



04070, м. Київ, вул. Борисоглібська, буд. 3, 5-й поверх,  
тел: +38 (044) 392-73-71  
email: [info@unba.org.ua](mailto:info@unba.org.ua), веб-сайт: [www.unba.org.ua](http://www.unba.org.ua)

5th floor, 3 Borysoglibska st., Kyiv, 04070, Ukraine  
phone: +38 (044) 392-73-71  
email: [info@unba.org.ua](mailto:info@unba.org.ua), web-site: [www.unba.org.ua](http://www.unba.org.ua)

**Голові Комітету  
Верховної Ради України  
з питань правоохоронної діяльності  
Сергію ІОНУШАСУ**  
*вул. Грушевського, 5, м. Київ, 01008*  
*e-mail: [ionushas@rada.gov.ua](mailto:ionushas@rada.gov.ua)*

### **Шановний пане Сергію!**

Національна асоціація адвокатів України (далі – НААУ) висловлює Вам свою повагу та звертається стосовно такого.

До НААУ надійшов Ваш лист № 04-27/3-2026/77548 від 09.04.2026 з проханням надати пропозиції та зауваження до проекту Закону України «Про внесення змін до статті 210-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо відповідальності за порушення правил ведення військового обліку службовими особами» (реєстр. № 15115 від 30.03.2026) (далі – Законопроект).

НААУ принципово підтримує ідею посилення юридичної відповідальності службових осіб за порушення правил ведення військового обліку.

За умов дії правового режиму воєнного стану, оголошеної мобілізації та наявності у Збройних Силах України потреби в точному та актуальному персональному обліку військовозобов'язаних стан військово-облікової документації має критичне значення не лише для комплектування військ, але й для захисту прав самих громадян – зокрема від безпідставного затримання, помилкового оповіщення, неправомірного взяття на облік осіб, які не підлягають такому обліку.

Водночас, за результатами здійсненого правового аналізу встановлено, що Законопроект у запропонованій редакції містить ряд суттєвих техніко-юридичних і матеріально-правових дефектів, які за умови його ухвалення без доопрацювання зроблять нову норму «мертвою» (нездатною до реального застосування) та/або такою, що порушуватиме принципи юридичної визначеності (ст. 8 Конституції України), пропорційності та презумпції невинуватості (ст. 62 Конституції України, ст. 251 КУпАП).

З огляду на викладене, НААУ підтримує Законопроект № 15115 концептуально, однак вважає, що він може бути прийнятий виключно після суттєвого доопрацювання.

## **1. Структурне розміщення норми (системний дефект).**

Стаття 210-1 КУпАП у її чинній редакції встановлює відповідальність виключно для призовників, військовозобов'язаних та резервістів за порушення ними (саме ними — як фізичними особами, які несуть військовий обов'язок) правил військового обліку, законодавства про оборону, мобілізаційну підготовку та мобілізацію.

Це підтверджується як назвою статті, так і системним її тлумаченням у взаємозв'язку з пунктом 56 Порядку організації та ведення військового обліку призовників, військовозобов'язаних та резервістів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30.12.2022 № 1487 (далі — Порядок № 1487), згідно з яким доставленню органами Національної поліції до ТЦК підлягають саме ті особи, які вчинили правопорушення за ст.ст. 210, 210-1 КУпАП.

Додавання до цієї статті частини четвертої, що встановлює відповідальність іншого суб'єкта — службової особи — порушує системну структуру статті та створює внутрішню суперечність: у межах однієї статті співіснують норми про різні за природою правопорушення з принципово різним суб'єктним складом, різним порядком провадження та різними інтересами, що охороняються.

Аналогічні правопорушення службових осіб у сфері військового обліку традиційно розміщуються у статті 210 КУпАП або в окремій суміжній статті. Некоректне системне розташування норми призведе до плутанини у правозастосуванні (зокрема при визначенні підсудності, строків накладення стягнення, кола уповноважених осіб) і стане підставою для численних процесуальних оскаржень.

З огляду на що пропонуємо викласти нову норму у вигляді окремої статті 210-2 «Порушення службовими особами порядку ведення військового обліку» КУпАП, або внести відповідні зміни до статті 210 КУпАП.

## **2. Дефект диспозиції: надмірно вузький склад правопорушення.**

Запропонована диспозиція встановлює відповідальність лише за один тип діяння - «порушення, що призвело до взяття на облік осіб, які не підлягають взяттю на військовий облік». Проте переважна більшість реальних порушень ведення військового обліку службовими особами має різну спрямованість: невзяття на облік осіб, які підлягають такому обліку; несвоєчасне взяття; взяття з порушенням категорії (наприклад, як призовника замість військовозобов'язаного); неподання списків до відповідного районного (міського) ТЦК у строки, визначені абз. 16 п. 79 Порядку № 1487; неналежне зберігання військово-облікових документів; непроведення щорічного звіряння даних.

Усі ці діяння залишаються поза межами нової частини четвертої ст. 210-1 КУпАП, хоча саме вони становлять основну масу реальних порушень, що шкодять обороноздатності держави.

Більше того, стаття 42 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» від 25.03.1992 № 2232-XII (у редакції Закону № 3724-IX від 22.05.2024)

прямо встановлює загальну відповідальність керівників та посадових осіб саме за повний перелік таких порушень (зокрема: порушення правил військового обліку, взяття на військовий облік, направлення для проходження базової військової служби, проходження зборів, мобілізаційної підготовки та готовності тощо), однак реалізувати цю відповідальність неможливо через відсутність кореспондуючого складу адміністративного правопорушення.

Таким чином, Законопроект у запропонованій редакції не усуває існуючого дисбалансу між Законом № 2232-ХІІ і КУпАП, а лише додає «вузкий» та недосконалий «точковий» склад.

### **3. Дефект суб'єкта: невизначеність поняття «службова особа»**

У Законопроекті не визначено, хто саме є «службовою особою» для цілей нової норми. Поняття «службова особа» в чинному законодавстві України має щонайменше два різних значення: загальне (примітка до ст. 18 Кодексу України про адміністративні правопорушення, ст. 364 Кримінального кодексу України) і спеціальне (залежно від сфери праввідносин).

Водночас пункт 8 Порядку № 1487 передбачає принципово розподілену систему відповідальності за ведення військового обліку, у якій задіяні одночасно декілька суб'єктів: керівник підприємства/установи/організації (несе загальну організаційну відповідальність); працівник служби персоналу/служби управління персоналом (безпосередньо веде облік); у разі відсутності штатної одиниці служби персоналу — особа, яка веде облік працівників; працівник з питань мобілізаційної роботи (організовує бронювання та контроль).

Без нормативного уточнення суб'єктного складу виникне усталена практика перекидання відповідальності: керівник посилатиметься на наявність в установі призначеного наказом кадровика/мобробітника, кадровик на розпорядження керівника, а при сумлінному захисті обох буде неможливо встановити, чия саме дія (бездіяльність) перебуває у причинному зв'язку з подією правопорушення. Суди, за наявності такого дефекту норми, будуть зобов'язані застосовувати принцип *in dubio pro geo* (усі сумніви — на користь особи, яка притягається до відповідальності), і справи системно закриватимуться за відсутністю складу правопорушення (п. 1 ст. 247 КУпАП).

Додатково слід зауважити, що «взяття на військовий облік» як таке здійснюється ТЦК та СП (п. 37 Порядку № 1487), тоді як державні органи, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи й організації здійснюють лише персонально-первинний та персональний військовий облік працівників (розділ III Порядку № 1487).

Отже, диспозиція Законопроекту («порушення, що призвело до взяття на облік») фактично адресована службовим особам ТЦК, тоді як службові особи роботодавців об'єктивно не можуть «взяти особу на облік» — вони можуть лише подати відомості, на підставі яких ТЦК приймає відповідне рішення.

Цю обставину у Законопроекті проігноровано.

#### 4. Процесуальний фільтр: невирішене питання уповноважених осіб

Згідно зі статтею 255 КУпАП, протоколи про адміністративні правопорушення за ст. 210-1 КУпАП складають уповноважені на те посадові особи районних (міських) ТЦК та СП.

Якщо Законопроект ухвалити у запропонованій редакції без відповідних змін до ст. 255 КУпАП, виникне ситуація, за якої уповноважена особа ТЦК буде зобов'язана складати протокол стосовно свого ж колеги (службової особи того самого ТЦК, який допустив неправомірне взяття на облік).

Такий механізм є об'єктивно нереалізовним через очевидний конфлікт інтересів, гарантований статтями 247, 251 КУпАП. За відсутності відповідних механізмів «подвійного контролю» або передання компетенції іншому органу (наприклад, Державній службі України з надзвичайних ситуацій, органам Державної інспекції з питань праці - залежно від сфери) норма ризикує перетворитися на декларативну.

Пропонуємо одночасно із Законопроектом внести зміни до ст. 255 КУпАП, визначивши, що щодо службових осіб ТЦК та СП протоколи складають працівники поліції.

Законопроект передбачає санкцію у вигляді штрафу фіксованого розміру – 10 000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (що за стандартним обчисленням для цілей адміністративних штрафів становить 170 000 грн). Така санкція є високою порівняно із санкціями, передбаченими за аналогічні за тяжкістю та суспільною шкідливістю адміністративні правопорушення у сфері військового обліку (наприклад, ч. 3 ст. 210-1 КУпАП для самих військовозобов'язаних - до 25 500 грн; ст. 210 КУпАП - до 17 000 грн).

У системному порівнянні з КУпАП санкція 170 000 грн наближається до найсуворіших адміністративно-господарських санкцій, передбачених для юридичних осіб, тоді як Законопроект покладає її на фізичну особу (службовця).

Крім того, відсутність так званої «вилки» (мінімального та максимального розмірів штрафу) позбавляє суд можливості застосувати положення ст. 33, 34 КУпАП щодо врахування обставин, які пом'якшують або обтяжують відповідальність (зокрема характер правопорушення, особу порушника, майновий стан, форму вини).

Така законодавча конструкція сама по собі послаблює стандарти справедливого судового розгляду і за усталеною практикою Європейського суду з прав людини (зокрема з огляду на автономне тлумачення поняття «criminal charge» у рішеннях щодо високих адміністративних штрафів) може бути кваліфікована як така, що фактично має кримінально-правовий характер, і відповідно потребує посилення процесуальних гарантій.

З іншого боку, саме відсутність вилки парадоксальним чином може провокувати і корупційні ризики: замість отримання штрафу 170 000 грн, сплаченого до бюджету, особа буде вмотивована вести «неформальні» переговори

про закриття справи з процесуальних підстав (наприклад, через недоліки протоколу), що в існуючій практиці ТЦК та СП уже є значною проблемою.

Пропозиції НААУ: встановити диференційовану «вилку» штрафів (наприклад, від 3 000 до 5 000 НМДГ, з підвищенням у разі повторного вчинення до 10 000 НМДГ) та зберегти можливість суду враховувати форму вини і обставини справи.

## **5. Доказова база: невирішене питання форми вини та об'єктивної сторони**

Диспозиція Законопроекту сформульована за моделлю матеріального складу правопорушення (потребує доведення наслідку — «взяття на облік осіб, які не підлягають»), однак не конкретизує форму вини службової особи.

Відповідно до ст. 9, 10, 11 КУпАП, адміністративне правопорушення може бути вчинене умисно або через необережність.

У системному тлумаченні зі ст. 251, 252 КУпАП відсутність прямої вказівки у диспозиції на форму вини означає, що склад охоплює як умисне, так і необережне вчинення - але це має бути доведено у кожному конкретному випадку поза розумним сумнівом.

На практиці доведення того, що саме конкретна службова особа допустила помилку (з урахуванням частого дистанційного або автоматизованого характеру внесення відомостей до Єдиного державного реєстру призовників, військовозобов'язаних та резервістів), що ця помилка була винною, а не результатом технічної несправності або помилки суміжного органу (наприклад, органу реєстрації актів цивільного стану, закладу освіти, органу реєстрації місця проживання), буде виключно складним.

Без належно налаштованої системи фіксації «цифрового сліду» кожної дії у Реєстрі (авторизація, час, IP, тип операції) довести вину конкретної особи неможливо.

Таким чином, пропонуємо доповнити Прикінцеві положення Законопроекту нормою, яка зобов'язує Міністерство оборони України протягом 1 місяця із дня опублікування Закону забезпечити функціонування у Єдиному державному реєстрі призовників, військовозобов'язаних та резервістів обов'язкової фіксації кваліфікованого електронного підпису особи, яка вчиняє реєстраційну дію, дати, часу, типу дії та підстави (документа) для її вчинення.

Без такої технічної підстави склад правопорушення буде недоказовим у переважній більшості випадків.

Додатково, звертаємо окрему увагу Комітету на необхідність системного врахування особливостей правового режиму військового обліку жінок.

Відповідно до частини одинадцятої статті 1 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» (у редакції Закону № 4197-IX від 09.01.2025), жінки взяттю на військовий облік підлягають за трьома принципово різними правовими режимами, які слід чітко розрізняти:

- обов'язкове взяття на військовий облік військовозобов'язаних - жінки, які придатні до проходження військової служби за станом здоров'я та віком і закінчили заклади професійної, фахової передвищої або вищої освіти та здобули медичну або фармацевтичну спеціальність (абзац другий ч. 11 ст. 1 Закону № 2232-XII);

- добровільне взяття на військовий облік військовозобов'язаних за їх бажанням - жінки, які мають спеціальність та/або професію, споріднену з відповідною військово-обліковою спеціальністю, визначеною у переліку, затвердженому Міністерством оборони України, крім жінок із медичною або фармацевтичною освітою (абзац третій ч. 11 ст. 1 Закону № 2232-XII);

- добровільне взяття на військовий облік призовників - жінки, які виявили бажання проходити базову військову службу, за їх заявою (зверненням) (абзац перший ч. 11 ст. 1 Закону № 2232-XII).

Процедурно порядок взяття жінок-медиків на облік має низку специфічних особливостей на підставі цього списку ТЦК вносить до Реєстру відомості про жінок як військовозобов'язаних (без попереднього визначення ступеня придатності); жінки зобов'язані протягом 60 діб після здобуття освіти прибути до ТЦК для визначення ступеня придатності.

У цьому процесуально-матеріальному ланцюжку існує щонайменше п'ять потенційних точок настання відповідальності за «взяття на облік особи, яка не підлягає взяттю», причому для кожної з них суб'єкт потенційної відповідальності є різним:

По-перше, заклад освіти може помилково включити до списку жінок, які не здобули повної освіти (відраховані), здобули освіту за іншою спеціальністю (не медичною/не фармацевтичною), або не придатні за станом здоров'я (хоча останнє не перевіряється закладом освіти). Чи буде керівник закладу освіти «службовою особою» у контексті Законопроекту?

По-друге, жінки, які здобули медичну освіту за кордоном (без проходження процедури визнання такої освіти в Україні), не входять до кола осіб, що підлягають обов'язковому взяттю, — проте технічна помилка при звіренні даних може призвести до їх внесення до Реєстру.

По-третє, жінки, які мають пряму заборону на несення військової служби за іншими підставами (інвалідність, стан вагітності, наявність дитини до 3 років, багатодітні матері тощо), формально залишаються «медиками» за освітою і можуть бути помилково взяті на облік, незважаючи на обставини, які виключають можливість служби.

По-четверте, чинна редакція п. 50 Порядку № 1487 передбачає внесення ТЦК до Реєстру відомостей про жінок-медиків БЕЗ попереднього визначення ступеня придатності.

Отже, саме Порядок № 1487 фактично зобов'язує ТЦК до дії, яка може згодом (після з'явлення жінки на медкомісію та отримання непридатності) ретроспективно виявитися «взяттям на облік особи, що не підлягає». Це створює колізію між нормативно-правовим актом (Порядком № 1487) і проєктованою нормою КУпАП, за якою службова особа буде нести відповідальність за виконання підзаконного акта.

По-п'яте, диспозиція Законопроєкту («особи, що відповідно до закону не підлягають взяттю на військовий облік призовників, військовозобов'язаних або резервістів») створює ризик застосування норми й у випадках, коли жінка, яка виявила бажання проходити базову військову службу, згодом змінила своє рішення — технічно вона вже взята на облік як призовник, однак її статус «підлягання» ґрунтується на її ж волевиявленні, яке може змінюватися.

Очевидно, що без спеціальних застережень щодо особливостей обліку жінок диспозиція Законопроєкту створюватиме системний правозастосовчий хаос. ТЦК, побоюючись притягнення до відповідальності за «помилкове взяття», будуть схильні не брати на облік навіть тих жінок, які формально підлягають обов'язковому взяттю; натомість в іншій ситуації - за масовими списками закладів освіти - автоматично вноситимуть відомості до Реєстру, переклавши ризик на керівника закладу освіти.

Окрім того, доцільно у пояснювальній записці до Законопроєкту чітко розмежувати питання «взяття на облік», за яке відповідає ТЦК, від питання «подання відомостей», за яке відповідають заклади освіти, служби персоналу роботодавців, органи реєстрації тощо — із визначенням різних складів адміністративних правопорушень для кожного із цих діянь (за прикладом поділу, існуючого у податковому законодавстві стосовно відповідальності платника і податкового агента).

Наголошуємо, що за усталеною правовою позицією Верховного Суду (переважно Касаційного адміністративного суду в складі ВС та Касаційного цивільного суду ВС при перегляді судових рішень у справах про адміністративні правопорушення у сфері військового обов'язку) системно стабільними є такі принципи, які мають бути враховані при ухваленні Законопроєкту:

По-перше, неналежне оформлення протоколу про адміністративне правопорушення, невідповідність його змісту вимогам ст. 256 КУпАП, нечіткість формулювання фабули правопорушення — є самостійною підставою для закриття справи за відсутністю складу правопорушення. Судова практика 2024–2025 років фіксує масове закриття справ, порушених за ст. 210-1 КУпАП, через дефекти протоколів ТЦК. Прийняття нової норми без усунення процесуальних ризиків лише примножить цю практику.

По-друге, у справах про адміністративні правопорушення, вчинені службовими особами, Верховний Суд послідовно вимагає точного встановлення та документального підтвердження кола службових обов'язків конкретної особи (посадовою інструкцією, наказом про розподіл обов'язків, актами делегування повноважень). За відсутності такого документального підтвердження адміністративний суд закриває справу. Відтак без паралельних змін до Порядку № 1487 (щодо обов'язковості покладення обов'язків з ведення військового обліку наказом керівника на конкретну посадову особу з чітким описом обсягу обов'язків) Законопроект не буде дієвим.

По-третє, строки накладення адміністративного стягнення (ст. 38 КУпАП) — три місяці з дня вчинення, або у разі триваючого правопорушення — три місяці з дня виявлення — є критичними.

Помилкове взяття на облік є, як правило, триваючим правопорушенням, проте при дефекті диспозиції суди можуть тлумачити його як одноразове (вчинене в момент внесення запису до Реєстру), що призведе до пропуску строку більшості потенційних справ.

Окрім того, вважаємо, що для того, щоб норма стала дієвою, а не декларативною, ухваленням Законопроекту внести такі системні правки:

- До Кодексу України про адміністративні правопорушення — запровадити статтю 210-2 (замість доповнення ст. 210-1), внести зміни до ст. 255 (уповноважені на складання протоколу), до ст. 221 (підвідомчість судових справ) та до ст. 38 (особливості строків накладення стягнення для триваючих правопорушень у сфері військового обліку).

- До Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» від 25.03.1992; доповнити ст. 33 нормою про обов'язкове визначення в наказі (розпорядженні) керівника конкретної посадової особи, відповідальної за ведення військового обліку, та опис кола її обов'язків.

- До постанови Кабінету Міністрів України від 30.12.2022 № 1487 «Про затвердження Порядку організації та ведення військового обліку призовників, військовозобов'язаних та резервістів» — доручити Кабінету Міністрів України у 1-місячний строк внести зміни до п. 8, 9, 50, 51 та інших, які забезпечать технічну реалізацію нової відповідальності (фіксація цифрового сліду, переліки документів, що підтверджують підстави взяття на облік тощо).

- До Закону України «Про Єдиний державний реєстр призовників, військовозобов'язаних та резервістів» — передбачити обов'язкову фіксацію ідентифікації службової особи, яка вчиняє реєстраційну дію, та забезпечити доступ до цих даних для суду та органу провадження.

Національна асоціація адвокатів України підтримує концептуальну спрямованість Законопроекту на посилення відповідальності службових осіб за

порушення правил ведення військового обліку як таку, що відповідає суспільним інтересам у період дії правового режиму воєнного стану.

Водночас Законопроект у запропонованій редакції потребує суттєвого доопрацювання з огляду на: системний дефект розміщення (вписаний у статтю, яка регулює відповідальність інших суб'єктів); надто вузьку диспозицію; невизначеність поняття «службова особа»; відсутність механізму вирішення конфлікту інтересів при складанні протоколу; непропорційно високу фіксовану санкцію; відсутність технічних передумов для доведення вини; неврахування специфіки військового обліку жінок.

З огляду на це пропонуємо врахувати викладені зауваження та пропозиції шляхом ухвалення Законопроекту в першому читанні за основу з наступним доопрацюванням до другого читання відповідно до наведеної порівняльної таблиці та пропозицій щодо кореляційних змін.

Тільки за умови комплексного доопрацювання Законопроекту разом із змінами до ст. 255 КУпАП, до Закону № 2232-ХІІ та підзаконних актів, нова норма стане реальним, а не декларативним інструментом забезпечення належного стану військового обліку.

**З повагою**

**Голова  
Національної асоціації адвокатів України,  
Ради адвокатів України**

**[Підпис] Лідія ІЗОВІТОВА**