

Інформаційна довідка
щодо проєкту Закону України «Про внесення змін до Кодексу
України про адміністративні правопорушення щодо забезпечення рівних
прав та можливостей жінок і чоловіків»
(реєстр. № 15535 від 21.08.2026)*

***Анотація.** Інформаційна довідка присвячена аналізу інституту адміністративної відповідальності через призму забезпечення фактичної гендерної рівності та імплементації міжнародно-правових стандартів правосуддя, дружнього до дитини. Предметом дослідження є нормативний зміст та прогнозовані наслідки перегляду положень статей 32 та 34 Кодексу України про адміністративні правопорушення. За результатами аналізу проєкту Закону України (реєстр. № 15535 від 21.08.2026) виявлено міжгалузеві правові колізії, темпоральну несумісність процесуальних строків та дискримінаційний ценз за ознакою сімейного стану, що сукупно створює ризики для уніфікації правозастосовної практики. Обґрунтовано концептуальну необхідність реформування зазначених норм через впровадження універсальної гендерно-нейтральної категорії «особа, яка самостійно виховує та утримує дитину (дітей)».*

***Ключові слова:** адміністративне стягнення; адміністративний арешт; обставини, що пом'якшують відповідальність; гендерна симетрія; міжгалузєва колізія; інтереси дитини; судова дискреція; самотній батько; гендерно-нейтральний підхід.*

Вступ

Стратегічна важливість реформування адміністративно-деліктного законодавства України обумовлена необхідністю остаточного подолання радянської гендерної спадщини Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) 1984 року. Чинна редакція Кодексу значною мірою базується на застарілих соціально-правових доктринах, які закріплюють за жінкою роль виключного опікуна дитини, водночас ігноруючи сучасні трансформації інституту батьківства. Такий підхід створює ситуацію «дзеркальної дискримінації» чоловіків: закон де-факто позбавляє батьків-одинаків тих самих гарантій соціального захисту, якими користуються матері в аналогічних обставинах.

Стаття 24 Конституції України встановлює непорушний імператив: рівність прав жінок і чоловіків забезпечується не лише деклараціями, а й створенням реальних умов для поєднання батьківства з іншими сферами життя. Згідно із Законом України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків»¹ будь-яке обмеження прав за ознакою статі є дискримінацією, якщо воно не має об'єктивно обґрунтованої мети. У сфері адміністративного примусу ця мета повинна полягати не в механічному покаранні порушника, а в забезпеченні балансу між деліктною презумпцією відповідальності та фундаментальним правом дитини на піклування.

¹ 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>

Метою цього дослідження є аналіз відповідності пропонованих проєктом Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» (реєстр. № 15535 від 21.08.2026) (далі – законопроект) новел стандартам права Європейського Союзу (далі – ЄС), прецедентній практиці Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) та національному законодавству. Забезпечення рівності батьків є не лише вимогою справедливості, а й прямою нормою європейського права, що вимагає трансформації пострадянської моделі КУпАП у сучасну систему, де право на догляд за дитиною визнається індивідуальним і невід’ємним правом кожного із батьків.

Основна частина

1. Міжнародно-правові та європейські стандарти забезпечення гендерної рівності та практика ЄСПЛ у сфері батьківства.

Сучасний європейський правопорядок ґрунтується на концепції «*gender mainstreaming*» – стратегії системної інтеграції гендерного підходу в усі галузі права, включаючи сферу публічної відповідальності. Фундаментальною основою цього підходу є стаття 23 *Хартії основних прав Європейського Союзу*², яка проголошує обов’язок забезпечення рівності між жінками та чоловіками в усіх без винятку сферах. Це положення доповнюється статтею 8 *Договору про функціонування Європейського Союзу (TFEU)*³, що зобов’язує Союз усувати нерівність у всіх своїх діях. Ці норми не є просто декларативними – вони вимагають від держав-членів та країн-кандидатів перегляду будь-яких правових механізмів, що ґрунтуються на гендерних стереотипах.

Особливе значення для аналізу законопроекту має також *Директива (ЄС) 2019/1158 про баланс між роботою та особистим життям*⁴. Цей нормативно-правовий акт зумовив докорінну зміну підходів до правового регулювання інституту батьківства шляхом закріплення принципу індивідуального (непередаваного) характеру прав на догляд за дитиною. Директива прямо вказує, що заохочення батьків-чоловіків до активного виховання дітей є ключовим інструментом подолання професійної та соціальної нерівності. *Стратегія гендерної рівності ЄС 2026–2030*⁵ розвиває цей підхід, визначаючи подолання стереотипів про «природну роль жінки як опікуна» одним із наріжних каменів демократичного розвитку.

Таким чином, наявність в КУпАП норм, що надають пільги лише матерям, суперечить вектору європейської інтеграції. На міжнародному рівні стаття 18 *Конвенції ООН про права дитини*⁶ закріплює принцип загальної та

² CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS OF THE EUROPEAN UNION. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012P/TXT>

³ CONSOLIDATED VERSION OF THE TREATY ON THE FUNCTIONING OF THE EUROPEAN UNION. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2016/oj/eng

⁴ Directive (EU) 2019/1158 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on work-life balance for parents and carers and repealing Council Directive 2010/18/EU. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32019L1158>

⁵ Gender Equality Strategy 2026-2030. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52026DC0113&qid=1776075756540>

⁶ Convention on the Rights of the Child. URL: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child>

однакової відповідальності обох батьків. У контексті адміністративної відповідальності це означає, що держава не може ігнорувати інтереси дитини, ізолюючи її єдиного опікуна лише через його статтю. Міжнародний стандарт вимагає, щоб будь-яке стягнення, пов'язане з обмеженням волі, проходило тест на пропорційність щодо ризику залишення дитини без нагляду.

Прецедентне право ЄСПЛ сформувало сталу доктрину, згідно з якою «традиційний розподіл ролей» більше не може бути виправданням для різного поводження з батьками:

1) *«Константин Маркін проти Росії» (2012)*: Велика палата Суду розглянула справу військовослужбовця, якому відмовили у відпустці по догляду за дитиною, що була доступна жінкам. Суд установив порушення статті 14 у поєднанні зі статтею 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, зазначивши, що гендерні стереотипи (жінка як доглядальниця, чоловік як годувальник) не можуть бути об'єктивним виправданням для дискримінації⁷. Це рішення є фундаментальним для змісту законопроекту № 15535, оскільки воно прямо забороняє державам надавати соціальні або правові преференції за ознакою статі, якщо батько перебуває в аналогічних обставинах (самостійне виховання);

2) *«Груба та інші проти Росії» (2021)*: Суд підтвердив, що рівність батьків у правах на сімейні гарантії повинна дотримуватися навіть у воєнізованих та правоохоронних структурах. Обмеження прав чоловіків-поліцейських на догляд за дітьми, за умови існування таких прав у жінок тієї ж професії, визнано дискримінаційним⁸;

3) *«Хулеа проти Румунії» (2012)*: ЄСПЛ констатував, що правова асиметрія у доступі до соціальних гарантій підриває засади рівності. Суд наголосив на обов'язку держави забезпечити «правову симетрію» для обох батьків⁹;

4) *«Веллер проти Угорщини» (2009)*: Суд визнав дискримінацією неможливість батька отримати допомогу при народженні дитини. Ключовий висновок: оскільки мета виплат – добробут немовляти, будь-яка диференціація за статтю батьків є порушенням Конвенції¹⁰.

Компаративний аналіз моделей правового регулювання в ЄС щодо застосування деліктних стягнень (зокрема, адміністративного арешту) до батьків чи інших осіб, які самостійно виховують малолітніх дітей, демонструє переваги гендерно-нейтрального підходу.

Перша модель: абсолютна гендерна нейтральність за критерієм фактичного статусу єдиного вихователя (Литва, Німеччина). Стаття 28 Кодексу про адміністративні правопорушення Литви (АНК) прямо встановлює, що адміністративний арешт не застосовується до «осіб, які самостійно

⁷ CASE OF KONSTANTIN MARKIN v. RUSSIA (Application no. 30078/06). URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-109868%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-109868%22]})

⁸ CASE OF GRUBA AND OTHERS v. RUSSIA (Applications nos. 66180/09 and 3 others – see appended list). URL: [https://hudoc.echr.coe.int/rus#{%22itemid%22:\[%22001-210864%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/rus#{%22itemid%22:[%22001-210864%22]})

⁹ Hulea v. Romania - 33411/05. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22002-7260%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22002-7260%22]})

¹⁰ CASE OF WELLER v. HUNGARY (Application no. 44399/05). URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-91993%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-91993%22]})

виховують дитину до 14 років»¹¹. Використання терміна *asmiu* (особа) повністю знімає питання статі. У Німеччині (параграф 456 StPO) суд має широку дискрецію відстрочити виконання арешту для будь-якого опікуна, якщо це загрожує інтересам сім'ї¹².

Друга модель: індивідуальна судова дискреція та гнучке заміщення покарання (Франція, Польща). Французьке право (ст. 720-4 Кримінально-процесуального кодексу) дозволяє замінити арешт домашнім режимом для будь-якої особи з одноосібною батьківською опікою над дитиною до 10 років¹³. Польська модель (стаття 44 Виконавчого кримінального кодексу) оцінює «тяжкі наслідки для сім'ї», що дозволяє врахувати найкращі інтереси дитини під час правозастосування. Європейські правові стандарти вимагають від України відмови від гендерної асиметрії у законодавстві¹⁴. Поточна редакція законопроекту № 15535, попри легітимну мету, містить процесуальні бар'єри, які порушують принцип паритетності прав обох батьків і не забезпечують дзеркальності (симетричності) правових гарантій.

Порівняльний аналіз демонструє переваги саме першої моделі (гендерно-нейтральної), оскільки ця модель повністю усуває як «материнський привілей», так і «батьківську презумпцію недбалості», оцінюючи батьків виключно через призму їхньої фактичної функціональної ролі у житті дитини. Це повністю відповідає вимогам Директиви (ЄС) 2019/1158 про баланс між роботою та особистим життям. Також цей підхід фокусується на праві дитини на догляд, що гарантується статтею 18 Конвенції ООН про права дитини¹⁵. Крім того, імперативна гендерно-нейтральна заборона застосування арешту до особи, яка самотійно виховує дитину (як у Литві), мінімізує суб'єктивізм суду та усуває корупційні ризики.

Враховуючи вищезазначене, вважаємо, що Україна під час реформування КУпАП має запозичити саме німецький та литовський досвід безкомпромісної гендерної нейтральності.

2. Оцінка відповідності норм законопроекту чинному законодавству України та аналіз правозастосовних ризиків.

Аналіз пропонованих законопроектом змін до статей 32 та 34 КУпАП виявляє низку юридичних дефектів, які, на нашу думку, загрожують перетворити прогресивну ініціативу на джерело нових правових колізій.

1) Антиконституційність запровадження цензу сімейного стану як критерію обмеження прав одиноких батьків. Законопроект пропонує надати чоловікові імунітет від арешту лише за умови, що він «не перебуває у шлюбі». Це формулювання є антиконституційним та логічно хибним. Відповідно до Сімейного кодексу України шлюб не є тотожним спільному побуту чи виконанню батьківських обов'язків. Ситуація, коли чоловік формально

¹¹ Administracinių nusižengimų kodeksas (ANK). URL: <https://www.infolex.lt/ta/336765:str28>

¹² Strafprozeßordnung (StPO) § 456 Vorübergehender Aufschub. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/stpo/_456.html

¹³ Code de procédure pénale. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000006577961

¹⁴ Kodeks karny wykonawczy. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19970900557>

¹⁵ Convention on the Rights of the Child. URL: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child>

перебуває у шлюбі, але його дружина перебуває, наприклад, у комі, відбуває покарання або визнана обмежено дієздатною, означає, що він виховує дитину самотійно. Однак, через «шлюбний ценз» такий батько-одинак позбавляється захисту. Це створює дискримінацію за сімейним станом, що прямо порушує статтю 24 Конституції України та статтю 8 Конвенції про захист прав людини. Правовий статус дитини та її право на піклування не можуть залежати від реєстраційного статусу відносин її батьків.

2) Процесуальна колізія між деліктними строками КУпАП та матеріальними нормами Цивільного кодексу України. Запропонована редакція пункту 6 статті 34 КУпАП передбачає врахування факту «визнання матері безвісно відсутньою» як обставини, що пом'якшує відповідальність батька дитини віком до одного року. Проте, вказана законодавча ініціатива створює абсолютну темпоральну колізію та процесуальну неможливість її правозастосування. Відповідно до статті 43 Цивільного кодексу України передумовою для визнання фізичної особи безвісно відсутньою у судовому порядку є відсутність відомостей про місце її перебування протягом одного року. Оскільки дія пропонованої преференції у КУпАП обмежена аналогічним строком – досягненням дитиною одного року, виникає преюдиціальна колізія. Батько об'єктивно позбавлений можливості своєчасно отримати та надати суду законне судові рішення про безвісну відсутність матері до моменту втрати дитиною відповідного вікового статусу. Таким чином, зазначене нормативне положення є дескриптивним, позбавленим механізму практичної реалізації та не може бути ефективно застосоване в судовому процесі.

3) Невідповідність понятійно-категоріального апарату та недотримання принципу єдності судової практики. Законопроект передбачає вичерпний (обмежений) перелік правових підстав для верифікації статусу батька, який самотійно виховує дитину (зокрема, виключно факт смерті матері або визнання її безвісно відсутньою). Зазначений підхід прямо суперечить релевантній правовій позиції Великої Палати Верховного Суду, викладеній у постанові у справі № 201/5972/22, згідно з якою факт самотійного виховання та утримання дитини є комплексним юридичним фактом матеріального права. Цей факт може підтверджуватися іншими правовими актами та доказами: судовими рішеннями про позбавлення батьківських прав, встановленням факту одноосібного виховання дитини, документами про тривале перебування матері у закладах охорони здоров'я тощо.

Окрім цього, ухвалення норми у запропонованій редакції зумовить виникнення міжгалузевої колізії, оскільки Закон України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію»¹⁶ та Кодекс законів про працю України (стаття 186-1)¹⁷ оперують дещо ширшим змістом дефініції «одинокий батько». Наявність таких неузгодженостей між нормативно-правовими актами рівної юридичної

¹⁶ Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію : Закон України від 21 жовтня 1993 року № 3543-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3543-12#Text>

¹⁷ Кодекс законів про працю України від 10 грудня 1971 року № 322-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#n1028>

сили порушує принцип правової визначеності та створює суттєві ризики для уніфікації правозастосовної практики.

4) Процесуально-строкова колізія та обмеження судової дискреції при встановленні юридичного факту одноосібного виховання дитини. Між процесуальними строками, регламентованими деліктним та цивільним процесуальним законодавством України, існує суттєва системна колізія. Відповідно до частини другої статті 277 КУпАП справи про адміністративні правопорушення, за вчинення яких санкціями статей передбачено стягнення у вигляді адміністративного арешту, розглядаються судом протягом доби з дня отримання протоколу та інших матеріалів справи (а в разі затримання особи – з моменту її доставлення). Водночас згідно з релевантною практикою Верховного Суду встановлення комплексного юридичного факту самотійного виховання та утримання дитини не може здійснюватися за спрощеною процедурою окремого провадження, а вимагає тривалого розгляду в порядку позовного провадження.

За відсутності у законопроекті чітко закріпленої правової презумпції, яка б надавала суду повноваження оцінювати первинні та письмові докази (зокрема, акти обстеження житлово-побутових умов, довідки органів місцевого самоврядування або ОСББ) безпосередньо під час розгляду справи про адміністративне правопорушення, судова дискреція стає нівельованою. За таких умов суддя буде процесуально змушений застосовувати адміністративний арешт, оскільки належне судове рішення, що підтверджує відповідний статус батька, на момент розгляду деліктної справи об'єктивно не існуватиме через темпоральну несумісність процедур.

5) Порушення принципу системності правового регулювання та міжгалузева колізія між деліктним і кримінальним законодавством України. Запровадження правових гарантій паритетності та гендерної симетрії виключно у межах Кодексу України про адміністративні правопорушення, за умови збереження асиметричних (дискримінаційних) норм у статтях 60 та 61 Кримінального кодексу України (щодо обмеження волі та арешту чоловіків), нівелює цілісність національної правової системи. Наявність зазначеної неузгодженості створює системну правову суперечність, за якої самотійний батько наділяється правовим імунітетом у разі вчинення дрібного делікту, проте зазнає дискримінаційного обмеження прав порівняно з матір'ю у схожих обставинах у разі притягнення до кримінальної відповідальності.

З метою дотримання принципу правової визначеності та забезпечення єдності правового регулювання, реформа у сфері захисту прав самотіх батьків повинна мати наскрізний характер та синхронно імплементуватися в усе охоронне законодавство держави.

6) Імплементация принципу найкращих інтересів дитини як базового критерію пропорційності застосування заходів адміністративного примусу. Чинна конструкція охоронних норм КУпАП містить ознаки порушення міжнародно-правових стандартів захисту прав дитини, оскільки застосування адміністративного арешту до самотіх батьків де-факто тягне за собою негативні правові наслідки безпосередньо для неповнолітньої особи.

Відповідно до пункту 1 статті 3 Конвенції ООН про права дитини¹⁸ у всіх діях щодо дітей першочергова увага приділяється найкращим інтересам дитини. Якщо правопорушник є єдиним суб'єктом, який здійснює фактичне утримання, виховання та фізичне життєзабезпечення дитини, ізоляція такої особи від суспільства становить непропорційне втручання держави у право на повагу до приватного і сімейного життя (стаття 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод¹⁹).

З метою гармонізації національного законодавства із європейським правовим простором, концептуальні засади нормопроєктування мають бути зміщені із суб'єктивного критерію статі правопорушника на об'єктивний критерій наявності у дитини потреби в безперервному піклуванні та опіці. Такий підхід, на нашу думку, забезпечить повну гендерну нейтральність деліктної норми та симетричність правових гарантій.

Висновки

За результатами комплексного аналізу положень законопроекту № 15535 встановлено, що запропонована законодавча ініціатива має легітимну й актуальну мету, пов'язану з подоланням гендерної асиметрії в адміністративно-деліктному праві України та імплементацією принципу найкращих інтересів дитини. Водночас виявлено низку техніко-юридичних дефектів, темпоральних колізій та дискримінаційних бар'єрів, які у разі ухвалення документа унеможливають його ефективне правозастосування та створять загрозу порушення принципу правової визначеності. З метою усунення виявлених недоліків та гармонізації національного законодавства із правовими стандартами Європейського Союзу і прецедентною практикою Європейського суду з прав людини, обґрунтованим, на нашу думку, є:

- запровадження універсального гендерно-нейтрального підходу;
- подолання процесуально-строкових та преюдиціальних колізій;
- забезпечення системності та міжгалузевої інтеграції реформи законодавства у сфері гендерної рівності батьків та захисту найкращих інтересів дитини.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

**Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в 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.*

¹⁸ Convention on the Rights of the Child. URL: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child>

¹⁹ Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами) (Європейська конвенція з прав людини). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text