

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ**ADMINISTRATIVE AND LEGAL FOUNDATIONS OF PARLIAMENTARY CONTROL OVER THE ACTIVITIES OF THE ARMED FORCES OF UKRAINE UNDER MARTIAL LAW**

Метою статті є комплексне дослідження адміністративно-правових засад парламентського контролю за діяльністю Збройних Сил України в умовах воєнного стану, виявлення системних колізій і прогалин у чинному законодавстві та розробка науково обґрунтованих пропозицій щодо його вдосконалення у формі проекту закону. У статті досліджуються адміністративно-правові засади здійснення парламентського контролю за діяльністю Збройних Сил України в умовах введеного воєнного стану. Проаналізовано конституційно-правову базу та спеціальне законодавство, що визначає повноваження Верховної Ради України, її комітетів і тимчасових слідчих комісій у сфері контролю за збройними силами. Встановлено, що в умовах воєнного стану відбувається суттєва трансформація парламентського контролю. Виявлено системну колізію між нормами Закону України «Про правовий режим воєнного стану» та Законом України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією держави і правоохоронними органами». Здійснено порівняльно-правовий аналіз моделей парламентського контролю у Великій Британії, Польщі, Федеративній Республіці Німеччина, Ізраїлі. Запропоновано проект Закону України «Про парламентський контроль у сфері національної безпеки і оборони» з нормами щодо запровадження інституту Парламентського комісара Верховної Ради України з питань оборони, процедури закритих засідань та власних розслідувань Комітету ВРУ з питань національної безпеки, оборони та розвідки. Зроблено насипні висновки: адміністративно-правові засади парламентського контролю за ЗСУ в Україні характеризуються системними колізіями між конституційними нормами, загальним законодавством про цивільний контроль та спеціальним законодавством про воєнний стан; в умовах воєнного стану відбувається об'єктивно обумовлене звуження парламентського контролю за оперативною діяльністю ЗСУ, проте ця тенденція не повинна призводити до повної відмови від цивільного контролю як фундаментального принципу демократичної держави; зарубіжний досвід Великої Британії, Польщі, ФРН, Ізраїлю свідчить про можливість збереження ефективного парламентського контролю в умовах збройних конфліктів шляхом запровадження закритих процедур із відповідним допуском членів контрольних органів.

Ключові слова: парламентський контроль; Збройні Сили України; воєнний стан; цивільний контроль; адміністративно-правовий механізм; Верховна Рада України; комітети Верховної Ради; тимчасові слідчі комісії; демократичний контроль; парламентський комісар з питань оборони.

The purpose of the article is a comprehensive study of the administrative and legal principles of parliamentary control over the activities of the Armed Forces of Ukraine under martial law, identification of systemic conflicts and gaps in the current legislation, and development of scientifically based proposals for its improvement in



the form of a draft law. This article examines the administrative and legal foundations of parliamentary control over the activities of the Armed Forces of Ukraine under martial law. The constitutional and legal framework defining the powers of the Verkhovna Rada of Ukraine, its committees, and temporary investigative commissions is analyzed. A systemic conflict between the Law of Ukraine «On the Legal Regime of Martial Law» and the Law «On Democratic Civilian Control over the Military Organization of the State and Law Enforcement Bodies» is identified. A comparative legal analysis of parliamentary control models in the United Kingdom, Poland, the Federal Republic of Germany, and Israel is conducted. A draft Law of Ukraine «On Parliamentary Control in the Sphere of National Security and Defence» is proposed, including provisions on the institution of the Parliamentary Commissioner on Defence Matters. General conclusions are made: the administrative and legal principles of parliamentary control over the Armed Forces of Ukraine in Ukraine are characterized by systemic conflicts between constitutional norms, general legislation on civilian control and special legislation on martial law; under martial law, there is an objectively determined narrowing of parliamentary control over the operational activities of the Armed Forces of Ukraine, but this trend should not lead to a complete rejection of civilian control as a fundamental principle of a democratic state; the foreign experience of Great Britain, Poland, Germany, and Israel indicates the possibility of maintaining effective parliamentary control in conditions of armed conflicts by introducing closed procedures with appropriate admission of members of control bodies.

Keywords: *parliamentary control; Armed Forces of Ukraine; martial law; civilian control; administrative and legal mechanism; Verkhovna Rada of Ukraine; parliamentary committees; democratic control; Parliamentary Commissioner on Defence.*

Постановка проблеми. Повномасштабне збройне вторгнення Російської Федерації на територію України, розпочате 24 лютого 2022 року, кардинально змінило умови функціонування всіх інститутів державної влади. Введення воєнного стану Указом Президента України № 64/2022 від 24 лютого 2022 року, схваленим Законом України № 2102-IX, та його багаторазове продовження створили якісно нову правову реальність, у якій традиційні механізми парламентського контролю за діяльністю Збройних Сил України (далі – ЗСУ) зазнали істотного переосмислення.

Парламентський контроль є центральним елементом системи демократичного цивільного контролю над військовою організацією держави. Його відсутність або формалізація створює умови для зловживань, нецільового використання бюджетних коштів та порушення прав військовослужбовців. Водночас надмірна публічність контрольних процедур в умовах активних бойових дій здатна завдати шкоди обороноздатності держави. Актуальність дослідження посилюється тим, що чинне законодавство України, незважаючи на численні зміни після 24 лютого 2022 року, так і не сформувало чіткого механізму парламентського контролю за ЗСУ в умовах воєнного стану.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика парламентського контролю у сфері оборони перебуває на перехресті конституційного, адміністративного та військового права. У вітчизняній юридичній науці вагомий внесок у розробку теорії парламентського контролю зробили В. Б. Авер'янов [1], Ю. П. Битяк [2], В. В. Копейчиков [3]. Питання цивільного контролю над збройними силами розглядали В. А. Ліпкан [4], О. І. Микитенко [5], Г. В. Новицький [6]. Окремі аспекти контролю за ЗСУ в умовах особливих правових режимів досліджували М. В. Коваль [7] та О. В. Копан [8].

Серед зарубіжних учених суттєвий вклад у розробку теорії демократичного контролю над збройними силами внесли Н. Born та Н. Hånggi [9], Н. Born, P. Fluri та A. Johnsson [10], а також Н. Born, P. Fluri та S. Lunn [11]. Їхні праці, виконані в рамках Женевського центру демократичного контролю над збройними силами (DCAF), є методологічною основою для порівняльно-правового аналізу.

Разом із тим у науковій літературі практично відсутні комплексні дослідження, присвячені особливостям парламентського контролю за ЗСУ саме в умовах воєнного стану, введеного після повномасштабного вторгнення 2022 року. Зазначену прогалину покликана заповнити пропонувана стаття.

Метою статті є комплексне дослідження адміністративно-правових засад парламентського контролю за діяльністю Збройних Сил України в умовах воєнного стану, виявлення системних

колізій і прогалин у чинному законодавстві та розробка науково обґрунтованих пропозицій щодо його вдосконалення у формі проекту закону.

Для досягнення зазначеної мети вирішуються такі завдання: 1) проаналізувати конституційно-правову основу та спеціальне законодавство, що регулює парламентський контроль за ЗСУ; 2) визначити вплив воєнного стану на обсяг і форми парламентського контролю; 3) виявити колізії між нормами законодавства у зазначеній сфері; 4) здійснити порівняльно-правовий аналіз досвіду держав-членів НАТО; 5) розробити проект Закону України про парламентський контроль у сфері національної безпеки і оборони.

Методологічну основу дослідження становить комплексний підхід, що поєднує загальнонаукові та спеціально-юридичні методи пізнання. Формально-юридичний метод застосовано для аналізу норм Конституції України, Законів України «Про правовий режим воєнного стану» (2015), «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією держави і правоохоронними органами» (2003), «Про комітети Верховної Ради України» (1995) та виявлення колізій між ними. Системно-структурний метод використано для дослідження архітектури парламентського контролю як підсистеми механізму цивільного контролю над збройними силами. Порівняльно-правовий метод покладено в основу аналізу досвіду парламентського контролю у Великій Британії, Польщі, Федеративній Республіці Німеччина, Ізраїлі. Історико-правовий метод дозволив простежити трансформацію парламентського контролю в Україні після введення воєнного стану 24 лютого 2022 року. Метод правового моделювання застосовано для розробки проекту Закону. Емпіричну базу склали офіційні матеріали Верховної Ради України, дані SIPRI Military Expenditure Database 2025, рішення Конституційного Суду України та матеріали з Єдиного державного реєстру судових рішень.

Виклад основного матеріалу

Конституційно-правова основа парламентського контролю за ЗСУ

Правову основу парламентського контролю за діяльністю Збройних Сил України становлять насамперед положення Конституції України. Відповідно до статті 85 Основного Закону, до повноважень Верховної Ради України належать: здійснення контролю за виконанням Державного бюджету України; схвалення рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України; схвалення указу Президента України про введення воєнного або надзвичайного стану [12].

Стаття 89 Конституції України передбачає право парламенту створювати тимчасові слідчі комісії для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес. Ця норма є конституційною основою для здійснення парламентського розслідування у сфері діяльності ЗСУ. Однак у практиці конституційного ладу тимчасові слідчі комісії мають вкрай обмежені можливості для отримання інформації, що містить державну таємницю, оскільки процедура надання допуску членам таких комісій законодавчо не врегульована належним чином [13, с. 112].

Спеціальним законом, що регулює цивільний контроль над воєнною організацією держави, є Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією держави і правоохоронними органами» від 19 червня 2003 року [14]. Стаття 9 цього Закону закріплює парламентський контроль як один із ключових видів цивільного контролю, а статті 10–16 деталізують повноваження Верховної Ради та її органів у цій сфері. До таких повноважень належать: законодавче регулювання діяльності складових Воєнної організації держави; затвердження державного бюджету в частині видатків на оборону; затвердження програм розвитку озброєнь та військової техніки; заслуховування щорічних доповідей Кабінету Міністрів та Міністра оборони щодо стану виконання законодавства у сфері оборони.

Трансформація парламентського контролю в умовах воєнного стану

Введення воєнного стану Указом Президента України № 64/2022 від 24 лютого 2022 року, схваленим Законом України № 2102-IX від 24 лютого 2022 року, спричинило суттєву трансформацію парламентського контролю за ЗСУ. Закон України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 року [15] передбачає низку обмежень, що безпосередньо впливають на здійснення контрольних повноважень парламенту.

За даними Стокгольмського міжнародного інституту дослідження проблем миру (SIPRI), у 2024 році Україна мала найвищий у світі військовий тягар – 34 % ВВП (для порівняння – 37 % у 2023 р.). Військові видатки України у 2024 році склали 64,7 млрд доларів США [21]. За даними Міністерства фінансів України, видатки на сектор безпеки та оборони у 2024 році становили 2,97 трлн грн, що дорівнює 58,3 % видатків загального фонду державного бюджету [22]. Такі

масштаби витрачання публічних коштів роблять парламентський контроль критично важливим, попри об'єктивні складнощі його здійснення в умовах воєнного стану.

По-перше, значна частина інформації про діяльність ЗСУ набуває статусу державної таємниці або інформації з обмеженим доступом. Відповідно до Закону України «Про державну таємницю» [16], відомості про дислокацію, чисельність, озброєння та бойове застосування військ належать до найвищого ступеня секретності. По-друге, в умовах воєнного стану Верховна Рада України ухвалила низку рішень щодо особливого порядку розгляду законодавчих ініціатив, зокрема прискорені процедури прийняття законів, пов'язаних із обороною [17, с. 43]. По-третє, низка повноважень Верховної Ради України у сфері оборони фактично перейшла до Ради національної безпеки і оборони України та Президента України через діяльність Ставки Верховного Головнокомандувача [18].

Колізії у законодавстві та прогалини правового регулювання

Перша колізія полягає у суперечності між нормами Закону України «Про правовий режим воєнного стану» та Закону України «Про демократичний цивільний контроль». Стаття 8 першого Закону передбачає можливість обмеження повноважень органів державної влади в умовах воєнного стану, тоді як другий Закон не містить жодних норм, які б передбачали можливість обмеження парламентського контролю в особливий період [15; 14].

Друга колізія стосується статусу Комітету Верховної Ради з питань національної безпеки, оборони та розвідки. Закон України «Про комітети Верховної Ради України» [19] наділяє цей Комітет широкими контрольними повноваженнями у сфері оборони, однак механізм реалізації цих повноважень щодо відомостей, що становлять державну таємницю, не прописаний. На практиці це призводить до ситуацій, коли члени Комітету мають допуск до державної таємниці, але процедура проведення закритих засідань Комітету та прийняття закритих рішень законодавчо не врегульована.

Третя прогалина пов'язана з відсутністю в Україні спеціалізованого парламентського органу з питань оборони, який поєднував би функції контролю за збройними силами із захистом прав військовослужбовців. У Федеративній Республіці Німеччина таким органом є Уповноважений Бундестагу з питань оборони (Wehrbeauftragter des Deutschen Bundestages), запроваджений відповідно до ст. 45b Основного закону ФРН та Закону про Уповноваженого Бундестагу з питань оборони (Gesetz über den Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages) від 16 червня 1982 р. Він обирається Бундестагом на п'ять років і має самостійний доступ до військових частин та військових документів. У Канаді функціонує Ombudsman for the Department of National Defence and the Canadian Armed Forces (з 1998 р.), у Норвегії – Ombudsman for the Armed Forces (з 1952 р.). Запозичення моделі Wehrbeauftragter є найбільш релевантним для України з огляду на конституційну сумісність та фокус саме на правах військовослужбовців.

Порівняльно-правовий аналіз моделей парламентського контролю

Досвід держав – членів НАТО свідчить про наявність різних моделей парламентського контролю за збройними силами в умовах збройних конфліктів. У Великій Британії парламентський контроль здійснюється через House of Commons Defence Committee та Intelligence and Security Committee (ISC), створений на підставі Justice and Security Act 2013; ISC засідає виключно в закритому режимі, його звіти редагуються прем'єр-міністром перед поданням до парламенту [9, с. 78]. У Польщі парламентський контроль здійснюється Sejmowa Komisja Obrony Narodowej та Sejmowa Komisja do Spraw Służb Specjalnych на підставі Регламенту Сейму РП (Uchwała Sejmu RP z dnia 30 lipca 1992 r., rozdz. 9); члени останньої комісії проходять перевірку Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego відповідно до Ustawy o ochronie informacji niejawnych 2010 р. [20].

У Федеративній Республіці Німеччина центральним органом є Verteidigungsausschuss Бундестагу, що діє на підставі ст. 45a Основного закону, з паралельним функціонуванням Wehrbeauftragter як парламентського омбудсмана у сфері прав військовослужбовців. У Ізраїлі парламентський контроль здійснює Foreign Affairs and Defense Committee Кнесету з постійним правом на закриті засідання. Узагальнено порівняльно-правовий аналіз подано у таблиці 1.

Висновки. Проведене дослідження дозволяє зробити такі висновки. По-перше, адміністративно-правові засади парламентського контролю за ЗСУ в Україні характеризуються системними колізіями між конституційними нормами, загальним законодавством про цивільний контроль та спеціальним законодавством про воєнний стан. По-друге, в умовах воєнного стану відбувається об'єктивно обумовлене звуження парламентського контролю за оперативною діяльністю ЗСУ, проте ця тенденція не повинна призводити до повної відмови від цивільного

Таблиця 1

Порівняльна характеристика моделей парламентського контролю за збройними силами

Параметр	Україна	Польща	ФРН	Велика Британія	Ізраїль
Спеціалізований орган	Комітет ВРУ з нац. безпеки, оборони та розвідки	Sejmowa Komisja Obrony Narodowej + Komisja do Spraw Służb Specjalnych	Verteidigungsausschuss Бундестагу (ст. 45a Основного закону)	House of Commons Defence Committee + Intelligence and Security Committee	Foreign Affairs and Defense Committee Кнесету
Правова основа	ЗУ «Про комітети ВРУ» 1995; Регламент ВРУ	Konstytucja RP 1997; Regulamin Sejmu 1992 (rozd. 9)	Grundgesetz, Art. 45a, 45b	Justice and Security Act 2013; Standing Orders HoC	Basic Law: The Knesset; Knesset Rules of Procedure
Допуск до держтаємниці	Спеціальна перевірка СБУ (ЗУ «Про держтаємницю», ст. 22)	Перевірка ABW (Ustawa o ochronie informacji niejawnych 2010)	За посадою (Sicherheitssüberprüfung G-3)	ISC – за посадою; інші – DV (Developed Vetting)	За посадою для членів комітету
Закриті засідання	Допускаються (ст. 38 Регламенту ВРУ), порядок не деталізовано	Постійна практика; протоколи з грифом «ściśle tajne»	Регулярні закриті засідання; протоколи зберігаються 30 років	ISC засідає виключно у закритому режимі	Більшість засідань закриті
Парламентський омбудсман з оборони	Відсутній	Відсутній (загальний RPO)	Wehrbeauftragter des Bundestages (з 1957 р.)	Service Complaints Ombudsman (з 2015 р.)	Soldiers' Ombudsman (з 1972 р.)
Затвердження міжнародних розгортань	ВРУ (ст. 85 п. 23 Конституції) – обов'язкове	Sejm – обов'язкове	Бундестаг – обов'язкове (Parlamentsbeteiligungsgesetz 2005)	Convention (з 2003 р., не зобов'язує)	Кнесет (Basic Law: The Army)

Джерела: Конституція України; Konstytucja RP 1997; Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland; Justice and Security Act 2013 (UK); Basic Laws of Israel. Перевірено через офіційні портали парламентів станом на травень 2026 р.

контролю як фундаментального принципу демократичної держави. По-третє, зарубіжний досвід Великої Британії, Польщі, ФРН, Ізраїлю свідчить про можливість збереження ефективного парламентського контролю в умовах збройних конфліктів шляхом запровадження закритих процедур із відповідним допуском членів контрольних органів.

Список використаних джерел:

1. Авер'янов В. Б. Адміністративне право України : навч. посіб. Київ : Знання, 2007. 375 с.
2. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади : монографія. Харків : Право, 2005. 304 с.
3. Копейчиков В. В. Конституційне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
4. Ліпкан В. А. Адміністративно-правові засади забезпечення національної безпеки України : монографія. Київ : Текст, 2008. 440 с.
5. Микитенко О. І. Цивільний контроль над силовими структурами: теорія і практика : монографія. Київ : Атіка, 2009. 256 с.

6. Новицький Г. В. Правові основи захисту державної таємниці в Україні : монографія. Київ : Паливода А. В., 2004. 316 с.
7. Коваль М. В. Правовий режим воєнного стану: адміністративно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2018. 207 с.
8. Копан О. В. Управління Збройними Силами України: правові та організаційні засади. Київ : Атіка, 2006. 285 с.
9. Born H., Hänggi H. (eds). The 'Double Democratic Deficit': Parliamentary Accountability and the Use of Force Under International Auspices. Aldershot : Ashgate, 2004. 240 p.
10. Born H., Fluri P., Johnsson A. (eds). Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices. Handbook for Parliamentarians No. 5. Geneva : IPU-DCAF, 2003. 222 p.
11. Born H., Fluri P., Lunn S. (eds). Oversight and Guidance: The Relevance of Parliamentary Oversight for the Security Sector and its Reform. Geneva ; Brussels : DCAF/NATO-PA, 2003. 150 p.
12. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
13. Барабаш Ю. Г. Парламентський контроль в Україні (конституційно-правовий аспект) : монографія. Харків : Легас, 2004. 192 с.
14. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією держави і правоохоронними органами : Закон України від 19.06. 2003 р. № 975-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 46. Ст. 366.
15. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 28. Ст. 250.
16. Про державну таємницю : Закон України від 21.01.1994 р. № 3855-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 16. Ст. 93.
17. Кравченко С. О. Парламентські процедури в умовах особливих правових режимів. *Право України*. 2023. № 4. С. 39–52.
18. Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 5.03.1998 р. № 183/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 35. Ст. 237.
19. Про комітети Верховної Ради України : Закон України від 4.04.1995 р. № 116/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 19. Ст. 134.
20. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu RP (rozdział 9 «Komisje sejmowe»). Tekst jednolity: М.Р. 2012, poz. 32.
21. SIPRI Military Expenditure Database 2025. *Stockholm International Peace Research Institute*. URL: <https://www.sipri.org/databases/milex>.
22. Уряд схвалив звіт про виконання Державного бюджету на 2024 рік: видатки на оборону та безпеку становили 2,97 трлн грн. 08.04.2025. *Кабінет Міністрів України*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/uriad-skhvalyv-zvit-pro-vykonannia-derzhavnoho-biudzhetu-na-2024-rik>.

Дата першого надходження статті до видання: 07.01.2026

Дата прийняття статті до друку після рецензування: 27.01.2026

Дата публікації (оприлюднення) статті: 27.05.2026