

## Недоліки та напрями вдосконалення антидискримінаційного законодавства України

Авторка: Ірина Федорович

Вересень 2025 року

Україна зобов'язалась розробити й запровадити антидискримінаційне законодавство ще наприкінці 2000-х років, коли підписала План дій з лібералізації безвізового режиму з ЄС<sup>1</sup>. Блок 4 цього Плану містив завдання, що стосуються фундаментальних прав і, зокрема, захисту від дискримінації. Важливим (хоча й частково проігнорованим Україною) є те, що вже у другому періодичному Звіті<sup>2</sup> про прогрес у виконанні цього Плану Європейська Комісія нагадує Україні: захист від дискримінації та національна система права відповідно мають будуватися на стандартах ООН і Ради Європи. Окремо Єврокомісія наголосила на необхідності врахувати таке:

*«Всеосяжне законодавство має охоплювати мінімальні міжнародні стандарти щодо правових інструментів і засобів правового захисту, щоб забезпечити ефективне впровадження принципу рівності й недискримінації, надання жертвам дискримінації доступу до судових та адміністративних процедур для отримання дієвого засобу захисту, створення спеціалізованої інституції для просування рівності у ставленні та санкціонування всіх форм дискримінації (з урахуванням того, що всі державні й приватні суб'єкти мають зобов'язання у цій сфері), а також аспекти, пов'язані із запобіганням дискримінації. Закон має поширюватися на всіх осіб як у державному, так і в приватному секторах, включно з органами влади»<sup>3</sup>.*

Аналізуючи в третьому періодичному Звіті за 2013 рік прогрес України у виконанні вимоги Блоку 4 та врешті ухвалення комплексного антидискримінаційного законодавства, Єврокомісія окремо відзначила неврахування Україною всіх рекомендацій, зокрема, відсутність заборони дискримінації за ознаками сексуальної орієнтації та гендерної ідентичності (далі — СОГІ), а також заборони множинної дискримінації, сегрегації та віктимізації тощо. Окрему увагу було

---

<sup>1</sup> Діалог розпочався у 2008 році, а перший План було презентовано у 2010 році. Більше про перебіг подій і звіти ЄС щодо виконання Плану англійською мовою — за [покликанням](#).

<sup>2</sup> Другий періодичний звіт ЄК за 2012 рік — за [покликанням](#).

<sup>3</sup> Цитата з [другого](#) періодичного Звіту, сторінка 28.

приділено потребі поширити дію закону на всі сфери суспільного життя та посилити роль інституції рівності<sup>4</sup>.

Пізніше Україна ще вносила зміни до Кодексу законів про працю України, зокрема, у 2015 році додала ознаки «сексуальна орієнтація та гендерна ідентичність» до переліку ознак, захищених від дискримінації у сфері праці, а також у 2022 році заборонила мобінг. Були внесені зміни до Закону України «Про рекламу» від 2023 року, які вводять визначення дискримінаційної реклами, та деякі інші, здебільшого косметичні, відмінності<sup>5</sup>. Окремо уряд намагався внести зміни до Кримінального Кодексу України та врегулювати заборону мови ворожнечі й покарання за злочини на ґрунті нетерпимості, однак ці спроби досі очікують на розгляд у Верховній Раді України<sup>6</sup>.

## I. Недоліки сучасного українського антидискримінаційного законодавства

Станом на 2025 рік Україна вже має певну сталу систему антидискримінаційного законодавства, яка частково ґрунтується на вимогах деяких відповідних Директив ЄС і стандартах Ради Європи, проте містить низку недоліків<sup>7</sup> (див. Таблицю № 1).

Таблиця №1.

|                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Гарантії рівності на найвищому рівні                                                                                                                                                                                        | Стаття 24 Конституції України                                                                                                       |
| Базовий антидискримінаційний закон із широким переліком захищених ознак, визначеннями окремих форм дискримінації, наділення Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини окремими повноваженнями інституції рівності | Закон України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», 5207-VI, поточна редакція — від 30.05.2014 <sup>8</sup> |

<sup>4</sup> Див. більше у третьому періодичному [Звіті](#) Європейської Комісії.

<sup>5</sup> Більш детальний аналіз змін до антидискримінаційного законодавства та його недоліків див. у [звіті](#) «Антидискримінаційне законодавство в Україні. Дорожня карта».

<sup>6</sup> Передусім ідеться про [законопроект № 13597](#), який було подано влітку 2025 року, та його попередників, які так і не досягли другого читання й були технічно зняті з розгляду.

<sup>7</sup> Детальний аналіз недоліків усієї системи та зауваження щодо невідповідності вимогам ЄС див. у [звіті](#) «Тіньовий звіт до розділу 23 “Правосуддя та фундаментальні права” Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році», сторінки 352–358.

<sup>8</sup> Закон України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» за [покликанням](#).

|                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Заборона проявів дискримінації в окремих сферах суспільного життя</p>                                                                                                                                  | <p>Кодекс законів про працю України, 322-08, поточна редакція — від 12.09.2025<sup>9</sup>;<br/>Закон України «Про зайнятість населення», 5067-VI, поточна редакція — від 12.09.2025<sup>10</sup>;<br/>Закон України «Про медіа», 2849-IX, поточна редакція — від 01.01.2025<sup>11</sup>;<br/>Закон України «Про рекламу», 270/96-ВР, поточна редакція — від 08.05.2025<sup>12</sup>;<br/>Закон України «Про освіту», 2145-VIII, поточна редакція — від 22.09.2025<sup>13</sup>;<br/>Державні будівельні норми, зокрема, ДБН В.2.2-40:2018 «Інклюзивність будівель і споруд»<sup>14</sup></p> |
| <p>Заборона проявів дискримінації за окремими ознаками</p>                                                                                                                                                | <p>Закон України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок та чоловіків»;<br/>Закон України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні»;<br/>Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»;<br/>Закон України «Про протидію поширенню хвороб, зумовлених вірусом імунодефіциту людини (ВІЛ), та правовий і соціальний захист людей, які живуть з ВІЛ»</p>                                                                                                                                                                          |
| <p>Окрема заборона положення про заборону обмеження права чи образи почуттів громадян, а також про відповідальність за вчинення злочинів з мотивів «расової, національної чи релігійної нетерпимості»</p> | <p>Кримінальний Кодекс України (зокрема, стаття 161 та статті 115, 121, 122, 126, 127 та 129, а також стаття 300), 2341-III, поточна редакція — від 17.07.2025<sup>15</sup></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |

Попри значний прогрес, досягнутий у розвитку системи протидії дискримінації, ця система досі має чимало недоліків, які суттєво впливають на захист від

<sup>9</sup> Кодекс законів про працю України за [покликанням](#).

<sup>10</sup> Закон України «Про зайнятість населення» за [покликанням](#).

<sup>11</sup> Закон України «Про медіа» за [покликанням](#).

<sup>12</sup> Закон України «Про рекламу» за [покликанням](#).

<sup>13</sup> Закон України «Про освіту» за [покликанням](#).

<sup>14</sup> ДБН В.2.2-40:2018 «Інклюзивність будівель і споруд» за [покликанням](#).

<sup>15</sup> Кримінальний Кодекс України за [покликанням](#).

дискримінації в Україні як загалом, так і в можливості окремих груп населення скористатися цим захистом.

**По-перше, норми базового закону фрагментарні та неузгоджені з іншими положеннями й актами законодавства.** Зазначені вище у таблиці норми використовують різні підходи і терміни, що також призводить до неузгодженості правозастосовної практики. Аналіз судової практики за 2012–2020 роки<sup>16</sup> показує, що і заявники разом із захистом, і судді досі «не вміють» працювати з визначеннями окремих форм дискримінації, з переліками захищених ознак тощо. Досі не було враховане зауваження міжнародних органів<sup>17</sup> щодо розширення форм дискримінації в базовому законі: він досі не містить визначень множинної дискримінації, дискримінації за асоціацією та відмови у розумному пристосуванні.

**По-друге, за всі роки перелік захищених ознак не був уніфікований і послідовно розширений, як того вимагає реальність нашого часу та міжнародні зобов'язання України.** Зокрема, не було додано до базового закону таких ознак, як СОГІ, факт внутрішнього переміщення, статус ветерана чи ветеранки, професійна належність тощо. На практиці це створює труднощі у захисті порушених прав. Згаданий вище аналіз судових рішень показує, що суди досить вибірково застосовують і розуміють формулу «інші ознаки» та погано вміють аналізувати заявлені обставини, щоб визначити як ознаку і провести належне порівняння обставин у справах, як того вимагає підхід ЄСПЛ<sup>18</sup> до розгляду скарг про дискримінації, наприклад:

*«Пряма дискримінація — це коли до особи ставляться у менш сприятливий спосіб у порівнянні з тим, як ставилися чи могли б ставитися до інших осіб у подібній ситуації, і причиною такого ставлення є наявність у цієї особи певних характеристик, що відносяться до категорії “захищених ознак”. Європейські антидискримінаційні директиви забороняють відмінне ставлення, що ґрунтується на “захищених ознаках”.*

*В даному випадку суб'єктами регуляторного впливу спірного наказу є діти, які не зареєстровані у м. Тернопіль. Разом з тим, винятки, що зазначені у пункті 3 спірного Наказу, на думку суду не охоплюють поняття дискримінації за ознаками раси, кольору, шкіри, статі, мови, релігії, політичних або інших переконань, національного, етнічного або соціального походження, майнового стану, стану здоров'я та народження*

<sup>16</sup> [Аналіз](#) судової практики за 2012–2020 роки.

<sup>17</sup> Див. Звіти Єврокомісії, згадані вище, або Заключні рекомендації Комітету ООН з прав осіб з інвалідністю та Комітету ООН з запобігання всіх форм расової дискримінації.

<sup>18</sup> Див., зокрема, [Посібник](#) з європейського антидискримінаційного права.

*дітей і їх батьків (чи осіб, які їх замінюють) або будь-яких інших обставин, як про це зазначається у чинному законодавстві України»<sup>19</sup>.*

У цьому разі, очевидно, мала бути застосована ознака «місце проживання» та окремо положення Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», на що суд не звернув уваги.

**По-третє, відсутні дієві механізми захисту від дискримінації.** Попри згадану у статті 16 базового Закону формулу «відповідальність за дискримінацію може бути адміністративна, цивільна та кримінальна», за 13 років з часу ухвалення Закону адміністративна відповідальність так і не була включена до законодавства. При цьому Європейський суд з прав людини наголошує<sup>20</sup> на тому, що наявність кримінальної відповідальності за дискримінацію<sup>21</sup> — це не ефективний засіб захисту, адже інструменти кримінального права можуть створювати ризик формальності та обмеженої застосовності: високий стандарт доказування, складність доведення, строки розгляду тощо. Дані судової статистики показують, що стаття 161 КК України не застосовується у випадках дискримінації, не пов'язаних з нетерпимістю та злочинами проти особи<sup>22</sup>.

**По-четверте, Кримінальний Кодекс України не охоплює всіх «крайніх форм дискримінації» та не містить широкого переліку захищених ознак, який відповідав би викликам, на які має реагувати правоохоронна система в Україні.** У Кримінальному Кодексі України є стаття 161, яка містить кілька складів правопорушень і різні переліки ознак, зокрема, вона криміналізує розпалювання національної, регіональної, расової чи релігійної ворожнечі та ненависті, окремо криміналізує приниження національної честі й гідності, або образу почуттів громадян у зв'язку з їхніми релігійними переконаннями, а також криміналізує фактично ненасильницьку дискримінацію (порушення рівноправності громадян). Частини 2 та 3 цієї статті окремо криміналізують дискримінацію, пов'язану з

<sup>19</sup> Цитата, [рішення](#) у справі № 1940/1387/18 від 7 листопада 2018 року.

<sup>20</sup> ЄСПЛ зазначає, що не всі прояви дискримінації потребують кримінального переслідування. Важливіше, щоб у національній системі був комплекс заходів: кримінальні норми проти насильницьких проявів ненависті, адміністративні санкції для менш тяжких випадків та ефективні цивільні засоби відновлення прав, наприклад, рішення у справах «[Danilenkov](#) та інші проти Росії» або «[Bărbulescu](#) проти Румунії». Суд неодноразово підкреслював, що ефективність системи оцінюється за результатом: чи може жертва реально отримати захист і відновлення прав, наприклад, див. рішення щодо України у справі «[Kornilova v. Ukraine 2020](#)» ([оригінал](#) рішення англійською мовою).

<sup>21</sup> Тут ідеться про положення статті 161 Кримінального кодексу України щодо порушення рівноправності громадян.

<sup>22</sup> Чинний конструкт статті 161 містить чотири різні склади злочинів: криміналізацію висловлювань (мови ворожнечі), криміналізацію обмеження рівноправності (фактично — дискримінації), криміналізацію злочинів на ґрунті нетерпимості, вчинених однією людиною чи групою осіб, або посадовою особою.

наси́льством. Це призводить одразу до кількох проблем. Криміналізація не пов'язаної з насильством дискримінації — це неефективний і недоступний для потерпілих спосіб захисту<sup>23</sup>. Неможливо застосовувати цю статтю для криміналізації мови ворожнечі через необхідність доводити намір дискримінувати (мотив нетерпимості). Доводити мотив у справах про ненасильницьку дискримінацію та мову ворожнечі — не завжди обов'язково, що неодноразово зазначав Європейський суд з прав людини<sup>24</sup>. Бракує системного застосування цієї статті й для покарання за насильницькі злочини: попри значну кількість зафіксованих щороку нападів на ґрунті нетерпимості<sup>25</sup>, статистика Державної Судової Адміністрації щодо використання статті 161 КК України мізерна. Крім того, чинний КК України передбачає приватне обвинувачення<sup>26</sup> у випадках як закликів до нетерпимості, так і злочинів з мотиву нетерпимості, що перешкоджає правосуддю, адже постраждалі часто бояться органів правопорядку або не довіряють їм.

**По-п'яте, наявні інструменти захисту від дискримінації є слабкими під час застосування.** Проблемним залишається невикористання інструменту розподілу тягара доказування у справах про дискримінацію, зокрема, через невдале формулювання статті 81 Цивільного процесуального кодексу України<sup>27</sup> і нерозуміння суддями цього процесу, адже суди «очікують», що позивачі будуть «доводити» факт дискримінації:

*«ОСОБА\_1 не довела належними і допустимими доказами те, що заява була написана нею під тиском роботодавця, та те, що вона не мала наміру звільнитися»<sup>28</sup>.*

Щодо інституції рівності, то роль Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (далі — Уповноважений) переважно обмежується розглядом індивідуальних скарг і окремих заяв з приводу тих чи інших значних випадків порушення рівноправності. Судді під час розгляду скарг на дискримінацію не враховують те, що надання Уповноваженим висновків у справах про дискримінацію

---

<sup>23</sup> Витрачати ресурси правоохоронної системи на розслідування та доведення відмови надати послуги чи звільнення з роботи є щонайменше неефективним з погляду використання ресурсів.

<sup>24</sup> ЄСПЛ повідомляє про обов'язок заявника навести доводи «поза розумним сумнівом». Коли заявник доводить факти, які дозволяють припустити дискримінацію або мову ворожнечі, тягар доказування переходить на державу (вона має показати, що не було дискримінації чи ворожого мотиву). Наприклад, у справі [Vejdeland and Others v. Sweden](#) (2012) — розповсюдження листівок у школі, де гомосексуальність описувалася як «девіація», суд підкреслив, що навіть без прямих закликів до насильства висловлювання, які ображають і принижують групу, становлять мову ворожнечі.

<sup>25</sup> Проявів дискримінації за тією чи іншою ознакою, пов'язаних з насильством або закликами до насильства.

<sup>26</sup> Див., зокрема, статтю 477 ККУ.

<sup>27</sup> Цивільний процесуальний кодекс України за [покликанням](#).

<sup>28</sup> Див., наприклад, [рішення](#) у справі № 709/1960/14-ц від 10 грудня 2014 року.

за зверненням суду є одним із заходів протидії дискримінації<sup>29</sup>. Це не сприяє розвитку спроможності цієї інституції аналізувати дискримінацію.

Упродовж 2013–2024 років український уряд отримував сигнали й конкретні рекомендації від міжнародних партнерів та інституцій, які звертали увагу на необхідність доопрацювання згаданих вище прогалин. Зокрема, у періодичному звіті<sup>30</sup> з оцінкою прогресу України за 2024 рік Європейська Комісія вчергове зазначає таке:

*«Загалом, українське суспільство стає дедалі більш відкритим і толерантним до вразливих осіб, і в цілому мова ворожнечі та злочини на ґрунті ненависті переслідуються за законом. Українське законодавство у сфері недискримінації все ще потребує повного приведення у відповідність до європейських та міжнародних стандартів — як за обсягом і визначенням сфер, так і щодо збору даних. Визначення мови ворожнечі, запропоновані Європейською комісією проти расизму та нетерпимості (ECRI), досі не застосовуються повною мірою. Кримінальне законодавство не охоплює питання сексуальної орієнтації та гендерної ідентичності.*

*Парламентський Уповноважений з прав людини (Омбудсман) є головною інституцією, яка приймає та розглядає скарги щодо дискримінації, і у 2023 році став членом Європейської мережі органів з питань рівності (EQUINET), що потенційно розширює його можливості розвивати роботу відповідно до acquis ЄС у сфері недискримінації, включно з роллю органів з питань рівності. Потенціал поліцейських, прокурорів, суддів і співробітників офісу Омбудсмана зріс, проте необхідні подальші зусилля для протидії дискримінації, мові ворожнечі та злочинам на ґрунті ненависті шляхом належної підготовки кадрів та ефективного правозастосування».*

Тож питання про потребу вносити зміни до чинного антидискримінаційного права наразі є частиною виконання Дорожньої карти до Розділу 23<sup>31</sup> переговорного процесу з ЄС.

---

<sup>29</sup> Згідно зі змінами до Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» від 13 травня 2014 року, суддям необхідно враховувати, що надання Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини (далі — Уповноважений) висновків у справах про дискримінацію за зверненням суду є одним із заходів протидії дискримінації, який регламентовано абз. 7 ч. 1 ст. 10 Закону № 5207-VI, як зазначає в своєму [листі](#) Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ (далі — ВСС).

<sup>30</sup> Періодичний [звіт](#) з оцінкою прогресу України за 2024 англійською мовою.

<sup>31</sup> Повний текст Дорожньої карти з питань верховенства права за [покликанням](#).

## II. Мінімальні стандарти, які Україна має імплементувати до національної системи

Перелік умовної «домашньої роботи», яку має виконати уряд України, щоб показати виконання стандартів ЄС, врахувати попередні зауваження Комітетів ООН, положення Загальнополітичних рекомендацій Ради Європи та, зрештою, виконати рішення ЄСПЛ проти України, можна структурувати за джерелом цих норм (див. таблицю № 2).

Таблиця № 2.

|                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Директиви ЄС, зокрема:</b><br>2000/43/EC — Racial Equality Directive <sup>32</sup> ,<br>2000/78/EC — Employment Equality Directive <sup>33</sup> ,<br>2006/54/EC — Gender Equality Directive <sup>34</sup> ,<br>2004/113/EC — Goods and Services Directive <sup>35</sup> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Заборона дискримінації має поширюватися на всі сфери суспільного життя (зайнятість, соціальний захист, охорону здоров'я, освіту, доступ до товарів і послуг) та відповідно бути транспонованою до національного законодавства;</li><li>• широкий перелік захищених ознак, включно з експліцитно вказаними в базовому законі СОГІ;</li><li>• обов'язкове створення незалежного органу з питань рівності, який матиме повноваження розглядати скарги, моніторити випадки дискримінації, підтримувати потерпілих в судових процесах тощо;</li><li>• запровадження пропорційних та ефективних (доступних для потерпілих) санкцій, а також таких, що стримують поширення дискримінації;</li><li>• вибудова інструменту перенесення або розподілу тягаря доказування у справах про дискримінацію (у цивільному процесі).</li></ul> |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

<sup>32</sup> 2000/43/EC — Racial Equality Directive за [покликанням](#) англійською мовою.

<sup>33</sup> 2000/78/EC — Employment Equality Directive за [покликанням](#) англійською мовою.

<sup>34</sup> 2006/54/EC — Gender Equality Directive за [покликанням](#) англійською мовою.

<sup>35</sup> 2004/113/EC — Goods and Services Directive за [покликанням](#) англійською мовою.

|                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>Загальнополітичні рекомендації № 7, № 15 і № 16</b> Європейської комісії проти расизму та нетерпимості (ECRI) Ради Європи<sup>36</sup></p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Визначення дискримінації має включати заборону множинної дискримінації;</li> <li>• переліки захищених ознак мають включати СОГІ;</li> <li>• захист від дискримінації має поширюватись на всі сфери життя — від державного сектору до приватних відносин (зайнятість, соціальний захист, охорону здоров'я, освіту, доступ до товарів і послуг);</li> <li>• орган з питань рівності повинен мати належні повноваження, ресурси та незалежність;</li> <li>• мають бути криміналізовані лише ті прояви мови ворожнечі, які насправді шкодять громадському порядку або підбурюють до насильства. Водночас повинні існувати цивільні й адміністративні механізми протидії іншим формам дискримінації;</li> <li>• має відбуватися постійний моніторинг, збирання й аналіз даних про різні випадки дискримінації. Тут ще варто зазначити, що Агенція з фундаментальних прав ЄС (FRA)<sup>37</sup> також вимагає від країн-членів ЄС надавати дані таких моніторингів.</li> </ul> |
| <p>Періодичні звіти Комітету з ліквідації расової дискримінації<sup>38</sup> щодо України</p>                                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Звертав увагу на неефективні засоби захисту від расової дискримінації, зокрема, у випадках злочинів з мотивом нетерпимості;</li> <li>• відзначав брак даних;</li> <li>• рекомендував Україні проводити регулярні навчання публічних службовців та органів правопорядку<sup>39</sup>.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |

<sup>36</sup> Загальнополітичні рекомендації [№ 7](#), [№ 15](#), акт [№ 16](#) Європейської комісії проти расизму та нетерпимості. [Сайт](#) ECRI англійською мовою.

<sup>37</sup> [Сайт](#) Агенції з фундаментальних прав ЄС (FRA).

<sup>38</sup> [Сайт](#) Комітету з ліквідації расової дискримінації, зокрема, див. Concluding observations on the combined twenty-fourth to twenty-sixth periodic reports of Ukraine, CERD/C/UKR/CO/24-26 від 25 червня 2025.

<sup>39</sup> Див., наприклад, [заключні зауваження](#) Комітету до періодичних звітів України.

Крім того, Європейський суд з прав людини (ЄСПЛ) неодноразово наголошував на обов'язку України забезпечити ефективне розслідування у справах, що містять ознаки дискримінаційного мотиву. Суд окремо зазначає, що навіть за наявності кількох мотивів саме держава зобов'язана докласти всіх розумних зусиль, щоб проаналізувати питання нетерпимості. Нижче в таблиці № 3 наведені ключові зауваження ЄСПЛ до України.

Таблиця № 3.

|                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|-------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Питання неефективного розслідування             | У справі «Fedorchenko and Lozenko v. Ukraine» (2012) <sup>40</sup> ЄСПЛ визнав, що розслідування підпалу, внаслідок якого загинула сім'я ромів, було неефективним, а можливий расистський мотив — проігнорованим. Аналогічні зауваження Суд висловив й у справі «Burla and Others v. Ukraine» (2019) <sup>41</sup> , де поліція не захистила ромську громаду від масового погрому, а розслідування нападів велося формально, без належної уваги до етнічного підґрунтя погромів. Таким же формальним було розслідування у справі про погроми в Лощинівці <sup>42</sup> . Ця справа лише очікує розгляду ЄСПЛ, що вказує на відсутність визнання й виправлення урядом помилок. |
| Брак послідовності у кваліфікації               | У справах «Zagubnya and Tabachkova v. Ukraine» (2020) та «Kornilova v. Ukraine» (2020) <sup>43</sup> Суд відзначив, що органи влади без пояснень відмовлялися застосовувати статтю 161 ККУ, кваліфікуючи напади на Свідків Єгови як звичайні «особисті конфлікти» чи легкі тілесні ушкодження. Це вказує на небажання серйозно розглядати мотив нетерпимості та позбавляє потерпілих доступу до засобів захисту.                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Відсутність СОГІ серед переліку захищених ознак | У справі «Karter v. Ukraine» (2024) <sup>44</sup> , яка стосувалася гомофобних нападів, саме відсутність у статті 161 ККУ згадок про сексуальну орієнтацію як захищену ознаку перешкоджала належній кваліфікації злочину. Поліція проігнорувала свідчення про гомофобний мотив.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |

<sup>40</sup> Рішення у справі «[Fedorchenko and Lozenko v. Ukraine](#)» (2012) англійською мовою.

<sup>41</sup> Рішення у справі «[Burla and Others v. Ukraine](#)» (2019) англійською мовою.

<sup>42</sup> Більше про погроми у Лощинівці за [покликанням](#).

<sup>43</sup> Рішення у справах «[Zagubnya and Tabachkova v. Ukraine](#)» (2020) та «[Kornilova v. Ukraine](#)» (2020) англійською мовою.

<sup>44</sup> Рішення у справі «[Karter v. Ukraine](#)» (2024) англійською мовою.

|                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|--------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Неефективне та тривале розслідування | У справі «Uzu v. Ukraine» (2024) <sup>45</sup> , попри наявність образ на расовому ґрунті, органи влади зволікали з призначенням експертизи майже три роки, кілька разів перекваліфіковували справу і, зрештою, закрили її. ЄСПЛ підкреслив, що таке затягування і небажання належно врахувати расистський мотив свідчать про серйозні процесуальні недоліки, які фактично легітимізують злочини ненависті. |
|--------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

ЄСПЛ неодноразово нагадував Україні про те, що де-факто існування тих чи інших положень нормативного регулювання не є достатнім для виконання Конвенції з прав людини та основоположних свобод, адже лише можливість кожної людини скористатися реальним захистом свідчить про дотримання країною своїх зобов'язань. У випадках запобігання та протидії дискримінації це означає вжити всіх розумних заходів, щоб забезпечити потерпілим статус учасників процесу, доступ до інформації, а також належне відшкодування шкоди. Крім того, органи правопорядку та суд мають бути спроможними виявляти, аналізувати та доводити дискримінаційний мотив, а також утримуватися від проявів власних упереджень.

### III. Аналіз законопроекту № 13597

4 серпня 2025 року у Верховній Раді України був зареєстрований законопроект № 13597 (далі — законопроект)<sup>46</sup>, який може стати серйозною спробою нарешті усунути недоліки чинної антидискримінаційної рамки та створити ефективну систему захисту, за умови його ретельного доопрацювання з урахуванням зобов'язань і зауважень, перелічених вище.

Законопроект має сильні сторони, частково спрямовані на прогалини законодавчого регулювання.

- Сексуальну орієнтацію та ґендерну ідентичність (СОГІ) запропоновано додати до статті 1 Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні».
- Симетрично СОГІ як захищені ознаки пропонується додати до визначення «нетерпимості», яке також має розширити статтю 1 цього закону. Це, на думку законотворців, має захистити ЛГБТК+ спільноту як від проявів

<sup>45</sup> Рішення у справі «[Uzu v. Ukraine](#)» (2024) англійською мовою.

<sup>46</sup> Законопроект № 13597 за [позиванням](#), це не перша спроба внести відповідні зміни до ККУ та базового Закону, попередні законопроекти були відкликані з технічних причин, це законопроекти № 4881, [№ 5488](#), [№ 7290](#), [№ 0931](#), № 3369-IX, [№ 4598-1](#), [№ 5344-Д](#) та інші.

дискримінації, так і у випадках злочинів на ґрунті нетерпимості. Однак, тут є певне застереження, яке буде описане в переліку недоліків законопроекту.

- Пропонується встановити адміністративну відповідальність за дискримінацію, що потенційно мало би спростити дії потерпілих у відновленні справедливості у випадках незначних проявів дискримінації та прибрати тягар судового оскарження, а проводити розгляд скарг і накладати адміністративні стягнення має Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Сам факт створення механізму притягнення до адміністративної відповідальності за дискримінацію — це крок вперед, а от питання про його реалізацію та спроможність Уповноваженого виконувати функцію інституції рівності буде розглянуте у переліку недоліків.
- Повністю змінюється редакція статті 161 КК України — це повинна бути стаття, яка криміналізує крайні найжорстокіші прояви мови ворожнечі, як того вимагають міжнародні зобов'язання України, зокрема, Рамкове рішення ЄС 2008/913/JHA<sup>47</sup>.
- Виведення статті 161 КК України з переліку статей приватного обвинувачення. Це має дати змогу правоохоронцям відкривати справи про розпалювання ворожнечі без скарги конкретних потерпілих, що у випадках мови ворожнечі часто є перешкодою до правосуддя.
- Заборона розпалювання ворожнечі чи нетерпимості має поширюватися на юридичних осіб, як того передбачають стандарти ЄС і РЄ.

Проте, значний перелік питань, які потребують доопрацювання, не дозволяє констатувати, що Україна виконала всі зауваження, згадані у розділах I та II вище, насправді усунула недоліки чинної антидискримінаційної рамки та гармонізувала законодавство з вимогами ЄС, як зазначено у Дорожній карті до Розділу 23.

Отже, готуючи законопроект до проходження читань у Верховній Раді України, слід урахувати таке.

- Оскільки, як показує судова практика, формула «інші ознаки» є незрозумілою, варто розширити перелік захищених ознак у статті 1 базового Закону та, крім СОГІ, додати факт внутрішнього переміщення, наявність статусу ветерана (-ки), ВІЛ-позитивний статус або стан здоров'я тощо. Сьогодення в Україні як ніколи демонструє стрімкі зміни, і це вказує на те, що переліки захищених ознак ніколи не будуть сталими, адже дискримінація еволюціонує разом із суспільством.
- Додати до визначення форм і проявів дискримінації у статті 1 базового закону принаймні заборону дискримінації за кількома ознаками (множинну дискримінацію), дискримінацію за асоціацією та відмову від розумного

---

<sup>47</sup> Рамкове рішення ЄС 2008/913/JHA за [покликанням](#) англійською мовою.

пристосування. Обов'язок надання розумного пристосування як форма захисту від дискримінації має поширюватись на всі сфери суспільного життя, не лише на сферу праці.

- Визначення мотиву нетерпимості — це можливий спосіб побудови рамки захисту у випадках злочинів на ґрунті нетерпимості, однак пояснення його складу має міститися не в окремому базовому законі, а в Кримінальному Кодексі України. Наразі запропонована конструкція не є зрозумілою та логічною, покликання на норму поза межами КК України призведе до її ігнорування органами правопорядку.
- Адміністративна відповідальність має бути встановлена не лише за дискримінацію загалом, а й за кожну з її форм. Зміни до статті 188 прим. 58 Кодексу про адміністративні правопорушення України мають містити експліцитну заборону всіх форм дискримінації, які заборонені базовим Законом.
- Питання надання повноважень накладати адміністративне покарання за дискримінацію Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини потребує врахування кількох факторів. По-перше, за чинної моделі Омбудсмана в Україні є колізія повноважень, адже згідно з Паризькими принципами<sup>48</sup>, не омбудсман має бути каральним органом, а інституція рівності може мати інструменти покарання. По-друге, попередній досвід наділення Уповноваженого можливістю накладати адміністративні стягнення у справах про порушення захисту права на інформацію показав низку недоліків такого підходу, які за умови збереження цієї пропозиції у законопроекті № 13597 потребують передбачити щонайменше: а) уточнення строків розгляду скарг про дискримінацію та винесення рішень, б) проведення оцінювання та підвищення спроможності апарату Уповноваженого розглядати такі скарги, в) наділення їх відповідними ресурсами.
- Не було додано мотив нетерпимості як обтяжуючу обставину до статей КК України про хуліганство та легкі тілесні ушкодження, при тому, що громадські моніторинги випадків нападів на ґрунті нетерпимості та рішення ЄСПЛ вказують на те, що такі види злочинів найбільш поширені. Тож неврахування мотиву нетерпимості позбавить потерпілих доступу до правосуддя та дозволить кривдникам і надалі уникати відповідальності.
- Крім вилучення статті 161 КК України з переліку статей приватного обвинувачення, з цього переліку статей потрібно вилучити й статті, які криміналізують власне злочини на ґрунті нетерпимості (а це статті 115, 121, 122, 126, 127 та 129, а також стаття 300), адже часто потерпілі не

---

<sup>48</sup> Паризькі принципи за [покликанням](#).

звертаються до поліції через брак довіри, страх повторної віктимізації тощо, і це веде до уникнення покарання кривдниками.

Виправлення цих недоліків суттєво підвищить якість законопроекту та його відповідність вимогам мінімальних стандартів ЄС та інших міжнародних зобов'язань України. До того ж, голосування у Верховній Раді України за цей законопроект дозволить уряду виконати відповідні завдання Дорожньої карти з верховенства права (Розділу 23).

Звісно, наступні кроки — приділення уваги інформаційній роботі, просвітництву та впровадження принципу недискримінації в роботу публічних службовців, правоохоронців й суддів, коли кожна людина на своєму робочому місці знає, як вчинити, щоб не дискримінувати, та які дії в межах її службових повноважень можуть захистити тих, хто вже стикнувся з дискримінацією. Ці завдання також передбачені у Дорожній карті.

Однак саме законопроект № 13597 може змінити якість законотворення в Україні, якщо до його доопрацювання буде залучене громадянське суспільство і будуть враховані аргументи та пропозиції, зазначені у цьому аналізі.

Конкретні рекомендації з доопрацювання законопроекту № 13597 для зручності зібрані у таблицю № 4.

#### IV. Рекомендації

Найперші кроки, які має виконати Україна для просування завдань дорожньої карти, такі.

1. Удосконалити антидискримінаційне законодавство та механізми захисту від дискримінації, а саме — розширити переліки захищених ознак, визначення й заборону додаткових форм і видів дискримінації, уніфікувати термінологію в різних НПА, запровадити адміністративну відповідальність за дискримінацію, а також внести зміни щодо криміналізації окремих крайніх проявів нетерпимості.
2. Розбудувати спроможність інституції рівності, що вимагає визначити чіткі повноваження органу, його забезпечення ресурсами, навчання та експертну підтримку, а також запровадження чітких строків розгляду скарг на дискримінацію.

Також для подальшого гармонійного розвитку системи антидискримінаційного права та враховуючи те, що в майбутньому Україні як країні-кандидату на вступ до ЄС потрібно буде подавати відомості про моніторинг дотримання законодавства, нижче наведено кілька загальних рекомендацій, на які варто звернути увагу уряду України.

3. Розбудувати спроможність органів влади та органів місцевого самоврядування збирати, аналізувати й використовувати дезагреговані дані про дискримінацію, а також реагувати на такі випадки для розвитку політики й заходів запобігання на національному та місцевому рівнях.
4. Посилити регулярну інформаційну й освітню роботу, зокрема, з публічними службовцями, органами правопорядку й суддями для розвитку їхньої спроможності ефективно і вчасно ідентифікувати випадки дискримінації та реагувати на скарги, а також підвищувати спроможність органів влади до рівного й безбар'єрного спілкування.

Таблиця № 4.

| Стандарт (міжнародне зобов'язання)                                                                                                                                                                                                              | Враховано в № 13597                                                                                                                                                | Потребує доопрацювання                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Широкий перелік ознак, включно з СОГІ (транспозиція директив ЄС — 2000/43/ЄС, 2000/78/ЄС, 2006/54/ЄС, 2004/113/ЄС та інших)                                                                                                                     | <b>Частково враховане</b> , у базовий закон пропонується включити СОГІ                                                                                             | Потрібно симетрично включити СОГІ до ККУ, а також розширити перелік захищених ознак у базовому законі, зокрема, додати факт внутрішнього переміщення, наявність статусу ветерана (-ки), ВІЛ-позитивний статус або стан здоров'я тощо.                                                                                                                                         |
| Визначення й заборона множинної дискримінації та дискримінації за асоціацією, заборона відмови від розумного пристосування                                                                                                                      | <b>Не враховане</b>                                                                                                                                                | Додати до визначення форм і проявів дискримінації у статті 1 закону принаймні заборону дискримінації за кількома ознаками (множинну дискримінацію), дискримінацію за асоціацією та відмову від розумного пристосування. Обов'язок надання розумного пристосування як форма захисту від дискримінації має поширюватись на всі сфери суспільного життя, не лише на сферу праці. |
| Ефективні й доступні санкції за різні форми дискримінації та прояви нетерпимості, включно з відповідальністю за розпалювання ворожнечі та злочини на ґрунті нетерпимості, як того вимагають Рамкове рішення ЄС 2008/913/JHA і рекомендації ЄКНР | <b>Частково враховане:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• додана адміністративна санкція до КУпАП;</li> <li>• внесено зміни до статті 161 ККУ</li> </ul> | Ще потрібно: <ul style="list-style-type: none"> <li>• деталізувати всі форми дискримінації у КУпАП; необхідно уточнити строки та процедури;</li> <li>• винести пояснення мотиву нетерпимості не в базовий закон (як нині), а в ККУ; додати СОГІ як мотив у ККУ.</li> </ul>                                                                                                    |

|                                                                                                                                                                                   |                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Перенесення та розподіл тягаря доказування                                                                                                                                        | <b>Не враховано</b>                                                                                      | Потрібно переглянути формулювання статті 81 ЦПК України.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Створення незалежного органу з питань рівності (Єврокомісія)                                                                                                                      | <b>Не враховано</b>                                                                                      | Омбудсман має колізію повноважень. Потрібно або створити окремий орган рівності, або суттєво посилити інституційну спроможність Омбудсмана, встановити строки та процедури з розгляду скарг і ухвалення рішень.                                                                                                                                                                                             |
| Вилучення статей, які криміналізують крайні прояви нетерпимості, з переліку статей приватного обвинувачення, як того вимагає Рамкове рішення ЄС 2008/913/JHA та рекомендації ЄКНР | <b>Частково враховане</b> — вилучено статтю 161 ККУ                                                      | Не враховано щодо статей 115, 121, 122, 126, 127, 129, 300 КК України.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Мотив нетерпимості як обтяжуюча обставина (ЄКНР та ЄСПЛ)                                                                                                                          | <b>Частково враховане</b>                                                                                | Окремо слід додати у статті про хуліганство, легкі тілесні тощо, уніфікувати перелік захищених ознак або визначення мотиву нетерпимості безпосередньо в ККУ.                                                                                                                                                                                                                                                |
| Виконання рішень ЄСПЛ у справах проти України, зокрема, щодо обов'язку ефективного розслідування                                                                                  | <b>Частково враховане</b> (в частині зміни до диспозиції статті 161, вилучення приватного обвинувачення) | Окремо потрібно: <ul style="list-style-type: none"> <li>• розробити СОП для поліції та прокуратури;</li> <li>• спеціалізувати правоохоронців з розслідування ЗГН;</li> <li>• систематично та наскрізно навчати правоохоронців і суддів щодо розпізнавання, розслідування та покарання за ЗГН;</li> <li>• проводити моніторинг за такими справами;</li> <li>• виконати шість справ проти України.</li> </ul> |

|                                                     |  |                                                                                                                                                                              |
|-----------------------------------------------------|--|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Збирання, аналіз і використання даних (FRA та ЄКНП) |  | Окремо має розвиватися система збирання даних — потрібні зміни до вимог Кабінету Міністрів України щодо наборів та прозорості даних, ЄДДР та єдиного реєстру судових рішень. |
|-----------------------------------------------------|--|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|