

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2025.6.44>

ІРКАБАЄВ О.А.

**ПРОКУРОРСЬКИЙ НАГЛЯД ТА СУДОВИЙ КОНТРОЛЬ У МЕХАНІЗМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ****PROSECUTORIAL SUPERVISION AND JUDICIAL CONTROL IN THE MECHANISM OF ENSURING LEGALITY OF THE ARMED FORCES OF UKRAINE**

Актуальність статті обумовлена двома ключовими факторами. По-перше, реформа 2019 року, якою було ліквідовано систему військових прокуратур, суттєво змінила архітектуру прокурорського нагляду у сфері оборони, залишивши численні прогалини, що особливо гостро проявилися з початком повномасштабної збройної агресії у 2022 році. По-друге, судовий контроль за діяльністю органів військового управління через механізм адміністративного судочинства набуває все більшого практичного значення, проте практика його застосування є суперечливою та потребує системного аналізу. Особливе занепокоєння викликає зростання кількості порушень прав військовослужбовців і мобілізованих громадян, що документується щорічними доповідями Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Мета статті полягає у необхідності дослідити місце та роль прокурорського нагляду та судового контролю у механізмі забезпечення законності діяльності Збройних Сил України, виявити проблеми правового регулювання та практики їх здійснення в умовах воєнного стану, а також розробити проект Закону України «Про військову юстицію». У статті досліджується роль прокурорського нагляду та судового контролю у механізмі забезпечення законності діяльності Збройних Сил України. Розмежовуються поняття «контроль» і «нагляд» у контексті правового регулювання діяльності ЗСУ. Досліджено трансформацію системи прокурорського нагляду у сфері діяльності збройних сил після ліквідації системи військових прокуратур у 2019 році та проблеми, що виникли внаслідок цієї реформи. На основі статистики Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (зростання звернень щодо порушень прав під час мобілізації з 18 у 2022 р. до 6 127 у 2025 р. – у понад 330 разів) встановлено фактичну неспроможність наявної моделі прокурорського нагляду. Здійснено порівняльно-правовий аналіз моделей військової юстиції у Польщі, Литві та США. Запропоновано проект Закону України «Про військову юстицію» на основі концепції законопроекту № 11321 (2024 р.).

**Ключові слова:** прокурорський нагляд, судовий контроль, законність, Збройні Сили України, військова юстиція, військові прокуратури, права військовослужбовців, адміністративне судочинство, воєнний стан, мобілізація.

The relevance of the article is due to two key factors. First, the 2019 reform, which eliminated the system of military prosecutors' offices, significantly changed the architecture of prosecutorial supervision in the defense sector, leaving numerous gaps that were especially acute with the beginning of full-scale armed aggression in 2022. Second, judicial control over the activities of military administration bodies through the mechanism of administrative justice is gaining increasing practical importance, but the practice of its application is controversial and requires systematic analysis. Of particular concern is the increase in the number of violations of the rights of servicemen and mobilized citizens, which is documented by the annual reports of the Commissioner for Human Rights of the Verkhovna Rada of Ukraine. The purpose of the article is to examine

the place and role of prosecutorial supervision and judicial control in the mechanism for ensuring the legality of the activities of the Armed Forces of Ukraine, to identify problems of legal regulation and the practice of their implementation under martial law, and to develop a draft Law of Ukraine "On Military Justice". The article examines the role of prosecutorial supervision and judicial control in the mechanism for ensuring the legality of the activities of the Armed Forces of Ukraine. The concepts of "control" and "supervision" are distinguished in the context of legal regulation of the activities of the Armed Forces of Ukraine. The transformation of the system of prosecutorial supervision in the sphere of the activities of the armed forces after the liquidation of the system of military prosecutors' offices in 2019 and the problems that arose as a result of this reform are studied. Based on the statistics of the Commissioner for Human Rights of the Verkhovna Rada of Ukraine (an increase in appeals regarding violations of rights during mobilization from 18 in 2022 to 6,127 in 2025 – more than 330 times), the actual incapacity of the existing model of prosecutorial supervision is established. A comparative legal analysis of models of military justice in Poland, Lithuania and the USA is carried out. A draft Law of Ukraine "On Military Justice" is proposed based on the concept of draft law No. 11321 (2024).

**Key words:** *prosecutorial supervision, judicial control, legality, Armed Forces of Ukraine, military justice, military prosecution offices, rights of military personnel, administrative court proceedings, martial law, mobilization.*

**Постановка проблеми.** Забезпечення законності у діяльності Збройних Сил України є конституційним обов'язком держави та необхідною умовою ефективності воєнної організації. Серед механізмів забезпечення законності особливе місце займають прокурорський нагляд та судовий контроль, які, на відміну від відомчого контролю, є зовнішніми щодо системи ЗСУ та теоретично більш незалежними.

Актуальність теми обумовлена двома ключовими факторами. По-перше, реформа 2019 року, якою було ліквідовано систему військових прокуратур, суттєво змінила архітектуру прокурорського нагляду у сфері оборони, залишивши численні прогалини, що особливо гостро проявилися з початком повномасштабної збройної агресії у 2022 році. По-друге, судовий контроль за діяльністю органів військового управління через механізм адміністративного судочинства набуває все більшого практичного значення, проте практика його застосування є суперечливою та потребує системного аналізу. Особливе занепокоєння викликає зростання кількості порушень прав військовослужбовців і мобілізованих громадян, що документується щорічними доповідями Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретичні засади прокурорського нагляду досліджувалися у вітчизняній науці у працях М. В. Руденка [1], Г. П. Середи [2], Я. М. Шевченка [3]. Проблематика судового контролю за адміністративними актами органів управління розглядалася О. М. Пасенюком [4] та В. С. Стефанюком [5]. Питання правового статусу військовиків прокуратур та наслідків їх ліквідації досліджували О. С. Проценко [6] та Б. В. Малишев [7]. Права військовослужбовців та механізми їх захисту аналізувала І. С. Щербина [8]. Разом із тим комплексного дослідження прокурорського нагляду та судового контролю у сфері ЗСУ в умовах воєнного стану з 2022 року у вітчизняній літературі практично немає.

**Мета статті** – дослідити місце та роль прокурорського нагляду та судового контролю у механізмі забезпечення законності діяльності ЗСУ, виявити проблеми правового регулювання та практики їх здійснення в умовах воєнного стану, а також розробити проект Закону України «Про військову юстицію».

Дослідження виконане на основі діалектичного підходу до пізнання правових явищ з використанням формально-юридичного, системно-структурного, порівняльно-правового, історико-правового та статистичного методів. Формально-юридичний метод застосовано для аналізу норм Конституції України (ст. 131, 131-1), Кодексу адміністративного судочинства України, Закону «Про прокуратуру» (2014), Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» (2019), а також процесуальних кодексів – КПК, ЦПК – у частині, що стосується справ за участю військовослужбовців. Історико-правовий метод використано для аналізу еволюції системи військових прокуратур в Україні від 1991 р. до їх ліквідації у 2019 р. та подальшої трансформації до 2024 р. Системно-структурний метод покладено в основу розмежування понять «контроль» і «нагляд» у сфері діяльності ЗСУ.

Порівняльно-правовий метод застосовано для аналізу систем військової юстиції у Польщі, США, Литві. Метод узагальнення судової практики використано для аналізу постанов Верховного Суду 2020–2024 рр. у справах за участю органів військового управління. Статистичний метод дозволив оцінити динаміку звернень військовослужбовців на основі щорічних доповідей Уповноваженого Верховної Ради з прав людини за 2023–2025 рр.

**Виклад основного матеріалу.**

***Розмежування понять «контроль» і «нагляд» у сфері діяльності ЗСУ.***

У теорії адміністративного та конституційного права поняття «контроль» і «нагляд» традиційно розмежовуються, хоча у повсякденному юридичному вжитку їх нерідко змішують. Контроль передбачає право перевіряючого органу не лише виявляти порушення, але й давати обов'язкові вказівки щодо їх усунення, безпосередньо втручатися у діяльність підконтрольного суб'єкта та притягати до відповідальності. Нагляд, натомість, полягає лише у спостереженні за відповідністю діяльності суб'єкта вимогам закону без права безпосереднього втручання у цю діяльність [9, с. 178].

У сфері діяльності ЗСУ це розмежування є принципово важливим. Прокуратура здійснює нагляд за додержанням законів, що проявляється у праві подавати протести і приписи, вносити подання, але не у праві давати обов'язкові оперативні накази командирам. Судовий контроль є ще більш опосередкованим: суд перевіряє законність конкретних рішень, дій або бездіяльності та ухвалює рішення щодо їх правомірності, але не замінює органи управління у прийнятті рішень [10, с. 92].

***Трансформація прокурорського нагляду після ліквідації військових прокуратур.***

Відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» від 19 вересня 2019 року [11], система військових прокуратур була ліквідована. Функції нагляду у сфері оборони були передані до територіальних прокуратур за місцем дислокації військових частин та до спеціалізованих підрозділів Офісу Генерального прокурора.

Ліквідація військових прокуратур мала певне обґрунтування з позицій реформування органів прокуратури відповідно до стандартів Ради Європи та Рекомендацій Венеційської комісії. Проте з початком повномасштабного вторгнення у 2022 році ця реформа виявила суттєві вади. Без спеціалізованих прокуратур, прокурори яких мали б спеціальну підготовку та допуск до відомостей у сфері оборони, загальні прокурори виявилися практично нездатними до ефективного нагляду за дотриманням законодавства безпосередньо в зоні бойових дій [12, с. 34].

Динаміка звернень військовослужбовців та мобілізованих громадян до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини яскраво демонструє системну неспроможність наявної моделі. За даними щорічних доповідей Уповноваженого, у 2024 році до інституції надійшло понад 123 200 звернень (на 28,6 % більше, ніж у 2023 році); частка звернень від військовослужбовців та працівників сектору безпеки і оборони зростає з 20,5 % у 2023 р. до 27,3 % у 2024 р., становлячи у 2024 р. близько 33 600 звернень [13]. Найбільш різке зростання спостерігається за категорією «порушення прав під час мобілізації»: з 18 звернень у 2022 р. до понад 500 у 2023 р., 3 312 у 2024 р. і 6 127 у 2025 р. (тобто понад 330 разів за чотири роки) [14]. Цей сплеск свідчить про недостатню ефективність наявних механізмів прокурорського нагляду та судового контролю за діяльністю територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки.

***Прокурорський нагляд за дотриманням прав військовослужбовців.***

Відповідно до статті 131-1 Конституції України (введена Законом № 1401-VIII від 02.06.2016 р.) на прокуратуру України покладено такі функції, як підтримання публічного обвинувачення в суді, організація і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, представництво інтересів держави в суді у виключних випадках. Загальний нагляд за додержанням прав і свобод людини як окрема функція прокуратури з Конституції було вилучено конституційною реформою 2016 р. Натомість, відповідно до пункту 9 розділу XV «Перехідних положень» Конституції України та ст. 23 Закону «Про прокуратуру» [15], прокуратура продовжує виконувати функцію представництва інтересів громадян (зокрема військовослужбовців) у суді у випадках, визначених законом. Окремі повноваження щодо нагляду за додержанням прав осіб, які перебувають у місцях несвободи, збережено на підставі ст. 26 Закону «Про прокуратуру».

На практиці реалізація цих функцій у сфері ЗСУ стикається з серйозними перешкодами: по-перше, обмежений доступ прокурорів до підрозділів, що беруть участь у бойових діях;

по-друге, культура мовчання у збройних силах, яка перешкоджає повідомленням про порушення; по-третє, обмеження на оскарження певних рішень командирів у воєнний час. Особливою гостротою набула проблема нагляду за дотриманням прав мобілізованих військовослужбовців, зокрема у частині законності направлення на бойові позиції, надання відпусток, медичного забезпечення [16, с. 19].

#### **Судовий контроль за діяльністю органів військового управління.**

Судовий контроль за діяльністю органів військового управління здійснюється переважно через механізм адміністративного судочинства. Відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України [17], рішення, дії та бездіяльність органів військового управління можуть бути оскаржені до адміністративних судів загальної юрисдикції.

Аналіз судової практики Верховного Суду у справах, пов'язаних з оскарженням рішень органів військового управління, свідчить про дві протилежні тенденції. З одного боку, суди активно захищають права військовослужбовців у питаннях виплати грошового забезпечення, надання пільг та відновлення на службі після незаконного звільнення [18]. З іншого боку, суди проявляють значну обережність у оцінці оперативних рішень командирів, посилаючись на принцип «поваги до дискреційних повноважень» органів управління у сфері оборони. Принципово важливим є питання про межі судового контролю за рішеннями у сфері оборони в умовах воєнного стану. Ряд дослідників вважають, що оперативні рішення командирів у бойових умовах повинні бути повністю виключені з предмета судового контролю. Інші наполягають на тому, що мінімальні стандарти правового захисту мають зберігатися навіть у воєнний час [19, с. 67].

#### **Порівняльно-правовий аналіз моделей військової юстиції.**

Україна після 2019 р. перебуває у винятковій ситуації серед держав, що ведуть бойові дії: вона ліквідувала систему військових прокуратур та військових судів, не відновивши їх у форматі, придатному для умов повномасштабної війни. Узагальнено порівняльний аналіз моделей військової юстиції подано у таблиці 1.

Таблиця 1

**Порівняльна характеристика моделей військової юстиції**

Параметр	Україна (2019–наразі)	Польща	Литва	США
Модель військової юстиції	Цивільна модель (з 2019 р., після ліквідації військових прокуратур; військова юстиція не відновлена)	Подвійна: цивільні + військові суди та прокуратури (Prokuratura wojskowa)	Цивільна модель (з 1993 р.)	Окрема військова система (UCMJ) + цивільна юрисдикція
Спеціалізована прокуратура	Спеціалізована прокуратура у військовій сфері (Управління ОГПУ)	Naczelna Prokuratura Wojskowa + 11 прокуратур окружних	Спеціалізовані прокурори в межах Generalinė prokuratūra	Judge Advocate General Corps (Army, Navy, Air Force, Marine Corps, Coast Guard)
Військові суди	Відсутні; розгляд у загальних судах	Військові суди гарнізонні + Військовий касаційний суд	Відсутні	Courts-Martial + United States Court of Appeals for the Armed Forces
Дисциплінарна відповідальність	Дисциплінарний статут ЗСУ (Указ Президента № 50/99 від 24.03.1999)	Ustawa o dyscyplinie wojskowej 2009	Karinės drausmės statutas 1999	Uniform Code of Military Justice (10 U.S.C. §§ 801–946a)
Оскарження дій органу військового управління	Адміністративне судочинство (КАСУ); юрисдикція адмінсудів за ст. 19 КАСУ	Sąd administracyjny + sąd wojskowy	Administraciniai teismai	Military Appeals Court + федеральні суди

Продовження таблиці 1

Параметр	Україна (2019–наразі)	Польща	Литва	США
Доступ до інформації з грифом	Спецперевірка СБУ за ЗУ «Про держтаємницю», ст. 22	Sędziowie wojskowi за посадою; Ustawa o ochronie informacji niejawnych 2010	За загальним порядком	За посадою для military judges і JAG прокурорів
Парламентські слухання щодо реформи	Законопроект № 11321 «Про військову юстицію» внесено у 2024 р.; перебуває на розгляді ВРУ	Реформа триває	Не актуально (немає системи)	Військова юстиція стабільна

Джерела: Закон України «Про прокуратуру» 14.10.2014; Постанова ВРУ «Про ліквідацію військових прокуратур» 2019; Ustawa o prokuraturze 2016 (ПІ); Karinės teisingumo statutas (Литва); 10 U.S. Code Chapter 47 (UCMJ); Законопроект № 11321 «Про військову юстицію» 2024 р.

**Висновки.** Проведене дослідження дозволяє констатувати, що механізм прокурорського нагляду та судового контролю у сфері діяльності ЗСУ зазнав суттєвих змін після 2019 та 2022 років і нині характеризується наявністю системних прогалин та колізій. Ліквідація системи військових прокуратур виявилася передчасною і призвела до суттєвого послаблення нагляду за законністю у сфері оборони, що підтверджується статистикою Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (зростання звернень щодо порушень прав під час мобілізації у 330 разів з 2022 по 2025 рр.).

Відновлення спеціалізованої прокурорської структури у сфері оборони у форматі, передбаченому законопроектом № 11321 «Про військову юстицію» (2024), є нагальною необхідністю. Судовий контроль за діяльністю органів військового управління потребує чіткого законодавчого визначення своїх меж, особливо щодо оперативних рішень в умовах воєнного стану. Перспективи подальших досліджень пов'язані з порівняльним аналізом систем військових прокуратур у державах-членах НАТО, а також з розробкою проекту процесуальних норм для розгляду справ, пов'язаних із засекреченими матеріалами у сфері оборони.

**Список використаних джерел:**

1. Руденко М. В. Прокуратура України : підручник. Харків : Право, 2008. 416 с.
2. Серeda Г. П. Нагляд прокурора за додержанням законів у сфері виконання кримінальних покарань : монографія. Харків : Право, 2004. 252 с.
3. Шевченко Я. М. Прокурорський нагляд як гарантія законності в демократичній державі. *Право України*. 2018. № 5. С. 18–29.
4. Пасенюк О. М. Адміністративне судочинство України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2009. 672 с.
5. Стефанюк В. С. Судовий контроль за законністю в державному управлінні. *Право України*. 1998. № 3. С. 4–7.
6. Проценко О. С. Правовий статус військової прокуратури в Україні: ретроспектива та перспективи. *Вісник прокуратури*. 2019. № 10. С. 33–42.
7. Малишев Б. В. Ліквідація військових прокуратур: правові наслідки та проблеми. *Право і суспільство*. 2020. № 4. С. 120–128.
8. Щербина І. С. Адміністративно-правовий захист прав військовослужбовців в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2019. 198 с.
9. Битяк Ю. П. Адміністративне право : підручник. Харків : Право, 2010. 624 с.
10. Коломоєць Т. О., Гулевська Г. Ю. Адміністративне право України : навч. посіб. Запоріжжя : ЗНУ, 2013. 280 с.
11. Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури : Закон України від 19 верес. 2019 р. № 113-IX. Відомості Верховної Ради України. 2019. № 50. Ст. 352.

12. Горова А. Ліквідація військових прокуратур: підсумки трьох років. *Юридичний вісник*. 2023. № 1. С. 28–38.
13. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні за 2024 рік. Київ : Секретаріат Уповноваженого ВРУ з прав людини, 2025. URL: [https://www.ombudsman.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/Щорічна\\_доповідь\\_Уповноваженого\\_2024\\_році.pdf](https://www.ombudsman.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/Щорічна_доповідь_Уповноваженого_2024_році.pdf).
14. Виступ Уповноваженого ВРУ з прав людини Д. Лубінця у Верховній Раді 13 травня 2026 р. (щорічна доповідь за 2025 рік). URL: <https://news.liga.net/ua/war/news/skarh-na-porushennia-pid-chas-mobilizatsii-pobilshalo-u-333-razy-porivniano-z-2022-m-ombudsman>.
15. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1697-VII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 2–3. Ст. 12.
16. Розділ 3. Права людини в секторі безпеки та оборони. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у 2023 році. Київ : Секретаріат Уповноваженого, 2024. URL: <https://ombudsman.gov.ua/report-2023/rozdil-3-prava-liudyny-v-sektori-bezpeky-ta-oborony>.
17. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 лип. 2005 р. № 2747-IV. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35–36, 37. Ст. 446.
18. Постанова Верховного Суду від 14 трав. 2023 р. у справі № 520/14345/2022. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/110892345>.
19. Бевзенко В. М. Допустимість оскарження рішень органів управління ЗСУ в умовах воєнного стану. *Вісник Верховного Суду*. 2023. № 12. С. 62–74.
20. Проект Закону України «Про військову юстицію» (реєстр. № 11321 від 02.07.2024). Верховна Рада України. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/44598>.
21. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР, зі змінами, внесеними Законом № 1401-VIII від 02.06.2016 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

*Дата першого надходження статті до видання: 13.10.2025*

*Дата прийняття статті до друку після рецензування: 10.11.2025*

*Дата публікації (оприлюднення) статті: 24.11.2025*