018710

Приватне акціонерне товариство
«Вищий навчальний заклад
«МІЖРЕГІОНАЛЬНА
АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ
ПЕРСОНАЛОМ»

Україна, 03039, Київ-39, вул. Фрометівська, 2,
Тел. +38 (044) 490-95-00, maup.com.ua
e-mail: iapm@iapm.edu.ua

МАУП

The Private Joint-Stock Company
«Higher Education Institution
«Interregional
Academy
of Personnel Management»

2, Frometivs`ka Str., 03039 Kyiv, Ukraine,
Tel. +38 (044) 490-95-00, maup.com.ua
e-mail: iapm@iapm.edu.ua

«12» серпня 2025 № 3037/1

Комітет Верховної Ради України з питань національної безпеки, оборони та розвідки

Комітет Верховної Ради України з питань правоохоронної діяльності

НАУКОВО-ПРАВОВИЙ ВИСНОВОК

щодо проєкту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо організації трудових відносин в умовах воєнного стану»

(реєстр. № 13335 від 30.05.2025)

Проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо організації трудових відносин в умовах воєнного стану», реєстраційний № 13335 (далі – законопроєкт № 13335), внесений 30 травня Арахамією Д.Г., Завітневичем О.М., Янченко Г.І., Костенком Р.В., Здебським Ю.В., Копитіним І.В., Мисягіним Ю.М., Федієнком О.П., Лічман Г.В., Мандзієм С.В., Васильченко Г.І., Івченком В.Є., Веніславським Ф.В., Герасименком І.Л., Наталухою Д.А., Ковальчуком О.В., Фрісом І.П., Ковальовим О.І.

Обґрунтування необхідності прийняття законопроєкту № 13335.

Як убачається з пояснювальної записки, законопроєкт № 13335 розроблений з метою розширення особливостей укладення трудового договору в умовах воєнного стану та особливостей розірвання трудового договору з ініціативи роботодавця з військовозобов'язаними працівниками підприємств, установ і організацій, які в установленому Кабінетом Міністрів України порядку визначено критично важливими для функціонування економіки в особливий період, у сфері оборонно-промислового комплексу,

МАУП

забезпечення належної організації і порядку бронювання військовозобов'язаних працівників підприємств, установ і організацій, які в установленому Кабінетом Міністрів України порядку визначено критично важливими для функціонування економіки в особливий період, у сфері оборонно-промислового комплексу.

В умовах війни, коли вітчизняний оборонно-промисловий комплекс прагне забезпечити сили оборони країни усім необхідним та фокусується на зменшенні термінів постачання сучасних видів озброєння, військової і спеціальної техніки та боєприпасів, критично важливим є забезпечення виробництва повним спектром спеціалістів відповідної галузі.

Виробництво української зброї неможливо здійснити обмеженим колом спеціалістів підприємств, установ і організацій, які виконують роботи з розроблення, виготовлення, ремонту, модернізації та утилізації озброєння, військової і спеціальної техніки, боєприпасів, їх складових та інших виробів військового призначення.

Під час здійснення заходів з бронювання військовозобов'язаних працівників підприємства, установи та організації, визначені Мінстратегпромом критично важливими для функціонування економіки та забезпечення життєдіяльності населення в особливий період у сфері оборонно-промислового комплексу стикаються з фактами отримання військовозобов'язаними працівниками повісток на етапі звірки військово-облікових даних та у період між днем прийняття Мінстратегпромом рішення про визначення підприємства, установи або організації критично важливими для ОПК та прийняттям відповідного рішення про бронювання військовозобов'язаних працівників.

Проєктом акта пропонується внести зміни до Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» для забезпечення належної організації і порядку бронювання військовозобов'язаних працівників підприємств, установ і організацій, які в установленому Кабінетом Міністрів України порядку визначено критично важливими для функціонування економіки в особливий період, у сфері оборонно-промислового комплексу. Крім того, проєктом акта пропонується внести зміни до Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» з метою розширення особливостей укладення трудового договору в умовах воєнного стану та особливостей розірвання трудового договору з ініціативи роботодавця при укладенні трудового договору на підприємства, установи і організації, які в установленому Кабінетом Міністрів України порядку визначено критично важливими для функціонування економіки в особливий період, у сфері оборонно-промислового комплексу.

Зміст законопроєкту № 13335.

Законопроєктом № 13335 вносяться зміни до статті 25 Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» в частині доповнення новою частиною наступного змісту:

бронюванню підлягають військовозобов'язані працівники підприємств, установ і організацій, які в установленому Кабінетом Міністрів України порядку визначені критично важливими для функціонування економіки в особливий період у сфері оборонно-промислового комплексу, у яких відсутній або оформлений неналежним чином військово-обліковий документ, або він не перебуває на військовому обліку, або не уточнив персональні дані, зазначені у пункті 2 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України від 11 квітня 2024 року № 3633-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо окремих питань проходження військової служби, мобілізації та військового обліку», або перебуває в розшуку (крім випадків порушення статті 336 та статті 337 Кримінального кодексу України).

Тривалість такого бронювання не має перевищувати 45 календарних днів з дня укладання трудового договору з таким працівником та надається не більше одного разу за один календарний рік. Критерії та порядок, за якими здійснюється визначення підприємств, установ і організацій, які є критично важливими для функціонування економіки в особливий період у сфері оборонно-промислового комплексу, встановлюються Кабінетом Міністрів України. Порядок та організація такого бронювання, критерії, перелік посад і професій, а також обсяги бронювання військовозобов'язаних визначаються цим Законом та нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України, прийнятими на його виконання.

Крім того, проєктом акта вносяться зміни до Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану». Так, стаття 2 доповнюється новою частиною щодо особливостей укладення трудового договору в умовах воєнного стану такого змісту:

при укладенні трудового договору на підприємствах, в установах і організаціях, які в установленому Кабінетом Міністрів України порядку визначені критично важливими для функціонування економіки в особливий період у сфері оборонно-промислового комплексу, строк випробування при прийнятті на роботу не може перевищувати 45 календарних днів для будь-якої категорії працівників.

З метою оперативного залучення до виконання роботи нових працівників, а також усунення кадрового дефіциту та браку робочої сили, підприємства, установи і організації, які в установленому Кабінетом Міністрів України порядку визначені критично важливими для функціонування економіки в особливий період у сфері оборонно-промислового комплексу, мають право укладати трудовий договір з працівником, у якого відсутній або оформлений неналежним чином військово-обліковий документ або він не стоїть на обліку у районних

(міських) територіальних центрах комплектування та соціальної підтримки, органах СБУ, відповідних підрозділах розвідувальних органів, на час проходження строку випробування при прийнятті на роботу, що не є порушенням посадовими особами підприємств, установ та організацій законодавства про оборону, мобілізаційну підготовку та мобілізацію.

Також проєктом акта пропонується розширити особливості розірвання трудового договору з ініціативи роботодавця шляхом внесення зміни до статті 5 Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану», доповнивши її новою частиною такого змісту:

у період дії воєнного стану допускається звільнення працівника з ініціативи роботодавця, якщо військовозобов'язаний працівник протягом строку випробування при прийнятті на роботу на підприємствах, в установах і організаціях, які в установленому Кабінетом Міністрів України порядку визначені критично важливими для функціонування економіки в особливий період у сфері оборонно-промислового комплексу, не привів свої військово-облікові документи у відповідність до вимог чинного законодавства.

Правове обґрунтування науково-консультативного висновку.

В Україні визнається і діє принцип верховенства права (стаття 8 Конституції України). Конституція України має найвищу юридичну силу, закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. У разі виникнення колізії між нормами Конституції України та будь-якими іншими нормативно-правовими актами мають застосовуватися саме норми Конституції.

Чинні міжнародні договори, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України. Вказані норми регламентуються статтею 9 Конституції України.

За загальним правилом усі нормативно-правові акти мають відповідати Основному Закону України, покликані розвивати його зміст і забезпечувати ефективне застосування.

Закони мають відповідати встановленому Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод стандарту, який вимагає достатньо чіткого формулювання правових норм у тексті нормативно-правових актів. Закон має переслідувати легітимну мету.

Конституційний Суд України зазначає, що юридичну визначеність слід розуміти через такі її складові елементи: чіткість, зрозумілість, однозначність норм права; право особи у своїх діях розраховувати на розумну та передбачувану стабільність існуючого законодавства та можливість передбачати наслідки застосування норм права (легітимні очікування) (абзац

п’ятий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 23 січня 2020 року № 1-р/2020).

Реформи фундаментальних державних інститутів необхідно проводити лише після належного аналізу поточної ситуації та можливого впливу нового законодавства, що свідчить про необхідність запропонованих змін. Вони повинні бути прийняті після консультацій з основними зацікавленими сторонами на основі принципів прозорості та всеосяжності, і їх внесок має бути важливим для підготовки збалансованого та ефективного законодавства у цих галузях.

За результатами проведеного аналізу законопроєкту № 13335, вважаємо за доцільне надати наступні висновки та зауваження щодо змін до Законів України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» та «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану».

1.1. Нормативні колізії інституту юридичної відповідальності та порушення системних зв’язку правових норм у сфері ведення військового обліку

У теорії нормопроєктування та загальній методології права фундаментальною вимогою до якості закону є внутрішня логічна несуперечність правових норм та невідворотність дії інститутів юридичної відповідальності. Законодавче регулювання статусу суб’єктів господарювання та громадян має будуватися на засадах когерентності правової системи, унеможливлюючи виникнення ситуацій, за яких норми одного акта фактично девальвують або нівелюють імперативні приписи іншого. За результатами аналізу пропонованої розробниками редакції змін виявлено суттєву логіко-юридичну колізію у площині взаємодії трудового, адміністративного та кримінального права.

Так, аналізований проєкт закону передбачає можливість надання строкового 45-денного бронювання та легалізації працевлаштування для осіб, у яких «відсутній або оформлений неналежним чином військово-обліковий документ, чи/та він не перебуває на військовому обліку, чи/та не уточнив персональні дані». Слід зауважити, що зазначені категорії громадян фактично вже вчинили триваюче правопорушення та порушили чинне законодавство про мобілізаційну підготовку. За правилами загальної теорії права, щодо таких осіб в обов’язковому порядку має розглядатись питання про їх притягнення до відповідальності за статтями 210 або 210-1 КУпАП чи статтею 337 Кримінального кодексу України.

Впровадження ж проєктом Закону особливого механізму правового заохочення у вигляді відстрочки від призову для осіб, що перебувають у статусі правопорушників (зокрема тих, які перебувають у розшуку), створює небезпечну нормативну неузгодженість. Зазначена правова неузгодженість

правотворчої техніки призведе до нівелювання превентивної ролі юридичної відповідальності та послабить обов'язковість виконання громадянами конституційного обов'язку щодо захисту Вітчизни.

Поряд з тим, пропозиція звільнити посадових осіб підприємств ОПК від відповідальності за працевлаштування осіб без належних документів прямо конкурує з абзацом 13 частини першої статті 21 Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», який імперативно зобов'язує всі підприємства вести регулярний військовий облік працюючих суб'єктів. Надання правовому інструменту форми квазінормативної індульгенції для окремих керівників руйнує цілісність масиву оборонного законодавства. У теорії нормопроєктування зазначена правова неузгодженість кваліфікується як розмивання міжінституційних меж правового регулювання, що провокує ризики суб'єктивного правозастосування.

Наявна проблема забезпечення стійкості кадрового потенціалу підприємств оборонно-промислового комплексу вимагає виключно комплексного розв'язання. Замість легалізації порушень правил обліку, доцільно змістити фокус правового регулювання на чітке нормативне унормування обов'язків самих посадових осіб територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки (ТЦК та СП). Раціональним шляхом усунення цієї колізії є законодавче закріплення імперативного обов'язку органів ТЦК здійснювати бронювання всіх без винятку осіб, поданих підприємствами ОПК у межах установлених квот, з одночасним (паралельним) накладенням адміністративних стягнень за первинні порушення обліку, а також впровадження прямої законодавчої заборони на призов особи під час проведення процедури перевірки та оформлення її документів на відстрочку.

1.2. Нормативно-правові колізії, дефекти законодавчої техніки та системні ризики правозастосування при визначенні механізму строкового бронювання.

У теорії нормопроєктування та загальній методології права фундаментальною вимогою до якості закону є логічна структурованість, внутрішня несуперечність та системна когерентність його приписів. Будь-яка законодавча новела має розглядатися в комплексному взаємозв'язку з існуючими нормами інституту, унеможливлюючи виникнення двозначності тлумачення чи конкуренції регуляторних режимів. За результатами детального юридичного аналізу пропонованої розробниками редакції нової частини четвертої статті 25 Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» виявлено суттєві методологічні недоліки та правові прогалини.

Серйозне зауваження викликає архітектурна побудова та взаємозв'язок правових норм у межах однієї статті. Проєктом пропонується доповнити статтю 25 Закону новою частиною четвертою, яка встановлює, що

бронюванню підлягають військовозобов'язані працівники підприємств, установ і організацій, які в установленому Кабінетом Міністрів України порядку визначено критично важливими для функціонування економіки в особливий період, у сфері оборонно-промислового комплексу, у яких відсутній або оформлений неналежним чином військово-обліковий документ, чи/та він не перебуває на військовому обліку, чи/та не уточнив персональні дані…».

Слід зауважити, що частина перша статті 25 зазначеного Закону вже містить вичерпний та системно впорядкований перелік категорій військовозобов'язаних, які підлягають бронюванню за місцем роботи чи служби в органах влади, Національній поліції, органах правосуддя, а також на підприємствах із мобілізаційними завданнями або тих, що є критично важливими для життєдіяльності населення та потреб Збройних Сил України. У контексті викладеного, суміщення чинної архітектури статті із запропонованою новелою створює небезпечну логіко-юридичну колізію. Комплексне та буквальне тлумачення цих норм може призвести суб'єктів правозастосування до помилкового деструктивного висновку, нібито на підприємствах оборонно-промислового комплексу обов'язковому бронюванню підлягають виключно ті особи, які мають неврегульований правовий статус (відсутність облікових документів, перебування у розшуку тощо). З метою забезпечення принципу юридичної визначеності та однозначності сприйняття нормативного тексту, пропонований припис необхідно скорегувати шляхом явного правового акцентування (зокрема, через логічне впровадження сполучника «також»), що чітко вказуватиме на субсидіарний характер цієї норми як додаткового спеціального інструменту для визначеного кола роботодавців.

Крім того, нормативна незавершеність та процесуальна необґрунтованість виявляються у положеннях щодо легалізації бронювання осіб, які перебувають у розшуку (за винятком правопорушень, передбачених статтями 336 та 337 Кримінального кодексу України).

Варто зауважити, що в національному правовому полі інститут розшуку особи є суворо регламентованою процесуальною дією. На законодавчому рівні він застосовується або в межах кримінального процесуального законодавства щодо осіб у статусі підозрюваного чи обвинуваченого (статті 281, 335 Кримінального процесуального кодексу України), або в межах спеціального Закону України «Про правовий статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин». Натомість, ні Кодекс України про адміністративні правопорушення, ні базовий Закон не містять матеріальних підстав, процесуальних меж та затвердженого порядку здійснення «розшуку» осіб, які виключно вчинили проступки у сфері військового обліку чи мобілізаційної підготовки. За відсутності первинного профільного врегулювання цього інституту, доповнення зазначеного Закону правами для

осіб у «розшуку» є передчасним. Така правова недосконаліть спровокує системні помилки у правозастосовній практиці, коли зазначена категорія ототожнюватиметься суто з фігурантами кримінального переслідування, що викривить мету акта.

Слід також зауважити, що очевидною логічною суперечністю та дискусійною вадою проєкту є часове обмеження дії пропонованої пільги, відповідно до якого строкове бронювання «не має перевищувати 45 календарних днів з дня укладання трудового договору з таким працівником та надається не більше одного разу за один календарний рік». Такий підхід визнається методологічно необґрунтованим, оскільки він створює штучні перешкоди для реалізації правотворчої мети та безпосереднього досягнення легітимних цілей законопроєкту. Наслідком практичного застосування цієї норми стане ситуація, за якої військовозобов'язаний працівник, навіть у разі повного та успішного усунення недоліків у своїх документах чи оновлення облікових даних протягом наданих 45 днів, надалі буде позбавлений права на отримання повноцінного довгострокового бронювання на загальних підставах. Внаслідок цього відбуватиметься штучний відтік кваліфікованих кадрів з оборонного сектору, що лише загострить брак робочої сили.

1.3. Порушення балансу прав учасників трудових правовідносин та ризики непередбачуваного правозастосування при звільненні працівників в умовах воєнного стану.

Окремої уваги потребує припис нової частини третьої статті 5 Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану», згідно з якою «у період дії воєнного стану допускається звільнення працівника з ініціативи роботодавця, якщо військовозобов'язаний працівник протягом строку випробування при прийомі на роботу на підприємства, установи і організації, які в установленому Кабінетом Міністрів України порядку визначено критично важливими для функціонування економіки в особливий період, у сфері оборонно-промислового комплексу, не привів свої військово-облікові документи у відповідність до вимог чинного законодавства».

У контексті аналізу цієї норми слід зауважити, що запропонований правовий механізм повністю ігнорує матеріальні та процедурні підстави, через які працівник не виконав зазначений обов'язок. З правової точки зору запропонована конструкція фактично покладає на працівника беззастережну відповідальність за обставини, які перебувають поза межами його виключного вольового контролю та об'єктивно залежать від швидкості роботи державних органів.

Процес приведення військово-облікових документів у відповідність до вимог чинного законодавства є складною багатоетапною процедурою, реалізація якої безпосередньо залежить не лише від добросовісних дій самого

працівника, а й від операційної діяльності інших суб'єктів відповідних правовідносин, зокрема територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки (ТЦК та СП), військово-лікарських комісій чи державних електронних реєстрів. За відсутності в тексті законопроєкту застережень щодо випадків, коли затримка в оформленні документів зумовлена суб'єктивними чи об'єктивними чинниками з боку державних органів (черги, тривале проходження медичного огляду, відсутність бланків, технічні збої тощо), практичне застосування цієї норми призведе до порушення балансу прав учасників трудових відносин. Роботодавець отримає право на безумовне розірвання трудового договору з ініціативи адміністрації за відсутності реальної вини працівника, що створює ризики юридичної непередбачуваності та суперечить базовим засадам захисту прав людини у сфері праці.

Висновки.

Проєкт Закону № 13335 містить важливі й своєчасні положення для кадрового забезпечення підприємств оборонно-промислового комплексу та зміцнення обороноздатності країни в особливий період, проте низка норм сформульована декларативно, має матеріально-правові розбіжності та створює ризики девальвації інституту юридичної відповідальності, що породжує загрозу правової невизначеності.

Водночас для практичної імплементації норм військового та трудового права необхідне доопрацювання тексту законопроєкту до другого читання в частині забезпечення внутрішньої когерентності його приписів. Зокрема, першочергової корекції потребують положення щодо усунення нормативного дублювання в механізмах строкового бронювання, законодавчого врегулювання засад здійснення розшуку осіб у межах профільного закону, а також матеріально-процесуальні запобіжники проти беззастережного звільнення працівників оборонної сфери за відсутності їхньої реальної вини. Рекомендується доопрацювати проєкт Закону з урахуванням наведених зауважень.

Ректор,
доктор юридичних наук, професор **Кирило МУРАВЙОВ**

Директор Навчально-наукового інституту
права та безпеки імені
князя Володимира Великого,
доктор юридичних наук,
доктор наук з державного управління,
професор **Сергій ЛИСЕНКО**