

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

Автори:

Тимофій Атаманчук, юрист-аналітик Центру громадянських свобод

Володимир Яворський, програмний директор Центру громадянських свобод

Текст станом на 9 лютого 2026 року

Загальний контекст

У Верховній Раді ще влітку був зареєстрований проєкт 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

¹ Verkhovna Rada of Ukraine. (2025). *Проект 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). *Проект 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>

сексуальної орієнтації й гендерної ідентичності, та встановлення відповідальності за злочини й правопорушення з мотивів ненависті. Цей законопроект 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 законопроект № 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 законопроект № 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 КУАП і КК України з метою протидії проявам дискримінації, а також законопроектів 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 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.

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-niv-na-grunti-nenavisti-otrimav-status-evrointegratsiynogo>

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%3A%22001-230201%22%7D>

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 непрямої 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, афροфобії, 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,*

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>

з урахуванням множинної дискримінації. У цьому контексті особлива увага також має приділятися запобіганню та боротьбі з усіма формами насильства, ненависті, сегрегації та стигматизації, а також протидії булінгу, переслідуванню та нетерпимому поведженню».

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, 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.

¹⁰ Справа «Веренцов проти України» (*Vyerentsov 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-european-court-human-rights>

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.

Запропоноване у законопроєкті 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

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>

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).

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 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 важливих 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

Council of Europe. URL:

https://insanhaklarimerkezi.bilgi.edu.tr/media/uploads/2015/07/31/ECRI_TR_EN_14.pdf?utm

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>

діяння, пом'якшує кримінальну відповідальність або іншим чином поліпшує становище особи, має зворотну 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 пропоновані зміни всі ці вирoki повинні бути переглянуті. Так само як і інші вирoki, 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/JHA 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 втратять 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 унеможлиблює 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.

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

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>

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#%7B%22itemid%22%3A%22001-109046%22%7D>

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 буде 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 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 маються 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/JHA.

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 перекваліфіковуються 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

²⁰ <https://gay.org.ua/blog/2025/01/13/borotba-za-maibutnie-stanovyshche-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>

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

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 проєкту закону, ніж надання їх омбудсману.

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>

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.

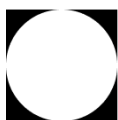
Закон щодо протидії дискримінації слід привести у відповідність з європейськими стандартами, щонайменше він потребує конкретизації та розширення форм дискримінації. Крім того, необхідно створити незалежний орган влади для забезпечення рівності та протидії дискримінації. Ці зміни необхідні як передумови 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 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/JHA. 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.**



center for civil
liberties
центр громадянських
свобод



**Funded by
the European Union**

Цей матеріал профінансований Європейським Союзом. Його зміст є виключною відповідальністю Центру громадянських свобод і не обов'язково відображає погляди Європейського Союзу.

E-mail: office@ccl.org.ua

Використання опублікованих матеріалів дозволяється за умови обов'язкового посилання на джерело інформації.