

**ПРАВОВІ АЛГОРИТМИ СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ
ВІЙСЬКОВОГО ОМБУДСМАНА В УКРАЇНІ****LEGAL ALGORITHMS OF THE FORMATION OF THE INSTITUTE
OF MILITARY OMBUDSMAN IN UKRAINE**

Линник Т.В., к.ю.н., доцент кафедри конституційного права
та теоретико-правових дисциплін

Білоцерківський національний аграрний університет

У статті доводиться, що нинішні питання захисту в Україні прав та інтересів військовослужбовців за умов масштабної російської агресії проти України, що триває, максимально загострили та актуалізували потребу у спеціалізованих формах та механізмах, а запровадження інституції Військового омбудсмена утворило відповідні нормативні передумови наступного дослідницького пошуку.

Відповідно, констатується у роботі, юридична оцінка новоствореного феномену Військового омбудсмена може носити вимір як конституційно-правових, так й адміністративно-правових та теоретико-правових наукових розвідок, зокрема зважаючи на те, що відповідні відносини врегульовані не конституційними нормами, а новими законами та підзаконними актами України.

Метою статті є оцінка правових алгоритмів становлення в Україні інституту Військового омбудсмена, для чого авторкою вжито наукові методи компаративістики і прогнозування, так саме як й системний, формально-правовий та ґносеологічний підходи.

Авторкою здійснене порівняння та оцінку нормативного алгоритму становлення в Україні інституту Військового омбудсмена з подібними та суміжними правовими моделями, визначено передумови та процеси схвалення нормативних актів про Військового омбудсмена та окреслено перспективи їх подальшого удосконалення та ув'язування з іншими національними правовими механізмами.

Авторка доводить, що Військовий омбудсман та його Офіс є складовими елементами президентської гілки влади й таким чином не становлять ані складову системи розподілу влади на судову, законодавчу та виконавчу, ані формують собою окремих інститут конституційного права.

Діяльність Військового омбудсмена та його Офісу у вимірі правозастосування, найбільш ймовірно, отримає розвиток у практиці адміністративного судочинства, а у вимірі корегування з правами людини – у форматі наднаціональних інституцій, таких, як Європейський суд з прав людини та Венеційська комісія. У статті резюмується, що розвиток правового алгоритму діяльності Військового омбудсмена та його Офісу безперечно має стати предметом нових наукових досліджень.

Ключові слова: військовослужбовці, Військовий омбудсман, права військовослужбовців, права людини, російська агресія.

The article proves that the current issues of protecting the rights and interests of military personnel in Ukraine under the conditions of the ongoing large-scale Russian aggression against Ukraine have maximally exacerbated and actualized the need for specialized forms and mechanisms, and the introduction of the institution of the Military Ombudsman has created the appropriate normative prerequisites for the subsequent research search.

Accordingly, the paper states that the legal assessment of the newly created Military Ombudsman phenomenon can have the dimension of both constitutional and legal, as well as administrative and legal and theoretical and legal scientific research, in particular, taking into account the fact that the relevant relations are regulated not by constitutional norms, but by new laws and by-laws of Ukraine.

The purpose of the article is to assess the legal algorithms for the formation of the institution of the Military Ombudsman in Ukraine, for which the author uses scientific methods of comparative studies and forecasting, as well as systemic, formal-legal and epistemological approaches.

The author compares and evaluates the normative algorithm for the establishment of the Military Ombudsman institution in Ukraine with similar and related legal models, identifies the prerequisites and processes for approving regulatory acts on the Military Ombudsman, and outlines the prospects for their further improvement and linking with other national legal mechanisms.

The author argues that the Military Ombudsman and his Office are components of the presidential branch of power and thus do not constitute a component of the system of division of power into judicial, legislative, and executive branches, nor do they form a separate institution of constitutional law.

The activities of the Military Ombudsman and his Office in the dimension of law enforcement will most likely develop in the practice of administrative justice, and in the dimension of adjustment to human rights – in the format of supranational institutions, such as the European Court of Human Rights and the Venice Commission. The article summarizes that the development of the legal algorithm of the activities of the Military Ombudsman and his Office should undoubtedly become the subject of new scientific research.

Key words: human rights, Military Ombudsman, military personnel, rights of military personnel, Russian aggression.

Постановка проблеми. Набуття чинності закону України про Військового омбудсмена та призначення на цю посаду Ольги Решетилової у жовтні 2025 року [5] поставило перед вітчизняною правовою доктриною нові питання, які потребують на істотний міждисциплінарний аналіз.

Традиційно аспекти діяльності омбудсмена розглядалися українською юридичною наукою насамперед у вимірі парадигм конституціоналізму та прав людини, іноді з використанням компаративістських студій та спроб узагальнення європейського та глобального досвіду, при цьому традиційно відповідні аспекти аналізувалися у вимірі статусу, повноважень та діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та оцінці правовідносин за його участі.

Водночас нинішні питання захисту в Україні прав та інтересів військовослужбовців за умов масштабної російської агресії проти України, що триває, максимально загострили та актуалізували потребу у спеціалізованих формах та механізмах, а запровадження інституції Військового омбудсмена утворило відповідні нормативні передумови наступного дослідницького пошуку.

Відповідно, юридична оцінка новоствореного феномену Військового омбудсмена може носити вимір як конституційно-правових, так й адміністративно-правових та теоретико-правових наукових розвідок, зокрема зважаючи на те, що відповідні відносини врегульовані не конституційними нормами, а новими законами та підзаконними актами України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Ситуація російської агресії проти України, тимчасової окупації

агресором територій України та виклики військового стану в Україні у цілому послідовно та системно відображалися у роботах окремих вітчизняних та іноземних авторів. Але така наукова діяльність досі концентрувалася у першу чергу на питаннях оцінювання виміру протидії злочинним діянням агресора та його окупаційних сил і структур, та, крім того, у відповідних наукових роботах часто не містився навіть оглядовий аналіз схваленого законодавства України з питань прав військовослужбовців Сил оборони України й тим більше формат його застосування.

Водночас аспекти діяльності саме омбудсманів, зокрема за умов воєнного стану та стосовно прав військовослужбовців, майже не досліджувалися вітчизняними авторами, за виключенням окремих наукових публікацій Б.В. Бабіна, Ю.О. Волошина, Е.А. Плешка, А.А. Чвалюка тощо.

Формулювання мети статті. Тому *метою* цієї статті варто визначити оцінку правових алгоритмів становлення в Україні інституту Військового омбудсмана, для досягнення якої слід вжити наукові методи компаративістики і прогнозування, так саме як й системний, формально-правовий та ґносеологічний підходи.

Відповідні методи мають сприяти належному досягненню таких наукових *завдань*, як порівняння та оцінка нормативного алгоритму становлення в Україні інституту Військового омбудсмана з подібними та суміжними правовими моделями, визначення передумов та процесу схвалення нормативних актів про Військового омбудсмана та окреслення перспектив їх подальшого удосконалення та ув'язування з іншими національними правовими механізмами.

Виклад основного матеріалу дослідження. Увагу до питань правового захисту військовослужбовців українська влада приділяла тривалий період, та ідеї стосовно утворення окремої інституції щодо захисту прав військовослужбовців оприлюднювалися представниками влади та у експертному середовищі, починаючи із 2022 року, коли масштабне російське вторгнення зумовило запровадження воєнного стану та мобілізаційні заходи.

Втім, інституціоналізація відповідних ідей у формі окремого нормативного алгоритму почалася у травні 2025 р., коли Президентом України було внесено у Верховну Раду України (далі – ВРУ) проект закону № 13266 про Військового омбудсмана [8] та проект закону № 13267 про внесення змін до Кримінального кодексу України (далі – ККУ) та Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) щодо діяльності Військового омбудсмана (далі – ВО) [9], обидва законопроекти були визначені Президентом як невідкладні.

Проект закону № 13266 викликав жваву дискусію парламентарів, при цьому Науково-експертний висновок Головного науково-експертного управління ВРУ щодо нього концентрувався на декількох ключових питаннях. Запропоноване законопроектом призначення та звільнення ВО та заступників ВО Президентом України викликало критику управління, з посиланням на рішення Конституційного Суду України від 16 травня 2007 р. № 1-рп/2007, за яким «відповідно до пункту 31 частини першої статті 106 Конституції України повноваження Президента України визначаються лише Основним Законом України», а інститут ВО не передбачений Конституцією України узагалі [8].

Критику управління викликала й норма законопроекту № 13266, за якою ВО є посадовою особою, через яку Президент України відповідно до ст. 106 Конституції України та ст. 4 і 5 Закону України «Про національну безпеку України» здійснює демократичний цивільний контроль за сектором безпеки та оборони, у тому вимірі, що відповідно до ч. 2 ст. 106 Конституції України Президент України не може передавати свої повноваження іншим особам або органам, також у цьому контексті зверталася увага

й на невнесення авторами проекту змін до Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» щодо її функцій, оскільки це, на думку управління «може призвести до виникнення конкуренції повноважень» [8].

Крім відповідної критики конституційно-правового виміру, управління ВРУ пропонувало імплементувати у проекті № 13266 Принципи захисту та просування інституту омбудсмана, прийнятих Венеційською комісією 15 березня 2019 р. [10] та вимоги резолюції ПАРС 2301 (2019) щодо загальних правил функціонування інституцій омбудсманів [11]. Це стосувалося зауважень управління до забезпечення публічності процедури відбору кандидатів на посаду ВО, до критеріїв професійного досвіду майбутнього ВО у сфері прав людини, до строку повноважень омбудсмана, який має бути довшим, ніж мандат органу, що його призначає, та при цьому без переобрання; до питання функціонального імунітету для ВО, його заступників та співробітників, що приймають рішення, від судового переслідування тощо.

Стосовно адміністративно-правового виміру проекту № 13266 управління зазначало, що інститут скарг, поданих до ВО, на які не поширювалися, згідно проекту, вимоги Закону України «Про звернення громадян», перебував не процесуальне удосконалення. Аджє, вказувало управління, «за такого підходу з-під законодавчого регулювання «випадатимуть» важливі, в контексті розгляду скарг військовослужбовців ВО питання щодо: строків подання скарги та наслідків їх порушення; прав особи при розгляді її скарги; порядку реєстрації скарги і порядку її проходження; обов'язки відповідних посадових осіб при розгляді скарги; відшкодування збитків у зв'язку з порушенням вимог закону при розгляді скарги, та ін.» [8].

Одразу слід вказати, що описані вище зауваження у наступному законі про ВО, який ґрунтувався на проекті № 13266, враховані не були. Профільний Комітет ВРУ з питань національної безпеки, оборони та розвідки, розглянувши цей проект на засіданні 28 травня 2025 р. згадав про те, що управління ВРУ, «розглянувши законопроект, висловило щодо його змісту зауваження та пропозиції», власних зауважень та пропозицій при цьому до проекту не висловило та водночас звернувся до спікера з пропозицією оголосити «про необхідність доопрацювання проекту та внесення пропозицій і поправок щодо виправлень, уточнень, усунення помилок та/або суперечностей у тексті» [8].

Постановою ВРУ від 3 червня 2025 р. № 4461-IX проект № 13266 було прийнято за основу та згаданому комітету ВРУ пропонувалося доопрацювати законопроект «з урахуванням поправок і пропозицій суб'єктів права законодавчої ініціативи, пропозицій, висловлених у висновку Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки, оборони та розвідки від 28 травня 2025 року» [6], який конкретних пропозицій щодо проекту не містив. Втім, цей комітет ВРУ на своєму засіданні 3 липня 2025 року звітував, що «порівняльна таблиця до законопроекту містить 899 поправок і пропозицій, з яких: 128 – враховано повністю, 62 – враховано частково, 162 – враховано редакційно, 547 – відхилено», аналіз таблиці свідчить, що переважна кількість зауважень носила точковий характер й не змінювала зміст та механізми проекту [8], якій надалі став законом України «Про Військового омбудсмана» від 17 вересня 2025 року № 4603-IX (далі – Закон № 4603) [1].

На відміну від проекту закону № 13266, президентський законопроект № 13267 не був схвалений ВРУ спільно з Законом № 4603. Цей проект мав метою забезпечення діяльності ВО через запровадження відповідальності за невиконання вимог ВО чи втручання у його діяльність. Законопроектом № 13267 пропонувалося доповнити КУпАП ст. 172-21, якою встановити адміністративну відповідальність за невиконання законних вимог ВО або перешкоджання здійсненню ним своїх повноважень, змінити ст. 221 та ст. 255 КУпАП для надання ВО права

складати протоколи про адміністративні правопорушення та визначення підсудності таких справ.

Також законопроектом пропонувалося додати згадку про ВО у диспозиції ч. 1 ст. 344 «Втручання у діяльність державного діяча» ККУ для криміналізації втручання у діяльність ВО. Щодо цього проекту також критично висловилося Головне науково-експертного управління ВРУ у власному науково-експертному висновку. Не заперечуючи потребу доповнення ст. 344 ККУ, управління вказало, що водночас на аналогічні доповнення потребують й ст. 112 «Посягання на життя державного чи громадського діяча» ККУ та ст. 346 «Погроза або насильство щодо державного чи громадського діяча» ККУ відповідно [9].

Крім того, у висновку управління додається, що кримінальний захист діяльності ВО має доповнюватися додаванням згадок про ВО у відповідні статті ККУ щодо службових злочинів, шляхом внесення відповідного доповнення до примітки до ст. 368 ККУ. Пропозицію щодо доповнення примітки до ст. 368 ККУ згадкою про ВО висловив й Комітет ВРУ з питань правоохоронної діяльності на засіданні 30 вересня 2025 р., також він запропонував перенести запропонований проектом № 13267 склад правопорушення з глави 13-Б «Військові адміністративні правопорушення» КУпАП до глави 15 «Адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління» КУпАП [9].

Таким чином, схвалений Закон № 4603 залишився, щонайменше тимчасово, без підтримки шляхом відповідних змін до КУпАП та ККУ. Сам Закон № 4603 визначає ВО як посадову особу, через яку Президент України відповідно до ст. 106 Конституції України та статей 4 і 5 Закону України «Про національну безпеку України» здійснює демократичний цивільний контроль за сектором безпеки і оборони з питань забезпечення дотримання органами військового управління, командирами (начальниками) прав військовослужбовців у зв'язку з виконанням ними обов'язків військової служби, резервістів та військовозобов'язаних під час проходження ними зборів, членів добровільних формувань територіальних громад у зв'язку з їх участю в підготовці та виконанні завдань територіальної оборони чи безпосередньою участю у бойових діях, осіб, які на добровільній і конфіденційній основі залучаються до виконання завдань руху опору на тимчасово окупованих територіях України, а також особового складу правоохоронних органів, залучених до безпосередньої участі в бойових діях [1].

Таким чином, основною правовою підставою та передумовою запровадження інституту ВО Закон № 4603 визначив демократичний цивільний контроль Президента України. Варто вказати, що категорія демократичного цивільного контролю була запроваджена законом України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» від 19 червня 2003 р. № 975-IV (далі – Закон № 975) [2], який втратив чинність у 2018 р.

Згідно Закону № 975, демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією та правоохоронними органами держави був визначений як комплекс здійснюваних відповідно до Конституції і законів України правових організаційних, інформаційних заходів для забезпечення

неухильного дотримання законності й відкритості в діяльності всіх складових частин Воєнної організації та правоохоронних органів держави, сприяння їхній ефективній діяльності і виконанню покладених на них функцій, зміцненню державної та військової дисципліни. Ст. 6 Закону № 975 відносила до системи такого контролю, крім парламентського та громадського контролю, контроль, здійснюваний Президентом України; водночас до суб'єктів такого контролю був окремо віднесений Уповноважений ВРУ з прав людини (далі – Уповноважений) [2]; [7].

Закон № 975 втратив чинність на підставі Закону України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII (далі – Закон № 2469), який у п. 1 ч. 1 ст. 1 визначив демократичний цивільний контроль, як комплекс здійснюваних відповідно до Конституції і законів України правових, організаційних, інформаційних, кадрових та інших заходів для забезпечення верховенства права, законності, підзвітності, прозорості органів сектору безпеки і оборони та інших органів, діяльність яких пов'язана з обмеженням у визначених законом випадках прав і свобод людини, сприяння їх ефективній діяльності й виконанню покладених на них функцій, зміцненню національної безпеки України [3].

Закон № 2469 також відносить до суб'єктів демократичного цивільного контролю Президента України, але, на відміну від Закону № 975 Уповноваженого не згадував й до змін, внесених до нього у вересні 2025 р. Законом № 4603. Додамо, що Закон № 4603 встановив, що діяльність ВО доповнює існуючі засоби захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина, та що захист ВО прав осіб, є комплексом заходів демократичного цивільного контролю, що включає заходи з виявлення, запобігання, припинення порушень та поновлення порушених прав осіб. Варто додати, що компетенція ВО, зокрема щодо участі у міжнародному співробітництві, була певною мірою розвинута у Положенні про Офіс ВО, затверджене указом Президента України від 19 вересня 2025 р. № 691/2025 [4].

Це Положення передбачає, фінансове та інше забезпечення діяльності Офісу ВО здійснює Державне управління справами, що гранична чисельність працівників Офісу ВО становить 150 осіб, та що офіс є юридичною особою публічного права. При цьому Кабінету Міністрів України указом Президента України № 691/2025 приписане «забезпечити вирішення в установленому порядку питань, пов'язаних зі створенням та забезпеченням діяльності Офісу ВО, у тому числі визначити умови оплати праці працівників Офісу ВО» [4].

Висновки. Військовий омбудсман та його Офіс є складовими елементами президентської гілки влади й таким чином не становлять ані складову системи розподілу влади на судову, законодавчу та виконавчу, ані формують собою окремий інститут конституційного права. Діяльність Військового омбудсмана та його Офісу у вимірі правозастосування, найбільш ймовірно, отримає розвиток у практиці адміністративного судочинства, а у вимірі корегування з правами людини – у форматі наднаціональних інституцій, таких, як Європейський суд з прав людини та Венеційська комісія. Розвиток правового алгоритму діяльності Військового омбудсмана та його Офісу безперечно має стати предметом нових наукових досліджень.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про Військового омбудсмана. Закон України від 17 вересня 2025 р. № 4603-IX. ВРУ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4603-IX> (дата звернення: 21.10.2025).
2. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави. Закон України від 19 червня 2003 р. № 975-IV. ВРУ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/975-15> (дата звернення: 21.10.2025).
3. Про національну безпеку України. Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII. ВРУ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> (дата звернення: 21.10.2025).
4. Про Офіс Військового омбудсмана. Указ Президента України від 19 вересня 2025 року № 691/2025. ВРУ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/691/2025> (дата звернення: 21.10.2025).
5. Про призначення О. Кобилинської Військовим омбудсманом. Указ Президента України від 15 жовтня 2025 р. № 792/2025. ВРУ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/792/2025> (дата звернення: 21.10.2025).

6. Про прийняття за основу проекту Закону України про Військового омбудсmana. Постанова Верховної Ради України від 3 червня 2025 р. № 4461-IX. *ВРУ*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4461-20> (дата звернення: 21.10.2025).
7. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Закон України від 23 грудня 1997 р. № 776/97-ВР. *ВРУ*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-вр> (дата звернення: 21.10.2025).
8. Проект Закону про Військового омбудсmana номер 13266 від 8 травня 2025 р. *ВРУ*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/56384> (дата звернення: 21.10.2025).
9. Проект Закону про внесення змін до Кримінального кодексу України та Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо діяльності Військового омбудсmana, номер 13267 від 8 травня 2025 р. *ВРУ*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/56385> (дата звернення: 21.10.2025).
10. Ombudsman institutions in Europe – The need for a set of common standards. Resolution 2301 (2019). *Council of Europe*. URL : <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=28161&lang=en> (дата звернення: 21.10.2025).
11. Principles On The Protection And Promotion Of The Ombudsman Institution («The Venice Principles»). *Council of Europe*. URL : https://www.venice.coe.int/files/Publications/Venice_Principles_eng.pdf (дата звернення: 21.10.2025).

Дата першого надходження рукопису до видання: 22.10.2025
Дата прийнятого до друку рукопису після рецензування: 14.11.2025
Дата публікації: 28.11.2025