які потребують доказування та подальшого супроводу. У результаті дитина тривалий час залишається поза сімейним середовищем, водночас не набуваючи статусу, який відкриває доступ до сімейних форм виховання. Виникає парадокс: дитина фактично живе не в сім'ї, але юридично залишається «під батьківським піклуванням», яке інколи зводиться до епізодичних контактів.

Цю нормативну прогалину не пропонується врегулювати і в проекті Кодексу: після влаштування дитини до закладу на цілодобове перебування тривала відсутність реального батьківського піклування так і не отримуватиме системну правову оцінку. Звісно, у таких випадках не слід говорити про те, що влаштування дитини до закладу має автоматично стати підставою для позбавлення її батьків батьківських прав. Водночас у межах рекодифікації доцільним було б встановлення чітких критеріїв оцінки фактичної участі батьків у житті дитини та процедурних тригерів для перегляду її правового статусу – з урахуванням поважних причин, пов'язаних, зокрема, зі станом здоров'я або іншими об'єктивними обставинами.

Окремої уваги потребують положення, що стосуються ситуацій, коли дитину фактично залишають у закладі охорони здоров'я після народження. Збереження конструкцій, які допускають

таку можливість, коли дитина має «істотні вади фізичного та/або психічного розвитку», відтворює підхід, за якого дитина радше виступає об'єктом рішень дорослих, ніж самостійним носієм прав. Більш узгодженою з сучасними підходами виглядала б модель, у якій центр ваги переноситься на обов'язки держави щодо дитини: негайне інформування органу опіки та піклування, оцінку обставин у сім'ї, організацію підтримки, а за потреби – тимчасове влаштування та чіткі строки ухвалення рішень, щоб дитина не «осідала» у системі охорони здоров'я або інституційного догляду.

«Відібрання» без відібрання: як суди працюють із уже вилученими дітьми

Проект Кодексу також зберігає конструкцію відібрання дитини від батьків без позбавлення їх батьківських прав. У теорії цей інститут має працювати як тимчасовий режим до усунення загроз для дитини та засіб впливу на поведінку її батьків. На практиці ж у більшості справ дитина вже вилучена органом опіки та піклування і тимчасово влаштована до патронатної сім'ї чи закладу. Суд у таких випадках фактично не здійснює відібрання як фізичну дію, а визначає подальший правовий режим здійснення батьківських прав після того, як роз'єднання дитини з батьками вже відбулося. Через це сама назва інституту не повністю відображає його реальний зміст і може вводити в оману щодо наслідків рішення.

Другий практичний аспект – правові наслідки для батьків. Якщо права не припинені, але дитина не проживає з батьками, закон має чітко визначати, що саме обмежується: право на спільне проживання, право визначати місце проживання дитини, повноваження ухвалювати рішення щодо освіти й лікування. У країнах Європи запроваджена інша модель – не відібрання як разова дія, а тимчасове обмеження батьківських прав із визначеним переліком обмежень, умовами поновлення, обов'язками батьків і планом роботи із сім'єю. Такий підхід дисциплінує систему й дає дитині визначеність щодо того, хто ухвалює рішення, де дитина проживає і що має змінитися для її повернення.

Окремий блок – негайне відібрання у випадках безпосередньої загрози життю чи здоров'ю дитини. Проект Кодексу права приватного, як і чинний Сімейний кодекс, передбачає можливість ухвалення такого рішення органом опіки та піклування з подальшим зверненням до суду у встановлений строк, що у нормативній логіці виглядає як гарантія швидкої реакції. Однак конструкція органу опіки та піклування як колегіального органу не завжди узгоджується з потребою оперативних рішень у кризових ситуаціях. У цьому контексті дискусійним є питання, чи не доцільніше закріпити алгоритм негайного реагування за службами у справах дітей у взаємодії з поліцією – з обов'язковим подальшим судовим контролем, але без залежності від механізму, який за своєю природою не пристосований до екстреного реагування.

Таким чином, проєкт Кодексу права приватного відкриває можливість не лише модернізувати приватне право, а й переглянути місце дитини у правовій системі загалом. Частина запропонованих положень задає правильний напрям. Водночас частина підходів у сфері дітей і сім'ї відтворює чинний стан, який вимагає перегляду з позицій найкращих інтересів дитини, євроінтеграційних зобов'язань України та необхідності розвитку сімейних форм виховання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування.

Саме тому обговорення проєкту Кодексу – це не лише юридична дискусія про формулювання статей. Це розмова про те, яку модель дитинства закріплює держава на рівні базового приватного права.

Викладені у цій колонці міркування не претендують на вичерпність чи остаточну істину – радше це запрошення до професійної розмови і зіставлення різних підходів.

Було б цінно, щоб у цій розмові звучали різні погляди. Ми зі свого боку відкриті до долучення до такої дискусії. (<https://blog.liga.net/user/mytyvynenko/article/58611>). – 2026. – 02.02).

Відповідальність за неправомірні дії щодо державного чи громадського діяча

Матеріал на сайті «Національна асоціація адвокатів України»

НААУ застерігає від оціночних понять у змінах до ст. 346 КК

Зміни до статті 346 (Погроза або насильство щодо державного чи громадського діяча) Кримінального кодексу, запропоновані парламенту, розмивають межі кримінально караної поведінки, а через техніко-юридичну перевантаженість норми виникає ризик її непрогнозованого застосування.

На прохання Комітету ВР з питань правоохоронної діяльності у Національній асоціації адвокатів України проаналізували проект Закону № 14372 від 12.01.2026 «Про внесення змін до статті 346 Кримінального кодексу України щодо встановлення відповідальності за публічний заклик або публічне підбурювання до насильства щодо державного чи громадського діяча, а також посилення відповідальності за погрози або насильство щодо державного чи громадського діяча».

Автори законодавчої ініціативи вбачають за мету посилення кримінально-правового захисту державних та громадських діячів і членів їхніх сімей від посягань на їхнє життя, здоров'я або гідність. Для цього зокрема розширюється об'єктивна сторона злочину, яким вважатиметься також «погроза знищенням або пошкодженням майна, висловлена будь-яким способом – усно, письмово, жестами, з використанням засобів зв'язку, у тому числі через мережу Інтернет або інші електронні комунікації, у тому числі шляхом демонстрації зброї, зображень чи відеоматеріалів, що містять погрозу».

У Комітеті НААУ з питань кримінального права та процесу звернули увагу, що судова практика не свідчить про існування суттєвих проблем у застосуванні поняття «погроза» як елемента складу кримінального правопорушення.

Верховний Суд розтлумачив (постанова ККС ВС від 24.05.2021 у справі № 706/882/19) поняття «погроза» як один з елементів складу кримінального правопорушення, зазначивши, що форма її вираження не обмежується безпосереднім словесним повідомленням про можливе застосування насильства. Погроза може мати місце і в разі, коли винна особа своїми діями, жестами, демонстрацією зброї або інших предметів, які потерпілий об'єктивно може сприйняти як такі, що здатні створити небезпеку для його життя чи здоров'я, формує у потерпілого переконання, що у разі протидії або невиконання вимог така погроза буде реалізована, і за обставинами справи у потерпілого дійсно виникло відповідне сприйняття.

Тож пропонується додаткова нормативна деталізація цього поняття має ознаки змістовного дублювання вже усталених положень і підходів правозастосовної практики. А надмірне понятійне уточнення у цьому випадку не створює нового змісту, однак може ускладнити сприйняття норми та призвести до її зайвого техніко-юридичного перевантаження, що не повною мірою узгоджується з принципами системності та визначеності кримінального закону.

Також доволі дискусійними адвокати назвали положення законопроекту в частині встановлення кримінальної відповідальності за «коментування, підтримання або схвалення» матеріалів, що містять публічні заклики чи так зване «публічне підбурювання». Такі зміни мають ознаки доктринальної невизначеності, оскільки названі терміни за своєю правовою природою є оціночними і не містять чітких критеріїв кримінально караної поведінки. За відсутності у відповідних висловлюваннях безпосередніх закликів до вчинення насильницьких дій або підбурювання до їх реалізації такі форми висловлення думки не можуть самі по собі розглядатися як кримінально карані діяння.

У зв'язку із цим у Комітеті НААУ нагадали, що відповідно до принципу «nullum crimen sine lege certa» норма кримінального закону повинна бути сформульована з необхідною точністю,

щоб особа могла передбачити, внаслідок яких саме дій настає кримінальна відповідальність, і, відповідно, утриматися від такої поведінки. Реалізація цього принципу є важливим елементом як на стадії нормотворення, так і на стадії застосування норми права. А неточність правової норми або структурних елементів складу кримінального правопорушення може призвести до ситуації правової невизначеності.

Окремо, на думку профільного комітету НААУ, потребує обґрунтування доцільність запровадження довічного позбавлення волі. У випадку ст. 346 КК вбачається порушення принципів пропорційності та системності кримінального законодавства. Без належного обґрунтування простежується дисбаланс санкцій та відступ від загальних засад кримінального законодавства.

З огляду на наведене, у НААУ не підтримали проект № 14372, оскільки він потребує концептуального і техніко-юридичного доопрацювання. (<https://unba.org.ua/news/11351-naau-zasterigae-vid-ocinochnih-ponyat-u-zminah-do-st-346-kk.html>). – 2026. – 18.02).

Застосування амністії до громадян України у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації проти України

Матеріал на сайті «Національна асоціація адвокатів України»

Після війни амністія злочинців чи звільнення від відповідальності?

Для забезпечення національного примирення, реабілітації осіб, які зазнали переслідувань за політичними мотивами, відновлення справедливості та утвердження сталого миру пропонується запровадити амністію після війни.

Відповідний проект Закону № 14317 «Про амністію осіб, недопущення їх переслідування та покарання у зв'язку із завершенням військової агресії Російської Федерації проти України з метою національного примирення та відновлення конституційного ладу» був зареєстрований 18 грудня 2025 року.

На запит Комітету Верховної Ради з питань правоохоронної діяльності у Національній асоціації адвокатів України проаналізували документ і висловили до нього низку застережень.

Проектом пропонується визначити правові підстави та процедуру застосування амністії щодо громадян України у зв'язку з подіями, пов'язаними з військовою агресією Російської Федерації проти України.

За задумом авторів законодавчої ініціативи, звільняються від кримінальної відповідальності особи, які були затримані, заарештовані, притягнуті до кримінальної відповідальності або засуджені за злочини, передбачені статтями 109, 110, 110-2, 111, 111-1, 111-2, 114-1, 114-2, 332, 332-1, 336, 337, 402, 403, 407, 408, 409, 436-2 КК, у тому числі у разі кваліфікації вчинених ними діянь за сукупністю злочинів із іншими статтями КК (окрім статей 258 та 258-3), якщо такі діяння були вчинені в період з 24 лютого 2022 року до дня набрання чинності міжнародною угодою про припинення вогню, встановлення перемир'я або укладення мирного договору між Україною та РФ. Особи, що були засуджені за ст. ст. 112, 113, 258, 258-3 КК на момент прийняття Закону, підлягатимуть амністії.

У Комітеті НААУ з питань кримінального права та процесу назвали такі ініціативи передчасними.

Крім того, адвокати зауважили, що в частині звільнення осіб від відповідальності проект не відповідає ст. 1 Закону «Про застосування амністії», а також ст.ст. 85 та 86 КК, в яких визначено, що амністія є повним або частковим звільненням від відбування покарання осіб, визнаних винними у вчиненні кримінального правопорушення, або кримінальні справи стосовно яких розглянуті судами, але вироки стосовно цих осіб не набрали законної сили.

Таким чином, амністія, яку пропонується запровадити, не може передбачати звільнення осіб від кримінальної відповідальності. Може йтися про повне або часткове звільнення від відбування покарання.

Ознайомитися з повним текстом зауважень до проекту № 14317 можна за посиланням. (<https://unba.org.ua/news/11332-pislya-vijni-amnistiya-zlochinciv-chi-zvil-nennya-vid-vidpovidal-nosti.html>). – 2026. – 12.02).

Гуманізація законодавства у сфері виконання кримінальних покарань

Матеріал на сайті «Права людини в Україні». Інформаційний портал Харківської правозахисної групи

Про автора: Михайло Романов, експерт ХПГ з питань кримінально-виконавчого права, кандидат юридичних наук

Скасування ст. 391 КК України перетворюється на гру в хованки або як задранирувати радянські традиції

Законопроект про гуманізацію законодавства у сфері виконання кримінальних покарань, на перший погляд, здається важливим кроком в бік європейських стандартів пенітенціарної системи. Але чи так це? Експерт ХПГ з питань кримінально-виконавчого права кандидат юридичних наук Михайло Романов проаналізував документ.

Новий Проект Закону про внесення змін до Кримінального кодексу України, Кримінального процесуального кодексу України та Кримінально-виконавчого кодексу України щодо гуманізації законодавства у сфері виконання кримінальних покарань, який стосується скасування ст. 391 КК України, врахував деякі зауваження, які були зроблені нами на першу його редакцію. Водночас він не позбавився цілої низки положень, які беззаперечно вказують на існування стійкої пострадянської інерції в діях законодавця. І це тим більш дивно, враховуючи що сьогодні серед нормотворців майже не лишилося тих, хто насправді вірить у правильність радянських наративів та сподівається знов відтворити їх і жити у відповідності з ними.

Розглянемо ті положення, які на нашу думку, є неприйнятними, особливо з огляду на намагання вивести кримінально-виконавче законодавство на рівень європейських стандартів (які, справедливості заради, наразі є недосяжними для багатьох країн Європи).

Отже, проект № 15003 пропонує внесення до ст. 132 КВК нового абзацу 10, в якому передбачається запровадження переведення засуджених, які тримаються у виправних колоніях (секторах) мінімального рівня безпеки із загальними умовами тримання, виправних колоніях (секторах) середнього рівня безпеки чи звичайних жилих приміщеннях виправних колоній (секторів) максимального рівня безпеки до приміщення камерного типу (далі – ПКТ) виправних колоній (секторів) максимального рівня безпеки на строк від трьох місяців до одного року.

Ця зміна одразу викликає низку питань. Перше і головне серед них – питання про те, чим є такий захід впливу. Адже абз. 9 цієї ж статті містить вже можливість переведення засуджених до ПКТ. У загальному вигляді це виглядає як ще одна можливість суворого впливу на засуджених, яка не містить жодних вирізняльних ознак, критеріїв чи додаткових вимог (порівняно з абз. 9), а фактично є дублюванням. Основна відмінність полягає у більш тривалому терміні такого заходу впливу.

Але у такому разі постає ключове питання: в чому різниця і яка правова природа цих двох заходів впливу?

Розглядаючи подальші пропозиції щодо змін законодавства, ми спробуємо або отримати відповідь на це питання, або впевнитися в тому, що ця різниця є штучною. Але перш ніж продовжити, ми звертаємо увагу на те, що норми закону повинні мати певні зв'язки. Зокрема, норми повинні бути логічно пов'язані, мати системні та структурні зв'язки. Інакше кажучи, закон повинен бути послідовним та утворювати зрозумілий механізм, спрямований на досягнення певного ефекту у суспільних відносинах. Ці правила юридичної техніки необхідно тримати у свідомості, створюючи закон та аналізуючи його.

До частини 1 ст. 133 КВК України запропоновано внести другий абзац такого змісту:

«Злісна непокоря законним вимогам адміністрації виправної колонії полягає в умисній відкритій, демонстративній, систематичній (не менш як три рази протягом року) відмові особи, яка відбуває покарання у виді позбавлення волі, від виконання законних вимог представника адміністрації виправної колонії, передбачених кримінально-виконавчим законодавством, за які вона була піддана протягом року стягненню у виді поміщення до приміщення камерного типу».

Це положення взагалі є важким для сприйняття та реалізації. Щодо нього цілком природньо можуть виникнути такі питання: чи означають сформульовані правила, що особа, яка вчинює «злісну непокору» кожного разу повинна бути піддана поміщенню до ПКТ? З тексту абзацу не випливає єдино можливого висновку щодо цього питання. Друге, але не менш вагоме питання: якщо особа кожного разу піддавалася стягненням (а це беззаперечно, бо не реагувати адміністрація не може), то тоді за що вона буде відповідати у разі настання цієї примарної «злісної» непокори? Отже, якщо були порушення і за них застосовані стягнення, це означає, що відбулася певна «компенсація» негативної поведінки засудженого шляхом застосування стягнення. У такому випадку застосування ПКТ буде надмірним та суто караючим заходом. Наступні питання вже є більш «технічними», але не менш значущими: чи повинен на момент застосування стягнення за «злісну» непокору засуджений вже відбути стягнення у виді поміщення до ПКТ? Як бути, якщо засуджений вчинює «непокору» під час перебування у ПКТ?

Усі ці питання залишаються відкритими і точно потягнуть за собою складнощі й суперечності під час реалізації нової санкції.

Але найбільш важливим питанням залишається питання про доцільність запровадження відповідальності за «злісну» непокору.

Ми маємо справу з новим складом правопорушення, зміст якого залишається нечітким і таким, що суперечить принципам юридичної відповідальності. Його склад фактично утворюється тоді, коли ми маємо елемент дисциплінарної преюдиції. Ця ознака є дуже важливою, оскільки без неї за формальними ознаками склад не виникне. Якщо припустити ситуацію, коли засуджений вчинює умисну відкриту, демонстративну, систематичну (не менш як три рази протягом року) відмову від виконання законних вимог представника адміністрації виправної колонії, передбачених кримінально-виконавчим законодавством, але при цьому з якихось причин він попередньо не був поміщений до ПКТ, то в нас не буде «злісної» непокори. Що це означає з погляду юридичної техніки та впливу заходу стягнення на засудженого? Це означає, що розглядувана санкція має формальний склад, основна кваліфікуюча ознака якого зосереджена на залякуванні засудженого та підвищенні «градусу» відповідальності. Інакше кажучи, якщо засуджений не злякався тримання у ПКТ, то тоді він вчинює злісну «непокору». Якщо засуджений ще не відбував ПКТ, то ступень його небезпеки ще не досяг рівня неприйнятності. Адже акцент стоїть не на поведінці засудженого, а на її оцінці з боку адміністрації. Такий стан тягне цілу низку наслідків найбільш неприйнятним з яких є той, що вказує на маніпулятивність цього стягнення. Бо саме адміністрація буде вирішувати, чи стане засуджений злісним «непокорним», чи ні. Для засудженого наслідком цієї кулуарної гри є відбування покарання в ПКТ колонії максимального рівня безпеки.

Зважаючи на те, що статистично в Україні переважна більшість вироків призначається на строк від 3 до 5 років, застосування до засуджених поміщення в ПКТ за злісну «непокору» на

строк в 1 рік призведе до того, що засудженому буде підвищено рівень безпеки утримання, і відповідно всі інші правообмеження на 20-30 % від загального строку їх покарання.

Такий стан речей не лише суперечить меті покарання, а й доктринальним положенням відносно дисциплінарної відповідальності. Адже дисциплінарна відповідальність є значно більш м'яким видом санкції порівняно з кримінальною та адміністративною і тому за своїми наслідками для правового статусу особи не може дорівнювати, а тим паче перевищувати їх. Це особливо актуально для ситуацій, коли особа, до якої застосовуються такі заходи, перебуває під повним контролем держави. Якщо пояснювати простіше, то немає ніякої нагальної потреби засудженого, якого ми начебто намагаємося перевиховати та ресоціалізувати, поміщувати на тривалий час у більш жорсткі умови тримання та ще й стигматизувати його як «непокірного». І все це за умови, що людина і так перебуває під повним контролем адміністрації.

Такий стан свідчить про виключно каральний та маніпулятивний характер санкції.

Наступна пропозиція (ч. 9 ст. 134), яка насправді і сьогодні існує у КВК України, це вказівка на те, що стягнення у виді поміщення засудженого до приміщення камерного типу накладається в разі безуспішного застосування інших заходів впливу.

Перше і найбільш чутливе питання: яким чином визначається «успішність» застосування стягнень? Кримінально-виконавче законодавство не містить жодних критеріїв «успішності» дисциплінарних санкцій. Адже ми знов бачимо оціночну категорію, яка надає надмірно високий рівень дискреції адміністрації установи для визначення того, чи є стягнення успішним, а також бачимо зміщення акценту на формальну ознаку, яка зовсім не пов'язана з поведінкою засудженого, а має стосунок виключно до оцінки поведінки адміністрацією установи.

Далі, абзац 10 цієї ж, 134, статті пропонується викласти в такій редакції: «Стягнення у виді переведення засудженого, який тримається у виправній колонії (секторі) мінімального рівня безпеки із загальними умовами тримання, виправній колонії (секторі) середнього рівня безпеки чи звичайному жилу приміщенні виправної колонії (секторі) максимального рівня безпеки до приміщення камерного типу виправної колонії (сектору) максимального рівня безпеки застосовується за вчинення злісної непокори законним вимогам адміністрації виправної колонії».

Тут ми бачимо перший критерій, який відрізняє ПКТ на 3 місяці від ПКТ на строк до 1 року. Причому з самої редакції абз. 10 не вбачається, про яку саме санкцію йдеться. Може, це стосується й 3-місячного ПКТ? Адже злісна «непокора» – це вид злісного порушення (виходячи з юридичної техніки викладення цього складу порушення, бо воно міститься у статті «Злісне порушення»).

Це перший момент, який вказує на те, що юридична техніка виконання документу є неналежною.

Ця неналежна техніка відкриває можливість застосовувати ПКТ на строк більш тривалий ніж 3 місяці до кого завгодно. Алгоритм такий: застосовується стягнення за будь-яку провину. Через деякий нетривалий час застосовується інше стягнення, а вже з третього разу можна застосувати ПКТ з посиланням на «безуспішність» застосування попередніх стягнень. Далі, навіть не чекаючи відбуття 3 місячного строку, можна застосовувати ПКТ за злісну непокору бо всі ознаки формально будуть дотримані. Адже виходить, що сформована маніпулятивна система стягнень.

Постає питання: для чого? Декларуючи гуманістичність пенітенціарної системи, водночас формується складна і суперечлива система стягнень, основою метою якої є збереження інструментів тиску на засуджених та маніпулювання їхньою поведінкою.

Звісно, що за допомогою закону можна впровадити формально «законні» санкції, але сам задум, сама концепція цієї системи санкцій, суперечить цілі ресоціалізації засуджених, спроб їх виправлення.

Також наведені недоліки конструкції, логічної та системної побудови ст.ст. 132, 133, 134 КВК України беззаперечно будуть призводити до формування негативної судової практики та в кінцевому підсумку закладають дуже надійне підґрунтя до подання потенційно успішних заяв проти України до ЄСПЛ.

Враховуючи все викладене, дійсно незрозумілою є мета запровадження поняття «злісна непокора». Як ми вказували раніше в наших зауваженнях, поняття «злісної непокори» є радянською спадщиною, яка не має жодного змісту та сенсу. За кожне порушення можна накладати стягнення і це вичерпує стан порушення, компенсуючи його накладенням стягнення. Це і є дисциплінарною відповідальністю. Порушення і відбуття санкції повинне «знімати» питання про минулі порушення. Вони обліковуються, але не повинні бути стигмою. Але «злісна непокора» пов'язана саме зі стигматизацією особи. Адже засуджений може «накопичувати» відбуті стягнення. За таких умов кожен, хто отримав кілька стягнень, потенційно наражається на небезпеку стати носієм «злісної непокори». Отже, це інструмент маніпулювання та можливість адміністрації переміщувати засуджених або погрожувати їм переміщеннями та погіршенням умов тримання.

Здається, що насправді цілком достатньо стягнень, які накладаються на засуджених за порушення, які вони можуть вчинити. І цим вичерпується їхня функція і вплив.

Тому нашою основною і єдиною пропозицією є не запроваджувати поняття «злісної непокори», вилучити її з обігу в кримінально-виконавчих правовідносинах, залишити як історичний факт у минулому та залишити систему дисциплінарних стягнень, максимальною санкцією серед яких є поміщення до ПКТ на строк до 3 місяців. (<https://khp.org/1608815541>). – 2026. – 23.02).

Закон про злісну непокору засуджених скасують? Розбираємо законопроект

Матеріал на сайті: «Права людини в Україні». Інформаційний портал Харківської правозахисної групи

На розгляді у Верховній Раді перебуває законопроект, який пропонує гуманізувати законодавство у сфері виконання кримінальних покарань. Поговорили з нашим експертом Андрієм Діденком про плюси і мінуси законодавчої ініціативи.

Що пропонується

Законопроект № 15003 »Про внесення змін до Кримінального кодексу України, Кримінального процесуального кодексу України та Кримінально-виконавчого кодексу України щодо гуманізації законодавства у сфері виконання кримінальних покарань» покликаний узгодити українське кримінальне законодавство з європейськими стандартами, втілити в життя рекомендації Європейського комітету з питань запобігання катуванням і зробити те, чого так давно добивалися українські правозахисники – прибрати з ККУ статтю 391 про «злісну непокору законним вимогам адміністрації виправної установи».

Зазвичай злополучна стаття 391 втілювалася в життя так: за відмову від прибирання камери, неохайне ліжко, непоголене обличчя чи незгоду з особистим обшуком в'язень міг потрапити до одиночної камери або на більш суворий режим відбування покарання, а згодом додатково отримати до трьох років позбавлення волі. Навіть «нетактовна поведінка» могла коштувати людині року позбавлення волі. При чому суд зазвичай відбувався прямо на території установи виконання покарань, а оскаржити вирок було практично неможливо.

Стаття 391 Кримінального кодексу України має низку суперечностей і неузгодженостей, зазначають автори законопроекту: «Поняття 'злісна непокора' та 'інша протидія адміністрації у законному здійсненні її функцій' на сьогодні не мають чітких критеріїв, що іноді на практиці призводить до суб'єктивної оцінки з боку адміністрації установи виконання покарань та створює

ризика зловживань і фактичного тиску на засуджених. Чинна редакція статті 391 Кримінального кодексу України на практиці не може бути застосована до осіб, які відбувають покарання у виді обмеження волі, оскільки відповідно до Кримінально-виконавчого кодексу України стягнення у виді переведення до приміщення камерного типу (одиначної камери) до цих осіб не застосовується. Крім того, стаття 391 Кримінального кодексу України фактично передбачає кримінальну відповідальність за вчинення дисциплінарних порушень».

Як підсумували в Мін'юсті, законопроект передбачає:

- удосконалення системи дисциплінарних стягнень у межах кримінально-виконавчого законодавства;

- законодавче визначення ознак злісної непокори законним вимогам адміністрації;

- посилення ролі суду під час застосування найбільш суворих заходів впливу;

- відмова від одиночного тримання як дисциплінарного стягнення відповідно до стандартів

Ради Європи та Правил Нельсона Манделі.

- приведення термінології Кримінально-виконавчого кодексу у відповідність до Закону України «Про електронні комунікації», а також уточнення процедур, пов'язаних із виконанням судових рішень.

Отже, статтю 391 Кримінального кодексу України рекомендовано прибрати. Також пропонується виключити застосування до засуджених стягнення у виді переведення до одиночної камери, натомість переводити в'язнів до приміщень камерного типу. До статті 133 КВК України додається визначення терміна «злісна непокора законним вимогам адміністрації виправної колонії»: це «умисна відкрита, демонстративна, систематична (не менш як три рази протягом року) відмова особи, яка відбуває покарання у виді позбавлення волі, від виконання законних вимог представника адміністрації 4 виправної колонії, передбачених кримінально-виконавчим законодавством, за які вона була піддана протягом року стягненню у виді поміщення до приміщення камерного типу».

Правозахисники цього давно чекали

– Ініціювання урядом законопроекту № 15003 є без перебільшення знаковою подією для всієї системи виконання покарань, – вважає правозахисник Андрій Діденко. – Стаття 391 Кримінального кодексу України роками залишалася одним із найрепресивніших інструментів у пенітенціарній практиці. ХПГ протягом тривалого часу наполягає на безумовному скасуванні цієї ганебної норми, яка залишилася від радянської репресивно-каральної системи. Стаття 391 фактично дозволяє продовжувати строк позбавлення волі за дисциплінарні порушення. Спочатку особу притягували до дисциплінарної відповідальності, а згодом ті самі обставини ставали підставою для кримінального переслідування. Така модель дисциплінарної преюдиції суперечить базовим принципам кримінального права – пропорційності, правової визначеності та застосування кримінального закону як крайнього засобу. На практиці ми бачимо вироки до трьох років позбавлення волі за відмову виконати розпорядження адміністрації, за формальні порушення режиму, які не становлять суспільної небезпеки, але призводять до додаткових років позбавлення волі до основного покарання. На думку Андрія Діденка, скасування цієї норми – це демонтаж радянського рудименту, що зберігається в українському законодавстві десятиліттями, а також відповідь на багаторічні рекомендації правозахисників і міжнародних органів, які звертають увагу на невідповідність статті 391 європейським стандартам.

Але...

Водночас законопроект містить положення, які потребують особливої уваги, зазначає експерт: паралельно зі скасуванням кримінальної відповідальності передбачається посилення дисциплінарних механізмів, зокрема можливість тримання засуджених у приміщеннях камерного типу строком до одного року. Це суттєве збільшення ізоляційного стягнення.

– Така норма викликає занепокоєння. Тривале камерне тримання є жорстким заходом, який може мати серйозні психологічні та фізичні наслідки. Міжнародні стандарти, зокрема Правила

Нельсона Манделі, вважають тривалу ізоляцію понад 15 діб потенційно жорстоким або таким, що принижує гідність, поводженням. Тому рік перебування в умовах камерної ізоляції без належних процесуальних гарантій може створювати ризики порушення статті 3 Європейської конвенції з прав людини. Є небезпека, що за відсутності чітких критеріїв контролю кримінальний механізм буде замінено адміністративно-ізоляційним, а каральна логіка системи збережеться в іншій формі. Якщо рішення про тривале тримання у приміщеннях камерного типу залишатиметься фактично в руках адміністрації, без ефективною можливості негайного й неформального оскарження, реформа ризикує стати половинчастою.

Тому поряд із ліквідацією статті 391 правозахисники пропонують забезпечити прозору процедуру дисциплінарних проваджень, обов'язковий реальний, а не формальний судовий контроль за тривалими ізоляційними заходами, доступ до адвоката, регулярний медичний моніторинг та реальні механізми оскарження.

– Скасування кримінальної відповідальності за дисциплінарні порушення – це правильний і давно очікуваний крок. Але справжня гуманізація системи відбудеться лише тоді, коли дисциплінарні заходи не перетворюватимуться на інструмент тиску, а права людини залишатимуться гарантованими навіть за ґратами. (<https://khpg.org/1608815527>). – 2026. – 17.02).

Зміни до законодавства щодо боротьби з проявами дискримінації

Матеріал на сайті «Центр громадянських свобод»

Про автора: Тимофій Атаманчук, юрист-аналітик Центру громадянських свобод, Володимир Яворський, програмний директор Центру громадянських свобод

Правовий висновок Центру громадянських свобод щодо проекту Закону № 13597 про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України щодо боротьби з проявами дискримінації

Загальний контекст

У Верховній Раді ще влітку був зареєстрований проект Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України щодо боротьби з проявами дискримінації» № 13597 (далі – Законопроект № 13597), який, за твердженням його авторів, спрямований на перегляд підходів до юридичної відповідальності за дискримінаційні діяння та правопорушення, вчинені з мотивів нетерпимості.

За словами авторів законопроекту, його метою є уніфікація термінології у сфері протидії дискримінації, зокрема щодо використання поняття «нетерпимість», розмежування кримінальної та адміністративної відповідальності за дискримінаційні дії, а також запровадження окремих механізмів реагування на злочини, вчинені з мотивів нетерпимості за такими ознаками, такими як сексуальна орієнтація, гендерна ідентичність, стан здоров'я та іншими. Загалом, за задумом авторів, законопроект має на меті посилення правового захисту постраждалих осіб і наближення національного законодавства до стандартів Європейського Союзу у сфері дотримання прав людини. Також у пояснювальній записці зазначено, що Законопроект має забезпечити реалізацію заходів стратегічних документів, зокрема Дорожньої карти з питань верховенства права та Плану захисту прав національних меншин, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 травня 2025 року № 475 р у рамках переговорного процесу щодо вступу України до ЄС (кластер 1 «Основи процесу вступу»)¹.

Подібна ініціатива з врегулювання відповідальності за дискримінацію й злочини на ґрунті ненависті вже мала місце в українському законодавчому процесі, проєкт Закону України № 5488², що передбачав розширення підстав відповідальності за злочини з мотивів ненависті, у тому числі за ознаками сексуальної орієнтації й гендерної ідентичності, та встановлення відповідальності за злочини й правопорушення з мотивів ненависті. Цей законопроєкт пропонував доповнити термінологію й механізми реагування на такі злочини, щоб надати відповідні засоби для правоохоронних органів й судів для ефективного розслідування, проте він не пройшов до першого читання. Верховна Рада зняла законопроєкт № 5488 з розгляду після відставки уряду 17 липня 2025 року³, і він так і не був включений до порядку денного для першого читання, що залишило без реалізації частину запропонованих ініціатив у сфері протидії злочинам на ґрунті ненависті та дискримінації.

У цьому контексті додаткового значення набуває те, що законопроєкт № 13597 нещодавно отримав статус «євроінтеграційного»⁴, що формально пов'язує його розгляд із виконанням зобов'язань України в межах процесу вступу до Європейського Союзу.

Європейська комісія у Звіті про розширення щодо України за 2025 рік⁵ прямо вказує, що, попри загальне зростання толерантності в суспільстві, прогрес щодо законодавчого забезпечення недискримінації, зокрема щодо захисту прав LGBTIQ-осіб, залишається обмеженим. Комісія наголошує на невідповідності чинного кримінального законодавства України *acquis* ЄС, зокрема Рамковому рішенню Ради ЄС 2008 року щодо боротьби з расизмом і ксенофобією⁶, а також на відсутності в ньому таких ознак злочинів ненависті, як сексуальна орієнтація та гендерна ідентичність. Окремо підкреслюється, що ще з 2021 року не просунувся розгляд законодавчих ініціатив щодо внесення змін до КУпАП і КК України з метою протидії проявам дискримінації, а також законопроєктів про зареєстровані партнерства, попри практику ЄСПЛ у справі *Maymulakhin and Markiv v. Ukraine*⁷ та перший судовий прецедент в Україні щодо визнання окремих сімейних прав одностатевої пари. У цьому контексті врегулювання питань відповідальності за дискримінацію та злочини з мотивів ненависті є не лише внутрішнім завданням, а й ключовим елементом виконання критеріїв євроінтеграції України щодо фундаментальних прав.

Окремо Європейська комісія у Звіті про розширення щодо України за 2025 рік відзначає, що в Україні загалом забезпечено належні правові гарантії свободи вираження поглядів, водночас наголошуючи на необхідності подальших кроків для створення сприятливого середовища для

¹ Verkhovna Rada of Ukraine. (2025). Проєкт Закону про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України щодо боротьби з проявами дискримінації (євроінтеграційний, реєстр. № 13597 від 04.08.2025, включено до порядку денного постановою № 4586-IX від 03.09.2025). <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/56933>

² Verkhovna Rada of Ukraine. (2021). Проєкт Закону про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України щодо боротьби з проявами дискримінації (реєстр. № 5488 від 13.05.2021). URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/26573>

³ <https://suspilne.media/1068017-rada-vidpravila-smigala-ta-jogo-urad-u-vidstavku/>

⁴ <https://www.wonderzine.me/wonderzine/life/news/24239-zakonoproekt-pro-kriminalizatsiyu-zlochiv-na-grunti-nenavisti-otrimav-status-evrointegratsiyogo>

⁵ European Commission. (2025, листопад 4). Ukraine Enlargement Report 2025. European Commission. URL: https://enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2025_en

⁶ Council Framework Decision 2008/913/JHA of 28 November 2008 on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law. Official Journal of the European Union, L 328/55. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/dec_framw/2008/913/oj

⁷ European Court of Human Rights. (2023). Case of *Maymulakhin and Markiv v. Ukraine* (Application no. 75135/14). URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-230201%22%5D%7D>

вільної та незалежної діяльності медіа. У контексті аналізу законодавчих ініціатив у сфері протидії дискримінації це застереження є важливим з огляду на потребу збереження балансу між посиленням відповідальності за прояви ненависті та дискримінації й дотриманням стандартів свободи слова, зокрема недопущення надмірно широких або нечітких формулювань, які можуть мати стримувальний ефект для свободи вираження поглядів.

Окремі положення законопроекту

Законопроект № 13597 передбачає у Законі України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» (ст. 1):

– нове визначення поняття «дискримінація», збільшуючи перелік захищених ознак, зокрема додаються ознаки «стану здоров'я», «сексуальної орієнтації, гендерної ідентичності», «національного походження»;

– запроваджує абсолютно нове поняття «нетерпимість»: це визначення має застосовуватися також у низці статей Кримінального кодексу України (ст. 67, 115, 121, 122, 126, 127, 129, 161, 300) та у статті 188 58 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Поняття «нетерпимість» охоплює *відкрите, упереджене, негативне ставлення стосовно особи та/або групи осіб за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статевої приналежності, віку, інвалідності, стану здоров'я, етнічного, національного та соціального походження, громадянства, сімейного та майнового стану, сексуальної орієнтації, гендерної ідентичності, місця проживання, мови або інших ознак.*

Важливо зазначити, що в чинному Кримінальному кодексі України термін «нетерпимість» не має власного визначення.

Законопроект також передбачає викладення в новій редакції статті 161 Кримінального кодексу України, запроваджуючи відповідальність за публічні заклики до насильства з мотивів нетерпимості. Це своєю чергою декриміналізує всі діяння, що раніше охоплювалися нею:

– Умисні дії, спрямовані на розпалювання національної, регіональної, расової чи релігійної ворожнечі та ненависті, на приниження національної честі та гідності;

– образа почуттів громадян у зв'язку з їхніми релігійними переконаннями;

– пряме чи непряме обмеження прав або встановлення прямих чи непрямих привілеїв громадян за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, інвалідності, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

Відповідно, всі чинні вироки, де передбачена відповідальність за вказані діяння повинні бути переглянуті, оскільки пом'якшення покарання чи декриміналізація діянь має зворотний ефект.

Також з Кримінального кодексу вилучається вираз «розпалювання національної, релігійної, расової та національної ворожнечі», а замість нього пропонується вираз «з мотивів нетерпимості».

Відповідно, лише публічні заклики чи підбурення до насильства проти захищених груп стають кримінальним правопорушенням, решта дискримінаційних дій, що не містять насильства чи погроз, пропонується вивести з ККУ в Кодекс про адміністративні правопорушення.

Пропонується передбачити адміністративну відповідальність (Ст. 188-58 КУпАП) за ненасильницькі діяння, що призводять до дискримінації осіб або груп осіб, із диференційованими санкціями для громадян та посадових осіб, а також підвищеною відповідальністю у разі повторного порушення протягом року. Це має на меті створити для потерпілих простіший механізм захисту, зменшивши потребу у зверненні до суду.

Розгляд відповідних скарг та накладення адміністративних стягнень пропонується покласти на апарат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Європейське регулювання

Відповідно до підпункту «е» пункту 2 статті 4 Угоди про асоціацію цілями політичного діалогу між Україною та Європейським Союзом є, зокрема, зміцнення поваги до демократичних

принципів, верховенства права, прав людини та основоположних свобод, у тому числі прав осіб, які належать до національних меншин, недискримінації та поваги до різноманітності. Ці положення кореспондують із фундаментальними цінностями Європейського Союзу, закріпленими у статтях 2 та 3 Договору про Європейський Союз, відповідно до яких Союз заснований на повазі до людської гідності, свободи, демократії, рівності, верховенства права та прав людини, зокрема прав осіб, що належать до меншин, і активно бореться з дискримінацією та соціальним вилученням.

Подальший розвиток цих принципів міститься у статтях 10 та 19 Договору про функціонування Європейського Союзу, які встановлюють обов'язок враховувати боротьбу з дискримінацією при визначенні та реалізації політик і дій Союзу, а також надають Раді ЄС повноваження вживати спеціальних заходів для протидії дискримінації за ознаками статі, расового або етнічного походження, релігії чи переконань, інвалідності, віку або сексуальної орієнтації. Аналогічний підхід відображений у статті 21 Хартії основоположних прав Європейського Союзу, та формулюється таким чином: *«Забороняється будь-яка дискримінація, зокрема за ознаками статі, раси, кольору шкіри, етнічного або соціального походження, генетичних характеристик, мови, релігії або переконань, політичних чи будь-яких інших переконань, належності до національної меншини, майнового стану, народження, інвалідності, віку чи сексуальної орієнтації»*.

У цьому контексті важливим є положення статті 8 Директиви Ради ЄС № 2000/43/ЄС⁸, яка імплементує принцип рівного поводження незалежно від расового або етнічного походження. Директива вимагає від держав-членів забезпечити такі процесуальні механізми, за яких суд або інший компетентний орган може встановити факти, що дозволяють зробити висновок про наявність прямої чи непрямой дискримінації у випадках, коли особа вважає себе потерпілою від порушення принципу рівного ставлення. Регламент (ЄС) 2021/692 Європейського Парламенту та Ради, яким створено Програму «Громадяни, рівність, права та цінності»⁹, демонструє ширший підхід ЄС саме до поняття нетерпимості. Зокрема, у ньому зазначено, що *«Програма повинна підтримувати дії, спрямовані на запобігання та боротьбу з усіма формами дискримінації, расизму, ксенофобії, афрофобії, антисемітизму, антиромських настроїв (anti-Gypsyism), антимусульманської ненависті та усіх форм нетерпимості, включаючи гомофобію, біфобію, трансфобію, інтерфобію та нетерпимість на ґрунті гендерної ідентичності, як в Інтернеті, так і поза ним, а також нетерпимість щодо осіб, які належать до меншин, з урахуванням множинної дискримінації. У цьому контексті особлива увага також має приділятися запобіганням та боротьбі з усіма формами насильства, ненависті, сегрегації та стигматизації, а також протидії булінгу, переслідуванню та нетерпимому поводженню»*.

Таким чином, доктрина ЄС виходить із необхідності не лише формального закріплення заборони дискримінації, а й створення ефективних інструментів її доведення та правозастосування.

Окрім багатьох інших норм міжнародного права, варто нагадати стандарти, визначені в Європейській Конвенції про захист прав людини та відповідній практиці Європейського суду з прав людини. Зокрема, цей законопроект стосується трьох важливих аспектів: гарантій для заборони дискримінації та належного розслідування вчинених правопорушень на ґрунті ненависті,

⁸ Council of the European Union. (2000). Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin (OJ L 180/22, 19.7.2000). URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2000/43/oj/eng>

⁹ European Parliament & Council of the European Union. (2021). Regulation (EU) 2021/692 of the European Parliament and of the Council of 28 April 2021 establishing the Citizens, Equality, Rights and Values Programme and repealing Regulation (EU) No. 1381/2013 of the European Parliament and of the Council and Council Regulation (EU) No. 390/2014 (OJ L 156/1). Official Journal of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32021R0692>

свободи вираження поглядів через встановлення відповідальності за певні форми висловлювань, а також вимоги щодо відсутності покарання без закону в контексті ст. 7 ЄКПЛ.

Європейська конвенція з прав людини вимагає, щоб закон був якісним, включно із тими вимогами, що стосуються доступності та передбачуваності. Ці якісні вимоги повинні бути дотримані як у розрізі визначення правопорушення, так і покарання, яке це правопорушення тягне за собою. Особа повинна знати із тексту відповідного положення та, у разі необхідності, за допомогою його тлумачення судами, які дії та бездіяльність призводять до кримінальної відповідальності та яке покарання буде призначено за дію та/або бездіяльність, про яку йдеться. Відповідно до статті 7 Європейської конвенції з прав людини, що втілює принцип, згідно з яким лише закон може визначати склад злочину та встановлювати покарання з достатньою чіткістю (*nullum crimen, nulla poena sine lege*). У справі «Веренцов проти України»¹⁰ ЄСПЛ наголосив на фундаментальній важливості «якості закону», що включає тест на передбачуваність (*foreseeability*). Цей тест вимагає, щоб кожна особа могла чітко зрозуміти з тексту закону (за потреби – за допомогою судового тлумачення), які саме дії чи бездіяльність потягнуть за собою юридичну відповідальність.

Також важливо підкреслити, що у практиці ЄСПЛ мотив ненависті, упередження або нетерпимості розглядається передусім як фактор, що підсилює суспільну небезпечність діяння і, відповідно, накладає на державу підвищені позитивні зобов'язання щодо розслідування. Суд послідовно підкреслює, що коли є ознаки того, що злочин міг бути вчинений з мотивів расової, етнічної, релігійної, гендерної або інших форм дискримінації, державні органи зобов'язані «вжити всіх розумних заходів для виявлення та встановлення можливого мотиву ненависті».¹¹ Таким чином, у системі Конвенції мотив ненависті діє не як формальна обтяжуюча обставина, а як критерій ефективності розслідування і показник належного реагування держави на злочини дискримінації.

Аналіз положень проєкту закону. Поняття «нетерпимості» та «дискримінації»

Право Європейського Союзу виходить із широкого та комплексного підходу до переліку захищених ознак, який не обмежується расою чи етнічним походженням, а охоплює також релігію або переконання, інвалідність, вік, сексуальну орієнтацію та питання гендерної ідентичності. Такий підхід закріплений у низці директив ЄС, зокрема Директивах 2000/43/ЄС, 2000/78/ЄС, 2006/54/ЄС, 2004/113/ЄС¹² та інших актах вторинного права, які в сукупності формують розширений і системний перелік ознак, що підлягають захисту.

¹⁰ Справа «Веренцов проти України» (*Vyarentsov v. Ukraine*), заява № 20372/11, 11 квітня 2013 року — рішення Європейського суду з прав людини. (пункти 60-67) URL: <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-118393>. У цій справі, ЄСПЛ оцінював якість закону в контексті ст. 185 та 185-1 КУпАП, котрими встановлювалась загальна відповідальність за порушення порядку проведення мирних зібрань.

¹¹ European Union Agency for Fundamental Rights. (2020). *Unmasking bias: Motives, crimes and selected cases before the European Court of Human Rights*. URL: <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/unmasking-bias-motives-crimes-selected-cases-europeancourt-human-rights>

¹² Council of the European Union. (2000). Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin (OJ L 180/22, 19.7.2000). URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2000/43/oj/eng> Council of the European Union. (2000). Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation (OJ L 303/16, 2.12.2000). URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2000/78/oj/eng> European Parliament and Council of the European Union. (2006). Directive 2006/54/EC of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on the implementation of the principle of equal opportunities and equal treatment of men and women in matters of employment and occupation (recast) (OJ L 204/23, 26.7.2006). URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2006/54/oj/eng> Council of the European Union. (2004). Council Directive 2004/113/EC of 13 December 2004 implementing the principle of equal treatment between men and women in the access to and supply of goods and services (OJ L 373/37, 21.12.2004). URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2004/113/oj/eng>

Запропоноване у законопроекті нове визначення дискримінації загалом узгоджується з правом ЄС, базуючись на широкому та комплексному підході до переліку захищених ознак, який охоплює расу, етнічне походження, релігію або переконання, інвалідність, вік, сексуальну орієнтацію та гендерну ідентичність, і відповідає принципам, закріпленим у директивах та інших актах вторинного права ЄС, які формують системний і розширений перелік ознак, що підлягають захисту.

Водночас з метою виконання міжнародних зобов'язань та рекомендацій, зокрема у звітах про розширення ЄС, Загальнополітичних рекомендаціях Європейської комісії проти расизму та нетерпимості (ECRI) Ради Європи¹³, слід доповнити визначення окремими формами дискримінації, а саме: *множинною дискримінацією, дискримінацією за асоціацією та відмовою від розумного пристосування.*

Множинна дискримінація (multiple discrimination) означає ситуацію, коли особа зазнає дискримінації одночасно за двома або більше ознаками, наприклад за віком і статтю.

Інтерсекційна дискримінація (intersectional discrimination) виникає, коли кілька ознак взаємодіють таким чином, що їх не можна розділити, і їхня комбінація створює нову підставу дискримінації, що відображає унікальний досвід особи.

Дискримінація за асоціацією (discrimination by association) відбувається, коли особу дискримінують через її зв'язки або стосунки з іншою особою, яка має захищену ознаку.¹⁴

Відмова від розумного пристосування (failure to provide reasonable accommodation) полягає у ненаданні необхідних адаптацій або змін, які дозволяють особам з інвалідністю або іншими специфічними потребами реалізовувати свої права на рівні з іншими.¹⁵

Тому змінити поняття «дискримінація» є недостатнім і доцільно також внести інші важливі зміни до закону щодо протидії дискримінації. Без цього за ці форми дискримінації не буде встановлена відповідальність.

Запропоноване законопроектом нове визначення поняття «нетерпимість» у Законі України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» містить розгорнутий перелік ознак, водночас залишаючись невичерпним. Зокрема, використання формулювання «або іншими ознаками» не встановлює чітких меж правового регулювання, що створює проблеми з погляду принципу правової визначеності, який є ключовим для кримінально-правових норм. У кримінальному праві особа має бути спроможною заздалегідь передбачити, які саме дії або висловлювання можуть тягнути за собою юридичну відповідальність, тоді як відкрита дефініція не забезпечує такого рівня передбачуваності.

Крім того, запропоноване в законопроекті визначення «нетерпимості» не охоплює окремі форми упередженого ставлення, які прямо згадуються в документах ЄС¹⁶, зокрема такі явища, як ксенофобія, антисемітизм, антиромські настрої (anti-Gypsyism), антимусульманська ненависть

¹³ Council of Europe, European Commission against Racism and Intolerance. (2017). General Policy Recommendation No. 2: Equality Bodies to combat racism and intolerance at national level (Explanatory Memorandum §1c). Council of Europe. URL: https://rm.coe.int/ecri-general-policy-/16808b5a23?utm_source

¹⁴ Council of Europe, European Commission against Racism and Intolerance. (2015). General Policy Recommendation No. 14: Combating racism and racial discrimination in employment (Text on forms of discrimination including discrimination by association and multiple discrimination).

¹⁵ Council of the European Union. (2000). Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation (OJ L 303/16, 2.12.2000). URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2000/78/oj/eng>

¹⁶ European Parliament & Council of the European Union. (2021). Regulation (EU) 2021/692 of the European Parliament and of the Council of 28 April 2021 establishing the Citizens, Equality, Rights and Values Programme and repealing Regulation (EU) No. 1381/2013 of the European Parliament and of the Council and Council Regulation (EU) No. 390/2014 (OJ L 156/1). Official Journal of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32021R0692>

або стигматизація, що свідчить не лише про невичерпний, а й про фрагментарний характер переліку ознак.

Зміни до кримінального законодавства

Законопроект викладає ст. 161 Кримінального кодексу (Порушення рівноправності громадян залежно від їх расової, національної, регіональної належності, релігійних переконань, інвалідності та за іншими ознаками) в новій редакції й встановлює відповідальність лише за публічні заклики до насильства з мотивів нетерпимості. Це має два важливіх правових наслідки:

- 1) відбувається декриміналізація всіх діянь, вчинених відповідно до чинної ст. 161 ККУ;
- 2) Впроваджується новий склад злочину за публічні заклики до насильства з мотивів нетерпимості.

Крім того, по тексту кримінального кодексу також замінюється обставина, що обтяжує відповідальність з «вчинення кримінального правопорушення на ґрунті расової, національної, релігійної ворожнечі» на «вчинено з мотивів нетерпимості». Важливо підкреслити, що ці поняття є доволі різними й це не формальна заміна назви. Фактично це призводить до вилучення однієї обставини й впровадження нової ознаки з мотивів нетерпимості. Це також має серйозні правові наслідки у вигляді декриміналізації вчинених раніше діянь на ґрунті ненависті.

Згідно з фундаментальним принципом, закріпленим у статті 5 КК України, закон про кримінальну відповідальність, що скасовує кримінальну протиправність діяння, пом'якшує кримінальну відповідальність або іншим чином поліпшує становище особи, має зворотню дію у часі, тобто поширюється на осіб, які вчинили відповідні діяння до набрання таким законом чинності, у тому числі на осіб, які відбувають покарання або відбули покарання, але мають судимість. Це означає, що особи, засуджені за «старою» редакцією статті 161 за діяння, які за новим законом перестають бути кримінальними злочинами (зокрема, ненасильницькі дискримінаційні дії), отримують право на перегляд вироків та звільнення від покарання. Так само повинно відбутися в усіх випадках, де суд визнавав обтяжуючу обставину у формі вчинення злочину на ґрунті ворожнечі чи розбрату, оскільки це впливає на розмір призначеного покарання.

Лише за 2025 рік прокуратура передала 22 обвинувальні акти до суду за ст. 161 ККУ (у 2024 році їх було 26). З 2019 по серпень 2024 року було щонайменше 45 вироків, за якими були засуджені 48 людей. З огляду на пропонувані зміни всі ці вирокі повинні бути переглянуті. Так само як і інші вирокі, де застосовувалася обставина, що обтяжувала відповідальність. Кількість цих вироків складно визначити.

Це фактично перекреслить навіть ті незначні випадки покарання винних за злочини на ґрунті ворожнечі, що були до цього часу.

Щобільше, в контексті запровадження кримінальної відповідальності за заклики законопроект не повністю відповідає міжнародним зобов'язанням України та європейським стандартам. Зокрема, Рамкове рішення ЄС 2008/913/ЖНА вимагає криміналізувати публічні заклики до насильства або ненависті за ознаками раси та інших захищених ознак. Нова редакція статті 161 КК лише частково відповідає цим вимогам, вона передбачає покарання за заклики до насильства, але не охоплює усіх проявів мови ворожнечі. Це також створює ризик «правового вакууму» щодо певних форм мови ворожнечі, що може призвести до того, що публічні висловлювання, які розпалюють ворожнечу, але не містять прямих закликів до насильства, зникнуть із зони кримінального регулювання і можливо перейдуть (це теж є дискусійним) у площину адміністративних штрафів. Таким чином, замість посилення боротьби з дискримінацією, держава може отримати ситуацію, за якої серйозні прояви нетерпимості втраять статус злочинів, що послабить стримувальний ефект закону. Крім того, законопроект не містить положень про публічне виправдання або заперечення геноциду та воєнних злочинів, хоча Рамкове рішення прямо вимагає криміналізувати таке схвалення (ст. 1(c–d)). Таким чином, новий текст ст. 161 залишає значні прогалини, що прямо суперечить європейським

зобов'язанням і суперечить статті 22 Конституції України, яка прямо забороняє звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод при внесенні змін до законодавства.

З огляду на відсутність у Кримінальному кодексі України чіткого та системного визначення складу злочинів, учинених з мотиву нетерпимості, існує високий ризик того, що відповідна норма залишатиметься декларативною та фактично не застосовуватиметься на практиці. Невизначеність ключових елементів складу злочину унеможливує її стабільне використання судами та органами правопорядку, оскільки створює труднощі з доведенням мотиву, правильною кваліфікацією діяння та прогнозованістю судової практики. Крім того, криміналізація дій на основі мотиву нетерпимості, особливо з урахуванням оцінки тяжких наслідків або участі організованої групи, передбачає складні доказові процедури.

З огляду на це, пропоновані зміни до кримінального законодавства призводять до декриміналізації всіх попередніх діянь, вчинених з мотивів ворожнечі та відповідно уникнення винними покарання за свої кримінальні діяння. З іншого боку, відповідальність за нетерпимість також містить багато складнощів для практичного застосування. Також відбувається суттєве зменшення кримінальних діянь, вчинених з мотивів нетерпимості, що будуть охоплюватися кримінальним законом, що також не відповідає міжнародним стандартам. З огляду на це, доцільно повністю переглянути зміни до кримінального законодавства, оскільки вони суттєво погіршують захист від дискримінації.

Обмеження свободи слова й нетерпимість

Аналізуючи визначення нетерпимості, запропоноване в законопроекті № 13597, важливо звернути увагу на його фундаментальну розбіжність із європейськими стандартами у частині об'єкта правового регулювання.

Запропонована дефініція описує нетерпимість як *«відкрите, упереджене, негативне ставлення стосовно особи та/або групи осіб»*, що фактично переносить акцент із протиправного діяння на внутрішній психологічний стан суб'єкта. У європейській правовій доктрині, зокрема згідно з рекомендацією Європейської комісії проти расизму та нетерпимості (ECRI) Ради Європи № 15¹⁷, нетерпимість може характеризуватися виключно через категорію «вираження» (expression). Вона охоплює конкретний перелік зовнішніх проявів: очорнення, ненависть, паплюження, харасмент, образи, негативне стереотипування чи стигматизацію. Такий підхід створює чіткий юридичний поріг, де караним є не «упереджене ставлення» (яке за своєю суттю є внутрішнім упередженням – prejudice), а його об'єктивізація у формі дій, що мають негативні наслідки для прав людини.

Ризики запропонованого в законопроекті визначення полягають у тому, що формулювання «негативне ставлення» є оціночним поняттям, надмірно розмитим і не встановлює нижньої межі інтенсивності, за якою настає відповідальність. Це створює загрозу для оціночних суджень та образливих висловлювань, які, хоча й можуть бути неприємними за своєю суттю, перебувають під захистом статті 10 ЄКПЛ.

Європейський суд з прав людини послідовно наголошує, що свобода слова поширюється не лише на нейтральні ідеї, а й на ті, що «ображають, шокують або турбують». Водночас ECRI прямо виключає з поняття мови ворожнечі сатиру, об'єктивну журналістику та аналітику, навіть якщо вони викликають роздратування чи біль. Без аналогічних застережень у національному законодавстві будь-яка гостра критика ідеології чи способу життя певної групи може бути кваліфікована як прояв «нетерпимості», що порушує принцип правової визначеності та може призвести до вибіркового правосуддя.

¹⁷ Council of Europe, European Commission against Racism and Intolerance. (2016). ECRI General Policy Recommendation No. 15 on combating hate speech (CRI(2016)15). Council of Europe. URL: <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/recommendation-no-15>

Практична імплементація цих меж чітко простежується у судовій практиці. У справі «Фере проти Бельгії» (*Féret v. Belgium*)¹⁸ ЄСПЛ підтримав обмеження свободи слова, оскільки висловлювання політика не просто демонстрували «негативне ставлення», а були частиною систематичної пропаганди, спрямованої на розпалювання ксенофобії та легітимізацію дискримінації, що загрожувало суспільній стабільності. Аналогічно, у справі «Вейделанд та інші проти Швеції» (*Vejdeland and Others v. Sweden*)¹⁹ суд визнав засудження осіб за розповсюдження листівок, що стигматизували ЛГБТ-спільноту як «причину морального занепаду», правомірним. В обох випадках суд оцінював не внутрішні переконання авторів, а контекст, намір та реальний вплив їхніх висловлювань на гідність і безпеку захищених груп, що підкреслює необхідність внесення змін у визначення в контексті «ставлення» на «суспільно небезпечне діяння».

Ключовим ризиком є використання формулювання «ставлення» (*attitude*) у пропонованому визначенні. В ЄС діє принцип *cogitationis poenam nemo patitur* – ніхто не несе покарання за думки. Тому правове регулювання має зосереджуватися на конкретному прояві ненависті, що «виходить поза межі самого лише ментального стану». У випадку коли «негативне ставлення» застосовується лише для оцінки мотиву вже вчиненого об'єктивного злочину в межах ККУ, наприклад, побиття, це відповідає стандартній практиці обтяжуючих обставин (*bias motive*). Проте, якщо це визначення стає основою для самостійного складу адміністративного правопорушення (ст. 188-58 КУпАП за «дискримінаційні діяння», що не містять насильства), виникає ризик покарання за внутрішні переконання, які не призвели до реальної шкоди.

Визначення нетерпимості через «негативне ставлення» є суб'єктивною та оціночною категорією. Крім того, «негативне ставлення» залежить швидше від того, як сприймає це та чи інша людина, а не залежить від об'єктивних чинників. Фактично, це не підлягає доведенню об'єктивними критеріями, а завжди базуватиметься на суб'єктивній оцінці. Відповідно, суб'єктивна оцінка не може бути головним елементом складу правопорушення.

Поняття «негативне ставлення» не має чіткого порогу інтенсивності. Наприклад, чи вважається «негативним ставленням» іронічний пост у соцмережах або відмова від приватного спілкування? Визначення нетерпимості в законопроекті не містить застережень щодо оціночних суджень, будь-яка гостра критика релігійних догм або політичних ідеологій за своєю суттю є «негативним ставленням» у розумінні запропонованого визначення нетерпимості. Саме тому важливо визначити виключення такі як сатира, навіть якщо вона завдає певного дискомфорту. Відсутність подібних «фільтрів» у визначенні створює ризик того, що легітимна публічна дискусія може бути кваліфікована як «відкрите негативне ставлення».

Наступна ознака нетерпимості використана у запропонованому визначенні, а саме ознака «відкритості» ставлення покликана об'єктивізувати ментальний стан. Проте «відкритість» може проявлятися у формах, які не досягають порогу суспільної небезпеки (жести, погляди, тон). Використання такої конструкції для кваліфікації мотиву злочину (наприклад, у ст. 161 КК) є прийнятним, оскільки там наявне первинне діяння (наприклад, заклики до насильства). Але для цілей адміністративної відповідальності за «дискримінацію» це формулювання є надмірно широким, оскільки дозволяє карати за будь-який публічний прояв антипатії. З іншого боку таке формулювання є функціональним для визначення мотиву (суб'єктивної сторони) тяжких злочинів, де вже є факт насильства. Однак питання виникають саме при застосуванні такої конструкції до адміністративних правопорушень або ненасильницьких дій, оскільки розмиває

¹⁸ Справа «Фере проти Бельгії» (*Féret v. Belgium*), № 15615/07, 16 липня 2007 року URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=002-1407>

¹⁹ Справа «Вейделанд та інші проти Швеції» (*Vejdeland and Others v. Sweden*), № 1813/07, 9 лютого 2012 року. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:%22001-109046%22>

межу між протиправним діянням і легітимним вираженням поглядів, що суперечить стандартам правової визначеності ЄС.

Важливою є позиція Європейської комісії у Звіті про розширення щодо України за 2025 рік, де, визнаючи загалом належні правові гарантії свободи вираження поглядів, водночас наголошується на необхідності збереження сприятливого середовища для вільної та незалежної діяльності медіа. Це застереження є релевантним для оцінки законодавчих змін у сфері протидії дискримінації, оскільки підкреслює потребу дотримання балансу між боротьбою з проявами ненависті та захистом свободи слова. Відповідно до статей 11 та 52 Хартії основних прав ЄС, обмеження свободи вираження поглядів допускаються лише за умови їхнього чіткого формулювання, законної мети та необхідності у демократичному суспільстві.

Невичерпне й оціночне визначення «нетерпимості», яке пропонується використовувати як юридично значущий мотив кримінальної відповідальності, ускладнює передбачуваність правозастосування та створює ризик непропорційного втручання у свободу вираження поглядів, зокрема у випадках критичних висловлювань щодо політичних, релігійних або соціальних явищ.

Також варто звернути увагу й на формулювання частини першої статті 300 КК України у пропонованій редакції законопроекту. У її диспозиції поряд із конкретно визначеними об'єктами згадуються також «інші цифрові матеріали», при цьому закон не розкриває змісту цього поняття. З огляду на перелік уже названих предметів кримінального правопорушення, залишається незрозумілим, які саме матеріали мають на увазі та за якими критеріями вони мають відрізнятися від творів або аудіовізуальної продукції, що пропагують культ насильства і жорстокості, нетерпимість чи дискримінацію. Таке формулювання також створює ризик відсутності уніфікованого тлумачення та застосування відповідної норми. У кримінально-правовому контексті це прямо суперечить принципу правової визначеності, оскільки не дозволяє особі передбачити, які саме дії або об'єкти можуть бути кваліфіковані як предмет кримінального правопорушення. Як наслідок, існує висока ймовірність неоднакової та помилкової кваліфікації аналогічних діянь, що суперечить принципу передбачуваності кримінальної відповідальності.

Додатково така невизначеність формулювання частини першої статті 300 КК України створює суттєві ризики для реалізації свободи вираження поглядів. У сучасному цифровому середовищі до «цифрових матеріалів» потенційно можуть бути віднесені коментарі в соціальних мережах, публікації у блогах, дописи на форумах, меми, репости чи інші форми онлайн-комунікації, які за своєю природою є проявом свободи слова, а не самостійним продуктом культурної чи аудіовізуальної діяльності. За відсутності чітких критеріїв відмежування таких форм висловлювань від творів або продукції, що пропагують культ насильства, жорстокості, нетерпимість чи дискримінацію, виникає ризик криміналізації оціночних суджень, емоційних реакцій або навіть критичних висловлювань, у тому числі щодо питань, що становлять суспільний інтерес. У кримінально-правовому вимірі це може призвести до надмірного втручання держави у свободу слова, не відповідного вимогам необхідності та пропорційності, а також до вибіркового або репресивного застосування норми.

Нова редакція статті повинна охоплювати не лише заклики до насильства, але й забезпечувати ефективні механізми протидії дискримінації, включно з обмеженням прав та проявами мови ворожнечі відповідно до вимог Рамкового рішення 2008/913/ЈНА.

Для усунення зазначених прогалин доцільно внести у Кримінальний кодекс України чітке визначення «мотиву нетерпимості» та закріпити його як окремий елемент складу злочинів на ґрунті ненависті. Крім того, необхідно поширити застосування мотиву нетерпимості як обтяжуючої обставини на відповідні статті КК, зокрема на ст. 296 (хуліганство) та ст. 125 (легкі тілесні ушкодження), оскільки запропонована редакція не передбачає обтяження покарання у випадках, коли злочини вчинені з мотивів нетерпимості, в той самий час ці статті найчастіше

фігурують у випадках нападів з дискримінаційними мотивами. У більшості випадків такі справи не доходять до судового розгляду або перекаваліфіковуються як «хуліганство».²⁰

Як показовий приклад, законодавство Грузії прямо визнає нетерпимість обтяжуючою обставиною у кримінальному праві. Як зазначається в аналізі судової практики, «до Кримінального кодексу Грузії було внесено зміни, якими національне законодавство визнало мотив нетерпимості на ґрунті дискримінації обтяжуючою обставиною злочину». Такий підхід насамперед реалізується через статтю 53 Кримінального кодексу Грузії, яка «імперативно покладає на суддю обов'язок, за наявності обтяжуючих обставин, при призначенні покарання у виді позбавлення волі визначати строк покарання щонайменше на один рік більший за мінімальний строк, передбачений відповідною статтею або частиною статті цього Кодексу». Мотив нетерпимості застосовується як загальна обтяжуюча обставина щодо будь-якого злочину, а водночас він інтегрований і до спеціальних складів злочинів, зокрема «підпункт «h» статті 109 КК Грузії – умисне вбивство, вчинене з мотиву нетерпимості на ґрунті гендеру». Поряд із загальною нормою, грузинське право також містить спеціальні склади злочинів, де мотив нетерпимості інтегрований безпосередньо в диспозицію. Судова практика підтверджує практичне застосування цієї моделі, оскільки суди прямо посилаються на статтю 53 та призначають більш суворі покарання «у зв'язку з наявністю обтяжуючої обставини – мотиву гендерної нетерпимості», що демонструє змішану модель, за якої нетерпимість функціонує і як загальна обтяжуюча обставина при призначенні покарання, і як елемент окремих складів злочинів.²¹

Зміни до законодавства про адміністративну відповідальність

Варто також зупинитися на пропозиції запровадити адміністративну відповідальність (Ст. 188-58 КУпАП) за ненасильницькі діяння, що призводять до дискримінації осіб або груп осіб. Визначення цього адміністративного правопорушення суперечить вимогам якості закону. Аналогічно, ґрунтуючись на аргументах в справі «Веренцов проти України», можна стверджувати, що формулювання відповідальності не дає особі спрогнозувати які саме дії є забороненими та несуть за собою застосування відповідальності. Для забезпечення стандарту, що вимагає ст. 7 ЄКПЛ, необхідно, щоби правопорушення було чітко визначено, а саме воно повинно містити відповідні склади правопорушень або відсилати до такого переліку.

З огляду на це, положення законопроекту про адміністративну відповідальність повинні мати чіткий перелік правопорушень, а не загальне відсилання до здійснення факту дискримінації, що є надзвичайно широким поняттям.

Крім правової невизначеності та неврахування вимог ст. 7 Європейської Конвенції про права людини, такі положення адміністративного законодавства позбавляють потерпілих від дискримінації інших механізмів захисту. Так, у випадках, коли винна у дискримінації особа не буде притягнута до адміністративної відповідальності, потерпіла особа швидше за все не зможе використовувати інші механізми захисту, наприклад, подавати цивільний позов або використовувати адміністративну процедуру, оскільки встановлення відповідальності за всі можливі дискримінаційні вчинки фактично робить рішення про притягнення до адміністративної відповідальності обов'язковим для розгляду справу про відшкодування шкоди чи скасування рішення органу влади.

Щодо суб'єкта, котрий має право складати протоколи про адміністративні правопорушення

²⁰ <https://gay.org.ua/blog/2025/01/13/borotba-za-maibutnie-stanovishche-lgbtq-v-ukraini-u-2024-rotsi/>

²¹ The sufficiency of evidence to convict the person for committing a crime of intolerance based on discriminatory grounds and its importance in Чітко визначити строки розгляду скарг про дискримінацію та винесення рішень, передбачити прозорі процедури та забезпечити необхідні ресурси для їх ефективного виконання.determining the sentence. (2022). Law and World, 8(24), 116-135. <https://doi.org/10.36475/8.4.8>

Важливо підкреслити, що Уповноважений Верховної Ради України з прав людини є органом парламентського контролю. Основною його функцією є контроль парламенту за діями виконавчої влади щодо дотримання прав і свобод. Однак функції зі складання протоколів за адміністративні правопорушення по своїй суті є функціями виконавчої влади й повинні виконуватися органом виконавчої влади. Омбудсман в цій ситуації повинен якраз визначати чи належно виконують свої функції органи виконавчої влади. Тому ми вважаємо, що чергове розширення повноважень омбудсмана в цих питаннях суперечить конституційному мандату цього органу влади, його конституційним функціям, а також його мандату, окресленого міжнародним правом для національних інституцій з прав людини.

Чинна модель Омбудсмана в Україні не повинна передбачати каральних функцій, оскільки Паризькі принципи визначають, що національні інституції з прав людини мають зосереджуватися на моніторингу, захисті та просуванні прав людини через консультації, рекомендації, освіту, інформаційну діяльність та координацію, а каральні повноваження повинні здійснюватися окремими органами.²²

Крім того, така діяльність омбудсмана потребує значних ресурсів. Очевидно, що дискримінація є надзвичайно поширеною в Україні, що при належній реакції органів влади повинно викликати тисячі відповідних проваджень, які інституція омбудсмана здійснити просто немає можливості. Вона має представництва виключно в обласних містах і це позбавляє мешканців сіл та не обласних міст захисту від дискримінації. Це може призвести до того, що відповідальність буде існувати, однак вона буде застосовуватися в окремих дуже обмежених вибіркових випадках і відповідно не відігравати свою роль у протидії дискримінації.

Очевидно, такі функції мав би виконувати спеціальний незалежний орган з питань рівності та протидії дискримінації, який Україна повинна створити відповідно до вимог ЄС та Ради Європи. Уповноважений з прав людини, на нашу думку, не відповідає низці критеріїв та вимог до такої інституції, а тому розширення та поглиблення його мандату в цьому питанні є не ефективним. Навіть наділення такими функціями поліцейських більше б відповідало б завданням проекту закону, ніж надання їх омбудсману.

Рекомендації

Рекомендуємо зняти законопроект з розгляду та розробити новий з урахуванням вимог ЄС та Ради Європи. Законопроект в усіх частинах (зміни до закону щодо протидії дискримінації, зміни до кримінального законодавства та кодексу про адмінправопорушення) має суттєві недоліки та може призвести до суттєвих негативних наслідків у вигляді зменшення дискримінаційних діянь, за які може бути відповідальність. При відсутності змін законопроект призведе до декриміналізації усіх вироків за ст. 161 Кримінального кодексу України.

Закон щодо протидії дискримінації слід привести у відповідність з європейськими стандартами, щонайменше він потребує конкретизації та розширення форм дискримінації. Крім того, необхідно створити незалежний орган влади для забезпечення рівності та протидії дискримінації. Ці зміни необхідні як передумови розгляду питання про зміни щодо відповідальності за дискримінаційні діяння.

Для забезпечення належного захисту від дискримінації такий законопроект повинен містити щонайменше наступні зміни:

1) **Конкретизувати поняття «нетерпимості»:** прибрати невичерпне й оціночне визначення «нетерпимості» у законопроекті, виключивши розмите формулювання «інші ознаки», щоб

²² UN General Assembly. (1993). Principles relating to the Status of National Institutions (Paris Principles) (UN GA Res. 48/134, 20 Dec. 1993). United Nations URL: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/principles-relating-status-national-institutions-paris>

забезпечити правову визначеність та передбачуваність правозастосування, що дозволить запобігти надмірно широкому тлумаченню норм.

2) **Ключова рекомендація щодо формулювання визначення нетерпимості:** На основі аналізу європейських стандартів, рекомендується переглянути визначення нетерпимості, змістивши акцент із внутрішнього психологічного стану на зовнішнє діяння. Рекомендується змінити визначення нетерпимості в Законі України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», відмовившись від терміна «ставлення» (*attitude*) на користь категорії «вираження» (*expression*) або «вияв» (*manifestation*). Це дозволить дотриматися принципу *cogitationis poenam nemo patitur* (ніхто не несе покарання за думки) та забезпечити правову визначеність.

3) **Поширити обтяжувальну дію мотиву нетерпимості:** мотив нетерпимості слід включити як обтяжуючу обставину для відповідних статей КК, зокрема ст. 296 (хуліганство) та ст. 125 (легкі тілесні ушкодження).

4) **Розширити сферу захисту статті 161 КК:** нова редакція повинна охоплювати не лише публічні заклики до насильства, а й усі прояви мови ворожнечі та дискримінації, включно з обмеженням прав, відповідно до вимог Рамкового рішення ЄС 2008/913/ЖНА. Склад цього злочин повинен бути чітким та таким, що дозволяє передбачити, які діяння є кримінально караними.

5) **Відмовитися від змін до ст. 300 ККУ або щонайменше конкретизувати поняття «інші цифрові матеріали»:** чітко визначити, які об'єкти підпадають під цю категорію, щоб уникнути ризику надмірного втручання держави у свободу слова та забезпечити передбачуваність застосування норми. За наявної редакції цієї статті вона порушує вимоги ст. 10 Європейської Конвенції про захист прав людини.

6) **У Кодексі про адмінправопорушення слід визначити чіткі склади дискримінаційних правопорушень, за які встановлюється відповідальність, замість загального нечіткого формулювання «діяння, що призвели до дискримінації».**

7) **Рекомендуємо вилучити з проєкту зміни щодо розширення повноважень Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, оскільки це суперечить його конституційному мандату, міжнародним вимогам до Національних інституцій з прав людини, а також відсутності його спроможності реалізовувати такі повноваження.** (<https://ccl.org.ua/wp-content/uploads/2026/02/pravovyj-vysnovok-do-13597.pdf>). – 2026. – 09.02).

СОЦІАЛЬНА ТА ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

Заборона щодо односторонньої зміни умов оплати праці

Матеріал на сайті «Юридична Газета online»

Про автора: Тарас Онищенко, партнер АО «Barristers»

«Зарплатний імунітет» чи пастка для роботодавця? Аналіз законопроєкту про заборону одностороннього зменшення окладів

У Верховній Раді України зареєстровано законодавчу ініціативу (законопроєкт № 14402 від 26.01.2026), яка може суттєво змінити баланс сил у трудових відносинах між найманим працівником і роботодавцем. Йдеться про проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо відсутності права у роботодавця в односторонньому порядку змінювати умови оплати праці, визначені трудовим контрактом», ініційований народним депутатом Валерієм Гнатенком. На перший погляд, документ видається логічним кроком

у захисті прав працівників, проте детальний юридичний аналіз тексту законопроекту та супровідних документів виявляє низку підводних каменів, які можуть створити серйозні колізії для бізнесу та державного сектору.

Суть законодавчих змін: примат договору над законом

Ключова новела законопроекту полягає у внесенні змін до статті 22 Кодексу законів про працю України (КЗпП) та статті 22 Закону України «Про оплату праці». Законодавець пропонує закріпити імперативну норму: власник бізнесу або уповноважений орган не має права в односторонньому порядку приймати рішення, що погіршують умови оплати праці, встановлені трудовим договором.

Ба більше, проєкт вводить запобіжник від законодавчих змін «ззовні». Пропонується встановити, що внесення змін до законодавства, які погіршують умови оплати праці, не може бути підставою для невиконання заробітної плати у розмірах, раніше зафіксованих у трудовому договорі. Юридично це означає, що умови індивідуального трудового договору (або контракту) ставляться вище за поточні законодавчі зміни, якщо останні спрямовані на зменшення виплат, доки сторони добровільно не внесуть зміни до самого договору.

Прецедент Верховного Суду як фундамент

Згідно з пояснювальною запискою, поштовхом до розробки цього документа стала судова практика, а саме постанова Верховного Суду від 05 травня 2025 року у справі № 757/36687/21. Суд сформував позицію, що навіть прийняття закону, який погіршує умови оплати праці (наприклад, обмеження виплат у державному секторі чи під час воєнного стану), не звільняє роботодавця від обов'язку платити стільки, скільки написано в контракті, доки до цього контракту не внесено зміни. Законопроєкт, по суті, намагається кодифікувати цей судовий прецедент, перетворивши його на пряму норму закону.

Ризики для бізнесу та роботодавців: аналіз адвоката

Попри соціальну спрямованість, для роботодавців цей законопроєкт несе суттєві ризики, які можуть призвести до фінансової нестійкості підприємств та судових тяганин.

По-перше, виникає ризик «заморожування» фонду оплати праці. У динамічних економічних умовах, особливо в період воєнного стану, бізнес часто змушений оптимізувати витрати. Чинне законодавство (зокрема ст. 103 КЗпП) дозволяє змінювати умови оплати праці з повідомленням працівника за два місяці (або за іншими спрощеними процедурами під час воєнного стану). Запропонована ж норма про заборону «одностороннього прийняття рішень» може трактуватися судами як блокування процедури зміни істотних умов праці без прямої згоди працівника. Це фактично позбавляє роботодавця гнучкості: якщо працівник не погодиться підписати додаткову угоду про зменшення зарплати, роботодавець опиняється в глухому куті, навіть якщо підприємство перебуває на межі банкрутства.

По-друге, створюється колізія понять «контракт» та «трудовий договір». У назві законопроекту фігурує термін «трудовий контракт» (який є особливою формою договору), проте в тексті змін до законів вживається загальне поняття «трудовий договір». Це суттєво розширює сферу дії закону. Якщо судова практика стосувалася специфічних контрактів (де умови часто фіксуються жорсткіше), то законопроєкт поширює цю гарантію на всіх найманих працівників. Це означає, що будь-яка зміна системи преміювання чи окладів на підприємстві, яка не узгоджена письмово з кожним окремим працівником, може бути визнана незаконною.

По-третє, існує ризик для державного сектору та підприємств з державною часткою. Часто держава регулює верхні межі зарплат у держкомпаніях через постанови Кабміну або закони (як це було, наприклад, під час ковіду або на початку вторгнення). Запропонована норма прямо каже: навіть якщо Верховна Рада прийме закон про обмеження зарплат чиновників чи менеджерів держпідприємств, роботодавець усе одно зобов'язаний платити стару (вищу) суму, поки не змінить договір. А оскільки зміна договору – це двосторонній процес, працівник може просто відмовитися підписувати зміни, і держава буде змушена накопичувати борги перед ним.

Висновок

Законопроект має на меті захистити гаманець працівника від свавілля роботодавця та непередбачуваних законодавчих «різань» зарплат. Це позитивний сигнал для стабільності трудових відносин. Однак з погляду бізнесу та юридичної техніки документ є занадто категоричним. Він ігнорує реалії кризового менеджменту, коли швидке одностороннє зменшення витрат (з дотриманням процедури попередження) є єдиним способом врятувати підприємство і зберегти робочі місця.

Прийняття закону в такій редакції може призвести до парадоксальної ситуації: роботодавці, не маючи змоги легально зменшити зарплату в односторонньому порядку через економічну скруту, будуть змушені йти шляхом масових скорочень штату, що в результаті зашкодить тим самим працівникам, яких закон покликаний захистити. (<https://yur-gazeta.com/dumka-eksperta/zarplatniy-imunitet-chi-pastka-dlya-robotodavcy-a-analiz-zakonoproektu-pro-zaboronu-odnostoronnogo-zm.html>). – 2026. – 06.02).

ГАЛУЗЕВА ПОЛІТИКА

Допоміжні репродуктивні технології

Матеріал на сайті «Національна асоціація адвокатів України»

Законопроекти про ДРТ потребують доопрацювання – НААУ

У Національній асоціації адвокатів України звернули увагу на існуючі термінологічні розбіжності, прогалини в регулюванні реєстрів і донорства, а також на ризики непропорційних обмежень доступу до допоміжних репродуктивних технологій у проектах, внесених на розгляд парламенту.

Йдеться про проект № 13683 від 22.08.2025 «Про допоміжні репродуктивні технології» та альтернативний йому № 13683-1 від 14.09.2025 «Про застосування допоміжних репродуктивних технологій», до яких Комітет медичного та фармацевтичного права та біоетики НААУ підготував науково-практичні висновки.

У них пропонується оновити базові дефініції (зокрема безпліддя) та узгодити їх із міжнародною медичною практикою, а також використовувати юридично коректніші терміни на кшталт «потенційні батьки». Окремо наголошено, що у проекті бракує визначень низки процедур і понять, які прямо згадуються в тексті або є типовими для застосування ДРТ. Серед «критичних прогалин» комітет називає відсутність визначення та регламентації реєстру ДРТ і пропонує закласти основу для державної системи обліку та моніторингу процедур і результатів, а також для простежуваності донорського матеріалу через окремий реєстр донорів.

Комітет пропонує сформулювати мету державної політики не через «підвищення народжуваності», а через забезпечення репродуктивних прав кожної особи та недискримінаційний доступ до медичних послуг. Окремі запропоновані в законопроекті заборони, на думку авторів висновку, потребують звуження та чіткого налаштування за критерієм пропорційності: це стосується, зокрема, автоматичної заборони на ДРТ за будь-якої непогашеної судимості та обмеження для осіб, які «потребують постійного стороннього догляду». Так само критикується запровадження соціальних фільтрів, не пов'язаних із медичними показаннями (як-от умова «трьох років у шлюбі» для доступу до донорських ембріонів), які можуть штучно відтермінувати лікування безпліддя і створювати нерівність у доступі.

У частині донорства комітет пропонує чіткіше виписати модель компенсацій: зберегти принцип недопустимості комерціалізації людського тіла, але одночасно закріпити мінімальні гарантії

відшкодування витрат і передбачити компенсацію за витрачений час, ризики та дискомфорт, а також обов'язкове психологічне консультування донорів.

Суттєвий блок зауважень стосується зберігання та утилізації біоматеріалу й ембріонів: адвокати наполягають на визначеності строків, процедурі завчасного повідомлення та додаткових запобіжниках перед утилізацією. Окремо критикується підхід через категорію «власник» біоматеріалу/ембріонів і пропонується замінити його конструкцією «право розпорядження», а також деталізувати умови постмортального використання репродуктивних клітин.

Комітет також заперечує ідею спеціального ліцензування сурогатного материнства, викладену у проекті № 13683-1, та наполягає на нотаріальній формі договору сурогатного материнства й точнішій юридичній термінології в пов'язаних нормах. (<https://unba.org.ua/news/11387-zakonoproekti-pro-drt-potrebuyut-doopracyuvannya-naau.html>). – 2026. – 26.02).

Законопроект «Про звернення»

Матеріал на сайті «Центр громадянських свобод»

Про автора: Тимофій Атаманчук, юрист-аналітик Центру громадянських свобод, Володимир Яворський, програмний директор Центру громадянських свобод

Правовий висновок Центру громадянських свобод щодо проекту закону № 11082 «Про звернення»

Право на звернення: конституційна природа, права людини

Право особи на звернення до органів державної влади належить до фундаментальних демократичних інститутів та походить зі змісту міжнародних і конституційних гарантій захисту прав людини. Відповідно до Конституції України, а також міжнародного права, зокрема статті 1 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, саме держава та її органи несуть позитивний обов'язок поважати, захищати й забезпечувати реалізацію прав і свобод людини. Частина друга статті 3 Конституції України прямо визначає, що «права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави». Відтак захист прав людини є виключною компетенцією публічної влади, органів законодавчої, виконавчої та судової влади, а також органів місцевого самоврядування.

Право на звернення полягає в можливості особи комунікувати з публічною владою з питань, що мають суспільне чи індивідуальне значення, та отримувати офіційну реакцію держави. У сучасній доктрині прав людини це право розглядається як процедурна гарантія доступу до публічної влади, що забезпечує відкритість та підзвітність держави.

У праві ЄС таке розуміння змісту права на звернення підтверджується низкою норм Хартії ЄС з фундаментальних прав. Стаття 44 Хартії основних прав ЄС гарантує кожному право подавати петиції до Європейського Парламенту з питань, що належать до сфер діяльності Союзу, тим самим визнаючи інституційний обов'язок реагувати на звернення особи. Стаття 41 Хартії закріплює право на належне управління, яке включає можливість звертатися до інституцій ЄС та отримувати відповідь тією ж мовою. Додатково, Стаття 15 Договору про функціонування Європейського Союзу встановлює принцип відкритості та забезпечує право доступу до документів інституцій ЄС. Стаття 20а стосується громадянства ЄС і гарантує пов'язані з ним права, зокрема право звертатися до інституцій ЄС та отримувати відповідь. Стаття 24 Договору визначає правові підстави та умови реалізації прав громадян ЄС, включно з можливістю звертатися та брати участь у механізмах громадської ініціативи. Стаття 227 Договору прямо закріплює право будь-якого громадянина або резидента ЄС подавати петицію до Європейського Парламенту з питань, що належать до компетенції ЄС. Сукупність цих положень підтверджує, що звернення до влади та

отримання відповіді є невід’ємною процедурною гарантією прозорості, підзвітності та доступу до публічної влади.

У міжнародно-правовому вимірі право на звернення до органів влади, як елементу права на участь у веденні державних справ закріплено, зокрема, у статті 25 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права та статті 21 Загальної декларації прав людини. Інститут звернень є одним із практичних механізмів реалізації цієї участі. Таким чином міжнародні акти формують чітку рамку позитивних зобов’язань держави: публічна влада повинна забезпечити належний, ефективний та недискримінаційний порядок подання і розгляду звернень.

Національна конституційна модель інституту звернень заснована на статті 40 Конституції України: *«Усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов’язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк.»*

Отже, визначальною характеристикою права на звернення є його публічно-правова природа, тобто спрямованість саме на суб’єкти, уповноважені здійснювати владу та реалізовувати публічні функції, а не приватних суб’єктів.

Проект закону № 11082

У квітні 2024 року Верховна Рада ухвалила в першому читанні законопроект № 11082 (далі – Законопроект), спрямований на модернізацію інституту звернень громадян та його чітке відмежування від регулювання, передбаченого Законом України «Про адміністративну процедуру». Законопроект пропонує скасувати чинний Закон «Про звернення громадян» та ухвалити новий нормативний акт, який визначатиме порядок подання й розгляду звернень. Перша редакція законопроекту містила низку важливих кроків у напрямку дерадянзації та раціоналізації даного інституту. Після оприлюднення редакції законопроекту, підготовленої до другого читання 9 жовтня 2025 року, навколо нього розгорнулася активна публічна та експертна дискусія, що засвідчила високий суспільний інтерес до теми та ключову роль інституту звернень як механізму взаємодії громадян із публічною владою. Після цього профільний комітет оновив проект закону до другого читання 17 грудня 2025 року й вніс багато позитивних положень. Саме в цьому контексті доцільним є подальший розгляд запропонованих підходів у подальшій ітерації Законопроекту та їхньої ролі у формуванні сучасної моделі реалізації права на звернення.

Європейська комісія у своєму Звіті про розширення щодо України за 2025 рік відзначає, що система публічної підзвітності в Україні залишається функціональною, у звіті законопроект про звернення громадян визначений як частина пакета законодавства, що пов’язаний із реалізацією Закону «Про адміністративну процедуру». У Звіті зокрема зазначено, що цей законопроект ще не ухвалено і його прийняття є важливим для забезпечення прозорого, підзвітного та ефективного управління у відносинах із громадянами: «Прийняття Закону про звернення громадян для розмежування випадків адміністративної процедури та інших форм публічних петицій досі перебуває на розгляді».

Водночас редакція законопроекту, викладена у порівняльній таблиці до другого читання в жовтні 2025 року, а також подальша ітерація законопроекту, оприлюднена у грудні 2025 року, потребують додаткового аналізу з огляду на їхню відповідність європейським підходам щодо захисту прав людини та принципам належного врядування. Окремі положення, з урахуванням змін, внесених у процесі доопрацювання, можуть впливати на практичну реалізацію права на звернення та на рівень прозорості й підзвітності публічної влади у взаємодії з громадянами, що зумовлює необхідність їхньої уважної оцінки у контексті євроінтеграційних зобов’язань України.

Законопроект, запропонований головним комітетом до другого читання в грудні, починає із загального визначення мети закону:

«Цей Закон регулює відносини, що виникають у зв'язку з реалізацією права кожного звернутися до суб'єктів, визначених Конституцією України та цим Законом, зі зверненням та у встановлений законом строк отримати на нього обґрунтовану відповідь».

Сфера дії законопроекту загалом кореспондує положенням статті 40 Конституції України, яка гарантує кожному право на індивідуальні та колективні письмові звернення або особисте звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також покладає на них обов'язок розглянути звернення та надати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк. Водночас подальший аналіз положень законопроекту, з урахуванням змін, внесених у межах нової ітерації, дає підстави окреслити низку відмінностей порівняно з попередньою редакцією, зокрема щодо визначення предмета регулювання та використаної термінології, які потребують окремого аналізу.

Стаття 3 законопроекту в оновленій редакції пропонує уточнене визначення поняття «звернення», яке суттєво відрізняється від попередньої версії та демонструє прагнення законодавця до більш чіткого окреслення сфери дії цього інституту. На відміну від ранньої редакції, де «звернення» охоплювало широкий і внутрішньо неоднорідний спектр комунікацій, що включав:

- пропозиції та рекомендації щодо державної політики;
- повідомлення про проблеми або порушення законодавства;
- заяви щодо сприяння у реалізації прав і свобод;
- зауваження щодо дій чи бездіяльності органів;
- клопотання про роз'яснення;
- скарги щодо розгляду звернень.

Нове визначення зосереджується передусім на комунікаційних формах взаємодії громадян із суб'єктами владних повноважень, які не передбачають автоматичного виникнення права вимоги щодо ухвалення індивідуального адміністративного рішення. Звернення використовуються, як форма комунікації суб'єктом звернення з органами державної влади, зокрема у формі пропозицій, рекомендацій, повідомлень та зауважень з питань, віднесених до їхньої компетенції. Такий підхід загалом відповідає логіці розмежування між інструментами громадянської участі та механізмами адміністративного реагування, які регулюються спеціальним законодавством. Основна проблема попередньої класифікації полягала у відсутності чіткого розмежування між різними видами комунікацій, що відображає суттєву різницю між механізмами, передбаченими Законом «Про адміністративну процедуру», та іншими формами звернень, запропонованими у законопроекті. Заяви, скарги та клопотання підпадають під регулювання Закону «Про адміністративну процедуру», оскільки передбачають право вимоги громадянина на прийняття рішення органом влади. Натомість звернення з пропозиціями, зауваженнями, повідомленнями, запитам на роз'яснення або петиціями належать до сфери законодавства про звернення громадян і радше відповідають формам громадянської участі, які не містять обов'язку органу влади прийняти рішення по суті. Ключовим критерієм для розмежування є наявність права вимоги з потребою прийняття рішення (вирішення справи), тобто різниця між інститутом адміністративного реагування та комунікаційними формами громадянської участі.

Свою чергою право ЄС демонструє чітке інституційне розмежування між адміністративними процедурами, які передбачають право вимоги та обов'язок органу влади ухвалити індивідуальне рішення, і комунікаційними механізмами громадської участі, такими як петиції, звернення чи пропозиції. Це підтверджується процедурою розгляду петицій до Європейського парламенту, закріпленою в статтях 24(2) та 227 ДФЄС і статті 44 Хартії основних прав ЄС. Петиції до Парламенту становлять форму висловлення скарг, прохань або спостережень щодо застосування права ЄС, але не створюють для інституцій обов'язку ухвалити індивідуальне адміністративне рішення стосовно заявника. Розгляд петицій здійснюється Комітетом з петицій (PETI), який

визначає їхню прийнятність, пропонує можливі інші засоби захисту або передає питання до відповідних інституцій, але не запускає процедури вирішення «справи» в адміністративно-правовому сенсі. Комітет може проводити слухання, фактфайндингові місії, готувати звіти чи резолюції, що підкреслює консультативно-комунікаційний, а не правостановлюючий характер цього інституту. Законопроект фактично зберігає старі бюрократичні категорії, він поєднує інструменти адміністративного реагування з інструментами громадянської участі, що не тільки ускладнює розуміння інституту звернень, а й розмиває відповідальність органів влади за їхній розгляд.

Крім того, такі формулювання ускладнюють практичне застосування закону в контексті чинного Закону «Про адміністративну процедуру», де заяви та скарги врегульовані й забезпечують усі необхідні гарантії для особи. Закон «Про звернення» мав би зосереджуватися на регулюванні виключно пропозиційного типу звернень, тобто колективних або індивідуальних ініціатив, що стосуються формування публічної політики або суспільних ініціатив.

Водночас запропонований у першій редакції до другого читання статті 3.1 перелік видів комунікацій попри його формальну широту не охоплює всіх можливих форм взаємодії громадян з органами публічної влади та не вибудовує внутрішньо узгодженої системи їхнього розмежування, що створює ризики для практичного застосування закону. Така невизначеність у класифікації може ускладнювати для громадян правильне визначення характеру свого звернення (чи йдеться про реалізацію права вимоги, чи про форму громадянської участі), а для посадових осіб – коректну реєстрацію та застосування відповідного правового режиму, зокрема вибір між процедурами, передбаченими Законом «Про адміністративну процедуру», та спеціальними правилами розгляду звернень громадян.

У європейських країнах (і на рівні ЄС) існує легально закріплене право кожного, окремо або колективно, звертатися до владних/законодавчих інститутів із «петицією» (petition), тобто із запитами, пропозиціями, зверненнями, які можуть стосуватися як приватних, так і суспільних інтересів. Для прийнятності петиції вона повинна стосуватися питань у межах компетенції ЄС і прямо впливати на заявників. Остання умова тлумачиться дуже широко. У такій системі петиція є гнучким і доступним інструментом участі громадян у формуванні політики та контролі за владою, що дозволяє подавати колективні звернення, пропозиції, скарги або ініціативи суспільного значення. На відміну від цього, використання адміністративної термінології у законопроекті звужує демократичний потенціал інституту звернень і не відповідає сучасним стандартам інклюзивності та участі громадян.

Важливо, що оновлена редакція проекту до другого читання більше не поєднує в межах одного поняття звернення, які за своєю правовою природою передбачають право вимоги на прийняття владного рішення, із формами ініціативної або консультативної комунікації. Це дозволяє уникнути конкуренції з процедурами, встановленими Законом України «Про адміністративну процедуру», та зберігає за інститутом звернень його притаманну функцію, а саме забезпечення доступного та гнучкого каналу взаємодії громадян із публічною владою. Такий підхід загалом корелює з європейськими практиками, де чітко розмежовуються адміністративні процедури, що передбачають обов'язок ухвалення індивідуального рішення, і комунікаційні механізми громадянської участі, зокрема петиції, звернення та пропозиції. На рівні Європейського Союзу це розмежування, зокрема, проявляється у процедурі розгляду петицій до Європейського парламенту, яка має консультативно-комунікаційний характер.

Водночас навіть за умов концептуального уточнення визначення «звернення» подальшого аналізу потребує внутрішня узгодженість переліку форм комунікації, запропонованого у статті 3, а також їхнього співвідношення з іншими положеннями законопроекту. Зокрема, важливим є забезпечення того, щоб практичне застосування закону не призвело до нових труднощів у кваліфікації звернень та виборі відповідного правового режиму їхнього розгляду.

Наступною ключовою проблемою першої редакції законопроекту до другого читання було визначення поняття «суб'єкт розгляду звернення», яке в попередній його редакції було поширено на приватні підприємства, організації та медіа. Стаття 3, пункт 4 (перша редакція) визначала його так: «4) суб'єкт розгляду звернення (далі – суб'єкт розгляду) – ... громадське об'єднання, підприємство, установа, організація незалежно від форми власності, медіа, їх посадові і службові особи...».

На перший погляд, це формулювання виглядає досить широким і прагне охопити всі можливі канали реагування на звернення громадян. Проте такий підхід створює низку суттєвих проблем у правовому та практичному сенсі.

Традиційно інститут звернень громадян належить до публічно-правових відносин, де відповідальними за розгляд звернень є органи влади та їхні посадові особи. Розширення кола суб'єктів розгляду на приватні підприємства, організації та медіа руйнує логіку публічно-правової природи регулювання, оскільки приватні суб'єкти не мають обов'язку відповідати на звернення і не несуть юридичної відповідальності за порушення строків або відмову у розгляді звернення.

Конституційна невідповідність також є очевидною. Стаття 40 Конституції України гарантує право громадян на звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, які зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь. Конституція не передбачає обов'язків громадських об'єднань, приватних підприємств чи медіа щодо розгляду звернень громадян. Таким чином, включення цих суб'єктів у перелік «суб'єктів розгляду» створює правову невизначеність і формує ілюзію наявності юридичного механізму захисту прав громадян там, де його фактично немає.

Проти включення приватних суб'єктів до суб'єктів розгляду звернень довгий час виступають правозахисники, оскільки крім іншого, це може бути втручанням у свободу об'єднань, яка гарантує свободу вибору діяльності громадського об'єднання.

Можливість звернення громадян до громадських об'єднань або приватних організацій визначається цивільним правом та законами про громадські об'єднання і свободу асоціацій. Це є питанням договірних або внутрішніх правил організацій і не впливає зі змісту прав людини. Законопроект натомість в першій редакції до другого читання включав такі звернення як частину єдиного регулювання, що потенційно вводить громадян в оману й розмиває межі правової відповідальності.

У практичному застосуванні такий підхід створює невизначеність: хто відповідає за розгляд звернення до приватної компанії, громадської організації чи медіа, які механізми контролю і строків існують, які наслідки за невиконання? Відсутність чіткого регулювання підриває ефективність інституту та ускладнює доступ громадян до реальної відповіді.

Включення приватних суб'єктів і громадських об'єднань у перелік «суб'єктів розгляду» порушує принципи публічно-правового регулювання і конституційні гарантії права на звернення, створює правову невизначеність та підриває довіру до інституту. Для забезпечення відповідності стандартам права ЄС та принципам ефективного захисту прав громадян, суб'єктами розгляду мають залишатися виключно органи державної влади, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи, що несе пряму відповідальність за обґрунтованість і своєчасність відповіді.

Підхід у попередній редакції законопроекту суперечить публічно-правовій природі інституту звернень, адже Конституція покладає обов'язок реагувати виключно на органи державної влади, місцевого самоврядування та їхні посадові особи. Приватні суб'єкти не мають ані конституційного обов'язку, ані юридичної відповідальності за розгляд звернень, що створює правову невизначеність і хибне уявлення про наявність у громадян захищеного механізму звернення там, де його фактично немає. Крім того, покладення подібних «обов'язків» на громадські організації та медіа може розцінюватися як інструмент непрямого впливу на їхню діяльність, оскільки створює умови для адміністративного тиску, не властивого природі звернень. У

другій редакції до другого читання порівняльної таблиці до Законопроєкту (2026 року) перелік суб'єктів розгляду суттєво уточнено: залишено лише органи державної влади, органи місцевого самоврядування та їхніх посадових і службових осіб, а також інші суб'єкти, до повноважень яких належить розгляд порушених питань. Така зміна відновлює публічно-правовий характер інституту звернень і прибирає джерела правової невизначеності, які існували у попередній редакції. Водночас критичний аналіз старої редакції залишається важливим для розуміння логіки доопрацювання та підкреслює необхідність чіткого визначення кола суб'єктів розгляду у будь-якому законодавчому регулюванні інституту звернень.

Наступною ключовою проблемою тексту минулої редакції законопроєкту було встановлення низки процесуальних гарантій таких як «бути присутнім при розгляді звернень» (ст. 14, ч. 1, п. 2), що суперечить природі інституту звернень. Закон закріплює за суб'єктом звернення право бути присутнім під час розгляду його звернення, що фактично переносить до сфери звернень процесуальні механізми, властиві адміністративній процедурі. Надмірне розширення гарантій у цій сфері не лише суперечить сутності інституту звернень, а й призводить до нераціонального використання публічних ресурсів. Крім того, право на присутність під час розгляду звернення створює суттєві ризики для правозастосовної практики, оскільки може використовуватися як формальна підстава для оскарження результатів розгляду або для подання судових позовів у випадках, коли суб'єкт звернення фактично не був присутній під час підготовки письмової відповіді. Це, своєю чергою, стимулює формалізацію процесу розгляду звернень, ускладнює роботу органів влади та призводить до нераціонального використання публічних ресурсів без реального підвищення рівня захисту прав заявників.

Також це стосувалося ще однієї обтяжуючої процесуальної гарантії, а саме права суб'єкта звернення ознайомлюватися з матеріалами розгляду звернення. Стаття 14, частина 1, пункт 3 передбачала таку можливість, проте вона створює штучну процесуальність, яка не відповідає природі інституту звернень. Оскільки звернення не передбачають ухвалення індивідуального рішення та не спрямовані на захист суб'єктивних прав, надання доступу до матеріалів розгляду є надмірною та невиправданою гарантією, характерною для адміністративної процедури.

У другій редакції до другого читання законопроєкту ці два положення було виключено. Це усуває надмірну формалізацію процесу та ризики зловживань, зберігаючи при цьому ключові права заявників на отримання інформації, обґрунтовану відповідь та можливість оскарження рішень. Відсутність цих норм робить процес розгляду звернень більш раціональним і ресурсозберігаючим, що відповідає суті інституту звернень.

Ще однією проблемною та обтяжуючою процесуальною гарантією, яка присутня в обох редакціях проєкту, є право на оскарження відповіді на звернення. Стаття 14, частина 1, пункт 7 передбачає можливість оскаржити відповідь на звернення, ненадання відповіді або залишення його без розгляду. Проте таке право не може існувати, оскільки відповідь сама по собі не є рішенням органу влади й не створює прав або обов'язків для людини. Введення цієї гарантії ускладнює процедуру розгляду звернень, створює додаткове навантаження на органи, що розглядають звернення, та формалізує процес у спосіб, який не відповідає природі звернень. Зокрема, стаття 15 передбачає обов'язок суб'єкта розгляду інформувати заявника про порядок оскарження ненадання відповіді або залишення звернення без розгляду, що ще більше обтяжує органи та ускладнює адміністративну роботу. Зокрема, це стосується перенаправлення звернень за належністю, яке є сервісною функцією органу влади й не підлягає оскарженню. Стаття 21 уточнює, що суб'єкт звернення може оскаржити такі дії до посадової особи або органу вищого рівня, а за наявності – до суду. У разі розширення кола суб'єктів звернень на громадські об'єднання та медіа ця процедура взагалі переходить у зовсім іншу площину, адже мова йде про листування двох приватних суб'єктів, що відповідно до статті 40 Конституції України не становить зміст конституційного права на звернення. З огляду на це, застосування права на оскарження в таких

випадках є непропорційним, процедура його реалізації залишається невизначеною, а гарантія фактично стає надмірною та обтяжливою для суб'єктів розгляду.

Також є зауваження до визначення поняття «суб'єкт звернення». Відповідно до проекту закону «суб'єкт звернення – фізична особа (громадянин України; іноземець чи особа без громадянства, які на законних підставах перебувають на території України), юридична особа, об'єднання громадян». Варто зазначити, що об'єднання громадян також є юридичними особами, тому доцільно уточнити, що йде мова про громадські об'єднання, створені без статусу юридичної особи. Крім того, проект закону всупереч міжнародному праву з прав людини фактично позбавляє права на звернення іноземців та осіб без громадянства, що не мають підтвердження законного перебування на території України. Наприклад, нелегальні мігранти не позбавляються автоматично всіх своїх прав на підставі відсутності доказів законного перебування, вони якраз можуть звертатися до органів влади для розв'язання їхньої проблеми, що стало причиною їхнього такого статусу. Також іноземці, що проживають в інших країнах, можуть писати звернення, зокрема, петиції до органів державної влади, що є загальнопоширеною практикою. Якщо ми виключаємо іноземців та осіб без громадянства, крім тих, що мають підтвердження законного перебування в Україні, з суб'єктів цього закону, то автоматично позбавляємо їх інструментів адвокатування своїх прав та правових засобів захисту. Очевидно, що навіть нелегальний мігрант, котрий очікує видворення, має право запропонувати уряду змінити певні правила, що зумовили його статус. Його вимоги чи пропозиції можуть базуватися, наприклад, на міжнародному праві, коли українське законодавство може порушувати ці стандарти. Якщо ж ця категорія людей позбавлена звернення, то всі органи влади будуть зобов'язані ігнорувати ці звернення незалежно від їхнього змісту лише за фактом неналежного суб'єкта. Це, на нашу думку, суперечить правовій процедурі звернення, визначеній міжнародним правом та Конституцією України, а також вимогам ЄС.

Рекомендації

1. Сфера суб'єктів розгляду звернень: Закон про звернення слід звузити виключно до суб'єктів публічного сектору. Приватні підприємства, неурядові організації та медіа не повинні бути зобов'язані реагувати на звернення громадян та організацій. Надання їм таких «обов'язків» створює правову невизначеність і може розцінюватися як непрямий тиск на ці суб'єкти та обмеження свободи діяльності об'єднань. Громадяни можуть звертатися до них за власною ініціативою, проте законодавчого обов'язку щодо відповіді не повинно встановлюватися.

2. Поняття «суб'єкт звернення» або хто має право на звернення: Закон не повинен обмежувати іноземців та осіб без громадянства у праві на звернення залежно від наявності правових підстав перебування в Україні та повинен дозволяти отримання звернень іноземців з інших країн.

3. Особистий прийом та підпис керівника: Закон не повинен встановлювати обов'язковий особистий прийом керівника чи обов'язкове підписання відповідей безпосередньо керівником органу. Встановлення таких вимог призводить до нераціонального використання ресурсів і часу керівників, особливо при надходженні великої кількості нерелевантних або неадекватних звернень. У цих питаннях має застосовуватися високий рівень дискреції та внутрішньої організації процесу розгляду.

4. Оскарження відповіді на звернення: Закон не повинен встановлювати загальне право на оскарження відповіді на звернення, оскільки сама відповідь не є рішенням органу влади й не створює прав або обов'язків суб'єкта звернення. Іншими словами, таке оскарження не може містити предмет спору. Закріплення такого права призводить до надмірної формалізації процесу, створює додаткове навантаження на органи, що розглядають звернення, та стимулює потенційні зловживання процедурою. У цих питаннях має застосовуватися принцип раціонального використання ресурсів і чітке розмежування випадків, коли оскарження дійсно доцільне та відповідає суті інституту звернень, як от у випадках ненадання відповіді на звернення чи залишення звернення без розгляду до посадової особи або органу вищого рівня.

5. **Механізми захисту від зловживання правом:** Законопроект повинен передбачати механізми запобігання зловживанню правом на звернення. Наприклад, систематичне надсилання великої кількості звернень від однієї особи (понад розумні межі) може розцінюватися як зловживання.

6. **Регулювання петицій:** Окремо слід визначити порядок подання і розгляду петицій. Необхідно чітко визначити суб'єктів подання, критерії допустимості та юридичні фільтри для формування петиції, а також встановити умови, за яких петиція може ініціювати законодавчу процедуру, наприклад при зборі значної кількості підписів.

У регулюванні механізмів петицій громадян в Україні доцільно запровадити детальний порядок подання, розгляду та реагування на петиції, який чітко визначатиме повноваження органів влади, права ініціаторів і процедури обробки звернень. Такий підхід має бути закріплений в окремому нормативному акті або спеціальному розділі закону, що деталізує:

1) Коло суб'єктів права ініціювати петиції, включно з громадянами України, громадськими об'єднаннями, іншими формами легітимної колективної участі, а також вимоги щодо представництва інтересів.

2) Мінімальні вимоги до змісту та форми петицій, які забезпечуватимуть їхню відповідність предмету публічного управління та принципам верховенства права.

3) Критерії допустимості: петиції допускаються лише щодо питань, що належать до компетенції відповідних органів державної влади чи місцевого самоврядування, не порушують чинне законодавство і не обмежують конституційних прав третіх осіб.

4) Процедуру подання та реєстрації в єдиній електронній системі, встановлення прозорих строків розгляду, а також механізми публічного інформування про хід та результати розгляду петицій.

5) Механізми активного реагування на петиції, включно з правом ініціювання нормативних чи законодавчих процедур: наприклад, досягнення визначеної кількості підписів може спричинити автоматичну передачу петиції на розгляд парламенту або відповідних виконавчих органів з обов'язковою відповіддю або підготовкою проекту нормативного акта.

6) Комітетний (комісійний) механізм розгляду петицій як окремий орган у структурі парламенту або виконавчої влади з правом проводити відкриті слухання та оприлюднювати відповіді. (<https://ccl.org.ua/wp-content/uploads/2026/01/pravovuj-vysnovok-shhodo-proyektu-zakonu-%E2%84%96-11082-pro-zvernennya.pdf>). – 2026).

До питання Законопроекту «Про звернення»

Матеріал на сайті «Центр політико-правових реформ»

Відбувся круглий стіл щодо проекту Закону № 11082 «Про звернення»

22 січня Центр громадянських свобод спільно з Центром політико-правових реформ провели круглий стіл щодо проекту Закону № 11082 «Про звернення». Його актуальність зумовлена тривалою підготовкою документа до другого читання у Верховній Раді та його спрямованістю на реформування системи розгляду звернень громадян. Під час заходу учасники обговорили доцільність запропонованих змін, проаналізували положення чинної редакції законопроекту та окреслили можливі наслідки його ухвалення для громадян.

«Право на звернення ґрунтується на трьох фундаментальних засадах: воно є процедурною гарантією доступу до публічної влади та впливає з конституційних і міжнародних стандартів, держава зобов'язана розглядати звернення і надавати відповідь у встановлений строк, а його адресат – виключно органи та посадові особи, які здійснюють публічні функції», – зазначив Тимофій Атаманчук, юрист-аналітик Центру громадянських свобод.

За словами пана Тимофія, поширення права на звернення на приватні компанії, громадські організації та медіа створює значну правову невизначеність і може призвести до непрямого тиску на ці суб'єкти. Також він звернув увагу на наявні обтяжливі процесуальні гарантії, які роблять інститут звернень надмірно формалізованим та не завжди відповідають його природі. Крім того, обов'язковий особистий прийом і підпис керівника призводять до нераціонального використання часу та ресурсів. Експерт підкреслив, що інститут звернень має залишатися простою сервісною процедурою з гнучкою внутрішньою організацією розгляду.

Тимофій Атаманчук повідомив про важливість запобіганню зловживанню правом на звернення. Систематичне надсилання великої кількості схожих звернень може визнаватися зловживанням, тому законопроект має передбачати відповідні механізми. Також він відзначив, що петиції, як інструмент участі громадськості, потребують окремого чіткого регулювання та прозорих процедур із визначеним розподілом повноважень між сторонами.

«Перша причина зміни ЗУ «Про звернення громадян» – ухвалення та набрання чинності ЗУ «Про адміністративну процедуру». З 15 грудня 2023 року розгляд заяв і скарг перейшов під регулювання ЗАП, що охоплює абсолютну більшість усіх звернень громадян до органів влади. Це важлива зміна для громадян і юридичних осіб, яка надає дуже вагомі права та гарантії кожному», – заявив Віктор Тимощук, заступник голови правління ЦППР під час круглого столу.

Пан Віктор пояснив, що йдеться, зокрема, про право бути заслуханим у разі ризику негативного рішення, доступ до матеріалів справи, обов'язок органів мотивувати свої рішення та нові можливості адміністративного оскарження тощо.

Водночас Віктор Тимощук звернув увагу на низку проблемних положень законопроекту, які потребують доопрацювання навіть після повторного розгляду профільним Комітетом ВРУ з прав людини від 14.11.2025. Насамперед це стосується права на «оскарження відповідей на звернення», що буде і надалі чинити непотрібне суттєве навантаження на публічний сектор та судову систему (при тому, що «відповідь» не є рішенням, і не повинна оскаржуватися). Серед інших зауважень – прискорені строки розгляду «дефектних звернень». Замість цього більш доцільним варіантом був би ординарний 30-денний строк для всіх звернень. Окрему проблему становить відсутність чітких критеріїв щодо «інших суб'єктів, зобов'язаних розглядати звернення», що фактично перекладає вирішення цього питання на судову та правозастосовчу практику, хоча варто було б принаймні просто додати критерій «виконання публічних завдань».

«Право на звернення гарантоване статтею 40 Конституції України всім людям: громадянам, іноземцям і особам без громадянства, і залишається захищеним навіть під час воєнного стану відповідно до статті 64 Конституції України. Мене непокоїть, що сучасне законодавство перевантажене цивілістичними поняттями, такими як «фізична особа», які ускладнюють розуміння, хто може звертатися. Законопроект має чітко закріплювати, що суб'єктом звернення є людина», – прокоментував Андрій Магера, експерт ЦППР із конституційного права.

Пан Андрій підкреслив, що статтю 40 Конституції безумовно слід розглядати у тісному взаємозв'язку з іншими положеннями Основного Закону. Зокрема, стаття 32 гарантує конституційні права на невтручання в особисте і сімейне життя, захищає від незаконного збирання інформації про людину та забезпечує право особи на доступ до даних про себе, що зберігаються у владних органах. Він підмітив, що ці положення створюють додатковий контекст для реалізації права на звернення та підкреслюють, що звернення не можуть порушувати приватність чи конституційні гарантії особи.

Також Андрій Магера наголосив, що стаття 40 сама по собі не обмежує законодавця встановлювати правомірні заборони на звернення, які стосуються, наприклад, закликів до повалення конституційного ладу чи порушення територіальної цілісності. Такі обмеження повністю відповідають логіці Конституції, зокрема статті 37, і їхня наявність в проекті закону

є необхідною та обґрунтованою. Тому Конституцію слід сприймати комплексно – право на звернення має поєднуватися з іншими конституційними гарантіями, що забезпечує баланс між свободою людини та захистом національних інтересів.

«Одна з ключових проблем чинного Закону «Про звернення громадян» полягає в тому, що різні за своєю природою звернення фактично зведені до одного поняття. Так, стаття 3 трактує «заяву» і як прохання про реалізацію права, і як повідомлення про можливе порушення, і як висловлення думки щодо діяльності органів влади. У результаті до принципово різних правових ситуацій застосовуються однакові процедури», – зазначила Ірина Бойко, доцентка Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, проєкт ЄС «Продовження комплексної підтримки реформ у державному управлінні (EU4PAR2)».

Схожа ситуація склалася і з поняттям «скарги», яке на практиці часто тлумачать надто широко. На переконання пані Ірини, принципово важливо чітко розмежовувати ці категорії, адже скарга є доречною лише у випадках порушення прав, свобод чи законних інтересів особи або за наявності загрози такого порушення. Водночас вона наголосила, що участь у відповідному провадженні можлива і тоді, коли справа не стосується особи безпосередньо, але її результати можуть мати для неї значення.

Ірина Бойко також зупинилася на питанні реалізації права на звернення іноземцями та особами без громадянства. У разі законного перебування на території України такі особи мають право на звернення, оскільки проживають у державі на легальних підставах. Проте вона наголосила, що право на звернення не поширюється на осіб, які перебувають на території України незаконно. Таким чином, суб'єктами права на звернення є громадяни України, а також іноземці та особи без громадянства, які легально перебувають або проживають на території України

«Важливо, що законопроект «Про звернення громадян» передбачає можливість особистого прийому через відеоконференцз'язок, що є критично необхідним для людей з інвалідністю та громадян із обмеженою мобільністю», – поділився Олег Мірошніченко, правозахисник, фіналіст Премії імені Ігоря Козловського у 2025 році.

Пан Олег зауважив, що щодо особистого прийому громадян має інший підхід, ніж більшість учасників дискусії, адже вважає його важливою формою реалізації права на звернення. Він звернув увагу на зникнення з чинної редакції законопроекту норми про обов'язковий розгляд звернень осіб з інвалідністю внаслідок війни та Героїв України першими посадовими особами органів влади, що, на його переконання, звужує вже надані гарантії та суперечить статті 22 Конституції України. За його словами, йдеться не про додаткові витрати, а про прояв поваги та уваги до цих громадян

Крім того, він наполягав на необхідності перегляду строків розгляду звернень громадян, зазначивши, що підходи, закладені майже тридцять років тому, не відповідають сучасному темпу життя. Олег Мірошніченко запропонував скоротити строки відповіді до десяти робочих днів, а у складних випадках – до двадцяти, а також запровадити мінімальну відповідальність за ненадання відповіді. На його думку, навіть незначні штрафні санкції могли б стимулювати органи влади забезпечувати своєчасне реагування на звернення громадян.

«Звернення громадянина – один із наймасовіших і найдавніших інструментів громадської участі. Хоча він не є універсальним механізмом вирішення всіх питань, на практиці цей інструмент залишається важливим каналом взаємодії громадян із органами влади», – відзначив Максим Лациба, керівник Програми розвитку громадянського суспільства Українського незалежного центру політичних досліджень.

Пан Максим висловив свою думку, що новий законопроект обмежує право громадянина на звернення, зводячи його лише до формального отримання відповіді від держслужбовця протягом 30 днів, без будь-якого зобов'язання шукати рішення по суті. Він переконаний, що право на звернення не обмежується листуванням, а передбачає активну участь органів влади у вирішенні

проблем, які ставить громадянин, і що збереження цього механізму особливо важливе в умовах обмеженої демократії.

Максим Лациба наголосив, що для збереження дієвості інструменту звернення необхідно посилити відповідальність органів влади за отримані звернення та забезпечити можливість заявників брати участь у пошуку рішень – входити до робочих груп, ознайомлюватися з документами та впливати на процес. Такий підхід, за його словами, дозволяє зберегти баланс між конституційними правами громадян і ефективною роботою державних органів.

У підсумку учасники круглого столу дійшли висновку, що проект Закону № 11082 «Про звернення» має великий потенціал для реформування системи розгляду звернень громадян, проте потребує доопрацювання низки положень. Думки експертів і правозахисників щодо окремих норм законопроекту відрізнялися, що підкреслює складність питань, пов'язаних із реалізацією права на звернення, та важливість подальшого обговорення і вдосконалення документа. (<https://pravo.org.ua/vidbuvsya-kruglyj-stil-shhodo-proyektu-zakonu-%e2%84%96-11082-pro-zvernennya/>). – 2026. – 07.02).

Врегулювання нікотиновмісних продуктів

Матеріал на сайті «Європейська Бізнес Асоціація»

Бізнес виступає за зважене регулювання нікотиновмісних виробів замість заборон

Бізнес-спільнота, об'єднана Європейською Бізнес Асоціацією, Американською торговельною палатою в Україні та Спілкою українських підприємців, звернулася до Верховної Ради України з проханням переглянути підходи до регулювання нікотиновмісних виробів, викладені у законопроекті № 14110-д «Про внесення змін до деяких законів України щодо врегулювання нікотиновмісних продуктів».

Асоціації вдячні Комітету Верховної Ради України з питань здоров'я нації, медичної допомоги та медичного страхування за залучення представників бізнесу до роботи профільної робочої групи та відкритість до обговорення спірних положень законопроекту.

Водночас результати аналізу допрацьованого документу № 14110-д свідчать про наявність суттєвих ризиків для економіки та регуляторного середовища.

Фактична заборона замість регулювання

Законопроект передбачає **обмеження вмісту нікотину** в нікотиновмісних виробах для орального застосування на рівні **1 мг на порцію**. На практиці це унеможливило виробництво, імпорту і реалізацію більшості таких виробів, які сьогодні легально представлені на українському ринку. Адже найбільш поширеними в Україні є саме вироби із вмістом нікотину **3-20 мг**.

Серед можливих негативних економічних наслідків такого рішення:

- **скорочення надходжень до державного бюджету від акцизного податку та ПДВ**. За оцінками, втрати можуть становити близько 1,2 млрд грн на рік – це підтверджують розрахунки Міністерства фінансів – з подальшим зростанням до 1,5–2 млрд грн щорічно;
- **зростання тіньового ринку** через наявний попит. Попередній досвід заборони ароматизованих електронних сигарет показав, що така політика призводить до масового переходу ринку в нелегальний сегмент і значних бюджетних втрат.

Це ілюструють дані дослідження KANTAR, які показують, що частка нелегальної продукції на ринку електронних сигарет становить майже 94% у 2025 році, а щорічні **втрати бюджету** лише від несплати акцизного податку перевищують **5 млрд грн**.

Невідповідність міжнародній практиці

Нікотиновмісні вироби для орального застосування регулюються в більшості країн ЄС та у США. У багатьох державах встановлено значно вищі допустимі рівні вмісту нікотину, ніж

пропонується законопроектом № 14110-д. Наприклад, у 10 країнах ЄС верхня дозволена межа нікотину становить 16-25 мг, у США дозволені до продажу вироби із вмістом нікотину 9 мг. Отже, запропонований підхід **не відповідає міжнародній практиці**.

Регуляторні неузгодженості

Окреме занепокоєння у бізнесу викликають положення щодо:

- **зміни визначення «тютюнових виробів»** з включенням до нього нікотиновмісних продуктів без тютюну, що не узгоджується з Директивою ЄС 2014/40/ЄС. Про це, зокрема, йдеться і у висновку Головного науково-експертного управління Верховної Ради щодо законопроекту
- запровадження стандартизованого пакування та вимоги щодо **розміщення медичних попереджень на 65 % поверхні упаковки**. Це перевищує підходи країн ЄС (де для таких виробів діє регулювання 30 %) та може порушувати права споживачів та інтелектуальної власності у використанні торговельної марки.

Саме тому Європейська Бізнес Асоціація, Американська торговельна палата в Україні та Спілка українських підприємців **не підтримують законопроект № 14110-д у поточній редакції**. Адже він створює ризики для бюджету, інвестиційного клімату та сприяє тінізації ринку, а також не узгоджується з профільною Директивою ЄС та з міжнародною практикою загалом.

Бізнес-спільнота закликає народних депутатів до подальшого доопрацювання законопроекту та впровадження збалансованого регулювання, яке дозволить ефективно контролювати обіг нікотиновмісних виробів на ринку без запровадження заборон. (<https://eba.com.ua/biznes-vystupaye-za-zvazhene-regulyuvannya-nikotynovmisnyh-vyrobiv-zamist-zaboron/>). – 2026. – 12.02).

ДОСЛІДНИЦЬКА СЛУЖБА ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА БІБЛІОТЕКА НБУВ

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

№ 2 (лютий 2026)

Укладачі:

Н. Іванова (відповідальна за випуск),

О. Гаранін, О. Каращук, С. Юхно.

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