



УДК 343.1
DOI <https://doi.org/10.32782/2709-9261-2026-1-17-26>

Котова Любов Вячеславівна,

кандидат юридичних наук, професор,
завідувачка кафедри публічного та приватного права
(Східноукраїнський національний університет імені Володимира Даля, м. Київ)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2521-0015>



Антоненко Михайло Іванович,

кандидат історичних наук, доцент,
доцент кафедри публічного та приватного права
(Східноукраїнський національний університет імені Володимира Даля, м. Київ)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3725-0225>

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ СПЕЦІАЛІЗОВАНИХ ПРОКУРАТУР У СФЕРІ ОБОРОНИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Досліджено організаційно-правові засади спеціалізованих прокуратур у сфері оборони. Виявлено ризики підзаконного регулювання (накази ОГП) та колізії щодо представництва в судах, підтверджені практикою Касаційного господарського суду у складі ВС 2026 р. Обґрунтовано впровадження принципу функціональної спеціалізації для посилення процесуальної автономії прокурорів. Запропоновано законодавче закріплення статусу цих органів, створення спеціалізованих судових палат та імплементацію стандартів ККПЕ для забезпечення їх незалежності.

Ключові слова: прокуратура, спеціалізована прокуратура у сфері оборони, військова прокуратура, військові кримінальні правопорушення, прокурор, правовий статус, міжнародні стандарти, реформа прокуратури.

Постановка проблеми. Особливі завдання воєнного часу й складність безпекового середовища стимулюють створення спеціалізованих органів, які б фокусувалися на злочинах у сфері оборони. Такі підрозділи вже існували в Україні, наприклад, колишня військова прокуратура – але були ліквідовані реформою 2017 р. коли відбулася реорганізація функції нагляду за дотриманням законів у військовій сфері.

З початком широкомасштабної агресії РФ проти України у 2022 р. постало завдання реанімувати інститути військової юстиції. Натомість Закон «Про прокуратуру» (2014 р.) [1] не містить окремої глави про військову прокуратуру, а лише визначає загальні повноваження прокурорів. Зокрема, ст. 24 Закону передбачає право прокурорів керівного складу: Генерального прокурора, його заступників, обласних і окружних прокурорів, а також прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури порушувати позовні заяви (заяви, подан-

ня) до суду в порядку цивільного, адміністративного, господарського судочинства [1]. У зв'язку з цим самостійний статус «спеціалізованих прокуратур у сфері оборони» закріплюється наказами Офісу генерального прокурора (далі – ОГП). Наприклад, наказ ОГП № 130 від 17.05.2023 [2] встановлює вимогу «Спеціалізованій прокуратурі у сфері оборони Офісу Генерального прокурора, спеціалізованим прокуратурам у сфері оборони (на правах обласних) у межах повноважень здійснювати організаційне та методичне керівництво діяльністю спеціалізованих прокуратур нижчого рівня, контроль за виконанням ними вимог Конституції України [3], Закону України «Про прокуратуру» [1], інших законів та нормативно-правових актів» [2, п. 2] та «Спеціалізованим прокуратурам у сфері оборони (на правах обласних) забезпечувати виконання повноважень, визначених Законом України «Про прокуратуру», іншими законами та наказами Генерального прокурора» [2, п. 3]. Цими



положеннями намагаються унормувати сферу відповідальності нових підрозділів у межах чинної системи прокуратури.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичне підґрунтя дослідження сформовано на основі праць вітчизняних та іноземних вчених, чий розвідки дозволяють окреслити концептуальні межі функціонування спеціалізованих прокуратур. Зокрема, О. Загородній [4] обґрунтовує необхідність відновлення повноцінної системи військової юстиції, вказуючи на неефективність «цивільних» підходів у зоні бойових дій, проте поза увагою автора залишається питання процесуальної конкуренції повноважень між територіальними та спеціалізованими підрозділами. М. Руденко [5] розглядає спеціалізацію як інструмент реалізації конституційних функцій у складних умовах війни, але потребує конкретизації шляхів подолання колізій, що виникають при представництві інтересів держави в судах. О. Шамара [6] проводить ґрунтовний компаративістський аналіз моделей країн НАТО, визначаючи українську конструкцію як «компромісну», що, на думку автора, створює ризик підміни законодавчого регулювання підзаконним.

Серед іноземних дослідників вагомий внесок у розробку проблеми незалежності спеціалізованих прокурорів зробили Бретт Дж. Кайл та Ендрю Г. Рейтер [7], які на основі глобального аналізу доводять, що відсутність спеціалізованих судів має компенсуватися посиленням цивільним контролем та чітким законодавчим розмежуванням компетенцій. М. Вашакмадзе [8] наголошує на необхідності повної автономії військових прокурорів від військового командування для уникнення конфлікту інтересів, проте дослідник не враховує специфіку функціонування прокуратури в умовах правового режиму воєнного стану, притаманну українським реаліям.

Окрім наукових праць, фундаментальне значення для дослідження має аналіз міжнародних стандартів (наприклад, Рада Європи наголошує на гарантуванні незалежності прокурорів та уникненні впливу влади при їх призначенні [9; 10], що є релевантним для інституцій спеціалізованих прокуратур) та судової практики (наприклад, рішення КГС ВС № 921/190/25 від 15.01.2026 р. [11]).

Метою статті є комплексне дослідження організаційно-правових засад діяльності спеціалізованих прокуратур у сфері оборони в умовах воєнного стану, виявлення колізій між законодавчим та підзаконним регулюванням їхнього статусу, а також обґрунтування необхідності закріплення принципу функціональної спеціалізації та посилення процесуальної автономії прокурорів як ключових факторів підвищення ефективності захисту інтересів держави у сфері національної безпеки.

Виклад основного матеріалу. Система прокуратури України є єдиною централізованою структурою, що включає ОГП, обласні та окружні прокуратури. Спеціалізованість прокурорських підрозділів базується на принципі поділу функцій і професіоналізації кадрів. У сучасних правових системах часто виділяють спеціалізовані прокуратури (наприклад, антикорупційні, економічні, з військових злочинів), щоб фокусувати експертизу на певній категорії правопорушень. Це зумовлено такими факторами: по-перше, складністю справ у військовій сфері (зокрема, корупція у ЗСУ, контрабанда військових товарів, незаконний збут військової зброї); по-друге, необхідністю особливого досвіду в питаннях оборони та безпеки; по-третє, організаційною ефективністю – централізація розслідування подібних злочинів, зокрема під час воєнного стану.

М.В. Руденко справедливо вказує, що «спеціалізація прокуратури є необхідним інструментом реалізації її конституційних функцій у складних умовах війни, однак її результативність залежить від поєднання інституційної гнучкості з неухильним дотриманням єдиних стандартів і гарантій» [5, с. 222]. О. Загородній підкреслює, що створення спеціалізованої прокуратури у 2023 р. стало відповіддю на зростання правопорушень у військовій сфері під час повномасштабної війни, однак її правове становище залишається недостатньо врегульованим на законодавчому рівні, що призводить до нівелювання ролі військової юстиції. Автор аргументує необхідність повного відновлення системи військової юстиції, оскільки «цивільна» прокуратура та суди загальної юрисдикції не завжди ефективні в зоні бойових дій, а спеціалізована прокуратура потребує чітких меж компетенції, автономії від військового командування та законодавчого закріплення функцій нагляду, процесуального керівництва та представництва інтересів держави в оборонних справах [4].

За загальними теоріями публічної безпеки, прокуратура в умовах конфлікту має не лише наглядову функцію, а й активну участь у правовому забезпеченні оборони держави. При цьому важливо дотримуватись принципу законності та верховенства права: органи прокуратури (включно зі спеціалізованими підрозділами) діють виключно в рамках закону [1], а обсяг їх повноважень не може перевищувати встановленого правовим регулюванням. Це відповідає частині 2 ст. 19 Конституції України: органи влади здійснюють повноваження лише на підставі закону [3]. З погляду концепції правової держави, будь-які підзаконні акти, якими делегуються повноваження спеціалізованим прокуратурам, не можуть суперечити законодавчим актам.

З кримінологічної точки зору, військові кримінальні правопорушення мають специфічні ознаки (вчинені військовослужбовцями або при виконанні службових обов'язків). У Законі «Про прокуратуру» (п.п. 3, 4 ч. 1 ст. 2) визначено, що прокуратура здійснює нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; та при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян [1]. Водночас Кримінальний кодекс України [12] (Розділ XIX. Кримінальні правопорушення проти встановленого порядку несення військової служби (військові кримінальні правопорушення)) містить окремі статті про злочини проти порядку несення служби, але процесуального спеціального розділу в КПК України для «військових» проваджень немає. Отже, клопотання, допити, арешти військових розглядаються за загальним нормами КПК України.

Особливістю воєнного стану є застосування найсуворішого запобіжного заходу – тримання під вартою для підозрюваних у військових злочинах, зокрема, у дезертирстві, непокорі чи СЗЧ (ст. 402-405, 407, 408, 429 ККУ [12]), а також прискорені процедури кримінального переслідування, що враховують інтереси оборони. Методи (детективні заходи, експертизи, слідчі дії) у таких провадженнях загалом стандартні, але часто потребують взаємодії з силовими структурами ЗСУ та контррозвідкою. Таким чином, теоретично прокурор спеціалізованої прокуратури у сфері оборони повинен мати глибокі фахові знання у сфері військового права, а також бути інтегрованим у військову інфраструктуру слідства.

На міжнародному рівні стандарти незалежності і спеціалізації прокурорів містить Рада Європи. Так, Консультативна рада європейських прокурорів (ККПЕ) у Рекомендації від 29.10.2024 р. підкреслює: керівники прокурорських служб повинні призначатися на підставі чітких критеріїв, а вплив виконавчої влади на їх обрання недопустимий [13]. Забезпечення прозорості кадрових процесів, чітких дисциплінарних процедур і гарантій безпеки роботи сприяє незалежному управлінню такими підрозділами. Застосування цих принципів у військово-му середовищі означає, що навіть специфічні підрозділи прокуратури повинні бути максимально вільні від тиску військового командування чи політиків (щодо обрання складу, розподілу справ тощо) [13]. Усе це підкреслює тезу: функції спеціалізованих прокуратур мають бути чітко визначені законом чи підзаконним актом, а сам підрозділ достатньо автономним для неупередженого виконання завдань.

Базовим нормативним актом є Закон України «Про прокуратуру». Зокрема, ст. 3 визначає засади діяльності прокуратури (верховенство права, територіальність, прозорість діяльності прокуратури), ст. 4 – законодавство про прокуратуру і статус прокурорів, ст. 7 – систему прокуратури, а статті 23-24 – порядок здійснення представництва, або особливих форм представництва інтересів громадянина або держави в суді.

Зі змісту ст. 23 Закону «Про прокуратуру» випливає, що прокурор (зазвичай високого рівня) може представляти інтереси держави у суді лише за відсутності іншого належного суб'єкта [1]. Згідно з ч. 3 ст. 23, прокурор може звернутися до суду в інтересах держави у двох випадках: а) відсутність органу, коли в структурі держави взагалі немає суб'єкта, до компетенції якого входить захист цих конкретних інтересів; б) неналежне здійснення захисту, коли орган є, але він «не здійснює або неналежним чином здійснює». Важливо зазначити, що Конституційний Суд (Рішення КСУ № 6-р(П)/2025 від 03.12.2025) визнав неконституційним право прокурора втручатися лише на підставі того, що орган «неналежно здійснює» захист, що передбачає обмеження повноважень прокурора з 01.01.2027 р. та основною підставою залишитися саме відсутність органу або інші специфічні випадки.

Стаття 24 Закону «Про прокуратуру» прямо перелічує осіб, уповноважених подавати позови: Генеральний прокурор, його заступники, керівники обласних та окружних прокуратур і САП [1]. Спеціалізована прокуратура у сфері оборони в цьому списку відсутня. Тобто законодавець не передбачає окремих «військових прокурорів» як суб'єктів, а будь-яке розширення їх повноважень на представництво в суді потребує законодавчих змін, або ж тлумачення загальних норм (як робить зараз практика).

Окрім Закону «Про прокуратуру», релевантними є також: Закон «Про державну службу» (кадрові питання), Кримінально процесуальний кодекс, Господарський процесуальний кодекс (наприклад, процесуальні повноваження, зокрема ст. 226 ГПК України щодо підстав для залишення позову без розгляду). Так, відповідно до п.2 ч.1 ст.226 ГПК України, господарський суд має залишити позов без розгляду, якщо особа, яка заявила його, не уповноважена звертатися до суду. Саме на цей пункт послався суд першої інстанції у справі № 921/190/25 вказавши, що спеціалізована прокуратура не мала права подати позов [14].

Оскільки Закон «Про прокуратуру» не містить окремого розділу про військову спеціалізацію, правовий

статус та внутрішня ієрархія нових підрозділів деталізуються виключно через систему наказів ОГП. Цей масив підзаконного регулювання можна розділити на три функціональні групи:

1. Інституційна система та територіальність: наказом ОГП № 75 від 17.03.2023 [15] було закладено каркаси системи, привівнявши спеціалізовані прокуратури у сфері оборони за статусом до обласних та окружних. Документ чітко розмежував зони відповідальності за територіальним принципом (Західний, Південний, Центральний та Східний регіони), що забезпечило охоплення всієї території України спеціалізованим наглядом.

2. Організація діяльності та межі компетенції: ключовим є Наказ ОГП № 130 від 17.05.2023 [2], який фактично виконує роль «статуту» цих підрозділів. Він не лише встановлює методичне керівництво, а й впроваджує принцип спеціально-дозвільного регулювання. Зокрема, пункт 6.1 наказу містить «виключний перелік» випадків, коли ці прокуратури мають право на представництво в суді. Це обмеження є критично важливим, оскільки, як підтвердив Верховний Суд у справі № 921/190/25, вихід за межі «оборонної компетенції» (наприклад, у сферу екології) робить позов прокурора неправомірним.

3. Функціональний статус центрального апарату: Наказ ОГП № 144 від 30.05.2023 [16] закріпив статус спеціалізованої прокуратури у сфері оборони на рівні Департаменту ОГП. Це забезпечило єдину вертикаль управління: від Генерального прокурора через профільний Департамент до регіональних та окружних спеціалізованих прокуратур. Цей документ містить положення про функції, права та обов'язки центрального апарату спеціалізованої прокуратури та закріплює, що департамент координує діяльність регіональних спеціалізованих прокуратур та реалізує завдання у сфері оборони, що покладені на прокуратуру Законом та іншими актами.

Накази ОГП № 183 від 04.07.2023 р., № 107 від 13.05.2024 р., № 168 від 15.07.2024 р., тощо – вносять зміни та уточнення до названих документів (зокрема, коригують список норми в них зберігаються.

Враховуючи, що спеціалізовані прокуратури у сфері оборони – це достатньо нова інституція, тому судової практики накопичилося ще небагато. Проте Верховний Суд у складі КГС ВС у справі № 921/190/25 (15.01.2026) чітко вказав, «що вони не мають повноважень представляти інтереси держави поза визначеною «оборонною» компетенцією» [14]. У цій справі Тернопільська спеціалізована прокуратура оборони звернулася до суду за стягненням екологічної шкоди. Місцевий суд мотивував відмову «відсутністю повноважень», апеляційний – навпаки, покликався на Закон «Про прокуратуру» і заявив, що накази ОГП не можуть обмежувати права прокурорів. Верховний Суд визнав помилковим апеляційний висновок: керівник спецпрокуратури «Західного регіону» не уповноважений подавати такий позов, оскільки спір стосується охорони навколишнього середовища – не оборонної сфери [4]. Колегія відзначила, що наказ ОГП № 130 [2] розмежує повноваження підрозділів і не суперечить Закону «Про прокуратуру», а лише деталізує їх у рамках покладених функцій. КГС ВС також послався на ст. 19 Конституції (право діяти лише за законом) та висловився загалом на користь принципу спеціально-дозвільного регулювання (держоргани мають діяти лише в межах, передбачених законом).

Аналіз рішень Конституційного Суду України у справах стосовно системи прокуратури загалом (наприклад, щодо неконституційності окремих норм старого КПК

України чи Закону «Про прокуратуру») дозволяє підкреслити той самий висновок, що розмежування повноважень між різними прокурорськими органами повинно відповідати конституційному принципу законності.

Спеціалізовані прокуратури у сфері оборони організаційно входять до системи ОГП. Вищою ланкою є Департамент нагляду за дотриманням законів в органах оборони у складі ОГП (на рівні аналогічному департаментам Офісу). Його очолює керівник, підпорядкований безпосередньо Генеральному прокурору. На регіональному рівні виділено 4 регіональні прокуратури у сфері оборони (права обласних), підпорядковані цьому департаменту (через лінію ОГП) [16]. До їх функцій належать загальні наглядові й процесуальні дії щодо злочинів в оборонному секторі на відповідних територіях. Кожна з цих регіональних прокуратур очолюється керівником (призначеним ОГП) і має заступників. Нижче за рівнем – у «правах окружних» – створено близько 43 територіальних підрозділів (по суті колишні обласні чи окружні прокуратури зі спецстатусом). Наприклад: Західний регіон включає Волинську, Закарпатську, Івано-Франківську, Львівську, Рівненську, Тернопільську, Хмельницьку та Чернівецьку спеціалізовані прокуратури у сфері оборони (усі на правах окружних). Аналогічно побудовані Південний регіон (правоохоронні структури в Одеській, Миколаївській, Херсонській і Хмельницькій областях), Центральний (Київська, Черкаська, Чернігівська, Сумська, Житомирська, Чернігівська, Київ міста), Східний (Донецька, Луганська, Запорізька, Дніпропетровська та ін.).

Спеціалізовані прокуратури в сфері оборони мають типові прокурорські функції – нагляд за дотриманням законів слідчими органами під час розслідування військових і оборонних злочинів; підтримання обвинувачення у відповідних кримінальних провадженнях (за участі звичайних судів загальної юрисдикції), представництво держави в окремих категоріях справ. Зокрема, наказ ОГП № 130 прямо визначає: «спеціалізовані прокуратури у сфері оборони забезпечують виконання повноважень, визначених Законом України «Про прокуратуру» [1], іншими законами, наказами Генерального прокурора». При цьому самі накази конкретизують, у яких справах та перед яким судом вони можуть виступати від держави. Наприклад, ст. 6.1 наказу ОГП № 130 [2] перелічує випадки, коли такі прокуратури за виключним переліком можуть подавати позови; поза цим переліком вони не мають такого права. Як засвідчив Верховний Суд, «дія зазначеного підзаконного акта не суперечить засадам діяльності прокуратури... а визначає повноваження спеціалізованих прокуратур у сфері оборони на виконання визначених функцій та розмежування їхніх повноважень з іншими підрозділами відповідно до норм Закону «Про прокуратуру».

Підсумовуючи, юрисдикція та повноваження спеціалізованих прокуратур оборони обмежені саме «оборонною» сферою, та ще й частково покладаються на усвідомлення прокурором необхідності звернення з представництвом (за ст. 23 Закону «Про прокуратуру») [1]. З приводу представництва державних інтересів у цивільних/господарських спорах законодавство України виділяє окремий перелік уповноважених осіб (ст. 24 Закону), тому будь-яке розширення компетенції спеціалізованих прокуратур (наприклад, на екологічні спори, як у згаданій практиці) вимагає або зміни закону, або чіткого делегування. Саме так і вчинив Касаційний суд, який вказав, що спеціалізовані прокуратури у сфері оборони мають повноваження на представництво інтересів держави лише у визначених законом сферах,

пов'язаних з оборонною діяльністю. Представництво інтересів держави у справах щодо екології чи місцевого самоврядування належить територіальним прокуратурам, а не спеціалізованим у сфері оборони [14].

У порівняльно-правовій площині організацію спеціалізованого прокурорського реагування у військовій та оборонній сфері доцільно описувати через кілька типових інституційних моделей, що різняться насамперед юрисдикційним обсягом, ступенем «вбудованості» у загальну систему прокуратури та балансом між функціональною взаємодією з військовим управлінням і гарантіями незалежності.

По-перше, поширеною є модель окремої військової (службової) юстиції з власним прокурорським контуром, коли розслідування і підтримання обвинувачення щодо військових правопорушень (або ширше – щодо діянь, пов'язаних зі службою) здійснюють спеціальні військові прокурори/прокурори служби, а провадження часто концентрується у військових судах. Сильною стороною моделі виступає висока предметна експертиза, стандартизована взаємодія з командуванням і «замкненість» процесуального циклу, натомість слабкою – підвищені ризики інституційної залежності та конфлікту ролей у середовищі жорсткої субординації (прикладом є служба прокурорів у системі військової юстиції Великої Британії – Service Prosecuting Authority, створена в межах реформи за Armed Forces Act 2006; аналогічно в США у процесі суду присяжних/військового трибуналу обвинувачення представляє офіцер-юрист (trial counsel) – прокурорська функція в межах військового правосуддя; у низці держав існують також окремі військові прокуратори як спеціалізовані ланки загальної прокуратури).

По-друге, виокремлюється модель «цивільної» прокуратури з військовою юрисдикцією, за якої військові правопорушення інтегровані в загальне кримінальне законодавство і процес, а спеціалізація досягається не створенням автономної системи, а формуванням компетенцій у межах загальних повноважень прокурора; її перевагою є єдність правового простору та менша «командна залежність», тоді як вразливістю – можливий дефіцит вузькопрофільних навичок для складних воєнних/службових кейсів і потреба у сталих міжвідомчих протоколах.

По-третє, компромісною є змішана модель – спеціалізовані прокуратури/підрозділи у складі єдиної системи прокуратури з профільно визначеними завданнями й внутрішньою організаційною автономією: вона дозволяє сфокусувати ресурси на оборонній сфері, не риваючи інституційну єдність і вертикаль підзвітності, однак породжує типову для «внутрішньої спеціалізації» проблему – залежність меж компетенції від підзаконного регулювання та внутрішніх актів, що потребує особливої юридичної чіткості для уникнення спорів про підслідність/підтримання обвинувачення. Саме так нині описується українська конструкція спеціалізованих прокуратур у сфері оборони, організаційні засади яких визначені наказом ОГП № 130 від 17.05.2023 р. та Положенням, затвердженим наказом ОГП № 144 від 30.05.2023 р.

О.В. Шамара при порівнянні з моделями країн НАТО, вказує, що українська конструкція спеціалізованих прокуратур (за наказами ОГП) є компромісною, але вимагає окремого врегулювання на рівні закону для уникнення колізій щодо повноважень та посилення незалежності прокурорів від відомчого впливу [6]. Погоджуємося з думкою автора, та вважаємо, що ефективність спеціалізованих прокуратур у сфері оборони залежить від балансу між спеціалізацією, автономією

та конституційними принципами законності, а подальше вдосконалення потребує більш чіткого законодавчого закріплення їх статусу.

По-четверте, концептуально виділяється модель фактичної відсутності інституційної спеціалізації у прокуратурі, коли справи військового характеру ведуться територіальними/загальними прокурорами за місцем вчинення чи виявлення правопорушення, а системна військово-правова експертиза не інституціоналізується; її адміністративна простота компенсується ризиками неоднакової практики та недостатньої «польової» обізнаності, що особливо відчутно у воєнний час, і саме тому держави без окремої військової юстиції вимушені розбудовувати інші механізми спеціалізації через підготовку кадрів та методичне забезпечення.

У контексті спеціалізації прокуратури та її ролі в оборонній сфері вагомими є розвідки закордонних дослідників, наприклад таких як М. Vashakmadze [16], Brett J. Kyle та Andrew G. Reiter [7]. Mindia Vashakmadze аналізує моделі військової юстиції в демократичних країнах, включаючи країни НАТО, підкреслюючи необхідність інтеграції спеціалізованих прокуратур у систему загальної юстиції для ефективного розслідування військових злочинів без порушення принципів законності. Автор аргументує, що автономія військових прокурорів від військового командування є ключовою для уникнення конфліктів інтересів і забезпечення неупередженості, особливо в умовах конфліктів, де спеціалізація вимагає глибоких знань воєнного права [8]. Brett J. Kyle та Andrew G. Reiter розглядають глобальну еволюцію військової юстиції, акцентуючи на цивільному контролі над спеціалізованими прокуратурами та судами для збереження балансу між дисципліною та правами людини. Вони зазначають, що відсутність спеціалізованих військових судів у багатьох країнах компенсується посиленням ролі прокуратури в координації з силовими структурами, але це вимагає чіткого законодавчого розмежування компетенцій [7]. Ці погляди підкріплюють ідею, що спеціалізація прокуратури посилює її ефективність, але потребує гармонізації з міжнародними стандартами. У цьому контексті позитивно сприймається думка щодо необхідності законодавчого закріплення принципу функціональної спеціалізації як самостійної засади [17, с. 175], що дозволить не лише розширити систему принципів діяльності спеціалізованих прокуратур, а й забезпечити прокурорам посилені гарантії процесуальної автономії та незалежності у справах, що мають стратегічне значення для оборонної сфери.

Процедурно діяльність спеціалізованих прокуратур у сфері оборони відбувається за загальними правилами КПК України [18], але з окремими особливостями: зокрема, згідно з ч. 6 ст. 176 КПК, до військовослужбовців, підозрюваних у дезертирстві, непокорі чи СЗЧ (ст. 402–405, 407, 408, 429 ККУ), застосовується виключно запобіжний захід, визначений пунктом 5 частини першої статті 176 КПК України [18, ст. 176]), тобто тримання під вартою. Водночас стаття 615 КПК України розширила процесуальну роль прокурора, дозволяючи йому у невідкладних випадках самостійно санкціонувати слідчі дії (обшуки, вилучення майна), що раніше належало до виключної компетенції слідчого судді. При представництві інтересів держави спеціалізовані прокуратури вправі захищати інтереси держави в межах «оборонної компетенції» (наприклад, вимагати стягнення шкоди, завданої державі через злочини в сфері оборони). Для представництва вони користуються загальними нормами ЦПК та ГПК України у порядку, встановлено-

му ст. 23 Закону «Про прокуратуру» [1], відповідно до процедури прокурор повинен попередньо повідомити відповідний орган (чи громадянина), що він планує звернутись до суду (ч. 4 ст. 23 [1]).

Вважаємо, що проблематика організації та функціонування спеціалізованих прокуратур у сфері оборони зумовлена, насамперед, правовими колізіями й фрагментарністю нормативного регулювання, що ускладнює забезпечення принципу правової визначеності та передбачуваності повноважень. Ключовим проблемним аспектом є відсутність чітко закріпленого законом статусу цих підрозділів: їх інституційні параметри, завдання та організаційна підпорядкованість визначаються переважно підзаконними актами ОГП, що потенційно породжує конкуренцію норм із Законом України «Про прокуратуру» та створює ризик виходу за межі законних повноважень.

Окремою проблемою є ресурсно-кадровий вимір: оскільки створення і функціонування спеціалізованих прокуратур не визначено спеціальним законом із відповідними бюджетними та штатними рішеннями, їх організаційне наповнення часто здійснюється шляхом перерозподілу наявних кадрових і матеріальних ресурсів у межах загальної системи прокуратури. Це об'єктивно знижує спроможність вести дороговартісні та технічно складні провадження, пов'язані з озброєнням, оборонними закупівлями чи високорівневою корупцією, де потрібні спеціальні знання, доступ до експертизи, належні інструменти аналітики та взаємодії з профільними органами. Звідси випливає практичний висновок: легітимний обсяг діяльності спеціалізованих прокуратур у сфері оборони має бути жорстко прив'язаний до конституційно й законодавчо визначених функцій прокуратури (процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, публічне обвинувачення, представництво інтересів держави у виключних випадках тощо) та до предметно окреслених категорій проваджень, що безпосередньо стосуються оборонного потенціалу, воєнних (міжнародних) злочинів, корупції в оборонному секторі й пов'язаних з ними загроз.

Удосконалення цієї моделі потребує поєднання законодавчих, організаційно-ресурсних і координаційних рішень. Насамперед доцільним є законодавче «підсилення» спеціалізації – або через ухвалення рамкового акта про військову юстицію, або через внесення системних змін до Закону України «Про прокуратуру», які б прямо визначили статус спеціалізованих прокуратур у сфері оборони, їх предметну компетенцію, принципи взаємодії з іншими органами та процедурні запобіжники від конфліктів підслідності й представництва. Такий підхід мінімізує колізії, продемонстровані у судових спорах, і забезпечить реальну дію принципу правової визначеності, коли межі дозволеного є прозорими як для прокурорів, так і для учасників процесу. Паралельно необхідним є посилення ресурсного забезпечення та кадрового потенціалу, оскільки спеціалізація в оборонній сфері є «вартісною» за своєю природою: вона вимагає системної підготовки кадрів із урахуванням військового досвіду, доступу до профільної експертизи, стабільного фінансування й сучасної інфраструктури роботи з доказами та аналітичними масивами. Навіть за відсутності негайних законодавчих змін можливо запровадити цільові програми підготовки, формувати внутрішні стандарти компетентностей, посилювати аналітичні й експертні підрозділи та забезпечувати прозорий добір на керівні посади. Не менш важливою є міжвідомча взаємодія, спрямована на зняття перекриття повноважень:

розмежування ролей доцільно формалізувати через узгоджені протоколи/меморандуми та постійні координаційні механізми з органами досудового розслідування, СБУ, профільними структурами у сфері оборони, щоб уникати паралельних проваджень або «зон без відповідальності». У нормативно-практичному вимірі це має означати визначення зрозумілих критеріїв «оборонної» справи, правил передачі матеріалів, алгоритмів реагування на інциденти у військових формуваннях, а також постійних робочих форматів обміну інформацією й узгодження пріоритетів. Додатковим орієнтиром повинні стати міжнародні стандарти незалежності прокурорів і гарантій від неправомірного впливу, насамперед у частині прозорості процедур добору керівників, обґрунтованості дисциплінарної відповідальності та належного захисту від політичного чи відомчого тиску, що особливо критично для оборонної сфери з її високою таємністю та конфліктогенним середовищем.

Окремої уваги потребує інституційний контекст існування спеціалізованих військових судів: існування спеціалізованих прокуратур без відповідної судової спеціалізації об'єктивно означає, що значний масив «оборонних» і військових справ розглядається судами загальної юрисдикції, де не завжди забезпечено належну спеціалізацію суддів та сталість підходів до оцінки доказів і контексту служби. У таких умовах як компенсаторний механізм може розглядатися створення спеціалізованих складів суддів або палат у межах наявної судової системи (у касаційній та/або апеляційних інстанціях) для розгляду категорій справ, що потребують особливих знань та уніфікованої практики в оборонній сфері. Це дозволило б зменшити розрив між спеціалізацією обвинувачення та загальною структурою судового розгляду, підвищити якість правозастосування і водночас зберегти інституційну єдність судової системи.

Висновки. Україна трансформує систему військової юстиції через створення спеціалізованих прокуратур у сфері оборони як адаптивну відповідь на виклики агресії. Втім, поточна модель, за якої статус підрозділів визначається підзаконними актами Офісу генерального прокурора, а не профільним законом, створює ризики правової невизначеності та конфліктів компетенції, що вже підтверджено практикою Верховного Суду, зокрема, щодо обмеження представництва лише «оборонною» сферою.

Ці виклики підкріплюють ідею, що спеціалізація прокуратури хоч і посилює її ефективність, проте потребує гармонізації з міжнародними та європейськими стандартами. У цьому контексті надзвичайно актуальним є законодавче закріплення принципу функціональної спеціалізації як самостійної засади, що дозволить не лише уточнити систему принципів діяльності спеціалізованих прокуратур, а й забезпечити прокурорам посилені гарантії процесуальної автономії та незалежності у справах, що мають стратегічне значення для оборонної сфери.

Для забезпечення стійкості інституції вважаємо за необхідне, по-перше, законодавчо закріпити статус спеціалізованих прокуратур у сфері оборони у Законі «Про прокуратуру» або спеціальному акті; по-друге, синхронізувати спеціалізацію обвинувачення із судовою системою (через створення військових судів або спеціалізованих палат); по-третє, імплементувати міжнародні стандарти незалежності (ККПЕ) для захисту військових прокурорів від відомчого тиску. Повноцінна реформа військової юстиції є єдиним шляхом до легітимного та ефективного правосуддя в умовах війни, що забезпечить дотримання принципу правової визначеності та належний рівень захисту національної безпеки.

Список використаних джерел

1. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text> (дата звернення: 12.02.2026)
2. Про особливості організації діяльності спеціалізованих прокуратур у сфері оборони: наказ Офісу Генерального прокурора від 17.05.2023 р. № 130. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0130905-23#Text> (дата звернення: 12.02.2026)
3. Конституція України від 28.06.1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 12.02.2026)
4. Загородній Є.О. Спеціалізована прокуратура у сфері оборони: правове становище, роль в системі органів правопорядку, функції та завдання в умовах воєнного стану. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2023. Вип. 80(2). С. 135–143. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.80.2.20>
5. Руденко М.В. Спеціалізація прокуратури України в умовах воєнного стану: еволюція моделі, правові виклики та перспективи. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2026. № 51. С. 212–225. DOI: <https://doi.org/10.33216/2218-5461/2026-51-1-212-225>
6. Шамара О.В. Відновлення військової прокуратури, як елементу системи органів військової юстиції України. *Інформація і право*. 2024. № 1(48). С. 241–250. DOI: [https://doi.org/10.37750/2616-6798.2024.1\(48\).300832](https://doi.org/10.37750/2616-6798.2024.1(48).300832)
7. Kyle B. J., Reiter A. G. Military Courts, Civil-Military Relations, and the Legal Battle for Democracy: The Politics of Military Justice. Abingdon: Routledge, 2022. 252 p. DOI: <https://doi.org/10.1017/lap.2024.27>
8. Vashakmadze M. Understanding Military Justice. Guidebook. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2010. URL: https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/Milit_Justice_Guidebook_ENG.pdf
9. Рекомендація Rec (2000) №19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Rec_2000_19_2000_10_6.pdf (дата звернення: 12.02.2026)
10. Консультативна рада європейських прокурорів. Висновок № 13(2018) КРСП: «Незалежність, підзвітність та етика прокурорів» URL: <https://rm.coe.int/opinion-13-csre-2018-ukr/1680939322> (дата звернення: 12.02.2026)
11. Постанова Верховного Суду у складі колегії КГС ВС № 921/190/25 від 15.01.2026. У справі про стягнення шкоди (позивач – Державне спеціалізоване господарського підприємство «Ліси України» в особі філії «Подільський лісовий офіс»). URL: <https://iplex.com.ua/doc.php?regnum=133318929> (дата звернення: 12.02.2026)
12. Кримінальний кодекс України: Закон від 05.04.2001 р. № 2341-III (із змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> (дата звернення: 12.02.2026)

13. Консультативна рада європейських прокурорів (КРЄП). Висновок КРЄП № 19 (2024 р.) щодо організації діяльності органів прокуратури для забезпечення їхньої незалежності та неупередженості. Страсбург, 29 жовтня 2024 року. URL: <https://rm.coe.int/opinion-no-19-2024-of-the-ccpe-ua/1680b34283> (дата звернення: 12.02.2026)

14. Спеціалізована прокуратура у сфері оборони не має повноважень на представництво інтересів держави у спорах про стягнення шкоди, заподіяної навколишньому природному середовищу (екологічних спорах) (КГС ВС справа № 921/190/25 від 15.01.2026 р.). *Протокол УА. Юридичний інтернет ресурс*. 17.02.2026. URL: [https://protocol.ua/ua/spetsializovana_prokuratura_u_sferi_oboroni_ne_mae_povnovagen_na_predstavnitstvo_interesiv_derzavi_u_sporah_pro_styagnennya_shkodi_zapodiyanoi_navkolishnomu_prirodnomu_seredovishchu_\(ekologichnih_sporah\)_\(kgs_vs_sprava_921_190_25_vid_15_sichnya_2026_roku\)](https://protocol.ua/ua/spetsializovana_prokuratura_u_sferi_oboroni_ne_mae_povnovagen_na_predstavnitstvo_interesiv_derzavi_u_sporah_pro_styagnennya_shkodi_zapodiyanoi_navkolishnomu_prirodnomu_seredovishchu_(ekologichnih_sporah)_(kgs_vs_sprava_921_190_25_vid_15_sichnya_2026_roku)) (дата звернення: 12.02.2026)

15. Про окремі питання забезпечення функціонування спеціалізованих прокуратур у сфері оборони (на правах окружних): наказ Офісу Генерального прокурора від 17.05.2023 р. № 75. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0075905-23#Text> (дата звернення: 14.02.2026)

16. Про затвердження Положення про Спеціалізовану прокуратуру у сфері оборони (на правах Департаменту) Офісу Генерального прокурора: наказ Офісу Генерального прокурора від 30.05.2023 № 144 (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0144905-23#Text> (дата звернення: 14.02.2026)

17. Котова Л.В. Принципи функціонування спеціалізованих прокуратур у контексті реформування органів прокуратури України. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2026. № 51. С. 162–179. DOI: <https://doi.org/10.33216/2218-5461/2026-51-1-162-179>

18. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон від 13.04.2012 р. № 4651-VI (із змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17/conv#n1713> (дата звернення: 14.02.2026)

References

1. Proprokuraturu [For the Prosecutor's Office]: Zakon Ukrainy No. 1697-7. (2014, October 14). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text> [in Ukrainian].

2. Pro osoblyvosti orhanizatsii diialnosti spetsializovanykh prokuratur u sferi oborony [On the specifics of organizing the activities of specialized prosecutor's offices in the field of defense] : nakaz Ofisu Heneralnoho prokurora No. 130. (2023, May 17). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0130905-23#Text> [in Ukrainian].

3. Konstytutsiia Ukrainy [Constitution of Ukraine]. (1996, June 28). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA%96-%D0%B2%D1%80#Text> [in Ukrainian].

4. Zahorodnii, Ie. O. (2023). Spetsializovana prokuratura u sferi oborony: pravove stanovyshe, rol v systemi orhaniv pravoporiadku, funktsii ta zavdannia v umovakh voiennoho stanu [Specialized prosecutor's office in the field of defense: legal status, role in the system of law enforcement agencies, functions and tasks under martial law]. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Serii: Pravo*, 80(2), 135–143. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.80.2.20> [in Ukrainian].

5. Rudenko, M. V. (2026). Spetsializatsiia prokuratury ukrainy v umovakh voiennoho stanu: evoliutsiia modeli, pravovi vyklyky ta perspektyvy [Specialization of the prosecutor's office of Ukraine under martial law: evolution of the model, legal challenges and prospects]. *Aktualni problemy prava: teoriia i praktyka*, (51), 212–225. DOI: <https://doi.org/10.33216/2218-5461/2026-51-1-212-225> [in Ukrainian].

6. Shamara, O. V. (2024). Vidnovlennia viiskovoi prokuratury, yak elementu systemy orhaniv viiskovoi yustytzii Ukrainy [Restoration of the military prosecutor's office as an element of the system of military justice bodies of Ukraine]. *Informatsiia i pravo*. №1(48). S. 241–250. DOI: [https://doi.org/10.37750/2616-6798.2024.1\(48\).300832](https://doi.org/10.37750/2616-6798.2024.1(48).300832) [in Ukrainian].

7. Kyle, B. J., & Reiter, A. G. (2021). *Military Courts, Civil-Military Relations, and the Legal Battle for Democracy: The Politics of Military Justice*. Routledge. [in English].

8. Vashakmadze, M. (2010). *Understanding Military Justice. Guidebook*. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF). URL: https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/Milit.Justice_Guidebook_ENG.pdf [in English].

9. Council of Europe: Committee of Ministers. (2000). *Recommendation Rec (2000) No. 19 on the role of public prosecution in the criminal justice system*. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Rec_2000_19_2000_10_6.pdf [in English].

10. Consultative Council of European Prosecutors. (2018). *Vysnovok No. 13(2018) KRIEIP: «Nezalezhnist, pidzvitnist ta etyka prokuroriv»* [Opinion No. 13(2018) of the CCPE: «Independence, accountability and ethics of prosecutors»]. URL: <https://rm.coe.int/opinion-13-ccpe-2018-ukr/1680939322> [in Ukrainian].

11. Supreme Court. (2026, January 15). *Postanova Verkhovnoho Sudu u skladi kolehii KHS VS No. 921/190/25* [Resolution of the Supreme Court as part of the panel of the Commercial Cassation Court No. 921/190/25]. URL: <https://iplex.com.ua/doc.php?regnum=133318929> [in Ukrainian].

12. Kryminalnyi kodeks Ukrainy [Criminal Code of Ukraine] No. 2341-3. (2001, April 5). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> [in Ukrainian].

13. Consultative Council of European Prosecutors. (2024). *Vysnovok KRIEIP No. 19 (2024 r.) shchodo orhanizatsii diialnosti orhaniv prokuratury dlia zabezpechennia yikhnoi nezalezhnosti ta neuperidzhenosti* [Opinion of the CCPE No. 19 (2024) on the organization of the activities of the prosecution services to ensure their independence and impartiality]. URL: <https://rm.coe.int/opinion-no-19-2024-of-the-ccpe-ua/1680b34283> [in Ukrainian].

14. Spetsializovana prokuratura u sferi oborony ne maie povnovazhen na predstavnytstvo interesiv derzhavy u sporakh pro stiahnennia shkody, zapodiianoi navkolyshnomu pryrodnomu seredovyschhu [Specialized prosecutor's office in the field of defense does not have the power to represent the interests of the state in disputes over recovery of damages caused to the environment]. (2026, January 15). Protocol.ua. [in Ukrainian].

15. *Pro okremi pytannia zabezpechennia funktsionuvannia spetsializovanykh prokuratur u sferi oborony (na pravakh okruzhnykh)* [On certain issues of ensuring the functioning of specialized prosecutor's offices in the field of defense (with the rights of district ones)] : nakaz Ofisu Heneralnoho prokurora No. 75 (2023, May 17). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0075905-23#Text> [in Ukrainian].

16. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Spetsializovanu prokuraturu u sferi oborony (na pravakh Departamentu) Ofisu Heneralnoho prokurora [Order of the Office of the General Prosecutor No. 144 «On approval of the Regulations on the Specialized Prosecutor's Office in the field of defense (with the rights of the Department) of the Office of the General Prosecutor»]: nakaz Ofisu Heneralnoho prokurora No. 144 (2023, May 30). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0144905-23#Text> [in Ukrainian].

17. Kotova, L. V. (2026). Pryntsypy funktsionuvannia spetsializovanykh prokuratur u konteksti reformuvannia orhaniv prokuratury ukrainy [Principles of functioning of specialized prosecutor's offices in the context of reforming the prosecutor's offices of Ukraine]. *Aktualni problemy prava: teoriia i praktyka* [Actual problems of law: theory and practice], (51), 162–179. DOI: <https://doi.org/10.33216/2218-5461/2026-51-1-162-179> [in Ukrainian].

18. Kryminalnyi protsesualnyi kodeks Ukrainy [Criminal Procedural Code of Ukraine] No. 4651-6. (2012, April 13). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17/conv#n1713> [in Ukrainian].

Kotova Liubov,

Candidate of Law, Professor,

Head of the Department of Public and Private Law

(Volodymyr Dahl East Ukrainian National University, Kyiv)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2521-0015>

Antonenko Mykhailo,

Candidate of Historical Sciences, Associate Professor,

Associate Professor at the Department of Public and Private Law

(Volodymyr Dahl East Ukrainian National University, Kyiv)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3725-0225>

ORGANIZATIONAL AND LEGAL FOUNDATIONS OF THE ACTIVITIES OF SPECIALIZED DEFENSE PROSECUTOR'S OFFICES UNDER MARTIAL LAW

The study is devoted to the analysis of the current state, legal status, and functional specifics of specialized defense prosecutor's offices in Ukraine. Particular attention is paid to the structure of these bodies, their hierarchical subordination, and their place within the general system of the Prosecutor's Office of Ukraine. It is noted that the activities of defense prosecutor's offices take place in the absence of a separate dedicated law and are primarily based on the orders of the Office of the General Prosecutor (OGP). Ukraine is currently transforming its military justice system by creating specialized defense prosecutor's offices as an adaptive response to the challenges of aggression. However, the current model, in which the status of these units is determined by sub-legislative acts of the OGP rather than a specialized law, creates risks of legal uncertainty and jurisdictional conflicts, which has already been confirmed by the Supreme Court's practice (particularly regarding the limitation of representation exclusively to the "defense" sphere).

These challenges reinforce the idea that while the specialization of the prosecutor's office enhances its efficiency, it requires harmonization with international standards. In this context, the legislative consolidation of the principle of functional specialization as an independent foundation is highly relevant. This would not only clarify the system of principles governing specialized prosecutor's offices but also provide prosecutors with enhanced guarantees of procedural autonomy and independence in cases of strategic importance for the defense sector.

To ensure the institutional sustainability of this body, it is deemed necessary: firstly, to legislatively secure the status of specialized defense prosecutor's offices in the Law "On the Prosecutor's Office" or a specialized act; secondly, to synchronize the specialization of the prosecution with the judicial system (through the creation of military courts or specialized judicial chambers); thirdly, to implement international standards of independence (CCPE) to protect military prosecutors from departmental pressure.

A full-scale reform of military justice is the only path toward legitimate and effective justice under wartime conditions, ensuring compliance with the principle of legal certainty and an adequate level of national security protection.

Key words: prosecutor's office, specialized defense prosecutor's office, military prosecutor's office, military crimes, prosecutor, legal status, international standards, prosecutor's office reform.

Дата першого надходження статті до видання: 17.02.2026
Дата прийняття статті до друку після рецензування: 16.03.2026
Дата публікації (оприлюднення) статті: 11.05.2026