

Інформаційна довідка
щодо проєкту Закону України
«Про систему довгострокової військової служби та резерву»
*(реєстр. № 15231 від 13.05.2026)**

***Анотація.** В інформаційній довідці досліджується питання запровадження нової моделі довгострокової військової служби та перебування громадян в резерві у контексті законопроєкту за реєстр. № 15231 від 13.05.2026 (далі - законопроєкт).*

Розглядається відповідність законопроєкту основоположним засадам правотворчої діяльності, теорії права і законотворчого процесу, нормам чинного законодавства у сфері проходження військової служби і перебування в резерві.

***Ключові слова:** військова служба, види військової служби, служба в активному резерві; служба в оперативному резерві, мобілізація, закон, колізії.*

Вступ

У контексті сучасного збройного конфлікту і гібридної війни ефективно укомплектування збройних сил людськими ресурсами стає одним із найважливіших завдань для держави¹. Питання формування ефективної моделі проходження військової служби, накопичення підготовленого людського ресурсу та створення дієвого резерву набуло особливого значення після 2014 року, а з початком повномасштабної збройної агресії стало одним із пріоритетів державної політики у сфері національної безпеки.

Нині система військової служби та резерву в Україні поєднує елементи кадрової армії, мобілізаційної моделі та резервної компоненти, що формувалася поступово під впливом воєнних викликів і практичного досвіду ведення бойових дій.

Попри сформовані в Україні правові та організаційні засади проходження військової служби і функціонування військового резерву, чинна модель переважно орієнтована на реагування на поточні безпекові виклики та потреби мобілізаційного розгортання в умовах воєнного стану. Водночас питання побудови комплексної системи довгострокової військової служби та резерву, яка б забезпечувала прогнозоване кадрове планування, сталі механізми підготовки резервістів, довгострокову мотивацію до служби та інтеграцію військового досвіду у систему національної безпеки, потребує подальшого нормативно-правового та інституційного розвитку.

У зв'язку з цим актуальним є вдосконалення законодавчого регулювання у сфері довгострокового проходження військової служби та функціонування резерву з урахуванням сучасних потреб сектору безпеки і оборони України, а також практик держав-членів НАТО та Європейського Союзу.

¹ Лебеденко А. та ін. Перспективна модель комплектування та проходження військової служби за контрактом у Збройних Силах України в умовах війни: альтернатива примусовій мобілізації. Military science. 2024. Vol 2 No 3. DOI: 10.62524/msj.2024.2.3.01

В аналітичному дослідженні Дослідницької служби правового регулювання мобілізаційного резерву і служби в ньому у законодавстві держав-членів НАТО² зазначено, що мобілізаційний резерв є важливою частиною збройних сил та інших військових формувань, що складається з осіб, які є військовозобов'язаними громадянами; а також узагальнено спільні і відмінні риси проходження служби у ньому.

Основна частина

Метою розглядуваного законопроекту визначено «законодавче врегулювання питання забезпечення формування постійного «пулу» підготовлених громадян, зменшення залежності боєздатності сил оборони України від хаотичної мобілізації, забезпечення прогнозованості системи призову для громадян, що сприятиме підвищенню довіри до держави, зменшенню корупційних ризиків і підтримці боєздатності сил оборони України».

На виконання цієї мети запропоновано цілісне правове регулювання системи довгострокової військової служби та резерву в окремому законодавчому акті. Щодо цієї законодавчої моделі доцільно, насамперед зазначити наступне.

Відповідно до частини першої статті 10 Закону України «Про правотворчу діяльність» законом є нормативно-правовий акт, що регулює найбільш важливі суспільні відносини. Відносини щодо військової служби в Україні нині врегульовані Законом України «Про військовий обов'язок і військову службу», який зокрема визначає загальні засади проходження в Україні військової служби, види військової служби, що утворюють її систему. Окрім того, питанням мобілізації присвячено окремий закон «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію». Пропонований же Закон України «Про систему довгострокової військової служби та резерву», передбачаючи набрання чинності з дня, наступного за днем його опублікування (пункт 1 розділу II Прикінцеві положення), не встановлює механізмів «співіснування» цих законодавчих актів. Окрім того, положення щодо набрання чинності закону (в редакції законопроекту) не враховують приписів Конституційного Суду України, викладених у Рішенні від 15 квітня 2020 року № 2-р(П)/2020, де зазначено, що відповідно до принципу верховенства права важливо передбачити розумний часовий проміжок між офіційним оприлюдненням закону й набранням ним чинності. Пропонований термін набрання чинності і завдання Уряду (пункт 3 розділу II Прикінцеві положення) з терміном виконання три місяці теж є алогічними.

Як відомо, закон повинен: встановлювати основні права, обов'язки, гарантії та механізми; бути достатньо визначеним і передбачуваним; містити системне та узгоджене регулювання; не підміняти собою підзаконне

² Аналітична записка з питань порівняльного законодавства щодо правового регулювання мобілізаційного резерву та служби в ньому в законодавстві деяких держав-членів НАТО. Дослідницька служба Верховної Ради України. URL: https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSmaterialsDocs/nscur_defense/analytical_notes-nb/74599.html?search=%D1%80%D0%B5%D0%B7%D0%B5%D1%80%D0%B2

управлінське регулювання, але й не залишати ключові питання на розсуд виконавчої влади. З точки зору теорії права, закон не повинен бути лише «описом бажаної моделі». Він має створювати завершений механізм правового регулювання.

Проте, досліджуваний законопроект певною мірою має програмно-організаційний характер і подекуди нагадує рамкову концепцію реформування системи комплектування, а не класичний закон прямої дії. Зокрема частина положень: сформульована надто декларативно; містить загальні моделі без чітких механізмів реалізації; відсилає до майбутніх рішень Кабінету Міністрів України або Міністерства оборони України; не завжди визначає юридичні наслідки для особи. Він не дає відповіді питання щодо: статусу резервіста; співвідношення добровільності та обов'язковості перебування у резерві; меж втручання держави у трудові та особисті права громадян; пропорційності обмежень в умовах довгострокового резерву. Законопроект, попри позитивну концептуальну ідею, більше концентрується на організації людського ресурсу, ніж на мотиваційній моделі.

Преамбула закону (в редакції законопроекту) має ненормативний характер через вжиття іншомовних слів з різними значеннями, на кшталт «пул», які не мають нормативного визначення, та словосполучень/фраз оціночного (політичного) характеру (хаотична мобілізація, підвищення довіри до держави).

Положення статті 1 законопроекту «Запровадити в Україні багаторівневу модель військової служби» не має регулятивного змісту (це виглядає як декларація, а не правова норма).

Аналогічне зауваження викликає і перше речення статті 2 законопроекту, яка у свою чергу створює пряму колізію із частиною шостою статті 2 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу», в якій йдеться про види служби: строкова; за контрактом; служба резервістів; служба під час мобілізації тощо. Окрім того, не визначено основні вживані у законопроекті поняття: «активний резерв», «оперативний резерв», «базова військова служба».

Стаття 3 законопроекту, окрім колізії щодо тривалості військової служби, має правову невизначеність стосовно: вікових критеріїв; порядку призову; придатності; відстрочки; звільнення; служби жінок, альтернативної служби тощо.

Стаття 4 законопроекту встановлює, що громадяни автоматично зараховуються до активного резерву строком на 5 років, проте не передбачається граничний вік перебування у резерві, не визначено підстави та умови для такого зарахування на вказаний термін, порядок обліку, прав громадян, порядку оскарження, звільнення з резерву.

Статтею 5 законопроекту передбачається проведення регулярних навчальних зборів тривалістю 2 тижні один раз на рік. Проте стаття 29 Закону України «Про військовий обов'язок та військову службу» регламентує умови, порядок та особливості проходження зборів військовозобов'язаними та

резервістами, а стаття 30 цього Закону визначає підстави для звільнення від проходження зборів, у зв'язку з чим додаткового законодавчого врегулювання не потребують. Запропонований законодавчий підхід проведення регулярних навчальних зборів має ознаки формалізму, що може призвести до появи нових корупційних ризиків із метою пошуку підстав для ухилення від присутності на щорічних навчальних зборах.

Стаття 7 законопроекту у запропонованій редакції не узгоджується із статтями 26, 26-2, 37, 39-1 «Про військовий обов'язок та військову службу», оскільки у чинному законодавстві існує поняття «військовий оперативний резерв».

Стаття 6 законопроекту регламентує, що за працівниками, призваними на навчальні збори в рамках військової служби в активному резерві, зберігається місце роботи та *середній заробіток*. Така ситуація передбачувано призведе до значних державних витрат, оскільки необхідним буде забезпечувати сотні тисяч резервістів військової формою, харчуванням, зброєю та боєприпасами, що є значним фінансовим навантаженням. Ризиком виступає відрив працівників від роботи (виробництва), а для малого та середнього бізнесу відсутність персоналу навіть на 2 тижні може бути критичним, що є несприятливим фактором, який заважає стабільній операційній діяльності та збереженню критичності підприємств, особливо в умовах правового режиму воєнного стану. Запровадження компенсації середнього заробітку резервістам за місцем роботи вимагає пошуку значних додаткових фінансових ресурсів та асигнувань. Окрім того, не визначені джерела і механізми компенсації. Також пропонується конструкція «зберігається місце роботи та середній заробіток» не узгоджується ні з чинною нормою частини третьої статті 119 Кодексу законів про працю України, ні з запропонованим уточненням «зберігаються місце роботи і посада на підприємстві» (в редакції законопроекту).

Пояснювальна записка до законопроекту не містить належного фінансово-економічного обґрунтування, попри об'єктивний його вплив на показники бюджету, що не узгоджується із вимогами частини третьої статті 91 Регламенту Верховної Ради України, статті 27 Бюджетного кодексу України.

Стаття 7 законопроекту містить правову невизначеність щодо виклику і прибуття громадян, зарахованих в оперативний резерв, на збори у разі виникнення загрози територіальній цілісності та суверенітету України.

Отже, законопроект у запропонованій редакції не повною мірою відповідає вимогам системності, правової визначеності та належної законодавчої техніки. Значна частина його положень має декларативний і концептуально-програмний характер, тоді як ключові елементи правового регулювання залишаються невизначеними або пропонуються для подальшого врегулювання підзаконними актами. Він містить колізії з чинним законодавством, не визначає правового статусу осіб, механізмів реалізації запропонованої системи.

Висновки

Вбачається, що законопроект є спробою переходу від переважно мобілізаційної моделі комплектування сил оборони до системи довгострокової військової служби та підготовленого резерву. Концептуально його ідея відповідає сучасним безпековим потребам України та міжнародним тенденціям розвитку резервних компонентів. Водночас практична реалізація цієї моделі потребуватиме значного ресурсного забезпечення, належної інституційної спроможності держави, а також комплексного врегулювання соціальних, трудових та мотиваційних аспектів проходження служби і перебування у резерві.

Окремі положення законопроекту мають переважно декларативно-програмний характер, що порушує питання щодо достатнього рівня нормативної визначеності запропонованого регулювання. З огляду на предмет правового регулювання, який безпосередньо стосується реалізації конституційних прав і обов'язків громадян, закон потребує більш чіткого закріплення правового статусу осіб, механізмів функціонування резерву, гарантій та меж дискреційних повноважень органів виконавчої влади. У цьому контексті важливим є забезпечення відповідності законопроекту принципам правової визначеності, передбачуваності та належної законодавчої техніки.

*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.*