

ДОСЛІДНИЦЬКА СЛУЖБА ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА БІБЛІОТЕКА НБУВ



Законодавча діяльність в Україні: громадське обговорення

/ моніторинг інформаційного поля /

№ 11 (листопад 2025)

КИЇВ 2025

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

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

№ 11 (листопад 2025)

Укладачі:

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

Законодавча діяльність в Україні: громадське обговорення / Дослідницька служба
Верховної Ради України, Національна юридична бібліотека НБУВ.
Київ, 2025. Вип. 11

ЗМІСТ

ПУБЛІЧНА ВЛАДА

Присвоєння почесних звань членам сімей учасників бойових дій	3
--	---

ПРАВОВА ПОЛІТИКА

Оцінка ефективності діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції	7
Захист прав і свобод людини і громадянина під час примусового виконання рішень	9
Добровільне виконання судового рішення	11
Документи у справах про усиновлення	13

ЕКОНОМІЧНА ТА ФІНАНСОВА ПОЛІТИКА

Компенсація інвестицій через податки	13
Оподаткування банків податком на прибуток підприємств	19
Оподаткування об'єктів нежитлової нерухомості	23

СОЦІАЛЬНА ТА ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

Особливості трудових відносин на період дії режиму воєнного стану	25
Базова соціальна допомога	29

ГАЛУЗЕВА ПОЛІТИКА

Формування фонду захисних споруд цивільного захисту, створення класів та центрів безпеки	29
---	----

Присвоєння почесних звань членам сімей учасників бойових дій

Матеріал на сайті «Юридична Газета online»

Про автора: Єлизавета Коробейнікова, адвокатка АО «Актум»

Проект змін до Закону про державні нагороди: правові аспекти визначення орденів для родин бійців

Повномасштабна війна, що триває вже понад три роки, докорінно змінила соціальну структуру українського суспільства. Поряд із безпосередніми учасниками бойових дій, неймовірно навантаження несе і їхнє найближче оточення – сім'ї, які залишаються в тилу, підтримують, виховують дітей, організовують побут і часто переживають втрату чи поранення своїх рідних.

Попри існування державної системи соціального захисту учасників бойових дій, правовий статус членів їхніх родин залишається фрагментарним. У цій ситуації 26 вересня 2025 року у Верховній Раді зареєстровано законопроект № 14079 «Про внесення змін до Закону України «Про державні нагороди України» щодо присвоєння почесних звань членам сімей учасників бойових дій», який передбачає запровадження почесного звання «Сім'я учасника бойових дій» як знак подяки та визнання внеску сімей учасників бойових дій у справу захисту незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України.

Означений законопроект є не лише символічним, а й важливим юридичним кроком у напрямі визнання внеску родин у захист держави.

Що пропонує законопроект?

Законопроектом пропонується:

- Внести зміни до статті 10 Закону України «Про державні нагороди України», доповнивши її новим абзацом, яким передбачається встановлення почесного звання України «Сім'я учасника бойових дій».
- Викласти частину другу статті 10 у новій редакції, визначивши, що поряд з існуючими почесними званнями, які здебільшого присвоюються за професійні чи трудові досягнення, деякі почесні звання також присвоюються за значний особистий внесок у захист державних інтересів України.
- Доповнити Закон новою статтею 10-1, якою встановлюються правові підстави, порядок та коло осіб, що мають право на отримання почесного звання «Сім'я учасника бойових дій».

Передбачено, що відзнака надаватиметься:

- Членам сімей першого ступеня споріднення учасників бойових дій (батьки, діти та подружжя – чоловік/дружина);
- За відповідною письмовою заявою учасника бойових дій одній особі, яка не перебуває у шлюбі з заявником, але на момент подання заяви або присвоєння почесного звання проживала з ним однією сім'єю, була пов'язана спільним побутом та/або мала взаємні права та обов'язки, що мають характер сімейних (фактично «цивільним») дружинам або чоловікам.

Присвоєння почесного звання «Сім'я учасника бойових дій» відбуватиметься у порядку, визначеному Положенням про почесне звання, яке розробляється та затверджується у встановленому Законом порядку.

Порівняльний аналіз змін

БУЛО	СТАНЕ
Закон України «Про державні нагороди України» (Відомості ВРУ, 2000 р., №21, ст. 162 із наступними змінами)	
Стаття 10. Почесні звання України Встановлюються такі почесні звання України: ... «Мати-героїня» Норма відсутня Почесні звання України присвоюються особам, які працюють у відповідній галузі економічної та соціально-культурної сфери, як правило, не менше десяти років, мають високі трудові досягнення і професійну майстерність, якщо інше не встановлено положенням про почесне звання України...	Стаття 10. Почесні звання України Встановлюються такі почесні звання України: ... «Мати-героїня» «Сім'я учасника бойових дій» Почесні звання України присвоюються особам, які працюють у відповідній галузі економічної та соціальнокультурної сфери, як правило, не менше десяти років, мають високі трудові досягнення і професійну майстерність, а також за значний особистий внесок у захист державних інтересів України, якщо інше не встановлено положенням про почесне звання України...
Норма відсутня	Стаття 10-1. «Сім'я учасника бойових дій» Почесне звання «Сім'я учасника бойових дій» присвоюється членам сімей учасників бойових дій, які проходять або проходили військову службу у Збройних Силах України, Державній прикордонній службі України, Національній поліції України, інших військових формуваннях, утворених відповідно до законів України, Службі безпеки України, Службі зовнішньої розвідки України, Державній службі

	спеціального зв'язку та захисту інформації України, або загинули чи потрапили в полон під час виконання обов'язків із захисту незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України як форма визнання з боку держави внеску сімей учасників бойових дій у справу захисту незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України при проведенні заходів, необхідних для забезпечення оборони України, захисту безпеки населення та інтересів держави у зв'язку з військовою агресією російської федерації проти України. Почесне звання присвоюється за заявою учасника бойових дій – особам, визначеним ним у письмовій заяві, з числа членів сім'ї першого ступеня споріднення, із можливістю додаткового зазначення однієї особи, яка не перебуває у шлюбі з заявником, але на момент подання заяви або присвоєння почесного звання проживала з ним однією сім'єю, була пов'язана спільним побутом та/або мала взаємні права та обов'язки, що мають характер сімейних. У разі відсутності відповідної заяви, таке звання присвоюється усім членам сім'ї заявника першого ступеня споріднення. Форма, опис та порядок подання заяви про присвоєння почесного звання для сімей учасників бойових дій встановлюється у положенні про почесне звання України.
--	---

Соціально-правове значення ініціативи

- Моральне визнання і суспільна підтримка. Запровадження такого звання має насамперед гуманістичну мету – публічне визнання родин, які несуть тягар війни разом із військовими. Держава демонструє, що цінує не лише подвиг захисника, а й стійкість його родини – матері, яка чекає сина, дружини, що доглядає та утримує дітей, батька, який підтримує родину.

- Правова визначеність статусу родини. Чинне законодавство містить розрізнені норми щодо пільг сімей учасників бойових дій (Житловий кодекс, Закон «Про статус ветеранів війни», Бюджетний кодекс). Проте єдиний юридичний статус, що визнаний на рівні державної нагороди, відсутній. Новий закон усуне цю прогалину, створивши чітку правову категорію, на яку можна буде посилалися при розробленні інших актів.

- Підвищення довіри до держави та формування політики пам'яті. Звання стане частиною державної політики пам'яті, аналогічної до практики багатьох країн НАТО, де родини ветеранів мають офіційний почесний статус. Це сприятиме консолідації суспільства, зменшенню соціальної напруги та формуванню єдиного образу родини як тилу нації.

- Передумова для майбутніх соціальних гарантій. Юридичне закріплення статусу – це перший крок до створення системи адресної підтримки сімей військових. У майбутньому це звання може бути використане як критерій для:

- отримання додаткових соціальних виплат чи компенсацій;
- переваг при працевлаштуванні або вступі до навчальних закладів;
- доступу до реабілітаційних та освітніх програм.

Варто зазначити, що у багатьох державах існують подібні форми відзначення. Так, у США – статус Gold Star Family для сімей загиблих військових, що дає моральне та матеріальне визнання. У Польщі – спеціальний почесний знак для родин учасників збройних формувань. В Ізраїлі – державні церемонії та статус «родини полеглого» з правом на державні пільги. Отже, Україна, запроваджуючи аналогічне звання, фактично гармонізує своє законодавство з міжнародними стандартами у сфері військово-громадянських відносин.

Проблемні питання та ризики реалізації

Відсутність чіткої правової конкретики. Проєкт поки не містить детального опису процедур присвоєння, підстав для позбавлення звання чи його поновлення. Це створює ризик суб'єктивності рішень та різного трактування норм у майбутньому.

Можливі конфлікти всередині родини. Питання, кому саме присвоюється звання (одному члену сім'ї чи всім), може викликати юридичні спори. Законопроект пропонує надавати звання особі, визначеній самим учасником бойових дій, але у разі його смерті – всім членам родини першого ступеня. Необхідне чітке регулювання, щоб уникнути колізій.

Відсутність матеріальної складової. Без передбачення бодай мінімальних соціальних бонусів або державної підтримки існує ризик, що звання залишиться чисто символічним, а не дієвим правовим механізмом.

Бюджетні ризики. Якщо до звання в подальшому будуть прив'язані пільги, слід завчасно передбачити фінансування, щоб уникнути ситуацій «порожніх обіцянок».

Необхідність узгодження з іншими актами. Введення нового звання потребує коригування низки законів: про соціальний захист ветеранів, про статус військовослужбовців, про пенсійне забезпечення тощо. Без цього – ризик дублювання або суперечностей у правозастосуванні.

Рекомендації щодо вдосконалення законопроекту

Визначити юридичну процедуру присвоєння. Прописати порядок подання документів, орган, що приймає рішення, строки розгляду та механізм оскарження.

Передбачити символічні або соціальні пільги. Право на першочергове обслуговування у ветеранських центрах, участь у державних програмах підтримки родин військових тощо.

Забезпечити публічний реєстр нагороджених. Це забезпечить прозорість і довіру до системи державних відзнак.

Врегулювати питання спадковості статусу. Врегулювати питання чи зберігається звання після смерті нагородженої особи, чи воно є особистим.

Забезпечити узгодженість із Законом «Про статус ветеранів війни» задля уникнення дублювання понять «член сім'ї учасника бойових дій» і «член сім'ї загиблого (померлого) ветерана».

Почесне звання є особливою формою відзначення громадян, передбаченою статтями 4 і 5 Закону України «Про державні нагороди України». Воно не є правом власності чи матеріальною виплатою, однак надає особі державне визнання особливих заслуг у певній сфері суспільного життя. Тобто, звання «Сім'я учасника бойових дій» покликане стати морально-правовим інструментом легітимізації внеску родин у спільну оборону, подібно до того, як існують почесні звання для освітян, митців чи медиків.

На відміну від статусу члена сім'ї загиблого (який має соціальні гарантії, пільги, компенсації), почесне звання матиме символічний і репутаційний характер, але водночас може стати підґрунтям для подальшого розширення правової бази пільг і соціальних гарантій.

Можна стверджувати, що прийняття законопроекту забезпечить офіційне визнання внеску сімей військовослужбовців – учасників бойових дій, сприятиме формуванню культури суспільної подяки та поваги, позитивно вплине на морально-психологічний стан військовослужбовців і їхніх близьких, стане важливим елементом державної політики підтримки українського війська.

Отже, законопроект № 14079 – це важлива ініціатива в плані суспільного визнання ролі сімей учасників бойових дій, утім його ефективність залежатиме від точності термінології, чіткості процедур та узгодженості з соціальним законодавством. (<https://yur-gazeta.com/publications/sferi-praktiki/viyskove-pravo/proekt-zmin-do-zakonu-pro-derzhavni-nagorodi-pravovi-aspekti-viznachennya-ordeniv-dlya-rodin-biyciv.html>). – 2025. – 24.11).

ПРАВОВА ПОЛІТИКА

Оцінка ефективності діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції

Матеріал на сайті «Центр політико-правових реформ»

Ігнорування верховенства права зараз може вдарити у майбутньому

Подія

13 листопада у Верховній Раді зареєстрований законопроект № 14209 «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо забезпечення проведення зовнішньої незалежної оцінки ефективності діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції» (далі – Проект Закону).

Проект Закону, як впливає з пояснювальної записки до нього, розроблено з метою вдосконалення порядку проведення зовнішньої незалежної оцінки ефективності діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – НАЗК, оцінка) шляхом делегування повноважень щодо затвердження критеріїв та методики оцінювання безпосередньо Комісії з проведення незалежної оцінки ефективності діяльності НАЗК (далі – Комісія).

Проектом Закону пропонується, зокрема:

1) внести зміни до Закону України «Про запобігання корупції», якими:

– визначити, що повноваження Голови НАЗК припиняються Кабінетом Міністрів України (далі – КМУ) достроково у разі наявності висновку Комісії не лише про неефективність такої діяльності, а й *про неналежне виконання обов’язків Головою НАЗК*;

– рішення про початок формування Комісії ухвалює КМУ не пізніше ніж за 30 календарних днів до закінчення дворічного строку з дати затвердження останнього звіту зовнішньої незалежної оцінки (аудиту) ефективності діяльності НАЗК (як відомо, такий звіт було опубліковано 24 липня 2023 року);

– Комісія у місячний строк після затвердження її персонального складу затверджує та оприлюднює критерії та методику проведення оцінювання ефективності діяльності НАЗК, виходячи із повноважень, покладених на це агентство відповідно до закону, зокрема критерії визнання неналежним виконання обов’язків Головою НАЗК та критерії неефективності діяльності НАЗК (за чинним законом це повноваження здійснює КМУ);

2) передбачити у Прикінцевих положеннях обов’язок після набрання чинності цим Законом:

– КМУ – протягом п’яти робочих днів – розпочати формування персонального складу Комісії;

– Секретаріату КМУ – у тижневий строк – надати КМУ перелік донорів, які протягом останніх двох років надавали Україні міжнародну технічну допомогу у сфері запобігання і протидії корупції;

– Комісії – протягом восьми місяців – ухвалити висновок зовнішнього незалежного оцінювання ефективності діяльності НАЗК.

Таким чином, за негативного для чинного Голови НАЗК розгортання подій, його повноваження можуть бути припинені приблизно на один рік раніше завершення чотирирічного строку, на який його було призначено.

Оцінка ЦППР

Центр політико-правових реформ у цілому підтримує Проєкт Закону, за винятком його положень, згідно з якими повноваження Голови НАЗК можуть бути припинені КМУ достроково протягом восьми місяців з дня набрання чинності цим Законом у разі наявності висновку Комісії про неналежне виконання обов’язків Головою НАЗК.

Дійсно, аналогічні положення є і в інших законах.

Наприклад, Закон «Про Національне антикорупційне бюро України» (далі – НАБУ) (ст. 6) передбачає, що «Директор Національного бюро звільняється з посади в разі... наявності висновку Комісії з проведення зовнішньої незалежної оцінки (аудиту) ефективності діяльності Національного бюро, передбаченої статтею 26 цього Закону, про неефективність діяльності Національного бюро та *неналежне виконання обов’язків його Директором*».

Також і згідно із Законом «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» (далі – АРМА) (ст. 3): «Голова Національного агентства звільняється з посади у разі... наявності висновку зовнішнього незалежного оцінювання (аудиту) ефективності діяльності Національного агентства відповідно до статті 12 цього Закону про неефективність діяльності Національного агентства або про *неналежне виконання обов’язків Головою Національного агентства*». По суті, ідеться про дисциплінарну відповідальність керівників указаних органів.

Проте, відмінність ситуації полягає у тому, що і Директор НАБУ, і Голова АРМА з самого початку обіймали свої посади, знаючи про те, що можуть бути звільнені з них у разі встановлення аудитом факту не лише неефективної діяльності відповідної установи, а й неналежного виконання обов’язків персонально ними. Отже, вони мали можливість спрогнозувати таку ситуацію і вживати заходів для визначення не лише критеріїв ефективної діяльності, відповідно, НАБУ та АРМА, а й критеріїв належного виконання своїх обов’язків та приділити цьому потрібну увагу.

Натомість голові НАЗК критерії, за якими буде оцінюватись належне виконання ним посадових обов’язків, наразі невідомі, тому він позбавлений можливості планувати свою діяльність,

зважаючи на майбутню оцінку. Іншими словами, реформа НАЗК, запропонована законопроектом № 14209, має враховувати вимоги принципів юридичної визначеності та незворотності дії закону в часі.

У відомій Доповіді Венеційської Комісії «Верховенство права» (Венеція, 25–26 березня 2011 року) зазначено, що держава «зобов’язана дотримуватись законів (the laws), які запровадила, і застосовувати їх у передбачуваний спосіб та з логічною послідовністю. Передбачуваність означає, що закон має бути, за можливості, проголошений наперед – до його застосування, та має бути передбачуваним щодо його наслідків: він має бути сформульований з достатньою мірою чіткості, аби особа мала можливість скерувати свою поведінку».

Відповідно до ст. 58 Конституції закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом’якшують або скасовують відповідальність особи. Як вказує Конституційний Суд України, це означає, що вони поширюють свою дію тільки на ті відносини, які виникли після набуття законами чи іншими нормативно-правовими актами чинності.

Закріплення цього принципу на конституційному рівні є гарантією стабільності суспільних відносин, зокрема відносин між державою і громадянами, породжує у громадян впевненість у тому, що їхнє існуюче становище не буде погіршене прийняттям більш пізнього закону чи іншого нормативно-правового акту.

Таким чином, послідовність зазначеної реформи НАЗК, яка може зачепити, очевидно, не лише конкретну персону її керівника, а керівництво НАЗК та його підрозділами взагалі, вплинути на інші важливі питання діяльності цієї інституції, повинна бути такою:

- спочатку ухвалюється і набуває чинності Закон, що передбачає можливість припинення повноважень Голови НАЗК достроково у разі наявності висновку Комісії про неналежне виконання обов’язків Головою НАЗК;
- далі визначаються нові критерії ефективності діяльності НАЗК і належного виконання обов’язків його Головою;
- потім спливає два роки після проведення чергової зовнішньої незалежної оцінки ефективності діяльності НАЗК;
- лише після цього Комісія, за наявності підстав, може надати висновок про ефективність чи неефективність діяльності НАЗК та належне чи неналежне виконання обов’язків Головою НАЗК.

Невиконання у правовій державі такої послідовності загрожує скасуванням акту КМУ про дострокове припинення повноважень Голови НАЗК як такого, що спрямований на підрид визначеного рівня його незалежності, гарантованої чинним законом, – на підставі рішення Європейського суду з прав людини або рішення Конституційного Суду України.

І взагалі, як би не видавалося за доцільне негайно виправити помилку (допущену чи законодавцем, чи урядом, чи Головою НАЗК), не можна робити це шляхом ігнорування вимог верховенства права. (<https://pravo.org.ua/analytical-materials/shhotyzhnevyyj-analiz-11-17-lystopada-2025-roku/>). – 2025. – 17.11).

Захист прав і свобод людини і громадянина під час примусового виконання рішень

Матеріал на сайті «Національна асоціація адвокатів України»

Пропозиції та зауваження Національної асоціації адвокатів України до проекту Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо посилення захисту прав і свобод людини і громадянина під час примусового виконання рішень (реєстр. № 13677 від 21.08.2025)

НААУ опрацювала проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо посилення захисту прав і свобод людини і громадянина під час примусового виконання рішень (реєстр. № 13677 від 21.08.2025).

За результатами опрацювання НААУ вважає за доцільне висловити таку позицію.

У статті 129-1 Конституції України визначено, що судові рішення, яке набрало законної сили, є обов'язковим для виконання.

Загальні норми виконання судових рішень в Україні визначаються у Законі України «Про виконавче провадження» та інших актах законодавства. Виконання відбувається на підставі виконавчого документа, який видається судом, а примусове виконання здійснюється органами державної виконавчої служби (державними виконавцями) та у законодавчо передбачених випадках приватними виконавцями, правовий статус та організація діяльності яких встановлюються у Законі України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» (далі – Закон).

Згідно з частинами 1, 2 статті 5 Закону державний виконавець, приватний виконавець під час здійснення професійної діяльності є незалежними, керуються принципом верховенства права та діють виключно відповідно до закону. Забороняється втручання державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, політичних партій, громадських об'єднань, інших осіб у діяльність державного виконавця, приватного виконавця з примусового виконання рішень.

Завданням органів Державної виконавчої служби та приватних виконавців є повне, своєчасне і неупереджене виконання рішень, примусове виконання яких передбачене у законі.

Законопроект № 13677 був розроблений для вдосконалення чинного законодавства для запобігання порушення прав і свобод людини і громадянина.

Разом із тим наголошуємо на своїх застереженнях щодо таких норм у вказаному законопроекті:

- у частині 4 статті 19 Сімейного кодексу України передбачається участь органів опіки та піклування під час розгляду подань / заяв державних виконавців, поданих до суду під час примусового виконання судових рішень за участю дитини;

- у статті 13 Закону України «Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю» передбачається, що суб'єкти соціальної роботи із сім'ями, дітьми та молоддю беруть участь у вчиненні виконавчих дій відповідно до Закону України «Про виконавче провадження».

Згідно з вимогами чинного законодавства України вказані державні органи та установи беруть участь під час розгляду судових справ за участі неповнолітніх та/або в яких вирішується питання прав та/чи обов'язків щодо неповнолітніх, за результатом розгляду судами виносяться рішення.

Тому зазначаємо, що долучення вказаних органів ще й до етапу виконання судових рішень не є тим кроком, який сприятиме їх вчасному, фактичному й повному виконанню.

Виконання судових рішень не повинно мати перепони у вигляді бюрократичної зарегульованості. Державний або приватний виконавець повинен мати право самостійно визначати – коли, кого і на якій стадії залучати до участі в проведенні виконавчих дій. Якщо певні судові рішення стосуються соціальних питань, як-то визначення місця проживання дитини або забезпечення спілкування дитини з кимось з батьків, то сторони виконавчого провадження згідно з чинним законодавством мають право подавати клопотання для залучення у виконавчих діях того чи іншого спеціаліста – як працівників соціальних служб, так і психологів.

Тому віднесення працівникам соціальних служб до функціональних обов'язків участі у здійсненні виконавчих дій може стати бюрократичною перепорою, бо замість безпосередньо проведення виконавчих дій, виконавець буде очікувати представників соціальних служб, незалежно від того, чи сприятиме їхня присутність виконанню судового рішення.

Крім того, НААУ **пропонує розширити вже наявні механізми** задля збільшення ефективності розгляду судових спорів з немайновими вимогами, у тому числі за участі неповнолітніх осіб, та виконання надалі судових рішень, у тому числі:

- законодавчо встановити **чіткі граничні терміни розгляду судових справ щодо та/або за участі неповнолітніх осіб;**

- **збільшити розміри** штрафів за ухилення від виконання судового рішення;

- законодавчо розширити заходи з процесуального примусу задля фактичного повного виконання судових рішень. Як приклад, передбачити **додаткові обмеження прав боржників** за аналогією зі справами за ухилення від сплати аліментів, наприклад встановити заборону на управління транспортними засобами за ухилення від виконання рішення суду.

Як приклад, невиконання судового рішення одним з батьків, який не привозить дитину на побачення з іншим батьком. Накладення за поданням виконавця штрафу у значному розмірі органом суду за невиконання судового рішення сприяло б його майбутньому виконанню та/або вирішенню питання в мирному (позасудовому) порядку між сторонами спору. Слід наголосити, що попри наявність у Кримінальному кодексі України статті 382 «Невиконання судового рішення» вона не має широкого застосування, і, як наслідок, відсутня позитивна практика притягнення до відповідальності за невиконання судового рішення. А впровадження грошового штрафу, зі свого боку, мало б для винної сторони реальні наслідки за ухилення від виконання судового рішення.

Крім того, застерігаємо щодо включення у статтю 48 Закону України «Про виконавче провадження» частини 9, яка передбачає для фізичних осіб – боржників, на рахунки яких накладено арешт, право здійснювати *видаткові операції з поточного / платіжного рахунку на суму в розмірі, що протягом одного календарного місяця не перевищує двох розмірів мінімальної заробітної плати, встановленої у законі про Державний бюджет України на 1 січня поточного календарного року*. Вважаємо цю норму такою, яка протирічить як загальним нормам Конституції України та чинних законів України з примусового виконання рішень суду, так і надає фізичним особам – боржникам прямий механізм для виведення коштів зі своїх рахунків та ухилення від виконання рішень суду, які набрали законної сили.

Також Національна асоціація адвокатів України звертає увагу на чинний до цього часу мораторій на звернення стягнення виконавцем на пенсію, а саме: відповідно до підп. 3 п. 10-2 Прикінцевих та перехідних положень Закону України «Про виконавче провадження» тимчасово, на період до припинення або скасування воєнного стану в Україні, припиняється звернення стягнення на пенсію, стипендію. Таким чином, внаслідок такого мораторію значна категорія 3 боржників перебуває у так званому «розслабленому стані» через відсутність у виконавця інших механізмів для повного й фактичного виконання судового рішення. **Тому скасування такого мораторію матиме позитивні наслідки** – відповідачі розумітимуть, що краще ми підемо на мирову угоду ще на стадії судового розгляду справи, не доводячи питання боргового зобов'язання до стадії виконавчого провадження. У разі скасування мораторію в державу збільшиться потік інвестицій, покращиться інвестиційний клімат, адже кожен кредитор буде розуміти, що в разі неповернення коштів він швидко їх поверне шляхом звернення до суду, бо в країні працює законодавча база для повного виконання судових рішень. (https://unba.org.ua/assets/uploads/publications/ZP_13677.pdf). – 2025. – 26.11).

Добровільне виконання судового рішення

Матеріал на сайті «Національна асоціація адвокатів України»

Добровільне виконання рішень: як збалансувати інтереси стягувача і боржника

Для забезпечення виконання судових рішень та запобігання зловживанням з боку стягувачів необхідні реальні механізми. Такими можуть стати обов'язкове зазначення актуальних

банківських реквізитів позивача, удосконалення механізму добровільної сплати та покладення витрат на стягувача у разі безпідставного повторного стягнення.

На це звернули увагу у Комітеті НААУ з питань електронного судочинства та кібербезпеки адвокатської діяльності за підсумками аналізу проектів законів:

- № 14108-1 від 15.10.2025 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо добровільного виконання рішень про стягнення грошових коштів»;
- № 14108-2 від 21.10.2025 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення можливості добровільного виконання судового рішення».

Обидва документи спрямовані на врегулювання окремої процедури добровільного виконання рішень про стягнення коштів без відкриття виконавчого провадження або до його початку. Пропонується уточнити порядок перерахування сум боргу, а також визначити необхідність обов'язковості зазначення банківських реквізитів сторін як гарантії належного виконання судового рішення. Зокрема, передбачається визначення банківських реквізитів позивача як обов'язкового реквізиту позовної заяви, що має полегшити ідентифікацію рахунку для погашення боргу.

Так, проект Закону № 14108-1 пропонує дозволити боржнику добровільно перераховувати кошти на депозитний рахунок державного чи приватного виконавця за місцем проживання або місцезнаходженням боржника до відкриття виконавчого провадження. А проект 14108-2 встановлює семиденний строк для добровільного виконання рішення після набрання ним законної сили, протягом якого боржник може здійснити оплату без застосування примусових заходів.

У Комітеті НААУ наголосили, що за чинних обмежень НБУ щодо розрахунків у більшості випадків єдиним реальним способом виконання рішення про стягнення коштів є безготівковий переказ із рахунку боржника на рахунок стягувача. Відмова стягувача надати актуальні банківські реквізити фактично унеможливує добровільну сплату і змушує боржника виконувати рішення у примусовому порядку з додатковими витратами. Посилаючись на позицію Верховного Суду щодо прострочення кредитора та доктрину *venire contra factum proprium*, адвокати підкреслили, що суперечлива поведінка стягувача є недобросовісною і не може слугувати підставою для ініціювання виконавчого провадження. Саме тому в НААУ підтримали ідею визначення банківських реквізитів позивача як обов'язкового реквізиту позовної заяви або, за їх відсутності, зазначення бажаного способу виконання рішення.

Аналізуючи проект № 14108-1, у Комітеті позитивно оцінили передбачену ним можливість добровільного перерахування боргу на депозитний рахунок державного чи приватного виконавця до відкриття виконавчого провадження як прозорий механізм виконання. Водночас необхідно закріпити, що у разі добровільного виконання рішення до моменту відкриття виконавчого провадження (як шляхом переказу на рахунок стягувача, так і на депозит виконавця) усі витрати пов'язані із примусовим виконанням, включно з виконавчим збором чи винагородою приватного виконавця, мають покладатися на стягувача, якщо він безпідставно ініціює повторне стягнення. Такий підхід, на думку Комітету, унеможливить подвійне стягнення та захистить боржника, який діяв добросовісно.

Щодо проекту № 14108-2 у НААУ зауважили, що встановлений семиденний строк для добровільного виконання рішення після набрання ним законної сили може виявитися формальним у разі недобросовісної поведінки стягувача, зокрема закриття ним банківського рахунку. З метою запобігання таким ситуаціям можна передбачити додаткові запобіжники: у разі звернення до примусового виконання до заяви про відкриття виконавчого провадження стягувач повинен додавати актуальну банківську довідку про рахунок та підтвердження надсилання копії заяви разом із довідкою боржнику через підсистему «Електронний суд» або цінним листом з описом вкладення. Це, на переконання НААУ, має забезпечити реальну можливість добровільної сплати та справедливий розподіл витрат. (<https://unba.org.ua/news/11029-dobrovil-ne-vikonannya-rishen-yak-zbalansuvati-interesi-styaguvacha-i-borzhnika.html>). – 2025. – 25.11).

Документи у справах про усиновлення

Матеріал на сайті «Національна асоціація адвокатів України»

НААУ застерігає від розширення доступу до медичних даних у справах про усиновлення

У Верховній Раді запропонували спростити процедуру усиновлення дитини, зокрема – скасувати вимогу до заявника подавати медичний висновок про свій стан здоров'я. Такий документ орган опіки та піклування може отримати безпосередньо з електронної системи охорони здоров'я.

На прохання Комітету Верховної Ради з питань гуманітарної та інформаційної політики у Національній асоціації адвокатів України проаналізували відповідний проект Закону № 14106 від 08.10.2025 «Про внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України щодо уточнення вимог до документів у справах про усиновлення» та надали зауваження і пропозиції.

Законопроект покликаний усунути низку практичних проблем, пов'язаних із чинною вимогою подавати медичний висновок у паперовій формі. По-перше, відсутній єдиний механізм перевірки достовірності таких документів, що створює ризики використання підроблених довідок. По-друге, відбувається дублювання процедур – адже висновок подається і самим заявником, і в процесі підготовки висновку органом опіки та піклування.

Задля усунення цих недоліків пропонується передати органам опіки та піклування повноваження формувати медичні висновки на підставі відомостей, отриманих з електронної системи охорони здоров'я, із подальшою інтеграцією інформації до Єдиної інформаційної системи Міністерства соціальної політики України. Очікується, що це зменшить адміністративне навантаження, усуне дублювання процедур та забезпечить достовірність даних, які використовуються судами під час розгляду справ про усиновлення.

Водночас у Комітеті НААУ з питань цивільного права та процесу застерігають, що дані про стан здоров'я громадян є конфіденційними і охороняються законом. Доступ до них мають лише визначені законом особи у виняткових випадках і з дотриманням спеціальної процедури. Надання такого доступу органам опіки може створити ризики витоку інформації, що буде непропорційним до заявленої мети законопроекту.

Як альтернативу адвокати пропонують запровадити реєстр виданих медичних висновків із нанесенням QR-коду на кожен документ. Такий механізм дозволив би органам опіки перевіряти достовірність документів за аналогією з верифікацією нотаріальних бланків. (<https://unba.org.ua/news/10974-naau-zasterigae-vid-rozshirennya-dostupu-do-medichnih-danih-u-spravah-pro-usinovlennya.html>). – 2025. – 14.11).

ЕКОНОМІЧНА ТА ФІНАНСОВА ПОЛІТИКА

Компенсація інвестицій через податки

Матеріал на сайті «Національна асоціація адвокатів України»

Пропозиції та зауваження Національної асоціації адвокатів України до проекту Закону про внесення змін до розділу XX «Перехідні положення» Податкового кодексу України щодо компенсації інвестицій через податки (реєстр. № 13415 від 25.06.2025)

НААУ опрацювала проект Закону про внесення змін до розділу XX «Перехідні положення» Податкового кодексу України щодо компенсації інвестицій через податки (реєстр. № 13415 від 25.06.2025).

За результатами опрацювання НААУ вважає за доцільне висловити таку позицію.

Законопроект № 13415 є однією з найбільш масштабних спроб створення системи податкових стимулів для залучення інвестицій у переробну промисловість України. Актуальність ініціативи важко переоцінити: збитки промисловості внаслідок війни становлять до \$ 14 млрд, половину енергетичних потужностей знищено, а потреби відбудови до 2033 року оцінюються у \$ 524 мільярди. В умовах, коли глобальні ланцюги постачання переформатовуються, а залежність від єдиних виробників стає стратегічним ризиком, розвиток власної промислової бази набуває значення національної безпеки.

Законопроект пропонує диференційовану систему податкових пільг залежно від обсягу інвестицій, включаючи звільнення від податку на прибуток до 10 років, звільнення від ПДВ на імпорт обладнання та можливість місцевих пільг із земельного податку.

Враховуючи, що Комітет Верховної Ради з питань фінансів, податкової та митної політики рекомендував прийняти законопроект за основу з доопрацюванням відповідно до ч. 1 ст. 116, Податковий комітет НААУ пропонує конструктивні рекомендації для вдосконалення механізму до другого читання.

Попри прогресивну мету детальний аналіз виявляє системні недоліки, які можуть не просто знизити ефективність програми, а й створити серйозні ризики для інвесторів та державних фінансів.

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ

Запропонована модель ґрунтується на механізмі «компенсації інвестицій через податки» – інвестор, який реалізує проект у переробній промисловості (КВЕД 10–33), отримує право на податкові пільги пропорційно до обсягу вкладених коштів. Адміністрування здійснюватиметься через Реєстр інвесторів, порядок ведення якого визначатиме Кабінет Міністрів України.

Позитивні аспекти, які заслуговують на підтримку

Законопроект правильно фокусується на реальному секторі економіки, виключаючи спекулятивні та соціально небажані сфери (алкоголь, тютюн, азартні ігри). Це відповідає практиці ЄС та політиці охорони здоров'я. Диференціація порогів входу від € 100 тис. дозволяє охопити як МСП, так і великі проекти, створюючи інклюзивність. Звільнення від ПДВ та мита на імпорт обладнання є ефективним інструментом, що знижує початкові капітальні витрати. Можливість для органів місцевого самоврядування встановлювати додаткові пільги із земельного податку створює здорову конкуренцію за інвестора між регіонами.

Концептуально така структура є логічною та відповідає міжнародній практиці регіональної допомоги.

ЗАСТЕРЕЖЕННЯ

1. Інституційна невідповідність регулювання державної допомоги

Найбільш критичним недоліком законопроекту є створення паралельної системи адміністрування державної допомоги поза рамками чинного Закону «Про державну допомогу суб'єктам господарювання». Законопроект передбачає ведення Реєстру інвесторів Міністерством економіки та внесення відповідних норм до Податкового кодексу, тоді як згідно з чинним законодавством та Угодою про асоціацію з ЄС виключну компетенцію у сфері державної допомоги має Антимонопольний комітет України.

Це створює подвійну систему регулювання, де одні й ті самі заходи підтримки можуть підпадати під різні режими контролю залежно від органу, що їх адмініструє. Для бізнесу це означає правову невизначеність щодо дійсності отриманих пільг, можливість оскарження рішень про включення до Реєстру та ризик визнання допомоги несумісною з принципами конкуренції на більш пізньому етапі.

Досвід країн-кандидатів до вступу в ЄС показує, що схеми допомоги, створені поза встановленою інституційною архітектурою, зазвичай не отримують схвалення Європейської

Комісії. Румунія у 2007 році не отримала жодної схваленої схеми через недостатній «послужний список» адміністрування державної допомоги через уповноважений орган. Це призвело до заморожування значних обсягів інвестиційної підтримки та затримок у реалізації проектів.

Крім того, Головне науково-експертне управління Апарату ВРУ у висновку обґрунтовано зазначає, що положення про ведення реєстру, набуття статусу інвестора та форми державної підтримки не належать до предмета регулювання Податкового кодексу, який має регулювати відносини виключно у сфері справляння податків і зборів.

2. Обмежена ефективність податкових канікул

Законопроект як основний інструмент стимулювання пропонує 10-річне звільнення від податку на прибуток за ставкою 18 %. Це так звані «податкові канікули» (tax holidays), які згідно з дослідженнями ОЕСР, МВФ та Світового банку є найменш ефективною формою інвестиційних стимулів. Основна проблема податкових канікул полягає у явищі «надмірності» (deadweightloss) – коли значну частину підтримки отримують інвестори, які здійснили б інвестиції і без пільг. Дослідження 40+ країн показують, що коефіцієнт надмірності для податкових канікул становить 70 – 85 % – тобто на кожні 100 гривень втрачених бюджетних доходів лише 15 – 30 гривень генерують справді додаткові інвестиції.

Для порівняння, пільги на основі витрат демонструють ефективність на рівні \$ 0,76 – 0,81 на долар втрачених доходів для інвестиційних кредитів та прискореної амортизації, а витрати на R&D показують віддачу 1,5 – 2,0х. Натомість податкові канікули – лише \$ 0,20 – 0,30 на долар.

Додатковою проблемою є вразливість податкових канікул до зловживань через трансферне ціноутворення – великі групи компаній можуть штучно концентрувати прибутки в структурах, що користуються пільгами, мінімізуючи загальне податкове навантаження без реального збільшення продуктивних інвестицій.

Особливо критичним є питання сумісності з глобальною податковою реформою ОЕСР PillarTwo, яка встановлює мінімальний ефективний податок 15 % для транснаціональних компаній із доходом понад € 750 мільйонів.

Якщо українська дочірня компанія великої МНП отримає звільнення 0 %, материнська компанія все одно сплатить 15 % через механізм IncomeInclusionRule (IIR) – але до бюджету країни реєстрації, а не України. Це означає, що Україна втрачає податкові надходження без створення реального стимулу для інвестора.

Єдине рішення – запровадження QualifiedDomesticMinimumTop-upTax (QDMTT) на рівні 15 %, що вже передбачено у Національній стратегії доходів до 2030 року.

3. Відсутність інфраструктурної складової

Законопроект фокусується виключно на податкових стимулах без жодних механізмів забезпечення базової інфраструктури для виробництва. Досвід впровадження Закону «Про індустриальні парки» демонструє провал такого підходу: за 11 років із моменту ухвалення Закону було зареєстровано понад 100 парків, але станом на 2024 рік лише 26 – 30 % мають базове інфраструктурне забезпечення, а сукупно створено лише 2,782 робочих місця.

Основною причиною провалу став брак фінансування підключень до електромереж, водопостачання, транспортної інфраструктури. За оцінками учасників ринку, вартість базового підключення виробничого об'єкта становить від 10 до 40 млн грн, що для багатьох інвесторів (особливо МСП) є непереборним бар'єром навіть за наявності податкових пільг.

У воєнних умовах ця проблема загострюється через руйнування половини енергетичних потужностей та періодичні відключення електропостачання. Без гарантованого доступу до енергії запуск нового виробництва стає нереалістичним, перетворюючи податкові пільги на неефективний інструмент. Світовий банк в аналізі постконфліктного відновлення наголошує, що податкові пільги можуть бути ефективними лише після вирішення базових інфраструктурних проблем.

4. Ризики дискреційного адміністрування

У законопроекті делегується Кабінету Міністрів України визначення порядку ведення Реєстру інвесторів, контролю за відповідністю проектів встановленим вимогам та звітування. При цьому сам Закон не встановлює вичерпного переліку критеріїв включення до Реєстру, процедури прийняття рішень та механізмів оскарження відмов.

Така конструкція створює простір для дискреційних рішень посадових осіб, що згідно з методологією ОЕСР та рекомендаціями Світового банку є основним корупційним ризиком у системах інвестиційних стимулів. Дослідження показують, що найменш вразливими до зловживань є схеми з автоматичною кваліфікацією («as-of-right»), де дотримання об'єктивних критеріїв, визначених безпосередньо в законі, автоматично надає право на підтримку.

Водночас питання прозорості Реєстру в умовах воєнного стану потребує виваженого підходу. Публічне розкриття детальної інформації про локацію виробничих об'єктів може створювати ризики для національної безпеки. Натомість повна відсутність прозорості створює середовище для зловживань. Тому необхідний диференційований підхід: під час воєнного стану забезпечити контроль через закриті механізми, а після його завершення перейти до стандартів публічної прозорості, що діють у країнах ЄС.

5. Відсутність секторальних пріоритетів

У законопроекті не міститься механізмів запобігання «захопленню» програми нецільовими секторами. Досвід програми «Доступні кредити 5–7–9 %» показав, що за відсутності жорстких секторальних квот 48 – 54 % коштів було спрямовано до сільського господарства замість цільової переробної промисловості.

Крім того, у законопроекті передбачається однакова інтенсивність підтримки для низькотехнологічних (текстиль, харчова промисловість) та високотехнологічних секторів (фармацевтика, електроніка, машинобудування), хоча останні створюють значно більші позитивні екстерналії для економіки через інновації та трансфер технологій. Прогнозовані показники впливу (+1,72 % ВВП) виглядають дещо оптимістично з огляду на типову надмірність податкових канікул та досвід аналогічних програм в інших країнах.

ВПЛИВ НА АДВОКАТСЬКУ ПРАКТИКУ

Впровадження системи податкових стимулів для переробної промисловості створить новий сегмент юридичних послуг на перетині податкового, корпоративного та адміністративного права.

Адвокати відіграватимуть ключову роль у супроводженні процедур включення до Реєстру інвесторів, що включатиме підготовку пакетів документів, структурування інвестиційних проектів для відповідності критеріям та представництво інтересів у відносинах з адміністративними органами.

Податкове консультування розшириться через необхідність розрахунку обсягів пільг, ведення спеціалізованого обліку та подання звітності. Очікується збільшення податкових спорів щодо правильності застосування пільг.

Адміністративне судочинство поповниться справами про оскарження рішень про відмову у включенні до Реєстру або про виключення з нього. У довгостроковій перспективі можливе виникнення спорів щодо сумісності наданої допомоги з вимогами законодавства ЄС про державну допомогу.

РЕКОМЕНДАЦІЇ ТА ПРОПОЗИЦІЇ КОНКРЕТНИХ ПОПРАВОК

Для перетворення законопроекту на ефективний інструмент розвитку промисловості НААУ пропонує такі поправки до другого читання.

Пропозиція № 1: забезпечення інституційної узгодженості із системою контролю державної допомоги

Що змінити:

- вилучити з п. 75 підрозділу 10 розділу XX ПКУ положення підпунктів 75.1.1 – 75.1.4, які стосуються організаційних та правових засад державної підтримки (ведення реєстру, набуття статусу інвестора, вимог до інвестиційних проектів, контролю);

- внести відповідні зміни до Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання», передбачивши окремий розділ про інвестиційну допомогу для переробної промисловості з наданням АМКУ виключних повноважень щодо адміністрування Реєстру.

Європейська практика державної допомоги базується на принципі єдиного уповноваженого органу (singlenationalauthority), що забезпечує узгодженість політики та можливість ефективного нагляду. Польща, Румунія та Чехія успішно імплементували схеми регіональної допомоги саме через створення спеціалізованих підрозділів у рамках органів конкуренції, а не паралельних структур.

Це усуне правову невизначеність для інвесторів щодо дійсності отриманих пільг та забезпечить відповідність зобов'язанням України за Угодою про асоціацію з ЄС. Крім того, така структура відповідає зауваженням ГНЕУ Апарату ВРУ про невідповідність організаційних норм предмету регулювання Податкового кодексу.

Пропозиція № 2: доповнення податкових канікул інструментами на основі витрат

Що змінити: доповнити п. 75.1.2 ПКУ новими підпунктами:

- «3) право на інвестиційний податковий кредит у розмірі 25 відсотків вартості придбаного нового виробничого обладнання, що підлягає віднесенню на витрати у звітному періоді, у якому таке обладнання введено в експлуатацію;

- право на застосування прискореної амортизації в розмірі 200 відсотків від норм, встановлених у п.п. 138.3.3 п. 138.3 ст. 138 ПКУ, для об'єктів основних засобів, придбаних у рамках реалізації інвестиційного проекту у сфері переробної промисловості;

- право на супер вирахування витрат на дослідження та розробки в розмірі 150 відсотків для платників податків, які здійснюють діяльність у високотехнологічних секторах (КВЕД 20–21, 26–30).».

При цьому зберегти можливість обрання інвестором між звільненням від податку на прибуток (підп.2) АБО комбінацією інструментів на основі витрат (підпункти 3 – 5).

Міжнародні дослідження (ОЕСР, МВФ, Світовий банк) підтверджують значно вищу ефективність інструментів на основі витрат порівняно з податковими канікулами. Інвестиційні кредити та прискорена амортизація прив'язані до конкретних капітальних видатків, що мінімізує ризик отримання підтримки компаніями, які інвестували б і без пільг.

Надання вибору інвестору між різними інструментами дозволить оптимізувати підтримку залежно від специфіки проекту: капіталомісткі проекти з тривалим періодом окупності обиратимуть податкові канікули, тоді як проекти зі швидкою окупністю та великими початковими витратами на обладнання ефективніше використають інвестиційні кредити.

Це також частково вирішує проблему сумісності з PillarTwo: інструменти на основі витрат розглядаються як qualifiedrefundabletaxcredits і не підпадають під IIR.

Пропозиція № 3: запровадження механізму співфінансування інфраструктури

Що змінити: доповнити п. 75 новим підпунктом 75.1.6 такого змісту: «75.1.6. Держава забезпечує співфінансування витрат на створення базової інфраструктури (підключення до електромереж, водопостачання, транспортна доступність) для інвестиційних проектів у сфері переробної промисловості, включених до Реєстру інвесторів.

Порядок та умови надання державної підтримки на створення інфраструктури, обсяги співфінансування та пріоритетність проектів визначаються Кабінетом Міністрів України за погодженням з Антимонопольним комітетом України.

Пріоритет у наданні підтримки на створення інфраструктури надається інвестиційним проектам, що реалізуються на території сертифікованих індустріальних парків або в регіонах, постраждалих внаслідок збройної агресії.».

Досвід програми індустріальних парків демонструє, що податкові стимули без інфраструктурної підтримки є малоефективними. Вартість базових підключень (10 – 40 млн грн) для багатьох інвесторів є критичним бар'єром.

Світовий банк у дослідженнях постконфліктного відновлення наголошує, що пріоритетом є відновлення базової інфраструктури, а податкові пільги можуть бути ефективними лише як додатковий, а не основний інструмент.

Інтеграція з існуючими індустріальними парками дозволить уникнути розпорошення ресурсів та створити синергію між різними програмами підтримки.

Пропозиція № 4: встановлення вичерпних критеріїв кваліфікації в законі

Що змінити: доповнити текст закону (у новому законі про державну допомогу або в п. 75 ПКУ, якщо поправка № 1 не буде прийнята) вичерпним переліком критеріїв для включення до Реєстру:

«Включення до Реєстру інвесторів здійснюється протягом 15 робочих днів з дати подання заяви за умови одночасного дотримання таких критеріїв: 1) платник податків зареєстрований в Україні та здійснює діяльність у сферах переробної промисловості згідно з переліком КВЕДів, визначених у п.п. 75.1.1;

2) розмір інвестицій становить від € 100 тис. до € 50 млн згідно з бізнес-планом;

3) строк реалізації проекту не перевищує 3 років;

4) щонайменше 25 % інвестицій здійснюється за рахунок власних коштів інвестора;

5) інвестор не має податкового боргу;

6) відсутні обставини, передбачені у п.п. 75.1.1 (заборона для неприбуткових організацій, офшорних компаній тощо).

Рішення про відмову у включенні до Реєстру може прийматися виключно в разі недотримання хоча б одного з критеріїв, зазначених у цьому пункті, з обов'язковим обґрунтуванням та правом оскарження до адміністративного суду.».

Вимога 25 % власних коштів відповідає практиці ЄС у сфері регіональної допомоги (правило «owncontribution») та забезпечує серйозність намірів інвестора.

Чітка процедура та право оскарження створюють передбачуваність для бізнесу та знижують ризики свавільних рішень посадових осіб.

Пропозиція № 5: диференційований режим прозорості Реєстру

Що змінити: доповнити п. 75 положенням про прозорість:

«Інформація, що міститься в Реєстрі інвесторів, є конфіденційною під час дії воєнного стану. Доступ до повної інформації Реєстру надається виключно Рахунковій палаті України, Національному антикорупційному бюро України та профільним комітетам Верховної Ради України для здійснення парламентського контролю.

Після припинення або скасування воєнного стану інформація про бенефіціарів державної допомоги оприлюднюється в знеособленому форматі (без зазначення точної локації об'єктів) відповідно до стандартів публічної прозорості ЄС (TransparencyAwardModule).».

Баланс між прозорістю та безпекою. Публічне розкриття детальної інформації під час війни може створювати ризики для виробничих об'єктів. Водночас закритий контроль через НАБУ, Рахункову палату та профільні комітети ВРУ забезпечує достатній рівень нагляду для запобігання зловживанням.

Після завершення воєнного стану перехід до стандартів ЄС (публікація бенефіціарів, сум допомоги протягом 20 днів) забезпечить громадський контроль та відповідність вимогам прозорості державної допомоги.

Пропозиція № 6: реалістичніша оцінка впливу та механізм періодичного перегляду

Що змінити: доповнити п. 75 положенням:

«Кабінет Міністрів України забезпечує проведення незалежної оцінки ефективності програми на 3-му та 5-му році реалізації із залученням міжнародних експертів. У разі якщо за результатами оцінки буде встановлено, що:

- коефіцієнт надмірності (частка інвестицій, які були б здійснені й без пільг) перевищує 60 %, або

- вартість створення одного робочого місця перевищує € 50,000, Кабінет Міністрів України зобов'язаний внести на розгляд Верховної Ради України пропозиції щодо коригування програми або її припинення.

Дія цього пункту припиняється 1 січня 2033 року.».

Скоригована оцінка впливу з урахуванням типової надмірності податкових канікул дає реалістичний прогноз впливу на рівні 0,4 – 0,7 % ВВП, замість заявлених 1,72 %.

Встановлення механізму періодичного перегляду та чітких критеріїв припинення програми (sunset clause) відповідає найкращим практикам ОЕСР. Це забезпечує фінансову відповідальність та можливість своєчасного коригування неефективних інструментів.

7-річний термін дії (до 2033 року замість 2036) відповідає реалістичним строкам відбудови та дозволяє оцінити результати програми до завершення основної фази реконструкції економіки.

ВИСНОВОК

Законопроект № 13415 є необхідним кроком для підтримки промислового сектору в умовах війни та майбутньої відбудови. Розвиток власних виробничих потужностей є питанням не лише економічної доцільності, але й стратегічної незалежності України.

Запропоновані поправки спрямовані не на блокування законопроекту, а на його вдосконалення з урахуванням кращих міжнародних практик та реалій української економіки.

Інституційна узгодженість із системою контролю державної допомоги, комбінація різних інструментів стимулювання, координація з інфраструктурною підтримкою, автоматизація процедур та секторальні пріоритети – це елементи, що перетворюють законопроект на дійсно ефективний інструмент розвитку промисловості.

В умовах війни особливо важливо забезпечити максимальну ефективність кожного інструменту державної підтримки та уникнути помилок, які можуть призвести до втрати бюджетних коштів без досягнення поставлених цілей.

НААУ готова до конструктивної співпраці з Комітетом Верховної Ради з питань фінансів, податкової та митної політики для доопрацювання законопроекту № 13415 до другого читання. (https://unba.org.ua/assets/uploads/publications/ZP_13415.pdf). – 2025. – 01.12).

Оподаткування банків податком на прибуток підприємств

Матеріал на сайті «Національна асоціація адвокатів України»

Пропозиції та зауваження Національної асоціації адвокатів України до проекту Закону про внесення змін до Податкового кодексу України щодо особливостей оподаткування банків податком на прибуток підприємств у 2026 році (реєстр. № 14097 від 01.10.2025)

НААУ опрацювала проект Закону про внесення змін до Податкового кодексу України щодо особливостей оподаткування банків податком на прибуток підприємств у 2026 році (реєстр. № 14097 від 01.10.2025).

За результатами опрацювання НААУ вважає за доцільне висловити таку позицію.

У законопроекті № 14097 пропонується встановити для банків ставку податку на прибуток 50 % у 2026 році з одночасною заборобою врахування збитків минулих періодів. Це буде третім застосуванням екстраординарної 50 % ставки протягом 2023 – 2026 років (після 2023 та 2024 років, з поверненням до базової 25 % у 2025 році).

В умовах повномасштабної війни необхідність додаткових 30 млрд грн бюджетних надходжень для фінансування оборони є беззаперечною. Проте вибір конкретного фінансового інструменту

має оцінюватися не лише за критерієм швидкості залучення коштів, але й за його впливом на правову визначеність, фінансову стабільність та довгострокову економічну спроможність держави.

Банківська система забезпечує третину всіх надходжень податку на прибуток добюджету при частці у ВВП лише близько 2 % – це непропорційно високе навантаження порівняно з іншими секторами економіки. За 2023 – 2024 роки банки сплатили понад 170 млрд грн податку на прибуток за підвищеною ставкою.

За даними за I квартал 2025 року, частка банків у загальних надходженнях цього податку до зведеного бюджету становила 43,2 %. Дані ДПС по великих платниках податків за 2024 рік показують ще вищу частку – 54,65 % (розрахунок на основі даних про 95,2 млрд грн від банків при загальних 174,2 млрд грн).

Питання полягає не в здатності сектору платити податки, а в системності та передбачуваності податкової політики, що безпосередньо впливає на довіру інвесторів та здатність банків кредитувати відновлення економіки.

Концептуальні засади законопроекту

Законопроект запроваджує дві ключові норми. По-перше, підвищення базової ставки з 25 % до 50 % виключно для банків на 2026 рік. По-друге, тимчасову заборону зменшувати фінансовий результат на суму збитків минулих періодів, зокрема накопичених у 2022 році внаслідок формування резервів під очікувані кредитні збитки від наслідків війни.

Пояснювальна записка обґрунтовує необхідність законопроекту потребою забезпечити «передбачуваність податкової політики» та залучити додаткові кошти для оборони. Фінансово-економічне обґрунтування прогнозує 30 млрд грн додаткових надходжень.

Концептуально такий підхід створює парадокс: для забезпечення «передбачуваності» запроваджується третє підвищення податку за чотири роки, що саме по собі є втіленням непередбачуваності.

Конституційно-правовий аналіз

Законопроект створює високий ризик визнання неконституційним через системне порушення принципу стабільності податкового законодавства. Конституційний Суд у рішенні № 3-р(П)/2025 від 21 січня 2025 року встановив, що законодавець має знайти належний баланс між частою зміною закону і визначеністю податкових норм для платників. Застосування 50 % ставки у 2023 році НБУ підтримав як «разовий винятковий крок». Повторення у 2024 році вже викликало занепокоєння. Третє застосування у 2026 році демонструє, що виняток перетворюється на системну практику, руйнуючи фундаментальну засаду правової визначеності.

Рішення КСУ № 1-р/2018 щодо оподаткування пенсій встановило важливу норму: «Після запровадження впродовж двох років Верховна Рада тричі вносила зміни. За таких обставин особи не могли бути впевненими у своїх правомірних очікуваннях щодо стабільності правового регулювання». Ця логіка повністю застосовна до ситуації з банками: 2023 рік – 50 %, 2024 рік – 50 %, 2025 рік – 25 %, знову 2026 рік – 50 %. Банки втрачають можливість довгострокового фінансового планування, що безпосередньо впливає на їхню здатність формувати капітал та розробляти кредитні стратегії.

Законопроект також створює дискримінацію за галузевою ознакою. Для переважної більшості суб'єктів господарювання базова ставка становить 18 %, стандартна ставка для банків – 25 %, а запропонована екстраординарна – 50 %. Конституційний Суд неодноразово наголошував, що принцип рівності допускає диференціацію лише за наявності об'єктивного та розумного обґрунтування. Пояснювальна записка не містить такого обґрунтування, окрім фіскальної потреби, що не є достатньою підставою.

З погляду практики Європейського суду з прав людини, законопроект створює ризики за тестом пропорційності втручання в право власності (стаття 1 Протоколу № 1 до Конвенції). Хоча

фінансування оборони є беззаперечною легітимною метою, критерій пропорційності вимагає забезпечення «справедливого балансу» між суспільним інтересом та правами особи. Подвоєння податкової ставки з одночасною заборонаю врахування збитків для одного сектору при збереженні звичайних ставок для інших створює питання про надмірність втручання.

Економічний вплив та фінансова стабільність

Національний банк України категорично виступає проти законопроекту, характеризуючи його як «небезпечну ініціативу». Позиція регулятора ґрунтується на конкретних ризиках для банківської системи та економіки загалом.

Прибуток є головним джерелом формування капіталу банків. Вилучення половини прибутку суттєво зменшує здатність банків створювати буфери капіталу, необхідні для покриття потенційних майбутніх збитків. За даними НБУ, 8 – 9 банків, включаючи два банки з державною часткою (Укресімбанк та Sense Bank), мають програми докапіталізації, розроблені за результатами оцінки стійкості. Ухвалення законопроекту унеможливить виконання цих програм, що може спровокувати необхідність бюджетної докапіталізації державних банків.

Це створює абсурдну ситуацію «фіскального бумерангу»: держава спочатку забирає в держбанків гроші у вигляді податку (адже близько 65 % прибутку сектору генерують державні банки), а потім буде змушена повернути їм кошти з бюджету у вигляді внеску в капітал для виконання нормативів НБУ. За попередніми оцінками, докапіталізація може коштувати близько 3 млрд грн, що суттєво зменшить чистий фіскальний ефект законопроекту.

Зменшення капіталу прямо обмежує здатність банків нарощувати кредитний портфель. Кожна гривня додаткового капіталу виступає мультиплікатором, здатним створювати десятки гривень приросту економічної активності через кредитування. Підвищення податку неминуче призведе до уповільнення кредитування бізнесу та населення саме в той період, коли економіка потребує максимальної підтримки для відновлення.

Особливо деструктивною є заборона врахування збитків минулих періодів. Тільки в першому півріччі 2022 року банківська система України зафіксувала чистий збиток у розмірі 4,6 млрд грн, що стало прямим і необхідним наслідком безпрецедентного повномасштабного вторгнення. Цей збиток не був ознакою системного колапсу; навпаки, він став результатом обачного та консервативного управління ризиками, а саме – масового формування резервів під очікувані кредитні втрати на суму 57,9 млрд грн.

До найзбитковіших банків, за оцінками НБУ, тоді увійшли: Ощадбанк (-4,043 млрд грн), Укргазбанк (-3,199 млрд грн), Укресімбанк (-2,537 млрд грн), SenseBank (-2,349 млрд грн) та ПроКредит Банк (-907 млн грн).

Заборона враховувати ці збитки за розрахунку податку є формою подвійного покарання: банк зазнав втрат через війну, а тепер держава не дозволяє йому легітимно зменшити податкове навантаження. Хоча законопроект дозволяє врахувати ці збитки з 2027 року, однорічна заборона все одно порушує базову логіку оподаткування чистого фінансового результату.

Міжнародний контекст та зобов'язання

Міжнародний валютний фонд підтримував тимчасову 50 % ставку у 2023 році та постійну базову ставку 25 % з 2024 року як узгодження з рівнями оподаткування банків у країнах ЄС (середня ставка 21,5 %). Проте представник місії МВФ Жан-Франсуа Лессард у листопаді 2024 року прямо застеріг: «Якщо ви запроваджуєте податок на надзвичайний прибуток більш ніж один раз, то люди почнуть реагувати, і ви почнете втрачати довіру до політики». МВФ наголошує на необхідності довгострокових стабільних податків замість несподіваних підвищень.

Порівняльний аналіз європейської практики виявляє принципову відмінність українського підходу від класичних windfall taxes. В Італії 40 % податок застосовувався лише до приросту чистого процентного доходу понад базовий рівень, причому банкам надавалася альтернатива – направити еквівалентну суму до нерозподілюваного резерву. В Іспанії 4,8 % стягувався з виручки,

а не з прибутку. Чехія застосовувала 60 % ставку лише до прибутку, що перевищував середній за попередні роки на 20 %.

Український законопроект технічно не є windfall tax, оскільки оподатковує весь прибуток за подвійною ставкою, а не лише надлишкову частину. Це секторальне підвищення базової ставки корпоративного податку без диференціації джерел прибутку. Такий підхід є більш агресивним порівняно з європейською практикою і не передбачає жодних альтернатив чи компенсаторних механізмів.

Оцінка фінансової ефективності

Пояснювальна записка прогнозує 30 млрд грн додаткових надходжень. Проте НБУ ставить під сумнів реалістичність цієї цифри через декілька факторів. По-перше, необхідність докапіталізації державних банків (орієнтовно 3 млрд грн) зменшить чистий ефект. По-друге, банки можуть змінити свою поведінку: зменшити обсяги ризикованої кредитної діяльності, збільшити інвестиції в низькодохідні безризикові активи, що в кінцевому підсумку зменшить загальну базу оподаткування. По-третє, значна частина прибутків 2024 – 2025 років була отримана від операцій із депозитними сертифікатами НБУ та ОВДП в умовах високої облікової ставки. Поступове зниження облікової ставки призведе до нормалізації прибутків, і екстраполяція пікових показників на 2026 рік може виявитися надто оптимістичною.

Водночас існують альтернативні механізми залучення коштів, які можуть бути ефективнішими. Стимулювання переорієнтації банківської ліквідності з депозитних сертифікатів НБУ (близько 500 млрд грн під 15 %) на ОВДП (під 15,5 – 16,8 %) через поступове зниження ставки депсертифікатів може забезпечити 100 – 150 млрд грн додаткового фінансування держави через борговий ринок без прямого оподаткування. Обов'язкові дивіденди державних банків можуть дати 10 – 15 млрд грн прямих надходжень. Системна боротьба з ухиленням від оподаткування в інших, менш прозорих секторах має потенціал 60 – 70 млрд грн річних додаткових надходжень, хоча це довгостроковий інструмент.

Критично важливо розрізняти податкові надходження та боргове фінансування. ОВДП-механізм забезпечує фінансування бюджету, але через зростання державного боргу, а не через податки. Проте в умовах війни диверсифікація джерел фінансування є стратегічно важливою і поєднання різних інструментів може бути ефективнішим за односторонній податковий тиск на один сектор.

Вплив на адвокатську практику

Законопроект формує новий сегмент юридичних послуг у декількох напрямках. По-перше, конституційне оскарження. Високий ризик визнання закону неконституційним через порушення принципу стабільності створює підґрунтя для конституційних скарг від банків до Конституційного Суду. Адвокати матимуть ключову роль у підготовці правових позицій із посиланням на рішення КСУ № 3-р(П)/2025 та № 1-р/2018, аргументації порушення принципу рівності та розробленні стратегії оскарження.

По-друге, податкові спори. Заборона врахування збитків минулих періодів та складність розрахунків фінансового результату неминує породити конфлікти з податковими органами. Банки потребуватимуть правової допомоги в структуруванні податкової звітності, захисті інтересів під час перевірок та оскарженні податкових повідомлень-рішень у судах.

По-третє, захист інтересів у процедурах докапіталізації. Банки, що потраплять під вимоги НБУ щодо підвищення капіталу внаслідок дії закону, потребуватимуть юридичного супроводу у взаємодії з регулятором, підготовці планів відновлення фінансового стану та переговорах з акціонерами.

Нарешті, представництво інтересів у міжнародному контексті. Банки з іноземним капіталом можуть розглядати можливість звернення до міжнародних арбітражів або ЄСПЛ після вичерпання національних засобів захисту, що вимагатиме від адвокатів глибокого розуміння міжнародного інвестиційного права та практики ЄСПЛ щодо втручання в право власності.

Пропонована позиція НААУ

Національна асоціація адвокатів України рекомендує законодавцям розглянути два сценарії.

Оптимальний сценарій передбачає відхилення законопроекту № 14097 та створення робочої групи за участі Міністерства фінансів, НБУ, профільного комітету Верховної Ради та банківської спільноти для розроблення збалансованого механізму. Альтернативами можуть бути: прогресивна шкала оподаткування банків (18 – 50 % залежно від обсягу прибутку, що захистить малі банки та справедливіше розподілить навантаження), стимулювання ОВДП-розміщень через зниження ставок депсертифікатів НБУ, обов'язкові дивіденди державних банків та посилення боротьби з ухиленням від оподаткування в інших секторах. Поєднання цих інструментів може забезпечити значно більший обсяг фінансування з меншими ризиками для фінансової стабільності.

Компромісний сценарій передбачає модифікацію законопроекту: встановлення чіткої законодавчої гарантії незастосування підвищеної ставки у 2027 році для відновлення передбачуваності, диференціацію оподаткування за джерелами прибутку (вища ставка на прибутки від ОВДП та депсертифікатів, нижча – на прибутки від кредитування реального сектору для стимулювання переорієнтації банків на кредитування економіки) та запровадження податкових знижок для банків, що збільшують кредитування малого та середнього бізнесу.

Критично важливо дотриматися принципу стабільності, ухваливши будь-які зміни до податкового законодавства на 2027 рік не пізніше середини 2026 року відповідно до вимог Податкового кодексу, щоб надати бізнесу прогнозованість.

Висновок

Законопроект № 14097 має системні конституційно-правові, економічні та фіскальні недоліки, що перевищують очікуваний бюджетний ефект. Третє застосування екстраординарної 50 % ставки протягом чотирьох років руйнує принцип стабільності податкового законодавства, встановлений практикою Конституційного Суду. Категорична негативна позиція НБУ, попередження МВФ про втрату довіри до податкової політики та ризики для фінансової стабільності свідчать про необхідність переосмислення підходу.

Національна асоціація адвокатів України виступає не проти фінансування оборони через податкову систему – це абсолютний пріоритет держави в умовах війни. Проте вибір конкретного механізму має базуватися на балансі між фіскальною ефективністю, правовою визначеністю та економічною доцільністю. Існують альтернативні підходи, здатні забезпечити більший обсяг фінансування з меншими системними ризиками.

Ухвалення закону в запропонованій редакції створить хвилю конституційних та податкових спорів, обмежить кредитування економіки та підірве довіру інвесторів до стабільності української правової системи саме в період, коли країна потребує максимальної мобілізації внутрішніх та зовнішніх ресурсів для відновлення. (https://unba.org.ua/assets/uploads/publications/ZP_14097.pdf). – 2025. – 21.11).

Оподаткування об'єктів нежитлової нерухомості

Матеріал на сайті «Юридична практика»

Про автора: Катерина Данилова, партнер АО «Barristers Commercial»

Аналіз законопроекту № 14112: соціальна справедливість проти фіскальних ризиків

На розгляд Верховної Ради України винесено законопроект № 14112 «Про внесення змін до статті 266 Податкового Кодексу України...», яким запропоновано запровадження загальнодержавної пільги зі сплати податку на нерухоме майно. Ініціатива, на перший погляд, має виразне соціальне

забарвлення: захистити громадян, насамперед пенсіонерів та мешканців сільської місцевості, від податкового навантаження за володіння невеликими нежитловими об'єктами.

Пояснювальна записка до проєкту апелює до соціальної справедливості, вказуючи на «економічну необґрунтованість» оподаткування «гаражів, сараїв, майстерень, підсобних господарських споруд», які, на думку авторів, «фактично не приносять прибутку». Авторами пропонується доповнити Податковий кодекс України нормою про застосування пільги щодо оподаткування для фізичних осіб для будь-якої нежитлової нерухомості на 100 кв.м.

На сьогодні така пільга існує лише для *житлової* нерухомості:

- для квартир: база оподаткування зменшується на 60 кв.м;
- для житлових будинків: на 120 кв.м;
- для різних типів (квартира + будинок): на 180 кв.м.

Власники ж гаражів, сараїв, майстерень, комор, хлівів та інших підсобних приміщень не мають жодних пільг і змушені сплачувати податок на всю їхню загальну площу, незалежно від того, чи приносять ці об'єкти прибуток.

Водночас податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, за своєю суттю, визначеною у статті 10 Податкового кодексу України (ПКУ), є **місцевим податком**. Це означає, що він встановлюється рішеннями органів місцевого самоврядування і є однією з ключових доходних баз місцевих бюджетів, кошти з якого спрямовуються на потреби самої громади.

Чинна редакція Податкового кодексу надає органам місцевого самоврядування вичерпні повноваження для налаштування цього податку. Зокрема, підпункт 266.4.2 пункту 266.4 статті 266 ПКУ прямо уповноважує сільські, селищні, міські ради «встановлювати пільги з податку, що сплачується на відповідній території... та додаткові пільги».

Переважна більшість громад в Україні активно користується цим інструментом. Розуміючи соціальну чутливість питання та відсутність економічного сенсу в оподаткуванні господарських споруд, місцеві ради у своїх рішеннях масово встановлюють нульову ставку (0%) або повне звільнення для так званих допоміжних (господарських) будівель, куди й потрапляють згадані у пояснювальній записці сараї, хліви, комори та гаражі.

Таким чином, «проблема», яку покликаний вирішити законопроект, у більшості громад вже вирішена самими органами місцевого самоврядування. Там, де така проблема й досі існує, це є наслідком не прогалини в загальнодержавному законодавстві, а виключно бездіяльності або свідомого фіскального рішення конкретної місцевої ради, яка не скористалася своїми законними повноваженнями. Вирішення ж цієї точкової проблеми шляхом запровадження загальнонаціонального мандату є не виправданим втручанням у компетенцію органів місцевого самоврядування.

Одна з найбільших небезпек ініціативи прихована в її нецільовому характері. Запроваджуючи загальнонаціональну пільгу, законопроект не робить жодної різниці між об'єктами за їхнім економічним призначенням.

Запропонована норма проєкту »(г) для нежитлової нерухомості – на 100 кв.м» буде застосована абсолютно до всіх об'єктів у власності фізичних осіб. Під її дію підпаде як старий сарай пенсіонерів площею 70 кв.м, так і комерційний склад, станція технічного обслуговування, майстерня чи магазин площею до 100 кв.м, що зареєстрований на фізичну особу і є джерелом постійного доходу.

Наслідком такого підходу може стати те, що головними бенефіціарами пільги виявляться не соціально незахищені верстви населення, а власники дрібного та середнього бізнесу, що використовують комерційну нерухомість, зареєстровану на фізичних осіб.

Окрім прямого скорочення надходжень, законопроект створює легальні стимули для нових схем ухилення від оподаткування. Будь-яка пільга, прив'язана до кількісного ліміту (у цьому випадку 100 кв.м), неминуче провокує бізнес до «оптимізації».

Власник комерційного об'єкта площею, наприклад, 300 кв.м, який наразі сплачує податок з усієї площі, отримує легальну можливість роздробити цей об'єкт на три окремі об'єкти по 100 кв.м та зареєструвати їх на трьох різних членів родини (кожен з яких є окремим платником податку). Кожен із трьох власників скористається пільгою у 100 кв.м, що призведе до повного виведення комерційного активу з-під оподаткування. Місцевий бюджет, який розраховував на дохід із 300 кв.м, не отримає нічого.

Указане, очевидно, спричинить значні втрати місцевих бюджетів, що є також ключовою небезпекою.

Підсумовуючи, хочеться зазначити, що законопроект № 14112 – це ініціатива з виразним соціальним та гуманістичним спрямуванням, покликаний виправити очевидну несправедливість у податковій системі.

Проте для ухвалення такого законопроекту і при цьому уникнення спричинення колапсу місцевих фінансів законопроект потребує значно детальнішого фінансово-економічного обґрунтування. Необхідно чітко прорахувати, який обсяг коштів втратять громади (особливо сільські та селищні), й можливо, передбачити для них механізми компенсації з державного бюджету.

В іншому випадку законодавець ризикує зрізати доходи на місцях, що в умовах сьогодення є вкрай небезпечним.

У цілому слід зазначити, що ідея вірна, проте її впровадження вимагає ювелірного прорахунку та правильного формулювання.

Водночас експертна спільнота та міжнародні партнери роками рекомендують Україні перейти до моделі *ad valorem*, або оподаткування на основі ринкової (оцінної) вартості нерухомості. Цей підхід є набагато більш справедливим і закладений як вектор у багатьох європейських країнах. (<https://pravo.ua/analiz-zakonoproiektu-14112-cotsialna-spravedlyvist-proti-fiskalnykh-ryzykiv/>). 2025. – 12.11).

СОЦІАЛЬНА ТА ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

Особливості трудових відносин на період дії режиму воєнного стану

Матеріал на сайті «Національна асоціація адвокатів України»

Зауваження та пропозиції Національної асоціації адвокатів України до проектів законів про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо припинення державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, звільнення працівників та інших особливостей трудових відносин на період дії режиму воєнного стану (реєстр. № 14063 від 22.09.2025; реєстр. № 14063-1 від 07.10.2025) та проекту Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо звільнення працівників та інших особливостей трудових відносин на період дії режиму воєнного стану (реєстр. № 14063-2 від 07.10.2025)

Національна асоціація адвокатів України (далі – НААУ) опрацювала проекти законів про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо припинення державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, звільнення працівників та інших особливостей трудових відносин на період дії режиму воєнного стану:

- 1) реєстр. № 14063 від 22.09.2025 (далі – проект Закону № 14063);
- 2) реєстр. № 14063-1 від 07.10.2025 (далі – проект Закону № 14063-1);

3) проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо звільнення працівників та інших особливостей трудових відносин на період дії режиму воєнного стану реєстр. № 14063-2 від 07.10.2025 (далі – проект Закону № 14063-2).

За результатами опрацювання проектів законів НААУ вважає за доцільне висловити таку позицію.

Щодо проекту Закону № 14063. Відповідно до пояснювальної записки проект Закону № 14063 розроблено з метою удосконалення законодавчого забезпечення порядку припинення державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, звільнення працівників та інших особливостей трудових відносин на час дії режиму воєнного стану.

У проекті Закону пропонується внести зміни до Кодексу законів про працю та законів України «Про правовий режим воєнного стану», «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану», «Про внесення змін до Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» щодо обміну інформацією та призупинення дії трудового договору», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про місцеві державні адміністрації», «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб».

1. Загальний контекст

Згідно з пояснювальною запискою до проекту Закону № 14063 передбачається здійснити: (1) узгодження правових норм з питань звільнення працівників; (2) уточнення статусу посадових осіб органів місцевого самоврядування; (3) регламентацію повноважень начальників військових адміністрацій з кадрових питань; (4) уточнення підстав звільнення працівників та дострокового припинення повноважень виборних посадових осіб, що залишилися на тимчасово окупованій території; (5) захист прав роботодавця та працівників в умовах дії режиму воєнного стану; (6) уточнення процедури поновлення даних особової справи / картки працівника у разі її знищення, втрати, відсутності до неї доступу; (7) визначення особливостей відновлення призупиненої дії трудового договору та умов припинення трудового договору у разі невиконання його умов; (8) регулювання процедур дострокового припинення повноважень депутатів місцевих рад, територію яких тимчасово окуповано, у разі утворення військової адміністрації та прийняття Верховною Радою України рішення про здійснення такою військовою адміністрацією повноважень відповідної місцевої ради.

2. Щодо змісту проекту Закону № 14063

Загалом, проект Закону містить низку позитивних норм, які сприятимуть меті, визначеній у пояснювальній записці, та *підтримується НААУ як такий, що може бути прийнятий за основу*.

Водночас низка положень проекту потребують удосконалення.

Зокрема, ч. 1 ст. 36 КЗпП України пропонується доповнити пунктом 8-4 такого змісту: «8-4) неможливість встановити місце перебування працівника чи підтримувати зв'язок з ним понад шість місяців поспіль;». На думку НААУ, ця норма є надлишковою, створюватиме правові колізії та покладатиме на органи місцевого самоврядування (далі – ОМС) та військові адміністрації (які тимчасово виконують окремі функції ОМС у період воєнного стану, далі – ВА) додаткові зобов'язання, які за своєю природою не потрібні в умовах наявного правового регулювання. Так, чинна редакція п. 8-3 згаданої норми КЗпП України, введена у дію саме у період воєнного стану, надає достатніх підстав для розірвання трудових відносин з працівниками, з якими втрачено зв'язок («8-3) відсутність працівника на роботі та інформації про причини такої відсутності понад чотири місяці поспіль;»). Зазначена норма не вимагає від ОМС чи ВА вживати невласливих їм функцій з розшуку чи встановлення причин відсутності працівника, що, зважаючи на умови війни, іноді фактично неможливо здійснити. Наявна правозастосовна практика свідчить про усталені підходи до застосування п. 8-3 з моменту його введення у дію, не вказує на жодні колізії чи прогалини у правовому регулюванні відповідного питання. На підставі вищенаведеного пропонуємо п. 8-4 проекту Закону виключити під час доопрацювання у Комітеті чи підготовці проекту до розгляду Парламентом.

Пункт 7 ст. 41 КЗпП України у запропонованій у проекті Закону редакції є, дійсно, позитивною новелою та встановлює додаткові підстави розірвання трудового договору за ініціативою роботодавця з підстав, що нерідко виникають в умовах триваючої війни (відсутності доступу роботодавця до майна або засобів виробництва тощо з підстав, незалежних від нього, що унеможлиблює забезпечення працівника роботою, визначеною у трудовому договорі) та підтримується НААУ.

Особливе занепокоєння викликають пропозиції щодо нової редакції абзаців 2 – 3 п. 1 ч. 2 ст. 10 ЗУ «Про правовий режим воєнного стану», оскільки створюють істотну правову колізію, підґрунтя для фаворитизму та несуть значні корупційні ризики. Так, в абз. 2 згаданої норми пропонується надати право начальнику військової адміністрації населеного пункту (далі – ВАНП), на якого рішенням Парламенту покладаються окремі повноваження сільського, селищного, міського голови, відповідної ради та її виконавчого комітету, **достроково припиняти повноваження, звільняти посадових осіб місцевого самоврядування, інших працівників** відповідного ОМС, апарату сільської, селищної, міської ради та її виконавчого комітету. **Водночас** в абз. 3 **надано начальнику ВАНП можливість** затвердити тимчасову структуру виконавчих органів сільської, селищної, міської ради і для працівників, посади яких не включено до тимчасових штатних розписів, **оголосити простій або здійснити їх переведення на рівнозначну чи нижчу посаду.** У запропонованій редакції не зрозуміло, у яких випадках у начальника ВАНП виникатиме право звільняти відповідних працівників, а у яких – оголошувати простій чи пропонувати переведення на іншу посаду. Така правова невизначеність створює підґрунтя для свавільного застосування інструменту звільнення працівників без належних правових підстав. Пропонується уточнити цю норму техніко-юридично, якщо автори законопроекту мали на меті завдання з удосконалення якихось елементів правового регулювання, або виключити суперечливі положення з тексту проекту Закону.

Інші абзаци ч. 2 ст. 10 ЗУ «Про правовий режим воєнного стану» у редакції, запропонованій проектом Закону, дійсно, направлені на врегулювання існуючих прогалин та підтримуються НААУ.

Також потребують доопрацювання новели, які вносяться у ст. 13 ЗУ «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану». Так, пропонується редакція абз. 7 в частині надання можливості розірвати трудові відносини у разі неможливості виконання однією зі сторін трудового договору після відновлення призупинення суперечить загальним підставам застосування призупинення договору та дозволяє в односторонньому порядку звільнити людину без застосування вже наявних конструкцій трудового законодавства у таких ситуаціях – простою. На нашу думку, вказані зміни не підлягають прийняттю через поставлення однієї сторони трудових відносин у невідгідне становище та загрози використання інституту призупинення як скритої можливості для звільнення працівника надалі в спрощеному порядку.

Окремо звертаємо, що в абз. 9 згаданої норми передбачається, що «у разі припинення трудового договору з працівником, робоче місце якого розташоване на тимчасово окупованих територіях, стаття 116 Кодексу законів про працю України не застосовується в частині строку здійснення розрахунку. Суми нараховані працівникові за весь період перебування території в переліку тимчасово окупованих територій виплачуються після звільнення такої території, якщо інше не передбачено законодавством». Ця норма породжує низку прогалин у правовому регулюванні. Так, не враховуються випадки, коли юридична особа може бути релокована з ТОТ: (1) випадки релокації виключно зі зміною юридичної адреси без відновлення діяльності юридичної особи, які можуть створювати підстави для дострокового припинення трудового договору з підстав, визначених у п. 7 ст. 41 КЗпП України у редакції, запропонованій у проекті Закону; (2) випадки релокації з відновленням діяльності юридичної особи, як однак, можуть передбачати істотну зміну умов праці для відповідного працівника. У запропонованій редакції не зрозуміло, які з

підстав для дострокового розірвання трудового договору матимуть пріоритет для застосування. Крім того, не зрозуміло, який пріоритет матимуть приписи щодо здійснення розрахунку з працівником у описаній ситуації.

Внесення змін до ст. 7 ЗУ «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» як восновному законопроекті, так і в альтернативних оцінюється позитивно, оскільки надасть змогу нарешті вирішити цю законодавчу прогалину.

На думку НААУ, попри заявлені у пояснювальній записці цілі згаданий проект Закону не уточнює статусу посадових осіб органів місцевого самоврядування, зокрема призначених на тимчасові посади у військових адміністраціях.

Щодо проекту Закону № 14063-1. НААУ пропонує відхилити проект Закону № 14063-1, оскільки він порушує логіку регулювання особливостей трудових відносин в умовах воєнного стану, а окремі його положення несуть ризики розбалансування системи публічного врядування. Зокрема, новели про «неможливість виконання державним службовцем посадових обов'язків унаслідок проведення бойових дій, окупації території або евакуації державного органу», запропоновані до ч. 2 ст. 83 ЗУ «Про державну службу», не враховують особливості здійснення публічного врядування у прифронтових територіях та створюють колізії у регулюванні державної служби у особливий період. Не менш колізійними є пропозиції щодо підтвердження настання таких підстав, які не відповідають принципу юридичної визначеності та несуть корупційні ризики. Так, авторка проекту Закону пропонує, щоб особа, що претендує на дострокове припинення державної служби, надавала документарні докази настання обставин, що унеможливають продовження служби, без визначення переліку даних, що можуть бути розцінені як належне підтвердження настання цих обставин. При цьому у випадку відсутності документального підтвердження зазначених обставин підставою для тимчасового припинення проходження служби має стати звичайна «наявність даних про фактичну неможливість виконання службових обов'язків».

Щодо проекту Закону № 14063-2. Новели, запропоновані у цьому проекті Закону є найменш колізійними, комплексно регулюють питання, яких вони стосуються. Однак цей законопроект стосується врегулювання меншої кількості прогалин у сфері трудових відносин та публічної служби у період воєнного стану, ніж у проекті Закону № 14063. У зв'язку із цим пропонується звернути увагу на можливість використання положень, запропонованих у проекті Закону № 14063-2 при доопрацюванні проекту Закону № 14063.

НААУ підтримує зусилля Парламенту України щодо впорядкування питань організації публічної служби та трудових відносин в умовах воєнного стану, введеного у зв'язку з повномасштабною російською збройною агресією проти України, розуміє важливість цього завдання, однак звертає увагу на важливість забезпечення чітких та однозначних умов правового регулювання цих питань, справедливих умов праці, зрозумілі та адекватні гарантії посадовим особам та іншим працівникам органів влади, які б сприяли збереженню стабільності публічної служби та юридичної визначеності на всіх рівнях публічного врядування та сигналізували про дотримання Україною зобов'язань перед нашими міжнародними партнерами.

НААУ підтверджує готовність долучитися до доопрацювання проектів законів під час підготовки до другого читання у межах питань, що пов'язані із правовим регулюванням діяльності місцевого самоврядування. (https://unba.org.ua/assets/uploads/publications/ZP_14063.pdf). – 2025. – 28.11).

Базова соціальна допомога

Матеріал на сайті «Національна асоціація адвокатів України»

У НААУ виявили 4 прогалини в законопроекті про базову соціальну допомогу

Законопроект щодо змін у наданні базової соціальної допомоги може стати інструментом модернізації соціальної політики. Він посилює захист сімей з дітьми, оскільки усуває фрагментацію, підвищує адресність і ефективність допомоги. Водночас потребує усунення окремих недоліків.

Такий висновок до проекту Закону № 14051 від 18.09.2025 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо надання базової соціальної допомоги» надав Комітет НААУ з питань сімейного права.

Адвокати висловили чотири зауваження. По-перше, зміни до Закону «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та особам з інвалідністю» обмежують допомогу переважно I групою з урахуванням малозабезпеченості, виключаючи II–III групи без чітких критеріїв. Це суперечить ст. 46 Конституції, Закону «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю» та ст. 28 Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю, які забороняють дискримінацію за ознакою інвалідності.

По-друге, у пропонованому визначенні «сім'я» (ст. 1 Закону «Про базову соціальну допомогу») відсутнє окреме поняття «одинок мати/батько», що створює прогалину: такі сім'ї (з дитиною, але без другого з батьків) формально можуть не підпадати під критерій малозабезпеченості, втрачаючи право на допомогу.

По-третє, перехід тимчасової державної допомоги за ст. 181 Сімейного кодексу до базової соціальної допомоги не уточнює підстави (судове рішення, реєстр боржників), що може призвести до відмови в виплатах через відсутність «малозабезпеченості». Що створює ризик для дітей, позбавлених утримання.

По-четверте, у законопроекті не прописано, як забезпечити безперервність виплат під час переходу від тимчасової державної допомоги до базової соціальної допомоги. Перехідні положення передбачають шість місяців дії старого механізму, однак не гарантують автоматичного початку нових нарахувань. (<https://unba.org.ua/news/10992-u-naau-viyavili-4-progalini-v-zakonoproekti-pro-bazovu-social-nu-dopomogu.html>). – 2025. – 17.11).

ГАЛУЗЕВА ПОЛІТИКА

Формування фонду захисних споруд цивільного захисту, створення класів та центрів безпеки

Матеріал на сайті «Національна асоціація адвокатів України»

Зауваження та пропозиції Національної асоціації адвокатів України до проекту Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо запобігання надзвичайним ситуаціям та ліквідації їх наслідків, формування фонду захисних споруд цивільного захисту, створення класів та центрів безпеки (реєстр. № 13454 від 07.07.2025)

Національна асоціація адвокатів України (надалі – НААУ) опрацювала проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо запобігання надзвичайним ситуаціям та

ліквідації їх наслідків, формування фонду захисних споруд цивільного захисту, створення класів та центрів безпеки (реєстр. № 13454 від 07.07.2025), прийнятий за основу 08.10.2025.

За результатами опрацювання законопроекту НААУ вважає за доцільне висловити таку позицію.

Відповідно до пояснювальної записки проект Закону розроблено з метою удосконалення з урахуванням світового досвіду у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, особливо державного рівня, а також досвіду, отриманого під час організації заходів цивільного захисту в умовах збройної агресії російської федерації.

Прийняття цього проекту Закону загалом створить правову основу для розбудови сучасної інфраструктури безпеки, у тому числі і на рівні територіальних громад, слугуватиме можливому збільшенню фонду захисних споруд цивільного захисту та врахуванню сучасних норм під час приведення у відповідність існуючих об'єктів цивільного захисту та нового будівництва, що, зокрема, розширить можливості захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій.

1. Щодо змісту проекту Закону № 13454

I. Упроекті Закону пропонується доповнити Кодекс цивільного захисту України статтею 271 такого змісту:

«Стаття 271. Центри безпеки

1. Для забезпечення доступності населення до публічних послуг у сфері безпеки, комплексного вирішення питань безпеки, запобігання та реагування на надзвичайні ситуації, інші небезпечні події, а також ліквідації їх наслідків, підвищення рівня безпеки життєдіяльності населення органами місцевого самоврядування можуть створюватися центри безпеки.

2. Порядок створення центрів безпеки в територіальних громадах встановлюється Кабінетом Міністрів України.».

Звертаємо увагу на те, що пропонується зміна потребує доопрацювання, оскільки не дозволяє однозначно встановити правовий статус таких центрів безпеки (новостворені установи чи організації або структурні підрозділи існуючих виконавчих ОМС чи комунальних юридичних осіб, порядок організації їх діяльності та підпорядкування).

Зі свого боку зазначимо, що створення юридичних осіб в організаційно-правових формах державного підприємства (державного комерційного підприємства, державного некомерційного підприємства, казенного підприємства), комунального підприємства (комунального комерційного підприємства, комунального некомерційного підприємства), спільного комунального підприємства, приватного підприємства, іноземного підприємства, дочірнього підприємства, підприємства об'єднання громадян (релігійної організації, профспілки), підприємства споживчої кооперації з 28.08.2025 заборонено, а для негосподарюючих суб'єктів запроваджено нову організаційно-правову форму – комунальне некомерційне товариство (ч. 1 ст. 13, ст. 14 ЗУ «Про особливості регулювання діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період та об'єднань юридичних осіб»).

Отже, необхідно врахувати норми чинного законодавства щодо нових організаційно-правових форм юридичних осіб, що засновуються територіальними громадами.

II. Упроекті Закону пропонується доповнити ч. 1 ст. 2 Кодексу цивільного захисту України пунктом 44 такого змісту:

«44) центр безпеки – спеціалізований об'єкт інфраструктури, в якому обладнуються спеціальні приміщення (пожежне депо з диспетчерським пунктом, пункт базування бригади екстреної (швидкої) медичної допомоги та/або поліцейська станція тощо) для декількох екстрених служб, які забезпечують безпеку життєдіяльності населення (пожежно-рятувальний підрозділ для забезпечення місцевої та/або добровільної пожежної охорони, **поліцейський офіцер громади**, підрозділ екстреної (швидкої) медичної допомоги).».

Зі свого боку Закон України «Про Національну поліцію» не містить поняття «поліцейський офіцер громади».

Так, у наказі Міністерства внутрішніх справ України від 28.07.2017 за № 650 **«Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції та поліцейських офіцерів громад»** встановлено питання діяльності дільничних офіцерів поліції, поліцейських офіцерів громад та узгоджено із законодавством України нормативно-правові акти Міністерства внутрішніх справ України, які регулюють діяльність Національної поліції України. Однак на рівні закону це поняття досі не визначено, попри успішну практику діяльності поліцейських офіцерів громад. У зв'язку із цим пропонуємо закріпити це визначення, правовий статус цих посадових осіб на рівні законодавства відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України та наявних позицій Конституційного Суду України та практики судів вищих інстанцій, які неодноразово наголошували на тому, що права та обов'язки органів державної влади та їхніх посадових осіб мають визначатися виключно в законах України (див. огляд рішень Конституційного Суду України щодо ст. 19 Конституції України: <https://ccu.gov.ua/storinka/19>, Постанову Верховного Суду від 13.06.2023 у справі № 560/8064/22 (провадження № К/990/35139/2) тощо).

III. Підпункт 10 пункту «а» частини першої статті 36 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (Відомості Верховної Ради України, 1997 р., № 24, ст. 170 із наступними змінами) після слів «захисних споруд цивільного захисту» пропонується доповнити словами «(у тому числі захисних споруд цивільного захисту публічного доступу) на території».

У частині 2 ст. 32 Кодексу цивільного захисту України встановлено, що для укриття населення також використовуються споруди подвійного призначення – будівлі, споруди чи їх окремі частини, призначені для використання за основним функціональним призначенням з метою забезпечення суспільних або господарських потреб, а також мають відповідні захисні властивості та спроектовані, побудовані або пристосовані таким чином, щоб забезпечити умови для тимчасового перебування людей у разі виникнення небезпеки їх життя та здоров'ю під час надзвичайної ситуації, воєнних (бойових) дій та терористичних актів.

У зв'язку із цим пропонуємо після доповнених слів «у тому числі захисних споруд цивільного захисту публічного доступу» доповнити словами «споруд подвійного призначення».

НААУ підтверджує готовність долучитися до доопрацювання проекту Закону під час підготовки до другого читання у межах питань, що пов'язані з правовим регулюванням діяльності місцевого самоврядування. (https://unba.org.ua/assets/uploads/publications/ZP_13454.pdf). – 2025. – 24.11).

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

№ 11 (листопад 2025)

Укладачі:

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

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