

## ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

УДК 342.9:355.2+305

DOI https://doi.org/10.32782/TNU-2663-6468/2022.4/23

**Чернишова В.Ю.**

Міжрегіональна академія управління персоналом

### ВІЙСЬКОВИЙ ОБЛІК ЖІНОК В УКРАЇНІ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

*Стаття присвячена аналізу та дослідженню законодавчих засад законності та юридичної обґрунтованості нормативно-правового врегулювання військового обліку жінок України в контексті адміністративно-правового регулювання. З'ясовано специфіку правового статусу жінок як соціально-демографічної категорії в умовах війни, наведено актуальні статистичні дані населення України станом на початок 2022 року та частці жінок у ньому. На підставі наведених даних було зроблено висновок про питому вагу жінок серед населення України. Зосереджено окрему увагу на нормативному закріпленні порядку військового обліку жінок та хронологічних змінах у вітчизняному законодавстві, які свідчать про неоднозначне суспільне ставлення до окресленої проблематики. Наведено приклади неоднозначного використання законодавцем термінології у розрізі «право» та «обов'язок» військового обліку жінок, що не дає однозначної відповіді на питання, яким чином дані відносини повинні бути урегульовані.*

*Окрему увагу приділено критичному аналізу нормативних положень деталізації порядку військового обліку жінок, а саме – переліку спеціальностей, професій, споріднених з відповідними військово-обліковими спеціальностями, після одержання яких жінки беруться на військовий облік військовозобов'язаних. Так, було з'ясовано, що даний перелік є занадто розширеним та таким, що не відповідає реальним військовим потребам та сучасному стану суспільних відносин. Надано аргументи на користь його переосмислення та редагування. Проаналізовано зміст адміністративної відповідальності, яка може бути застосована до жінок, які порушують вимогу про обов'язковий військовий облік.*

*У зв'язку з цим наведено аргументовані висновки, що обов'язковість військового обліку жінок в Україні має більше недоліків, ніж переваг: погіршення соціально-демографічного стану у країні, погіршення ставлення населення до військової служби, недостатня реалізація соціальної захищеності жінок, які зобов'язані стати на військовий облік. Так, було зроблено однозначний висновок про необхідність заміни обов'язку постановки на військовий облік на добровільне право.*

**Ключові слова:** військовий облік, права жінок, адміністративно-правове регулювання, адміністративна відповідальність, військова служба.

**Постановка проблеми.** В сучасних надважких умовах боротьби Української держави за свою незалежність та територіальну цілісність внаслідок вторгнення росії перед вітчизняними громадянами постають все нові і нові виклики. Жінки, як соціальна група, демографічна категорія, займають активну громадянську позицію, відстоюючи основні державні цінності. Відповідно до положення частини 1 статті 1 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу»

№ 2232-ХІІ від 25 березня 1992 року захист Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України є конституційним обов'язком громадян України [1], без прив'язки до гендеру.

Законодавець аж ніяк не виключає можливості, а навпаки, стимулює залучення жінок до військової служби, але варто зазначити, що існує певна суперечність між поняттями «право жінок на військову службу» та «військовий обов'язок жінок» в контексті останніх законодавчих змін. Супер-

ечності існують також у підходах до військового обліку жінок, які використовують уповноважені державні органи, які забезпечують виконання військового обов'язку громадян. Окремим питанням постає проблематика притягнення до адміністративної відповідальності жінок, які ухиляються чи іншим чином не виконують вимоги закону про військовий облік.

Наведені у даній роботі висновки дозволять наблизитися до «зерна істини» у питанні визначення права чи обов'язку військового обліку жінок, дослідити адміністративно-правову природу відповідальності за ухилення від такого обліку, а також з'ясувати шляхи подолання окресленої проблематики з метою недопущення порушення прав жінок України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню питання та проблематики військового обліку жінок в розрізі правових вчень займалися науковці конституційного, кримінального, адміністративного напрямів, зокрема, такі як Карпенко М. І., Алещенко В.І., Бабіч М. М., Базов В., Богущкий П.П., Стратонов В. М., Стрельцов Є. Л., Григоренко Є. І., Макушев П. В., Блінова Г. О., Туркот М. С., Овчаренко А. С., Жалій Т. В., Шемшученко Ю. С., Ющик О. І., С. П. Пасіка, Опанасенко О. О., Чимишенко С. М. та інші.

Незважаючи на це, недостатньо дослідженою залишається проблема саме адміністративно-правового регулювання військового обліку жінок в Україні з огляду на нинішні умови військового стану у державі та необхідності посилення ролі української армії.

При написанні даної роботи автор ставить такі завдання:

- з'ясувати основні особливості адміністративно-правового забезпечення військового обліку жінок;
- визначити специфіку жінок-військовослужбовиць як окремої соціальної верстви населення України;
- дослідити питання нормативно-правового забезпечення військового обліку жінок;
- запропонувати шляхи подолання неузгодженостей в розрізі адміністративно-правового регулювання окресленої проблематики.

**Виклад основного матеріалу.** Положенням статті 17 Основного Закону держави встановлено, що захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу [2]. Дана константа віднесена до основних положень, а отже, є непорушною та неоспорюваною.

Станом на 1 січня 2022 року населення України становило 41 167 335 осіб [3], а чисельність жінок переважала над чоловіками (21 990 719 жінок порівняно з 19 006 979 чоловіків станом на 01.01.2022 р.). Питома вага у загальній чисельності населення України осіб призовного віку становить приблизно 64,4% [4], з них жінок, відповідно, – більше половини. Статистичні дослідження попереднього року вказують, що коефіцієнт смертності жінок є нижчим за відповідний коефіцієнт чоловіків[5].

Такі статистичні дані свідчать про відносно стабільний демографічний розвиток групи жінок в Україні, проте, необхідно враховувати той факт, що вимушене переселення жінок з території України внаслідок активізації військових дій по всій території нашої держави, справить свій вплив на статистичні результати за 2022 рік у 2023 році та підтвердить значне, якщо не критичне, скорочення кількості осіб жіночої статі в Україні, що призведе в свою чергу до зміни різних демографічних показників, таких як відтворення населення, народжуваності та інших.

Даний аналіз наводить на роздуми про необхідність державної підтримки жінок, які залишилися, створення максимально комфортних умов їх існування, стабілізацію (або хоча б не погіршення) їх соціального статусу. Проте, «закони військово часу» вносять свої корективи у ідеалістичні погляди про державу та суспільство.

Введений на території України від 24 лютого 2022 року військовий стан Указом Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» № 64 від 24 лютого 2022 року [6] значно відрізняється від тієї організації життя суспільства, яка існувала до його запровадження. Положенням статті 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» №389-VIII від 12 травня 2015 року закріплено, що в Україні або в окремих її місцевостях, де введено воєнний стан, військово командування разом із військовими адміністраціями (у разі їх утворення) можуть самостійно або із залученням органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування запроваджувати та здійснювати *в межах тимчасових обмежень конституційних прав і свобод людини і громадянина*, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, передбачених указом Президента України про введення воєнного стану, такі заходи правового режиму воєнного стану.

Правовий статус жінок-військовослужбовиць відповідно до міжнародного та національного законодавства прирівнено до правового статусу

чоловіків, що додатково підкріплено засадами заборони дискримінації за ознакою статі. Єдиним застереженням, що стосується реалізації військового обов'язку, є положенням п. 2 ст. 6 Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» № 2866-IV від 8 вересня 2005 року [7], де зазначено, що не є дискримінацією за ознакою статі обов'язкова строкова військова служба для чоловіків, передбачена законом. Додатково варто наголосити, що ч. 5 ст. 11 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» № 2011-ХІІ від 20 грудня 1991 року передбачено закріплення гарантій за військовослужбовцями-жінками права користування всіма пільгами, передбаченими законодавством з питань соціального захисту жінок, охорони материнства і дитинства [8].

На підтвердження положень про недопущення дискримінації за ознакою статі у державі частинами 11 та 12 статті 1 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» передбачено, що жінки виконують військовий обов'язок на рівних засадах із чоловіками (за винятком випадків, передбачених законодавством з питань охорони материнства та дитинства, а також заборони дискримінації за ознакою статі), що включає прийняття в добровільному порядку (за контрактом) та призов на військову службу, проходження військової служби, проходження служби у військовому резерві, виконання військового обов'язку в запасі та дотримання правил військового обліку. Що стосується військового обліку, то закріплено, що жінки, які мають спеціальність та/або професію, споріднену з відповідною військово-обліковою спеціальністю, визначеною в переліку, затвердженому Міністерством оборони України, та придатні до проходження військової служби за станом здоров'я та віком, беруться на військовий облік військовозобов'язаних. Такі жінки можуть бути призвані на військову службу чи залучені для виконання робіт із забезпечення оборони держави у воєнний час. У мирний час жінки можуть бути прийняті на військову службу та службу у військовому резерві тільки в добровільному порядку (за контрактом).

Таким чином, законодавець безапеляційно наділяє жінок спеціальним правовим статусом потенційного військовослужбовця, разом з тим, вищезазначеним законом закріплено обов'язок жінок стати на військовий облік – «беруться», за виключенням мирного часу, коли вони «можуть бути прийняті».

Міністерство оборони України своїм Наказом № 259 від 6 вересня 2022 року «Про внесення зміни до наказу Міністерства оборони України від 07 лютого 2022 року № 35» [9] відтермінувало взяття жінок на військовий облік на рік – до 1 жовтня 2023 року, порівняно з терміном з попереднього Наказу № 35 від 7 лютого 2022 року [10], де було вказано, що жінки зобов'язані стати на військовий облік до 1 жовтня 2022 року.

Критичних зауважень зазнала ініціатива законодавця стосовно віднесення до «славнозвісного» Переліку спеціальностей та/або професій, споріднених з відповідними військово-обліковими спеціальностями, після одержання яких жінки беруться на військовий облік військовозобов'язаних та Переліку спеціальностей та/або професій, споріднених з відповідними військово-обліковими спеціальностями, затвердженому Наказом Міністерства оборони України № 313 від 11 жовтня 2021 року [11]. До Переліку ввійшли професії, які дотично аж ніяк не пов'язані з установленими критеріями (наприклад, журналісти, маркетологи, видавчині, археологині, представниці музичного та сценічного мистецтва та ін.). Таким чином, суспільство відреагувало вкрай негативно, а подальша реалізація зазначених наказів відтермінувалась, незважаючи на те, що Наказом № 35, про який йшлося вище, список спеціальностей та професій було скорочено. Критика підкріплювалась також заборонаю виїзду за кордон для зазначених жінок, а також обов'язком стати на військовий облік вагітних жінок та таких, що мають дітей віком до 3-х років, а в умовах повномасштабного вторгнення на територію України та збереження життя населення такі дії державних органів не можна назвати релевантними суспільним настроям.

Повністю погоджуємось із аргументами на користь закріплення у законодавстві України *права* жінок ставати на військовий облік, які викладені у Пояснювальній записці Проекту Закону України від 26.12.2021 р. № 6482 «Про внесення змін до статті 1 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» [12], та полягають у наступному:

- військовий облік стане обов'язковим для мільйонів українських жінок віком від 18 до 60 років;
- перенавантаження територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки;
- неповне кадрове забезпечення;
- формування та закріплення негативного ставлення населення до військової служби та військового обов'язку;

- додаткове навантаження на територіальні центри комплектування та соціальної підтримки у разі зміни жінкою професії чи місця проживання.

Додатковим наріжним каменем у вирішенні даної суперечності між суспільними інтересами та законодавчо закріпленим обов'язком ставати жінкам на військовий облік, стала неузгодженість повноважень державних органів. Так, Верховна Рада України мала б змінити обов'язок військового обліку жінок на відповідне право. Проте, ситуація залишається до кінця невирішеною, оскільки Наказом № 259 про відтермінування альтернативи обов'язку немає. На превеликий жаль, даний Проект Закону про внесення змін на сьогодні так і залишається проектом. Варто також підкреслити, що зазначеним законопроектом не виключається обов'язок всіх жінок ставати на військовий облік: зазначене обмеження залишатиметься для категорії жінок-лікарів, що, вважаємо, також не може вважатися обґрунтованим, оскільки такі жінки не будуть наділені правами, які підкреслюватимуть їх «пільговий» правовий статус, що в свою чергу може спричинити ряд негативних наслідків для суспільства в цілому, до яких можна віднести і загальну невдоволеність таким нововведенням у державі, погіршення суспільно-морального духу населення, погіршення демографічної ситуації у країні, яка і без того зазнала нищівних негативних змін, погіршення соціально-психологічного стану дітей та родин тощо.

Як відомо, всі військовозобов'язані громадяни України зобов'язані бути приписаними до центрів комплектування та соціальної підтримки за місцем проживання. Що стосується питання відповідальності за порушення військового обліку жінок, то Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) [13] положенням статті 210 встановлює адміністративну відповідальність за порушення призовниками, військовозобов'язаними, резервістами правил військового обліку у вигляді штрафу у розмірі від тридцяти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Традиційно, за повторне протягом року вчинення такого порушення, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню, а також вчинення такого порушення в *особливий період* матиме наслідком накладення на особу адміністративного стягнення – штрафу

у збільшеному розмірі – від п'ятдесяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. В даному контексті, лише методом логічного аналізу можна припустити, що військовий стан є тим особливим періодом, про який йдеться у ч. 2 ст. 210 КУпАП.

Суб'єктами, що уповноважені розглядати адміністративні справи за порушення військовозобов'язаними, призовниками та резервістами правил військового обліку, накладати штрафи виступають представники територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки, Центрального управління та регіональні органи Служби безпеки України. Оскарження дій уповноважених суб'єктів може реалізуватись в адміністративним або судовому порядку за правилами.

**Висновки.** Військовий облік жінок в Україні в умовах сучасного стану державотворчих процесів та війни є вкрай актуальним та болючим питанням для українського суспільства. З одного боку, дотримання принципів рівності громадян, недопущення дискримінації є позитивним та таким, що підтверджує дотримання Україною міжнародних та національних основ суспільного ладу. З іншого ж – законодавцю, на нашу думку, варто враховувати особливості кожної з категорій соціуму задля забезпечення стабільності суспільних настроїв та недопущенні критичних моментів невдоволення, які можуть виражатися в умисному ухиленні від виконання покладених на громадян інших обов'язків, зневірі у владі, публічних адміністраціях, а найголовніше – недопущення погіршення і без того «понівеченого» життя мільйонів українців. Узаконення військового обліку жінок як обов'язку спричинить демографічні кризи, справить вкрай негативний вплив на родинні відносини та понизить рівень морального духу суспільства. Безперечно, можна допустити існування умов, за який такий обов'язок є можливим. До них можна віднести регулярна та традиційна строкова служба жінок у збройних силах, довготривала підготовка (фізична та моральна), формування традицій участі жінок у військових діях. Проте, дані умови не стосуються України на поточному етапі розвитку суспільних відносин. На нашу думку, військовий облік жінок повинен бути закріплений як право, а не обов'язок, що дозволить уникнути перелічених вище проблем.

#### Список літератури:

1. Закон України «Про військовий обов'язок і військову службу» № 2232-ХІІ від 25 березня 1992 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12#Text>
2. Конституція України (із змінами і доповненнями) від 28 червня 1996 року. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/Z960254K?bl=>

3. Статистичний збірник/Statistical Publication «Чисельність наявного населення України / Number of Present Population of Ukraine». URL: [https://ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat\\_u/2022/zb/05/zb\\_%D0%A1huselnist.pdf](https://ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2022/zb/05/zb_%D0%A1huselnist.pdf)
4. Статистичний збірник/Statistical Publication «Розподіл постійного населення України за статтю та віком/Resident Population of Ukraine by Sex and Age». URL: [https://ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat\\_u/2022/zb/06/roz\\_nas22.pdf](https://ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2022/zb/06/roz_nas22.pdf)
5. Статистичний збірник/Statistical Publication (It is available in Ukrainian) «Таблиці народжуваності, смертності та середньої очікуваної тривалості життя». URL: [https://ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat\\_u/2022/zb/08/zb\\_tabl\\_nas\\_2021.pdf](https://ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2022/zb/08/zb_tabl_nas_2021.pdf)
6. Указ Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» № 64 від 24 лютого 2022 року. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>
7. Закон України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» № 2866-IV від 8 вересня 2005 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2866-15#Text>
8. Закон України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» № 2011-ХІІ від 20 грудня 1991 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2011-12#Text>
9. Наказ Міністерства оборони України № 259 від 6 вересня 2022 року «Про внесення зміни до наказу Міністерства оборони України від 07 лютого 2022 року №35». URL: [https://ips.ligazakon.net/document/RE38378?utm\\_source=jurliga.ligazakon.net&utm\\_medium=news&utm\\_content=j101&\\_ga=2.4510899.1410676008.1664382618-2140021417.1656444411](https://ips.ligazakon.net/document/RE38378?utm_source=jurliga.ligazakon.net&utm_medium=news&utm_content=j101&_ga=2.4510899.1410676008.1664382618-2140021417.1656444411)
10. Наказ Міністерства оборони України № 35 від 7 лютого 2022 року «Про внесення змін до наказу Міністерства оборони України від 11 жовтня 2021 року № 313». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0348-22#Text>
11. Наказ Міністерства оборони України № 313 від 11 жовтня 2021 року «Про затвердження Переліку спеціальностей та/або професій, споріднених з відповідними військово-обліковими спеціальностями, після одержання яких жінки беруться на військовий облік військовозобов'язаних та Переліку спеціальностей та/або професій, споріднених з відповідними військово-обліковими спеціальностями». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1566-21#n13>
12. Проект Закону України від 26.12.2021 р. № 6482 «Про внесення змін до статті 1 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу». URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=73531](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=73531)
13. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8073-Х. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>

#### **Chernyshova V.Yu. MILITARY REGISTRATION OF WOMEN: ADMINISTRATION AND LEGAL ASPECT**

*The article is devoted to the analysis and research of the legislative foundations of legality and legal validity of the regulatory and legal regulation of military registration of Ukraine's women in the context of administrative and legal regulation. The specifics of the legal status of women as a socio-demographic category in the conditions of war are clarified, current statistical data of the population of Ukraine as of the beginning of 2022 and the share of women in it are given. Based on the given data, a conclusion was made about the specific weight of women among the population of Ukraine.*

*Particular attention is focused on the normative consolidation of the order of women's military registration and chronological changes in domestic legislation, which testify to the ambiguous public attitude to the outlined issues. Examples of the legislator's ambiguous use of terminology in terms of «right» and «duty» of women's military registration are given, which does not give a clear answer to the question of how these relations should be regulated.*

*Particular attention is paid to the critical analysis of the normative provisions detailing the order of women's military registration, namely, the list of specialties, professions related to the relevant military accounting specialties, after obtaining which women are taken to the military registration of conscripts. It was found that this list is too extensive and does not correspond to real military needs and the current state of social relations. Arguments are given in favor of its rethinking and editing. The content of administrative responsibility that can be applied to women who violate the requirement of mandatory military registration is analyzed.*

*In this regard, reasoned conclusions are given that the mandatory military registration of women in Ukraine has more disadvantages than advantages: deterioration of the socio-demographic situation in the country, deterioration of the population's attitude to military service, insufficient implementation of social security for women who are obliged to be required to register for military service. Thus, an unequivocal conclusion was made about the need to replace the obligation of military registration with a voluntary right.*

**Key words:** *military registration, women's rights, administrative responsibility, administrative and legal regulation, military service.*