

**Інформаційна довідка**  
**щодо проекту Закону України**  
**«Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні**  
**правопорушення щодо удосконалення механізмів притягнення осіб до**  
**адміністративної відповідальності за порушення правил військового**  
**обліку та законодавства про оборону, мобілізаційну підготовку та**  
**мобілізацію»**

*(реєстр. № 12093 від 04.10.2024 р.)\**

**Анотація.** В Інформаційній довідці розглянуто питання законодавчого забезпечення удосконалення механізмів притягнення осіб до адміністративної відповідальності за порушення правил військового обліку та законодавства про оборону, мобілізаційну підготовку та мобілізацію. За результатами аналізу визначено ризики законопроекту.

**Ключові слова:** адміністративна відповідальність, адміністративне правопорушення, територіальні центри комплектування та соціальної підтримки, військовий облік, оборона, мобілізація, мобілізаційна підготовка, уточнення персональних даних, штраф, військовозобов'язаний, призовник, резервіст, електронний кабінет, економічне бронювання.

**Вступна частина.** Метою законопроекту є удосконалення порядку притягнення осіб до адміністративної відповідальності за порушення правил військового обліку, законодавства про оборону, мобілізаційну підготовку та мобілізацію. Також законопроект спрямований на стимулювання військовозобов'язаних, призовників і резервістів, які навмисно ігнорують процедуру уточнення персональних даних та порушують правила військового обліку; пропонує спрощену процедуру притягнення їх до адміністративної відповідальності за такі порушення. Водночас завданням законопроекту є надання сприятливої можливості призовникам, військовозобов'язаним та резервістам, які без поважних причин не уточнили персональні дані, звернутися до територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки (далі – ТЦК) з метою уточнення своїх персональних даних, сплативши при цьому у вигляді покарання за скоєне адміністративне правопорушення штраф у розмірі 50 % від мінімально встановленої санкції шляхом самостійного ініціювання ними процесу розгляду адміністративної справи та накладення на них стягнення через електронний кабінет.

У зв'язку з цим пропонується внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), зокрема до статей 249, 251, 258, 268, 276, 277, 279<sup>9</sup>, 280, 283, 285, 299, 300<sup>3</sup>, 307 КУпАП щодо удосконалення процедурних питань притягнення до адміністративної відповідальності за результатами розгляду справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушеннями призовниками, військовозобов'язаними, резервістами правил військового обліку та законодавства про оборону, мобілізаційну підготовку та мобілізацію, у випадках, коли винна особа не оспорує допущене порушення та згодна на притягнення її до адміністративної відповідальності за її відсутності.

З огляду на викладені в законопроекті пропозиції, вважаємо за доцільне зазначити такі ризики його положень.

**Основна частина.** В умовах дії особливого періоду законодавча ініціатива запровадження механізму стимулювання військовозобов'язаних є досить інноваційною та такою, що заслуговує на увагу, особливо в контексті процедур економічного бронювання. Законопроектом пропонується надати можливість військовозобов'язаним самостійно звернутися до ТЦК для уточнення персональних даних, сплативши при цьому за скоєне адміністративне правопорушення штраф у розмірі 50 % від мінімально встановленої санкції (8500 грн) шляхом власного ініціювання процесу розгляду адміністративної справи та накладення відповідного стягнення через електронний кабінет військовозобов'язаного, призовника, резервіста. За задумом авторів законопроекту, військовозобов'язані матимуть сприятливу можливість оновити, навіть попри пропущені встановлені законодавством строки, свої військово-облікові дані, сплативши при цьому штраф у розмірі не 17 тис. грн, а лише половину – тобто 8,5 тис. грн.

По-перше, диспозиції статей 210 та 210<sup>1</sup> КУпАП є бланкетними, тобто передбачають вказівку на порушення вимог інших нормативно-правових актів, зокрема Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», Порядку організації та ведення військового обліку призовників, військовозобов'язаних та резервістів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2022 року № 1487, Порядку проведення призову громадян на військову службу під час мобілізації, на особливий період, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 16 травня 2024 року № 560. Відповідно до частини першої статті 235 КУпАП ТЦК розглядають адміністративні справи про порушення призовниками, військовозобов'язаними, резервістами правил військового обліку, порушення ними законодавства про оборону, мобілізаційну підготовку та мобілізацію. Окрім норм КУпАП, процедуру складання протоколів та розгляду справ за наслідками порушення призовниками, військовозобов'язаними, резервістами правил військового обліку, порушення ними законодавства про оборону, мобілізаційну підготовку та мобілізацію деталізує Інструкція зі складання ТЦК протоколів та оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення, затверджена Наказом Міністерства оборони України від 1 січня 2024 року № 3.

За наслідками розгляду справ про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 210, 210<sup>1</sup> КУпАП, законодавчі ініціативи присвячені ситуаціям та випадкам, коли особа не оспорує допущене правопорушення та згодна на притягнення її до адміністративної відповідальності за її фактичної відсутності. Адже КУпАП чітко встановлює строки, у межах яких на особу може бути накладено адміністративне стягнення. Зокрема, частиною сьомою статті 38 КУпАП передбачено, що адміністративне стягнення за вчинення в особливий період правопорушень, передбачених статтями 210, 210<sup>1</sup> КУпАП, може бути накладено протягом трьох місяців з дня його виявлення, але не пізніше одного року з дня його вчинення.

Також кожному надається право на оскарження до суду постанови про накладення адміністративного стягнення, винесеної керівником того чи іншого ТЦК (пункт 3 частини першої статті 288 КУпАП). Відповідно до частини першої статті 5 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) кожна особа також має право звернутися до адміністративного суду, якщо

вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси. Це стосується й права на судове оскарження постанови про накладення адміністративного стягнення, винесеної ТЦК (позиція Верховного Суду України, викладена у Постанові від 7 березня 2024 року, справа № 520/26066/23). Тобто схвалення представлених законодавчих пропозицій потребуватиме одночасного внесення змін до Інструкції зі складання ТЦК протоколів та оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення, затвердженої наказом Міністерства оборони України від 1 січня 2024 року № 3, яка набула чинності з 15 лютого 2024 року.

По-друге, згідно із запропонованою в новій редакції статтею 258 КУпАП протокол не складається у разі вчинення в особливий період адміністративних правопорушень, передбачених статтями 210, 210<sup>1</sup> КУпАП, розгляд яких віднесено до компетенції ТЦК, якщо особа не з'явилася без поважних причин або не повідомила причину неприбуття на виклик ТЦК, будучи належним чином повідомленою про дату, час і місце виклику, та за наявності у ТЦК підтверджених документів про отримання особою виклику або про повернення виклику з відмітками про невручення чи відмову в отриманні виклику (повістки). Тобто *після повернення виклику* ТЦК зможе відразу скласти постанову про накладення адміністративного штрафу. За такої законодавчої новели уповноважені на те військові посадові особи ТЦК будуть виносити постанови у справах про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 210 і 210<sup>1</sup> КУпАП, без участі особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, і не на підставі протоколу, який є найважливішим джерелом доказів у справах про адміністративні правопорушення. Водночас законопроектом встановлюється, що доказами по справі можуть слугувати відомості та інформація з Єдиного державного реєстру призовників, військовозобов'язаних та резервістів «Оберіг». Як засвідчує існуюча судова практика з окресленого питання, інформація з реєстру «Оберіг» не може вважатися сама по собі підтвердженням та доказом вчинення адміністративного правопорушення. У більшості випадків твердження ТЦК про те, що факт неперебування особи на військовому обліку встановлено за допомогою формування витягу з інформаційної системи «Оберіг», не можна вважати належним і допустимим доказом, оскільки за змістом такого витягу неможливо встановити, звідки саме отримані зазначені в ньому дані, чи дійсно він отриманий саме з інформаційної системи «Оберіг» тощо. З іншого боку, електронна ідентифікація особи здійснюється з використанням кваліфікованого електронного підпису чи інших засобів електронної ідентифікації, які надають змогу однозначно встановити особу.

Суперечливою до змісту пояснювальної записки до законопроекту вбачається пропозиція редакції частини 8 статті 258 КУпАП, відповідно до якої у випадку, якщо під час складання постанови у справі про адміністративне правопорушення особа оспорить допущене порушення і адміністративне стягнення, що на неї накладається, то уповноважена посадова особа зобов'язана скласти протокол про адміністративне правопорушення відповідно до вимог статті 256 КУпАП. Такий стан справ не узгоджується із фабулою законопроекту щодо встановлення можливості самостійного звернення особи до органів ТЦК та

добровільної сплати накладеного штрафу у розмірі 50 % від мінімально встановленої санкції.

По-третє, пропозиції щодо внесення відповідних змін до частини десятої статті 285 КУпАП та редакція нової статті 279<sup>9</sup> КУпАП передбачають, що у разі, якщо особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, подала зазначену заяву через електронний кабінет призовника, військовозобов'язаного, резервіста, то копія постанови по справі може бути направлена їй засобами електронного зв'язку на адресу електронної пошти, зазначену в Єдиному державному реєстрі призовників, військовозобов'язаних та резервістів, або у її електронний кабінет. Тобто виникає питання, яким чином особа, стосовно якої винесено постанову по справі, має дізнатися про такі рішення ТЦК, у випадку відсутності доступу до відповідних інформаційних порталів, та який день буде вважатися днем отримання такої постанови. Вважаємо, що за такої редакції може порушуватися право учасників справи, які не були присутні при проголошенні зазначеного рішення, на забезпечення права на оскарження постанови по справі про адміністративне правопорушення, передбачене статтею 288 КУпАП відповідно до статті 55 Конституції України.

По-четверте, відповідно до Закону України «Про Єдиний державний реєстр призовників, військовозобов'язаних та резервістів» запроваджено та функціонує Єдиний державний реєстр призовників, військовозобов'язаних та резервістів як інформаційно-комунікаційна система, призначена для збирання, зберігання, обробки та використання даних про призовників, військовозобов'язаних та резервістів, створена для їхньої ідентифікації і забезпечення військового обліку громадян України. Проте, будь-яких посилань на інформаційну систему «Оберіг» вказаний закон не містить. Водночас чинне законодавство України не містить жодного положення щодо правомірного використання застосунку «Резерв+».

Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядку ведення Єдиного державного реєстру призовників, військовозобов'язаних та резервістів «Оберіг» від 10 травня 2024 року № 523, положення якої визначають організаційно-правові засади використання застосунку «Резерв+», має обмежений доступ та ще досі залишається офіційно неопублікованою. Окрім того, функціонування вказаного застосунку регулюється наказом Міністра оборони від 29 квітня 2024 року «Про створення інформаційно-комунікаційної системи для доступу до електронного кабінету військовозобов'язаного», який також офіційно не є опублікованим. Таким чином, вказані нормативні акти все ще залишаються неоприлюдненими, хоча за практикою Уряду України, навіть для правових документів з обмеженим доступом відповідний нормативно-правовий акт офіційно публікується в частині назви, номеру, дати прийняття, а сам додаток до постанови іменується «документом з обмеженим доступом». Відповідно до частини 2 статті 57 Конституції України закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права й обов'язки громадян, не доведені до відома населення в порядку, встановленому законом, є нечинними.

При цьому Уряд України своєю постановою від 16 травня 2024 року № 559 затвердив Порядок оформлення (створення) та видачі військово-облікового документа для призовників, військовозобов'язаних та резервістів. Нормативно встановлено, що військово-обліковий документ в електронній формі формується

засобами: електронного кабінету призовника, військовозобов'язаного, резервіста, зокрема з використанням його мобільного додатка; державного вебпорталу електронних публічних послуг у сфері національної безпеки і оборони; порталу Дія, зокрема з використанням мобільного додатка порталу Дія (у разі технічної реалізації). Отже, узагальнюючи зміст вказаної постанови Кабінету Міністрів України, можна констатувати, що «Резерв+» є або мобільним додатком Електронного кабінету призовника, військовозобов'язаного, резервіста, або ж самим цим електронним кабінетом. Правова невизначеність застосування «Резерв+» викликає питання щодо юридичних наслідків дій осіб під час його застосування та використання, коли військовозобов'язаним помилково або навмисно некоректно вказується адреса, номер телефону чи особиста електронна пошта.

В оновленій статті 22 Закону «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» зазначається, що громадяни, які перебувають на військовому обліку, в добровільному порядку реєструють свій електронний кабінет призовника, військовозобов'язаного чи резервіста. Проте, процес реєстрації у такому електронному кабінеті, умови та порядок завантаження додатка «Резерв+», проходження ідентифікації в ньому жодним нормативно-правовим актом не визначено та предметно не врегульовано.

Враховуючи викладене, представленим законопроектом запроваджується механізм самостійного ініціювання військовозобов'язаним, на підставі поданої ним заяви, спрощеної процедури розгляду адміністративної справи і подальшого накладення відповідного стягнення (штрафу) через електронний кабінет. Запропоновані ініціативи не узгоджуються з чинним законодавством, оскільки реєстрація в електронному кабінеті, процес завантаження додатка «Резерв+» та ідентифікація в ньому нормативно не врегульовані. В інших, вже оприлюднених нормативно-правових актах Уряду України, присвячених питанням військового обліку, жодним чином не згадуються ані застосунок «Резерв+», ані реєстр «Оберіг».

По-п'яте, будь-які пропозиції щодо обґрунтування та узгодження розмірів штрафних санкцій у фіксованій сумі, яка складає 8500 грн, тобто у розмірі 50 % від мінімально встановленої санкції за вчинення аналогічних, суміжних діянь, у законопроекті й доданих до нього документах відсутні. Водночас запропоновані суми штрафів «зі знижкою» не пропорційні суспільній небезпеці адміністративних правопорушень, не узгоджуються із запровадженими санкціями за аналогічні адміністративні делікти. Зазначене суперечить вимогам статті 33 КУпАП щодо критеріїв накладення адміністративного стягнення, виходячи з характеру вчиненого правопорушення, особи порушника, ступеню його вини, майнового стану, обставин, що пом'якшують і обтяжують відповідальність. У подальшому це може призвести до оскарження та подальшого скасування рішень про накладення таких адміністративних стягнень у судовому порядку, що безумовно перешкоджатиме досягненню мети законопроекту – запровадженню процедури спрощеного (заочного) притягнення до адміністративної відповідальності військовозобов'язаних за передбачені в ньому правопорушення.

По-шосте, у пояснювальній записці зазначено, що реалізація запропонованого проекту закону не потребує додаткових видатків із державного

бюджету України. Водночас за наслідками очікуваної сплати адміністративних штрафів військовозобов'язаними, призовниками та резервістами за порушення правил військового обліку і законодавства про оборону, мобілізаційну підготовку та мобілізацію передбачається значне збільшення надходжень до державного бюджету. Внаслідок цього, його практична реалізація матиме суттєвий вплив на підвищення показників дохідної частини державного бюджету, оскільки може призвести до збільшення його доходів від надходження сум штрафів у разі виявлення відповідних порушень. Незважаючи на це, всупереч частині першій статті 27 Бюджетного кодексу України та частині третій статті 91 Регламенту Верховної Ради України необхідне фінансово-економічне обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки) не додається.

По-сьоме, пункт 2 Розділу II законопроекту потребує конкретизації в частині доручення Кабінету Міністрів України щодо переліку нормативно-правових актів, що потребуватимуть змін (відповідно до вимог частини восьмої статті 90 Регламенту Верховної Ради України).

**Висновок.** У рамках удосконалення основних засад державної політики ведення військового обліку та мобілізації представлений законопроект піднімає нагальну потребу необхідності прискорення легітимізації та здійснення належного правового регулювання застосунку «Резерв+» та інформаційної системи «Оберіг». Законопроект потребує доопрацювання та одночасного узгодження з положеннями чинного законодавства в частині визначення умов, порядку та особливостей притягнення до адміністративної відповідальності військовозобов'язаних, призовників та резервістів за порушення ними правил військового обліку й законодавства про оборону, мобілізаційну підготовку і мобілізацію.

*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.*