

Інформаційна довідка
щодо проєкту Закону України «Про внесення зміни до статті 81
Цивільного процесуального кодексу України щодо імплементації
положень Директиви Ради Європейського Союзу 2004/113/ЄС»
*(реєстр. № 15107 від 30.03.2026)**

***Анотація.** Інформаційна довідка містить результати аналізу проєкту Закону України «Про внесення зміни до статті 81 Цивільного процесуального кодексу України щодо імплементації положень Директиви Ради Європейського Союзу 2004/113/ЄС» (реєстр. № 15107 від 30.03.2026).*

***Ключові слова:** Цивільний процесуальний кодекс України, дискримінація, тягар доказування, принцип рівного ставлення, Директива Ради Європейського Союзу, принцип рівних прав та можливостей, принцип недискримінації, Дорожня карта з питань верховенства права.*

Вступ

Проєкт Закону України «Про внесення зміни до статті 81 Цивільного процесуального кодексу України щодо імплементації положень Директиви Ради Європейського Союзу 2004/113/ЄС» (реєстр. № 15107 від 30.03.2026)¹ (далі – законопроєкт) відповідно до пояснювальної записки спрямований на «приведення положень статті 81 Цивільного процесуального кодексу України у відповідність до вимог статті 9 Директиви Ради Європейського Союзу 2004/113/ЄС від 13 грудня 2004 року про впровадження принципу рівного ставлення до чоловіків і жінок у доступі до товарів і послуг та їх постачання»² (далі – Директива 2004/113/ЄС).

Стаття 1 Директиви 2004/113/ЄС визначає її метою встановлення рамок для боротьби з дискримінацією за ознакою статі у сфері доступу до товарів і послуг та їх постачання задля забезпечення реалізації в державах-членах принципу рівного ставлення до чоловіків і жінок. Для цілей цієї Директиви принцип рівного ставлення до чоловіків і жінок, як визначено в її статті 4, означає, що не повинно бути прямої дискримінації за ознакою статі, включаючи менш сприятливе ставлення до жінок із причин вагітності та материнства; не повинно бути непрямої дискримінації за ознакою статі. Водночас ця Директива не перешкоджає відмінностям у ставленні, якщо надання товарів і послуг виключно або переважно особам однієї статі є виправданим легітимною метою, а засоби досягнення такої мети є належними та необхідними. Під товарами відповідно до преамбули Директиви 2004/113/ЄС розуміються товари у значенні положень Договору про заснування Європейської Спільноти³, що стосуються вільного руху товарів, під послугами – послуги у значенні статті 50 зазначеного

¹ Проєкт Закону про внесення зміни до статті 81 Цивільного процесуального кодексу України щодо імплементації положень Директиви Ради Європейського Союзу 2004/113/ЄС № 15107 від 30.03.2026. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/69771>

² Council Directive 2004/113/EC of 13 December 2004 implementing the principle of equal treatment between men and women in the access to and supply of goods and services. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2004/113/oj/eng>

³ Treaty establishing the European Community (Consolidated version 2002). URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/tec_2002/oj/eng

Договору (зокрема, діяльність промислового, торгівельного характеру, діяльність ремісників та осіб вільних професій тощо).

Директива 2004/113/ЄС не поширюється на низку сфер суспільних відносин, зокрема на питання зайнятості та професійної діяльності, освіти, на контент у медіа, рекламу.

Запропоновані законопроектom зміни згідно з пояснювальною запискою спрямовані на виконання зобов'язань України в межах євроінтеграційного процесу, зокрема щодо гармонізації національного законодавства з вимогами Директиви Ради 2004/113/ЄС, та розроблені з метою виконання завдань Дорожньої карти з питань верховенства права, ухваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 травня 2025 року № 475-р (далі – Дорожня карта). Крім того, розроблення проекту Закону про внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України щодо тягара доказування у справах про дискримінацію передбачено пунктом 82 Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2026 рік, затвердженого Постановою Верховної Ради України від 10 лютого 2026 року № 4774-ІХ.

Підтримуючи позицію суб'єкта права законодавчої ініціативи стосовно актуальності гармонізації національного законодавства з вимогами Директиви 2004/113/ЄС, вважаємо за необхідне висловити окремі міркування щодо змісту законопроекту.

Основна частина

1. Законопроектom пропонується нова редакція абзацу першого частини другої статті 81 Цивільного процесуального кодексу України (далі – ЦПК України), а саме: «2. У справах про дискримінацію позивач наводить фактичні дані, з яких можна припустити наявність прямої або непрямої дискримінації. У разі наведення таких даних доказування відсутності порушення принципу рівних прав та можливостей покладається на відповідача».

Таким чином, посилаючись на необхідність імплементації Директиви 2004/113/ЄС, пропонується застосовувати цю правову конструкцію щодо обов'язку доказування і подання доказів як загальне правило при розгляді усіх справ про дискримінацію у порядку цивільного судочинства, включно зі справами, які стосуються зайнятості, трудових відносин тощо. Крім того, запропонований механізм поширюватиметься не лише на справи щодо дискримінації за ознакою статі, а й на інші категорії цивільних справ про дискримінацію, зокрема за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, віку, інвалідності, етнічного та соціального походження, громадянства, сімейного та майнового стану тощо.

Водночас при опрацюванні відповідних змін до ЦПК України слід зважати на мету, предмет регулювання та сферу застосування Директиви 2004/113/ЄС. По-перше, ця Директива спрямована саме на сферу доступу до товарів і послуг та їх постачання, і не поширюється на низку інших сфер суспільних відносин. По-друге, вона стосується принципу рівного ставлення до чоловіків і жінок і не торкається питань дискримінації за ознаками етнічного походження, релігійних

та інших переконань тощо. По-третє, Директива передбачає низку важливих застережень та особливостей застосування.

Зокрема, як зазначено в пункті 15 преамбули Директиви 2004/113/ЄС, «у сфері зайнятості та професійної діяльності вже існує низка правових актів, спрямованих на реалізацію принципу рівного ставлення до чоловіків і жінок. Тому ця Директива не повинна застосовуватися у цій сфері. Такий само підхід застосовується і до питань самозайнятості тією мірою, якою вони вже врегульовані іншими правовими актами Європейської Спільноти. Ця Директива повинна застосовуватися лише до страхування та пенсійного забезпечення, якщо вони є приватними, добровільними й не пов'язаними з трудовими правовідносинами».

У пунктах 13, 14, 17 преамбули зазначено, що заборона дискримінації повинна поширюватися на осіб, які надають товари та послуги, доступні для громадськості й пропоновані поза сферою приватного і сімейного життя та правочинів, що вчиняються у цьому контексті. Водночас дія Директиви не повинна поширюватися на медіа контент чи рекламу, а також на державну або приватну освіту.

Крім того, Директива 2004/113/ЄС передбачає, що поки вибір контрагента не ґрунтується на статі відповідної особи, ця Директива не повинна обмежувати свободу особи обирати контрагента.

Принцип рівного ставлення у сфері доступу до товарів і послуг не вимагає, щоб відповідні об'єкти чи послуги завжди надавалися чоловікам і жінкам на спільній основі, за умови, що вони не надаються на більш сприятливих умовах особам однієї статі.

У пункті 12 преамбули Директиви 2004/113/ЄС зазначено, що пряма дискримінація має місце лише тоді, коли до однієї особи через її стать ставляться менш сприятливо, ніж до іншої особи у порівнюваній ситуації. Відповідно, наприклад, відмінності у наданні медичних послуг чоловікам і жінкам, які зумовлені фізіологічними відмінностями між ними, не стосуються порівнюваних ситуацій і тому не становлять дискримінації.

У статті 3 «Сфера застосування» Директиви 2004/113/ЄС вказано, що ця Директива застосовується до всіх осіб, які надають товари та послуги, що є доступними для громадськості незалежно від відповідної особи, як у державному, так і в приватному секторах, включаючи державні органи, та які пропонуються поза сферою приватного і сімейного життя та правочинів, що здійснюються у цьому контексті; ця Директива не обмежує свободу особи обирати контрагента за договором, якщо такий вибір не ґрунтується на статі відповідної особи; ця Директива не застосовується до медіа контенту та реклами, а також до сфери освіти; ця Директива не застосовується до питань зайнятості та професійної діяльності. Вона також не застосовується до питань самозайнятості тією мірою, якою вони регулюються іншими законодавчими актами Європейської Спільноти.

2. Запропонована законопроектном редакція абзацу першого частини другої статті 81 ЦПК України є частковим відтворенням змісту частини першої статті 9

Директиви 2004/113/ЄС, якою передбачено, що «держави-члени вживають необхідних заходів відповідно до своїх національних судових систем для забезпечення того, щоб у разі, коли особи, які вважають, що зазнали порушення через незастосування до них принципу рівного ставлення, встановлять перед судом або іншим компетентним органом факти, які дають підстави припускати наявність прямої чи непрямої дискримінації, обов'язок доведення відсутності порушення принципу рівного ставлення покладався на відповідача».

Водночас запропонована законопроектном юридична конструкція не відображає зміст інших частин статті 9 «Тягар доказування» Директиви 2004/113/ЄС, у яких зазначено, що частина перша статті 9 не перешкоджає державам-членам запроваджувати правила щодо доказування, які є більш сприятливими для позивачів; держави-члени можуть не застосовувати частину першу статті 9 до проваджень, у яких обов'язок дослідження фактичних обставин справи покладається на суд або інший компетентний орган тощо.

Крім того, хоча у пояснювальній записці до законопроекту і зазначається, що чинні «положення ЦПК України не забезпечують належного відтворення двоступеневої моделі розподілу тягара доказування за стандартом *prima facie*», однак у законопроекті не відтворено пункт 22 преамбули Директиви 2004/113/ЄС, який безпосередньо стосується змісту цього підходу. Цей пункт передбачає, що правила щодо тягара доказування повинні бути адаптовані у разі *prima facie* випадку дискримінації, а для забезпечення ефективного застосування принципу рівного ставлення тягар доказування має бути покладений на відповідача після подання доказів такої дискримінації.

Слід зважати, що зміст концепції *prima facie*, на якій ґрунтується механізм розподілу тягара доказування, розкривається не лише положеннями відповідних директив, а й через практику Суду Європейського Союзу (далі – Суд ЄС). Зокрема, у справі *Danfoss*⁴ Суд ЄС постановив, що особа буде позбавлена будь-яких ефективних засобів забезпечення дотримання принципу рівної оплати праці в національних судах, якщо наслідком подання таких доказів не буде покладання на роботодавця тягара доказування того, що його практика у питаннях заробітної плати насправді не є дискримінаційною. У справі *Enderby*⁵ Суд ЄС постановив, що якщо рівень заробітної плати в професії, де переважають жінки, значно нижчий, ніж в іншій, де переважають чоловіки, і дві відповідні професії вважаються рівноцінними, то існує *prima facie* випадок дискримінації, і у такому разі тягар доказування покладається на відповідача.

Національні суди також застосовують цей підхід. Так, відповідно до правового висновку, викладеного в постанові Верховного Суду від 08 грудня

⁴ Judgment of the Court of 17 October 1989. - *Handels- og Kontorfunktionærernes Forbund I Danmark v Dansk Arbejdsgiverforening, acting on behalf of Danfoss*. - Reference for a preliminary ruling: *Faglige Voldgiftsret - Denmark*. - Social policy - Equal pay for men and women. - Case 109/88. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:61988CJ0109>

⁵ Judgment of the Court of 27 October 1993. *Dr. Pamela Mary Enderby v Frenchay Health Authority and Secretary of State for Health*. Reference for a preliminary ruling: Court of Appeal (England) - United Kingdom. Equal pay for men and women. Case C-127/92. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:61992CJ0127>

2021 року у справі № 757/10886/20-ц⁶, у справах, у яких позивач виходить з *prima facie* підходу, заперечуючи існування певних фактів та подій як таких, тягар доведення протилежного переходить до відповідача.

Таким чином, перед внесенням відповідних змін до ЦПК України, на нашу думку, доцільно було би провести дослідження положень Директиви 2004/113/ЄС у комплексі з відповідними положеннями інших актів права Європейського Союзу, а також релевантною практикою Суду ЄС.

Крім того, у законопроекті не відтворені й інші положення Директиви 2004/113/ЄС щодо механізмів захисту від дискримінації, які, зокрема, визначають, що для забезпечення більш ефективного рівня захисту асоціаціям, організаціям та іншим юридичним особам також має бути надано право брати участь у провадженні у порядку, визначеному державами-членами, від імені потерпілої особи або на її підтримку, без шкоди для національних процесуальних норм щодо представництва та захисту інтересів у суді (пункт 21 преамбули); ефективна реалізація принципу рівного ставлення потребує забезпечення належного судового захисту осіб від будь-яких форм переслідування у відповідь на звернення зі скаргою чи ініціювання судового провадження (пункт 23 преамбули) тощо.

Слід також враховувати, що відповідно до пункту 26 преамбули Директиви 2004/113/ЄС вона встановлює мінімальні вимоги, залишаючи державам-членам можливість запроваджувати або зберігати положення, більш сприятливі для забезпечення принципу рівного ставлення. Імплементация цієї Директиви не повинна використовуватися як підстава для зниження вже існуючого в державах-членах рівня захисту у сферах, на які вона поширюється.

3. Законопроектом пропонується юридична конструкція, відповідно до якої «у справах про дискримінацію позивач наводить фактичні дані, з яких можна припустити наявність прямої або непрямої дискримінації», а «у разі наведення таких даних доказування відсутності порушення принципу рівних прав та можливостей покладається на відповідача».

Таким чином, запропонована редакція фактично пов'язує наявність прямої чи непрямої дискримінації з порушенням «принципу рівних прав та можливостей».

Водночас таке часткове відтворення частини першої статті 9 Директиви 2004/113/ЄС не узгоджується з термінологією, застосованою у самій статті 9 Директиви, яка, зокрема, оперує не поняттям «принцип рівних прав та можливостей», а поняттям «принцип рівного ставлення» (*principle of equal treatment*).

«Принцип рівного ставлення» відповідно до статті 4 Директиви 2004/113/ЄС означає, що: **а)** не повинно бути прямої дискримінації за ознакою статі, включаючи менш сприятливе ставлення до жінок із причин вагітності та материнства; **б)** не повинно бути непрямої дискримінації за ознакою статі».

⁶ Постанова Верховного Суду від 08 грудня 2021 року у справі № 757/10886/20-ц. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101990495>

Своєю чергою, Закон України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків»⁷ окреслює «принцип забезпечення рівних прав та можливостей» жінок і чоловіків через такі визначення: «рівні права жінок і чоловіків – відсутність обмежень чи привілеїв за ознакою статі»; «рівні можливості жінок і чоловіків – рівні умови для реалізації рівних прав жінок і чоловіків».

Отже, запропоноване в законопроекті протиставлення дискримінації і «принципу рівних прав та можливостей», на наш погляд, не повною мірою враховує положення Директиви 2004/113/ЄС.

4. В обґрунтування для прийняття законопроекту в пояснювальній записці суб'єкт права законодавчої ініціативи посилається на пункт 2 стратегічного результату 1 сфери 3.12 «Гендерна рівність та насильство проти жінок» розділу III «Основоположні права» Дорожньої карти з питань верховенства права⁸. Він передбачає «розроблення та прийняття законодавчих змін для приведення у відповідність до Директиви Ради 2004/113/ЄС від 13 грудня 2004 року про реалізацію принципів рівності чоловіків і жінок у доступі до товарів і послуг, у тому числі внесення змін і доповнень, якими вносяться зміни до Цивільного процесуального кодексу України щодо тягаря доказування у справах про дискримінацію» (термін виконання заходу – I квартал 2026 року).

Отже, Дорожня карта з питань верховенства права передбачає комплексні зміни, спрямовані на приведення у відповідність українського законодавства до Директиви 2004/113/ЄС, а не лише часткове запозичення до тексту ЦПК України окремої статті цієї Директиви.

Висновки

1. Із назви та пояснювальної записки до законопроекту випливає, що він спрямований на імплементацію положень Директиви Ради Європейського Союзу 2004/113/ЄС. Зі змісту відповідного заходу Дорожньої карти з питань верховенства права щодо приведення законодавства у відповідність до Директиви 2004/113/ЄС також випливає необхідність комплексних змін.

Водночас законопроект фактично обмежується відтворенням у статті 81 ЦПК України окремого елементу механізму розподілу тягаря доказування. У зв'язку із цим у подальшому можуть виникнути питання стосовно досягнення стратегічного результату, передбаченого Дорожньою картою з питань верховенства права.

2. Конструкція зміни до статті 81 ЦПК України, використана у законопроекті, на нашу думку, не повною мірою відображає мету і предмет регулювання Директиви 2004/113/ЄС.

Директива 2004/113/ЄС спрямована на встановлення рамок для боротьби з дискримінацією за ознакою статі у сфері доступу до товарів і послуг та їх постачання з метою забезпечення реалізації у державах-членах принципу рівного

⁷ Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків : Закон України від 8 вересня 2005 року № 2866-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2866-15#Text>

⁸ Дорожня карта з питань верховенства права : Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 травня 2025 року № 475-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/file/text/127/f545253n16.pdf>

ставлення до чоловіків і жінок. Вона не розповсюджується на низку інших сфер, зокрема зайнятість, трудові відносини, освіту, медіа контент, рекламу, і не стосується питань дискримінації за ознаками етнічного походження, релігійних та інших переконань тощо. Водночас законопроект пропонується розповсюдити нове регулювання на усі категорії справ про дискримінацію, що розглядаються за правилами ЦПК України, незалежно від ознаки дискримінації та сфери правовідносин.

З огляду на те, що суб'єкт права законодавчої ініціативи у пояснювальній записці безпосередньо посилається лише на Директиву 2004/113/ЄС, вважаємо, що підстави для поширення запропонованих змін до правил розподілу тягара доказування на всі категорії справ про дискримінацію, що розглядаються в порядку цивільного судочинства, потребують додаткового обґрунтування.

3. Запропонована законопроектном нова редакція абзацу першого частини другої статті 81 ЦПК України частково відтворює зміст частини першої статті 9 Директиви 2004/113/ЄС, але не враховує низку важливих положень цієї Директиви, зокрема застережень та особливостей застосування.

4. Поняття «принцип рівних прав та можливостей», використане у законопроекті, не є тотожним поняттю «принцип рівного ставлення», яке застосовується у Директиві 2004/113/ЄС. З огляду на це, вбачається необхідним додаткове обґрунтування використання у запропонованій редакції саме поняття «принцип рівних прав та можливостей» як критерію розподілу тягара доказування.

5. Зважаючи на комплексний характер правового регулювання питань розподілу тягара доказування у справах про дискримінацію, вважаємо, що внесенню відповідних змін до статті 81 ЦПК України має передувати системний аналіз положень Директиви 2004/113/ЄС у взаємозв'язку з відповідними положеннями інших актів права Європейського Союзу, практикою Суду Європейського Союзу та практикою національних судів.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

** Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені у документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*