

**Національний технічний університет «Дніпровська політехніка»
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ ТА НАУКИ УКРАЇНИ**

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

Лейченко Олена Володимирівна

УДК 342.9+347.95

ДИСЕРТАЦІЯ

**Прокуратура у системі представництва майнових інтересів держави та
територіальної громади**

Подається на здобуття наукового ступеня **доктора філософії**
зі спеціальності 081 «Право»

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ О.В. Лейченко

Науковий керівник – **Грицак Сергій Вікторович**
кандидат юридичних наук, доцент,
Заслужений працівник освіти України

Дніпро – 2026

Анотація

Лейченко О.В. Прокуратура у системі представництва майнових інтересів держави та територіальної громади. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття освітньо-наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право». – Національний технічний університет «Дніпровська політехніка», Дніпро, 2026.

У дисертації проведено комплексне наукове дослідження інституту прокуратури у системі представництва майнових інтересів держави та територіальної громади.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є одним із перших комплексних наукових досліджень, присвячених вивченню особливостей діяльності прокуратури у системі представництва майнових інтересів держави та територіальної громади, визначення проблем правозастосовної практики у цій сфері та розробка науково обґрунтованих пропозицій щодо їх усунення. У результаті дослідження сформульовано низку нових наукових положень, рекомендацій і висновків, зокрема:

вперше:

- наведено субсидіарну модель повноважень прокуратури у сфері захисту майнових інтересів держави як самостійну публічно-правову конструкцію, що функціонує не як альтернатива діяльності компетентних органів, а як процесуальний гарантійний механізм реагування на дефект первинного захисту, який проявляється у формі бездіяльності, неналежного здійснення повноважень або реальної відсутності уповноваженого суб'єкта;

- обґрунтовано підхід до тлумачення категорії «відсутність компетентного органу» у розумінні статті 23 Закону України «Про прокуратуру», де запропоновано її розуміти не лише як інституційну відсутність суб'єкта публічної влади, а і як функціонально-процесуальну відсутність, що виникає у випадках, коли компетентний орган є джерелом

порушення майнових інтересів держави та не може виступати позивачем проти власного акта, дії чи бездіяльності;

удосконалено:

- критерії розмежування понять «нормативно-правове забезпечення» і «правовий механізм забезпечення» у сфері прокурорської діяльності та доведено, що в умовах воєнного стану підзаконне регулювання набуває компенсаторної функції, проте потребує посилення гарантій правової визначеності й недопущення відновлення позакримінальної «наглядової» парадигми;

- наукове розмежування майнових інтересів територіальної громади як публічного утворення та інтересів комунальних і державних підприємств як суб'єктів приватного права, що дозволяє уточнити межі допустимого прокурорського втручання, де доведено, що ключовим критерієм легітимності прокурорського представництва є характер функцій суб'єкта у спірних правовідносинах, а не його організаційно-правова форма чи джерело фінансування;

дістали подальшої розробки:

- історико-правова реконструкція еволюції інституту прокуратури на території сучасної України як багатовекторного феномена, функціональні характеристики якого змінювалися залежно від домінуючої моделі державності та правової культури;

- наукове уявлення про зміст категорії «інтереси держави» у майнових правовідносинах, запропоновано критерії їх ідентифікації, зокрема матеріальну істотність порушення, наявність реального ризику заподіяння шкоди публічним майновим благам, стратегічний або екологічний характер об'єкта спору та неможливість ефективного захисту іншими правовими засобами;

- практико-орієнтовані пропозиції щодо адаптації позитивного зарубіжного досвіду (європейських стандартів субсидіарності, процедур прозорості управління та внутрішніх гарантій незалежності) до української

моделі представництва майнових інтересів держави й територіальних громад з урахуванням актуальних інституційних ризиків і умов воєнного часу.

Встановлено наявність нормативної неузгодженості між положеннями ст. 131-1 Конституції України та ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» щодо функцій і меж представництва, що негативно впливає на єдність правозастосовної практики та знижує ефективність прокурорського представництва майнових інтересів держави і територіальних громад.

У зв'язку з цим обґрунтовано доцільність внесення змін до Закону України «Про прокуратуру», якими: чітко визначити перелік виключних підстав для здійснення прокуратурою представництва майнових інтересів держави та територіальних громад у суді; законодавчо закріпити критерії бездіяльності або неспроможності уповноваженого органу, що зумовлюють необхідність прокурорського втручання; усунути положення, які не узгоджуються з конституційним приписом щодо представництва виключно інтересів держави в суді.

Доведено необхідність узгодження норм цивільного, господарського та адміністративного процесуального законодавства з положеннями спеціального законодавства про прокуратуру шляхом закріплення єдиного підходу до процесуального статусу прокурора та меж його участі у майнових спорах публічно-правового характеру.

Встановлено, що підвищенню ефективності представництва сприятиме впровадження організаційної спеціалізації прокурорів у сфері захисту публічного майна, а також створення внутрішніх аналітичних механізмів оцінки ризиків втрати майнових активів держави та територіальних громад.

Обґрунтовано доцільність прийняття окремого наказу Генерального прокурора, яким передбачити: алгоритми виявлення порушень у сфері управління публічним майном; критерії оцінки ефективності представницької діяльності; порядок взаємодії органів прокуратури з органами місцевого самоврядування та державними органами управління майном.

Визначено, що важливим сучасним напрямом підвищення ефективності є цифровізація прокурорської діяльності, що потребує нормативного закріплення повного електронного документообігу, інтеграції з державними реєстрами та застосування технологій штучного інтелекту з дотриманням вимог інформаційної безпеки та захисту персональних даних.

Запропоновано законодавчо передбачити можливість використання результатів аналітичної обробки даних та автоматизованих інформаційних систем як допоміжного інструменту під час підготовки прокурорських процесуальних документів у справах про захист публічного майна.

Ключові слова: адміністративне судочинство; адміністративне право; адміністративні процедури; верховенство права; виконання судових рішень; воєнний стан; етика прокурора; земельні ресурси; корупційний ризик; майнові права; нормативно-правове регулювання; органи публічної влади; підзаконні акти; право власності; представництво інтересів держави; прокуратура; протидія; процесуальне керівництво; прокурорське самоврядування; публічний інтерес; сфера будівництва.

Summary

Leichenko O.V. The Prosecutor's Office in the System of Representation of Property Interests of the State and Territorial Community. – Qualifying scientific work submitted as a manuscript.

Dissertation for obtaining the Doctor of Philosophy degree in Specialty 081 «Law». – Dnipro University of Technology, Dnipro, 2026.

The dissertation presents a comprehensive scientific study of the institution of the prosecutor's office within the system of representation of the property interests of the state and territorial communities.

The scientific novelty of the obtained results lies in the fact that the dissertation is one of the first comprehensive scientific studies devoted to examining the peculiarities of prosecutorial activity in the system of representation

of the property interests of the state and territorial communities, identifying problems of law enforcement practice in this field, and developing scientifically grounded proposals for their elimination. As a result of the study, a number of new scientific provisions, recommendations, and conclusions have been formulated, in particular:

For the first time:

a subsidiary model of prosecutorial powers in the field of protection of the state's property interests has been proposed as an independent public-law construct functioning not as an alternative to the activities of competent authorities, but as a procedural guarantee mechanism responding to defects in primary protection manifested in the form of inactivity, improper exercise of powers, or the actual absence of an authorized entity;

an approach to interpreting the category "absence of a competent authority" within the meaning of Article 23 of the Law of Ukraine "On the Prosecutor's Office" has been substantiated, whereby it is understood not only as the institutional absence of a public authority entity, but also as a functional and procedural absence arising in cases where the competent authority itself is the source of violation of the state's property interests and therefore cannot act as a plaintiff against its own act, action, or omission.

Improved:

the criteria for distinguishing between the concepts of "regulatory and legal support" and "legal support mechanism" in the sphere of prosecutorial activity, proving that under martial law subordinate regulation acquires a compensatory function, though requiring enhanced guarantees of legal certainty and prevention of the restoration of a non-criminal "supervisory" paradigm;

the scientific differentiation between the property interests of a territorial community as a public entity and the interests of municipal and state-owned enterprises as subjects of private law, allowing clarification of the limits of permissible prosecutorial intervention. It has been demonstrated that the key criterion for the legitimacy of prosecutorial representation is the nature of the

subject's functions in disputed legal relations rather than its organizational-legal form or source of funding.

Further developed:

the historical and legal reconstruction of the evolution of the prosecutor's office institution on the territory of modern Ukraine as a multidirectional phenomenon whose functional characteristics changed depending on the dominant model of statehood and legal culture;

the scientific understanding of the category "interests of the state" in property legal relations, with proposed criteria for their identification, including the material significance of the violation, the existence of a real risk of damage to public property assets, the strategic or environmental nature of the disputed object, and the impossibility of effective protection by other legal means;

practice-oriented proposals for adapting positive foreign experience (European standards of subsidiarity, transparency procedures in governance, and internal guarantees of independence) to the Ukrainian model of representation of the property interests of the state and territorial communities, taking into account current institutional risks and wartime conditions.

The study established the existence of regulatory inconsistency between the provisions of Article 131-1 of the Constitution of Ukraine and Article 2 of the Law of Ukraine "On the Prosecutor's Office" concerning the functions and limits of representation, which negatively affects the unity of law enforcement practice and reduces the effectiveness of prosecutorial representation of the property interests of the state and territorial communities.

In this regard, the expediency of introducing amendments to the Law of Ukraine "On the Prosecutor's Office" has been substantiated, namely:

clearly defining the list of exceptional grounds for prosecutorial representation of the property interests of the state and territorial communities in court;

legislatively establishing criteria for inactivity or incapacity of the authorized body necessitating prosecutorial intervention;

eliminating provisions inconsistent with the constitutional prescription concerning representation exclusively of the interests of the state in court.

The necessity of harmonizing the norms of civil, commercial, and administrative procedural legislation with the provisions of special legislation on the prosecutor's office has been proven through the establishment of a unified approach to the procedural status of the prosecutor and the limits of prosecutorial participation in public-law property disputes.

It has been established that the effectiveness of representation would be enhanced through the introduction of organizational specialization of prosecutors in the field of public property protection, as well as the creation of internal analytical mechanisms for assessing the risks of loss of state and territorial community property assets.

The expediency of adopting a separate Order of the Prosecutor General has been substantiated, which should provide for:

algorithms for detecting violations in the field of public property management;

criteria for evaluating the effectiveness of representative activity;

procedures for interaction between prosecutorial authorities, local self-government bodies, and state property management authorities.

It has been determined that an important modern direction for increasing effectiveness is the digitalization of prosecutorial activity, which requires the normative consolidation of full electronic document management, integration with state registers, and the application of artificial intelligence technologies while complying with information security and personal data protection requirements.

It has been proposed to legislatively provide for the possibility of using the results of analytical data processing and automated information systems as auxiliary tools in the preparation of prosecutorial procedural documents in cases concerning the protection of public property.

Keywords: administrative proceedings; administrative law; administrative procedures; rule of law; enforcement of court decisions; martial law; prosecutorial

ethics; land resources; corruption risk; property rights; regulatory and legal regulation; public authorities; subordinate legislation; property rights; representation of state interests; prosecutor's office; counteraction; procedural guidance; prosecutorial self-government; public interest; construction sector.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

1. Лейченко О. Історико-правовий розвиток інституту прокуратури. *Law. State. Technology.* 2025. №2. С. 9–17. doi: <https://doi.org/10.32782/LST/2025-2-2>
2. Лейченко О. Нормативні основи діяльності прокуратури: сучасний стан та виклики сьогодення. *Law. State. Technology.* 2025. №3. С. 3–7. doi: <https://doi.org/10.32782/LST/2025-3-1>
3. Лейченко О. Правове регулювання діяльності прокуратури в умовах воєнного стану: інституційний та процесуальний виміри. *Law. State. Technology.* 2025. № 4. С. 3–9. doi: <https://doi.org/10.32782/LST/2025-4-1>
4. Лейченко О.В. Розвиток органів прокуратури в умовах воєнного стану. «Наукова весна» 2025: матеріали XV Міжнародної науково-технічної конференції аспірантів та молодих вчених, Дніпро, 26–28 березня 2025 року / Національний технічний університет «Дніпровська політехніка». Дніпро : НТУ «ДП», 2025. С. 403-405
5. Лейченко О.В. Повноваження прокуратури у сфері захисту майнових інтересів держави: сучасний вимір проблеми. «Молодь: наука та інновації» 2025: матеріали XIII Міжнародної науково-технічної конференції студентів, аспірантів та молодих вчених, Дніпро, 12–14 листопада 2025 року (у 3-х томах) / Національний технічний університет «Дніпровська політехніка». Дніпро : НТУ «ДП», 2025. Том 3. С. 146-150. URL.:

<https://rmv.nmu.org.ua/ua/arkhiv-zbirok-konferentsiy/molod-nauka-ta-innovatsii-2025/molod-2025-vol3.pdf>

6. Лейченко О.В. Нормативно-правове регулювання діяльності прокуратури в умовах воєнного стану: сучасний стан і виклики. *Правова парадигма відновлення України: проблеми та перспективи*: [Матеріали XVI Міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, Державний університет «Київський авіаційний інститут», 12 лютого 2026 р.]. Тернопіль: Вектор, 2026. С. 563-568.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ.....	13
ВСТУП.....	14
РОЗДІЛ 1. ПРАВОВИЙ СТАТУС ПРОКУРАТУРИ В УКРАЇНІ....	25
1.1 Історико-правовий розвиток інституту прокуратури	25
1.2. Нормативні основи діяльності прокуратури: сучасний стан та виклики сьогодення.....	39
Висновки до розділу I.....	61
РОЗДІЛ 2. ПРЕДСТАВНИЦТВО МАЙНОВИХ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ ПРОКУРАТУРОЮ....	67
2.1. Повноваження прокуратури у сфері захисту майнових інтересів держави.....	67
2.2. Особливості здійснення функцій прокуратури у системі представництва майнових інтересів держави у судах.....	87
2.3 Роль прокуратури у представництві майнових територіальних інтересів держави та державних підприємств, установ і суб'єктів господарювання.....	113
Висновки до розділу II.....	134
РОЗДІЛ 3. ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗДІЙСНЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ПРОКУРАТУРИ У СИСТЕМІ ПРЕДСТАВНИЦТВО МАЙНОВИХ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ	144
3.1. Світовий та зарубіжний досвід забезпечення представництва майнових інтересів держави та територіальної громади органами прокуратури.....	144
3.2 Напрями забезпечення ефективності діяльності прокуратури у системі представництва майнових інтересів держави та територіальної громади	187
Висновки до розділу III.....	209
ВИСНОВКИ.....	215

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	223
ДОДАТКИ.....	245

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

ВС – Верховний суд України

ЄС – Європейський Союз

ЄСПЛ – Європейський суд з прав людини

КАС України – Кодекс адміністративного судочинства України

КК України – Кримінальний кодекс України

КПК України – Кримінально-процесуальний кодекс України

КУпАП – Кодекс України про адміністративні правопорушення

Мін'юст України – Міністерство юстиції України

США – Сполучені Штати Америки

ЦК України – Цивільний кодекс України

ЦПК України – Цивільний процесуальний кодекс України

ВСТУП

Актуальність теми. Актуальність дослідження проблематики прокуратури у системі представництва майнових інтересів держави та територіальної громади зумовлена сукупністю правових, соціально-економічних та безпекових чинників, що істотно загострилися в умовах трансформації публічної влади, проведення децентралізації, реформування правоохоронної системи, а також запровадження та тривалої дії правового режиму воєнного стану в Україні.

У сучасних умовах майнові інтереси держави та територіальних громад належать до найбільш уразливих сфер публічних правовідносин. За офіційними даними органів державної влади та правоохоронних органів, щороку в Україні фіксуються тисячі порушень законодавства у сфері розпорядження землями державної і комунальної власності, управління об'єктами нерухомості, використання бюджетних коштів, публічних закупівель та комунального майна. Лише за результатами прокурорської діяльності щорічно до судів подаються тисячі позовів у сфері захисту публічних майнових інтересів, а суми заявлених і відшкодованих збитків обчислюються мільярдами гривень, що свідчить про системний характер порушень і водночас – про об'єктивну потребу у функціонуванні ефективного механізму прокурорського представництва.

Особливої актуальності зазначена проблематика набула в умовах воєнного стану, коли майнові інтереси держави та територіальних громад зазнали безпрецедентних втрат. З початком повномасштабної збройної агресії російської федерації проти України суттєво зросла кількість правопорушень, пов'язаних із незаконним відчуженням, пошкодженням або знищенням об'єктів державної та комунальної власності, зловживанням під час використання бюджетних коштів, гуманітарної допомоги, майна оборонного призначення та активів, що мають стратегічне значення для забезпечення обороноздатності держави. За офіційними оцінками, загальний обсяг

матеріальних збитків, завданих публічному майну внаслідок воєнних дій, становить сотні мільярдів гривень, що істотно підвищує значення правових механізмів його збереження, повернення та компенсації.

Також у період дії воєнного стану особливого захисту потребують не лише матеріальні ресурси держави, а й нематеріальні цінності, які становлять основу національної ідентичності та історичної пам'яті українського народу. До таких цінностей належить культурна спадщина, яка в умовах збройної агресії зазнає значних ризиків руйнування, пошкодження та безповоротної втрати. Практика прокурорського нагляду свідчить, що питання збереження об'єктів культурної спадщини нерідко залишається поза належною увагою органів державної влади та місцевого самоврядування, що створює передумови для порушення вимог законодавства у сфері охорони культурних цінностей. Крім того, особливої актуальності набуває необхідність своєчасного проведення консерваційних та реставраційних робіт, оскільки бездіяльність у цій сфері може призвести до втрати унікальних об'єктів культурної спадщини, що становлять надбання не лише держави, а й усього суспільства.

В умовах воєнного стану органи місцевого самоврядування та органи державної влади не завжди мають реальну можливість самостійно та ефективно захищати майнові інтереси держави і територіальних громад у судовому порядку, що об'єктивно посилює роль прокуратури як суб'єкта представництва публічного інтересу. Водночас розширення дискреційних повноважень органів публічної влади в умовах воєнного часу, спрощення окремих процедур управління майном та бюджетними ресурсами підвищують ризики зловживань, що потребує дієвого прокурорського реагування в межах, визначених Конституцією України та законом.

Проблематика правового статусу прокуратури, її місця в системі державної влади та ролі у забезпеченні законності є предметом сталого наукового інтересу вітчизняної юридичної науки. Значний внесок у розробку загальнотеоретичних і конституційно-правових засад діяльності прокуратури

зробили праці В. Тація, М. Козюбри, В. Шаповала, Ю. Шемшученка, М. Мичка, О. Скрипнюка, О. Пушкіної, у яких досліджуються питання правового статусу прокуратури, її участі в системі стримувань і противаг, а також еволюція функцій цього інституту в умовах демократичних перетворень.

Адміністративно-правові аспекти організації та діяльності органів прокуратури розглядаються у роботах В. Авер'янова, О. Бандурки, А. Комзюка, В. Колпакова, Т. Коломoeць, С. Гречанюка, Г. Блінової, М. Потіпа, Ю. Легези, Н. Задираки, у яких прокуратура аналізується як особливий суб'єкт адміністративного права, наділений владними управлінськими повноваженнями та включений у систему публічної адміністрації.

Окрему групу наукових досліджень становлять праці, присвячені представницькій функції прокуратури та процесуальному статусу прокурора, зокрема роботи М. Руденка, В. Сухоноса, А. Лапкіна, О. Семирозна, К. Ногіної, у яких аналізуються підстави участі прокурора у судовому захисті інтересів держави, співвідношення прокурорського представництва з повноваженнями інших суб'єктів публічної влади, а також проблеми правозастосовної практики.

Водночас більшість наукових досліджень зосереджені на загальних питаннях статусу прокуратури або окремих аспектах її представницької діяльності, тоді як проблема представництва саме майнових інтересів держави та територіальних громад переважно розглядається фрагментарно, без комплексного адміністративно-правового аналізу її ефективності, меж і механізмів реалізації. Недостатньо опрацьованими залишаються питання субсидіарного характеру прокурорського представництва, нормативної неузгодженості між Конституцією України та Законом України «Про прокуратуру», а також впливу процесів децентралізації на розподіл повноважень у сфері захисту публічного майна.

Крім того, значна частина наукових праць була підготовлена до внесення змін у 2016 році до Конституції України та до запровадження правового режиму воєнного стану у 2022 році, що обумовлює недостатнє висвітлення сучасних викликів, пов'язаних із масовими втратами публічного майна, зростанням ризиків зловживань у сфері управління державними й комунальними активами, а також необхідністю адаптації прокурорського представництва до умов воєнного часу та післявоєнного відновлення.

Таким чином, попри наявність значного наукового доробку українських учених, проблема прокуратури у системі представництва майнових інтересів держави та територіальної громади не отримала комплексного адміністративно-правового дослідження з урахуванням сучасних реформ, судової практики та умов воєнного стану, що зумовлює актуальність і наукову доцільність обраної теми дисертації.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження здійснено відповідно до концептуальних положень Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015, у частині забезпечення ефективного публічного управління, зміцнення інституцій державної влади, утвердження верховенства права та захисту публічних інтересів. Робота також корелюється з положеннями Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 р. № 386-р, у частині цифровізації діяльності органів публічної влади, впровадження електронного документообігу та використання інформаційно-аналітичних технологій у сфері правозастосування. Зміст дисертації узгоджується з Перспективними напрямами кандидатських і докторських дисертацій за юридичними спеціальностями, затвердженими рішенням Президії Національної академії правових наук України від 18 жовтня 2013 р. № 86/11, зокрема в частині дослідження проблем публічного управління, адміністративно-правового статусу органів державної влади, забезпечення законності, захисту публічних

і майнових інтересів держави та територіальних громад. Дисертаційне дослідження виконано відповідно до наукової теми «Реалізація та захист майнових та немайнових прав приватної особи» (Юр-32, № державної реєстрації 0121U110613). У межах зазначеної теми дисертація спрямована на дослідження адміністративно-правових механізмів захисту майнових інтересів держави та територіальних громад як складової системи забезпечення публічного інтересу.

Тему дисертації «Прокуратура у системі представництва майнових інтересів держави та територіальної громади» затверджено на засіданні Вченої ради Національного технічного університету «Дніпровська політехніка» (протокол Вченої ради НТУ «ДП» № 7 від 29 червня 2023 р., з подальшою зміною протоколом Вченої ради НТУ «ДП» № 8 від 20 лютого 2026 р.).

Мета і завдання дослідження. *Метою роботи є здійснення комплексного дослідження особливостей діяльності прокуратури у системі представництва майнових інтересів держави та територіальної громади, визначення проблем правозастосовної практики у цій сфері та розробка науково обґрунтованих пропозицій щодо їх усунення.*

Для реалізації зазначеної мети поставлено та виконано такі **завдання**:

- визначити особливості історико-правового розвитку інституту прокуратури в Україні;
- встановити нормативні основи діяльності прокуратури: сучасний стан та виклики сьогодення;
- систематизувати повноваження прокуратури у сфері захисту майнових інтересів держави;
- описати особливості здійснення функцій прокуратури у системі представництва майнових інтересів держави у судах;
- охарактеризувати роль прокуратури у представництві майнових територіальних інтересів держави та державних підприємств, установ і суб'єктів господарювання

- дослідити світовий та зарубіжний досвід забезпечення представництва майнових інтересів держави та територіальної громади органами прокуратури;

- обґрунтувати напрями забезпечення ефективності діяльності прокуратури у системі представництва майнових інтересів держави та територіальної громади.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини щодо діяльності прокуратури у системі представництва майнових інтересів держави та територіальної громади.

Предметом дослідження є прокуратура у системі представництва майнових інтересів держави та територіальної громади.

Методи дослідження. Методологічний інструментарій дисертаційного дослідження ґрунтується на комплексному поєднанні загальнонаукових і спеціально-юридичних методів пізнання, що забезпечує всебічність, системність та наукову обґрунтованість отриманих результатів. Серед загальнонаукових методів провідне місце посідає діалектичний метод, який дозволив дослідити правовий статус прокуратури як динамічне явище, виявити закономірності його формування та розвитку, внутрішні суперечності та тенденції трансформації інституту прокуратури в Україні (підрозділи 1.1, 1.2). Методи аналізу та синтезу використано для розчленування складних правових категорій (зокрема, «правовий статус прокуратури», «представництво майнових інтересів держави», «публічний інтерес») на окремі елементи з подальшим їх узагальненням і формуванням цілісних наукових висновків (підрозділи 1.2, 2.1, 2.2). Метод класифікації застосовано для систематизації повноважень прокуратури у сфері захисту майнових інтересів держави, а також для впорядкування видів і форм прокурорського представництва в судових органах (підрозділи 2.1, 2.2, 2.3). До спеціально-юридичних методів належить історико-правовий метод, за допомогою якого проаналізовано етапи становлення та розвитку інституту прокуратури в Україні, еволюцію її функцій і повноважень, а також зміну

підходів до представництва майнових інтересів держави в різні історичні періоди (підрозділ 1.1). Формально-юридичний метод застосовано для дослідження норм Конституції України, Закону України «Про прокуратуру», процесуального законодавства та підзаконних нормативно-правових актів, що регламентують повноваження прокуратури у сфері представництва майнових інтересів держави та територіальних громад (підрозділи 1.2, 2.1, 2.2).

Системно-структурний підхід дав змогу розглянути прокуратуру як цілісну інституційну систему з визначеною ієрархією органів, внутрішніми управлінськими зв'язками та взаємодією з іншими суб'єктами публічної влади, а також проаналізувати представництво майнових інтересів держави та територіальної громади як складний адміністративно-правовий механізм (підрозділи 2.3, 3.2).

Порівняльно-правовий метод використано з метою дослідження світового та зарубіжного досвіду організації представницької діяльності органів прокуратури у сфері захисту майнових інтересів держави та територіальних громад, виявлення спільних і відмінних рис правового регулювання та визначення можливостей імплементації позитивних зарубіжних напрацювань у національне законодавство (підрозділ 3.1).

Крім того, у процесі дослідження застосовано метод правового моделювання – для формування пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства та розроблення напрямів підвищення ефективності діяльності прокуратури у системі представництва майнових інтересів держави та територіальної громади (підрозділ 3.2), а також метод аналогії – для екстраполяції окремих правових підходів і рішень на подібні правові ситуації у сфері публічних майнових правовідносин (підрозділи 2.3, 3.2).

Застосування зазначених методів у сукупності забезпечило комплексне дослідження обраної теми, дозволило сформулювати обґрунтовані наукові висновки та розробити практичні рекомендації щодо вдосконалення адміністративно-правових засад діяльності прокуратури у сфері представництва майнових інтересів держави та територіальної громади.

Нормативну основу роботи становлять Конституція України, міжнародно-правові акти, закони України, акти Президента України та Кабінету Міністрів України, інші підзаконні нормативно-правові акти з питань діяльності органів прокуратури. Для розроблення пропозицій з удосконалення діяльності органів прокуратури у сфері представництва майнових інтересів держави та територіальних громад в умовах воєнного стану використано міжнародні правові стандарти та законодавство окремих зарубіжних держав.

Емпіричну базу дослідження становлять статистичні дані, акумульовані Державною службою статистики України за період 2022–2025 рр., інформація Єдиного державного реєстру судових рішень України та офіційних електронних ресурсів Міністерства економіки, довілля та сільського господарства, Міністерства юстиції України, Офісу Генерального прокурора та інших органів державної влади й місцевого самоврядування. Емпірична база дослідження складається також із практики ЄСПЛ.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є одним із перших комплексних наукових досліджень, присвячених вивченню особливостей діяльності прокуратури у системі представництва майнових інтересів держави та територіальної громади, визначення проблем правозастосовної практики у цій сфері та розробка науково обґрунтованих пропозицій щодо їх усунення. У результаті дослідження сформульовано низку нових наукових положень, рекомендацій і висновків, зокрема:

вперше:

- наведено субсидіарну модель повноважень прокуратури у сфері захисту майнових інтересів держави як самостійну публічно-правову конструкцію, що функціонує не як альтернатива діяльності компетентних органів, а як процесуальний гарантійний механізм реагування на дефект первинного захисту, який проявляється у формі бездіяльності, неналежного здійснення повноважень або реальної відсутності уповноваженого суб'єкта;

- обґрунтовано підхід до тлумачення категорії «відсутність компетентного органу» у розумінні статті 23 Закону України «Про прокуратуру», де запропоновано її розуміти не лише як інституційну відсутність суб'єкта публічної влади, а і як функціонально-процесуальну відсутність, що виникає у випадках, коли компетентний орган є джерелом порушення майнових інтересів держави та не може виступати позивачем проти власного акта, дії чи бездіяльності;

удосконалено:

- критерії розмежування понять «нормативно-правове забезпечення» і «правовий механізм забезпечення» у сфері прокурорської діяльності та доведено, що в умовах воєнного стану підзаконне регулювання набуває компенсаторної функції, проте потребує посилення гарантій правової визначеності й недопущення відновлення позакримінальної «наглядової» парадигми;

- наукове розмежування майнових інтересів територіальної громади як публічного утворення та інтересів комунальних і державних підприємств як суб'єктів приватного права, що дозволяє уточнити межі допустимого прокурорського втручання, де доведено, що ключовим критерієм легітимності прокурорського представництва є характер функцій суб'єкта у спірних правовідносинах, а не його організаційно-правова форма чи джерело фінансування;

дістали подальшої розробки:

- історико-правова реконструкція еволюції інституту прокуратури на території сучасної України як багатовекторного феномена, функціональні характеристики якого змінювалися залежно від домінуючої моделі державності та правової культури;

- наукове уявлення про зміст категорії «інтереси держави» у майнових правовідносинах, запропоновано критерії їх ідентифікації, зокрема матеріальну істотність порушення, наявність реального ризику заподіяння шкоди публічним майновим благам, стратегічний або екологічний характер

об'єкта спору та неможливість ефективного захисту іншими правовими засобами;

- практико-орієнтовані пропозиції щодо адаптації позитивного зарубіжного досвіду (європейських стандартів субсидіарності, процедур прозорості управління та внутрішніх гарантій незалежності) до української моделі представництва майнових інтересів держави й територіальних громад з урахуванням актуальних інституційних ризиків і умов воєнного часу.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що викладені у ньому пропозиції та зроблені висновки можуть використовуватися у:

- науково-дослідній діяльності – для подальшої розробки теоретичних та прикладних проблем діяльності прокуратури у системі представництва майнових інтересів держави та територіальної громади (акт впровадження у науково-дослідну діяльність Національного технічного університету «Дніпровська політехніка» від 12 травня 2026 року (додаток Б));

- правотворчій діяльності – для удосконалення нормативно-правових засад діяльності прокуратури у системі представництва майнових інтересів держави та територіальної громади, розробки практичних пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства України;

- практичній діяльності – для удосконалення практичної діяльності прокуратури у системі представництва майнових інтересів держави та територіальної громади (акт впровадження у діяльність Дніпропетровської обласної прокуратури від 13 травня 2026 року (додаток Б));

- освітньому процесі – під час написання підручників, навчальних посібників, методичних матеріалів, викладання навчальних дисциплін: «Цивільне право», «Цивільний процес», «Господарське право і процес», «Адміністративне право і процес» (акт впровадження у освітній процес Національного технічного університету «Дніпровська політехніка» від 12 травня 2026 року (додаток Б)).

Особистий внесок здобувача. Дисертація є результатом самостійних наукових досліджень здобувача. Основні наукові положення, висновки, пропозиції містять наукову новизну, характеризуються теоретичним та практичним значенням, одержані внаслідок проведення власних наукових досліджень. Використання наукових здобутків супроводжується посиланнями на відповідні джерела інших авторів.

Апробація результатів дослідження. Результати дослідження, його основні висновки та рекомендації оприлюднені на 3 науково-практичних конференціях, а саме: «Наукова весна» 2025 (м. Дніпро, 2025); «Молодь: наука та інновації» 2025 (м. Дніпро, 2025); «Правова парадигма відновлення України: проблеми та перспективи» (м. Київ, 2026).

Публікації. Основні результати наукового дослідження опубліковано у 6 працях, з-поміж них 3 наукових статей, що опубліковані у фахових наукових виданнях України і 3 публікації, які додатково відображають наукові результати дисертації, у збірниках тез доповідей на науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається з анотації, переліку умовних позначень, вступу, трьох розділів, логічно об'єднаних у сім підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 253 сторінок, з них основного тексту 213 сторінок. Список використаних джерел налічує 195 найменування і займає 22 сторінки.

РОЗДІЛ 1. ПРАВОВИЙ СТАТУС ПРОКУРАТУРИ В УКРАЇНІ

1.1 Історико-правовий розвиток інституту прокуратури

Різні погляди на природу і соціальне покликання прокуратури є закономірним явищем, зумовленим історичним розвитком державних інституцій, правовими традиціями та суспільними очікуваннями.

У різних країнах прокуратура може виконувати як функції державного обвинувачення, так і нагляд за дотриманням законності. Одні науковці вбачають у ній виключно правозахисний орган, інші – інструмент державного контролю.

Еволюція суспільно-політичних умов впливає на роль прокуратури, визначаючи її місце між судовою, виконавчою та законодавчою владою. Тому дискусії щодо її функцій та повноважень залишаються актуальними.

Етапи виникнення й формування прокуратури України як суб'єкта владних повноважень мають складний і багатовекторний характер, що відображає історичний розвиток державності на території сучасної України. Перший етап формування прокуратури простежується ще у період Київської Русі, коли на базі давніх традицій правового управління почали формуватися елементи державного контролю за дотриманням законності. Ці зачатки згодом стали основою для подальшого розвитку системи державного нагляду.

У період перебування українських земель у складі Російської імперії відбулася інтеграція українських традицій з імперською системою управління. Прокуратура отримала чітко регламентований характер, що сприяв ефективному здійсненню нагляду за законністю і боротьбі з зловживаннями владою. Цей етап заклав фундамент для подальшого розвитку інституції як важливого суб'єкта державного управління.

Радянський період став новим витком у становленні прокуратури. З одного боку, система централізованого контролю посилилася, з іншого – функції прокуратури були адаптовані до вимог однопартійної системи, що зумовило певну політичну забарвленість діяльності. Незважаючи на це, саме

в цей період розвинулися правові механізми, які пізніше стали основою для незалежного функціонування інституції.

З набуттям Україною незалежності прокуратура отримала можливість реформування та адаптації до демократичних стандартів правової держави. Сучасна система прокуратури України спрямована на забезпечення законності, ефективний нагляд за діяльністю органів виконавчої влади та захист прав громадян. Реформування організаційної структури, удосконалення кадрової політики та впровадження принципів відкритості стали ключовими аспектами цього етапу. Таким чином, еволюція прокуратури України відображає перехід від традиційних форм державного контролю до сучасної правової інституції, яка виконує важливу роль у системі владних повноважень.

Історико-правова характеристика розвитку інституту прокуратури України має виходити із виділення таких етапів, як: започаткування функціонування органів (до XVI ст.), коли на території України діяв Луцький трибунал як Вищого суду; функціонування інституту прокуратури в Україні в умовах Нового часу (XVII-поч. XX ст.ст.); функціонування органів прокуратури часів УНР (початок XX ст.); функціонування органів прокуратури за радянських часів (1917-1991 рр.); функціонування органів прокуратури незалежної України в умовах незалежності України.

Утворення у 1578 р. на Сеймі Речі Посполитої Луцького трибуналу має важливе місце в історії правосуддя та охорони інтересів особи в Україні та виступає одним із визначних етапів становлення сучасної системи прокуратури. Його діяльність сприяла формуванню високих стандартів правового контролю, що надалі вплинуло на розвиток органів прокуратури України.

По-перше, Луцький трибунал був інституцією, яка заклала основу для вдосконалення судового та прокурорського контролю. У своїй діяльності трибунал демонстрував принцип верховенства права, об'єктивності та неупередженості, що є важливими елементами ефективної системи

державного нагляду. Ці принципи стали орієнтирами для сучасної прокуратури, що прагне забезпечити законність та справедливість у діяльності органів виконавчої влади.

По-друге, Луцький трибунал виступав майданчиком для обговорення актуальних правових проблем та впровадження інноваційних підходів до розгляду справ. Аналіз практики трибуналу дозволив виявити недоліки попередніх моделей судового процесу і сформулювати нові методологічні підходи, які враховували вимоги часу. Зазначений досвід був використаний при реформуванні органів прокуратури, що зумовило появу більш адаптивних та гнучких механізмів контролю за дотриманням законності.

По-третє, діяльність трибуналу мала значний вплив на формування кадрового потенціалу правозахисної системи. Завдяки високому професійному рівню суддів та представників прокуратури, що працювали у Луцькому трибуналі, було створено сприятливі умови для передачі досвіду, підвищення кваліфікації та професійного зростання кадрів. Вплив цього досвіду відчувся як на рівні окремих фахівців, так і в загальному розвитку системи правового нагляду в Україні [148].

Крім того, Луцький трибунал сприяв підвищенню суспільної довіри до державних інституцій. Його діяльність, спрямована на забезпечення законності та боротьбу з корупцією, стала яскравим прикладом того, як ефективний контроль за діями влади може позитивно впливати на загальний правовий клімат у суспільстві, що, в свою чергу, стимулювало подальші зусилля щодо удосконалення системи прокуратури, що відповідає сучасним вимогам демократичної держави.

Отже, роль Луцького трибуналу полягає не лише у виконанні судових функцій, але й у формуванні нормативно-правової бази та етичних стандартів, які стали фундаментом для розвитку органів прокуратури України. Його спадщина сьогодні відображається в системних реформах, підвищенні професійного рівня кадрів та впровадженні сучасних механізмів

державного контролю, що сприяють побудові ефективної та прозорої системи публічного управління.

Виникнення Луцького трибуналу пов'язувалось із запровадженням механізму щорічного обрання прокурора (інстигатора). Інстигатор (пол. Instygator; від лат. Instigio – збуджую) визнавався головним прокурором (обвинувачем) у Королівстві Польському і Великому князівстві Литовському [148, с. 481].

Функціонування Литовського трибунала відбувалось в умовах кодифікації права, що відбувалось в наслідок ухвалення Литовських статутів (1529 р., 1566 р., 1588 р.) [176;150, с. 15].

Статут Великого князівства Литовського 1588 року відіграє важливу роль у формуванні правових основ, що регулювали діяльність державних органів, зокрема прокуратури. Цей документ став одним із ключових кодексів, який заклав підґрунтя для впорядкування роботи органів нагляду та контролю за дотриманням законності в державі.

По-перше, Статут 1588 року встановлював чіткі принципи правового устрою, які стали базисом для формування норм, що регламентували діяльність державних службовців. В ньому було окреслено межі та повноваження органів контролю, зокрема тих, які пізніше трансформувалися у сучасні прокуратурні структури. Таким чином, положення Статуту сприяли створенню нормативної бази для здійснення незалежного нагляду за дотриманням законності, що є однією з основних функцій прокуратури.

По-друге, Статут містив норми, що визначали етичні та професійні стандарти поведінки державних службовців. Ці норми сприяли формуванню принципів неупередженості, об'єктивності та законності, що є необхідними для ефективної роботи прокуратури. Вони заклали підґрунтя для розвитку системи державного контролю, яка повинна була протидіяти зловживанням владою та забезпечувати захист прав громадян.

По-третє, положення Статуту відображали прагнення до централізації влади та уніфікації правових норм на території Великого князівства

Литовського. Це сприяло консолідації судових та адміністративних процесів, що згодом вплинуло на розвиток прокуратури як ключового елементу системи державного управління. Статут визначав не лише порядок здійснення нагляду, а й механізми контролю за діями посадових осіб, що створило основу для подальшого впровадження сучасних методів управління та правозастосування.

Сучасні дослідники вказують на те, що спадщина Статуту 1588 року відображається в історичному розвитку правової культури та традицій публічного управління в Україні. Його норми послужили прототипом для подальшого удосконалення нормативно-правових актів, що регулюють діяльність прокуратури, і зберегли актуальність як приклад комплексного підходу до забезпечення верховенства права та ефективного державного контролю. Таким чином, Статут Великого князівства Литовського 1588 року є важливим історичним джерелом, яке сформувало основні принципи регулювання діяльності прокуратури та вплинуло на подальший розвиток правової системи в регіоні [150, с. 18].

Важливим є положення Статут Великого князівства Литовського 1588 року, де встановлено, що судовий представник є відповідальним за дотримання вимог законності у здійсненні судочинства, задля він має право звернення до прокуратора (яким, як тлумачить законодавство тих часів може бути як адвокат, так і судовий захисник [33, с. 59]).

У польських коронних архівах фіксується правило, згідно з яким наглядачі приватних маєтків зобов'язані передавати інстигатору (прокуророві) детальні відомості про порушення, вчинені на території маєтків. Такі повідомлення містять повний опис фактів, що свідчать про порушення, а також детальну інформацію про позови та характер правопорушень. Вказані відомості сприяли оперативному реагуванню державних органів на випадки порушень і забезпечували належний контроль за дотриманням правопорядку в приватних осередках, зміцнюючи правову систему й сприяючи підвищенню рівня правозастосування у державі. Ця

система передачі інформації дозволяла ефективно ідентифікувати порушників, забезпечуючи своєчасне втручання та підтримання правопорядку, що було критично важливо для суспільної стабільності. Таким чином, система виконувала важливу роль [148, с. 481].

Таким чином, 19 квітня 1579 року необхідно офіційно визнати датою зародження функціонування системи органів прокуратури на території України.

Період Нового часу визначався тенденціями збереження підходів до функціонування органів прокуратури, що були започатковані в Україні часів козацької державності. Прокурор функціонував в Українському трибуналі разом із такими посадовими особами, як: гетьман, генеральний писар, генеральний возний, генеральний суддя та іншими вищими чинами. Історично долі прокурорів функціонально взаємодіяли із гетьманами українського козацтва - Іваном Підковою, Северином Наливайком, Самійлом Кішкою, Петром Сагайдачним, Михайлом Дорошенком та іншими [68, с. 25].

Однак при цьому очевидно необхідно засвідчити, що функціонування органів прокуратури на території сучасної України у період Нового часу відбувалось відповідно до панування імперських режимів Австро-Угорщини та росії. Функціонування органів прокуратури за цих часів відзначалось поєднанням в їх особі як контрольних-наглядових функцій, так і адміністративно-господарських та судових, що характеризує таких суб'єктів як «квазісуб'єктів» органів публічної влади [157, с. 182].

У період Нового часу органи прокуратури зазнали значних трансформацій, що відображало загальні процеси реформування державного управління та правової системи. Застосування нових підходів до організації контролю за дотриманням законності сприяло підвищенню ефективності діяльності цих структур. Протягом цього періоду відбувалося впровадження сучасних механізмів правозастосування, що базувалися на принципах відкритості, підзвітності та об'єктивності. Значну роль відіграла адаптація традиційних інститутів до вимог нових соціально-політичних реалій, що

сприяло модернізації кадрової політики та удосконаленню судового процесу. Розвиток органів прокуратури в Новому часі визначив подальший шлях до формування професійної системи державного контролю, що заклало основу для подальшого розширення їх функцій і посилення ролі у забезпеченні правопорядку та захисті прав громадян.

Наступним визначним етапом розвитку органів прокуратури стало заснування у 1917 році Української Центральної Ради (УЦР), в складі якої функціонувала окрема правнича комісія, яку очолював Генеральний секретар, який займався виключно судовими справами [9, с. 13;50, с. 66-71].

У період функціонування УЦР у січні 1918 р. було ухвалено спеціальний закон під назвою «Про урядження прокураторського догляду на Україні», який став важливим кроком у формуванні правової системи держави в період революційних подій. Цей закон мав на меті впорядкування діяльності органів прокуратури, забезпечення контролю за дотриманням законності та запобігання зловживанням владою. Він встановлював чіткі механізми взаємодії між різними державними структурами та гарантував незалежність прокурорського нагляду. Закон сприяв консолідації правової системи, посиленню державного контролю та модернізації адміністративного апарату. Його ухвалення відображало прагнення суспільства до встановлення справедливості та законності, що мало значення для подальшого розвитку державності та правової культури в Україні.

З прийняттям цього закону створилася основа для ефективного функціонування правоохоронних органів, що забезпечувало незалежний контроль за дотриманням законів. Він сприяв удосконаленню кадрової політики в органах прокуратури та стимулював розвиток професійних компетенцій прокурорів, що посилило роль державного контролю. Таким чином, закон став каталізатором реформ у системі державного управління в Україні суттєво і змінив кардинально правовий ландшафт [50, с. 69].

14 лютого 1919 р. в Україні було ліквідовано як судові установи та органи прокурорського нагляду. Повноваження із здійснення контролю за

забезпечення прав та інтересів особи були передані до Народного комісаріату юстиції і його місцевих органів, губернських і міських юридичних відділів, що зберігалось до 28 червня 1922 р., коли ВУЦВК затвердив Положення про прокурорський нагляд, у результаті чого Державна прокуратура УСРР стала структурною частиною Міністерства юстиції [77, с. 70]. Прийняття цього Положення дозволило упорядкувати діяльність прокурорського нагляду, що було надзвичайно важливим у період радикальних політичних і соціальних змін, що відбувалися в країні. Документ містив норми, які визначали повноваження та обов'язки прокурорів, а також механізми взаємодії з іншими державними інституціями, що здійснювали контроль за дотриманням законності.

Затвердження Положення мало на меті забезпечити оперативний та ефективний контроль за діяльністю органів виконавчої влади, а також протидіяти зловживанням та порушенням прав громадян. Воно послужило основою для подальших реформ у сфері державного управління та зміцнення правової системи. Крім того, встановлення чітких правил прокурорського нагляду сприяло формуванню професійної етики серед прокурорів, що стало запорукою їх незалежності та неупередженості. Таким чином, цей крок став важливим етапом на шляху до модернізації правової системи України, заклавши фундамент для ефективного функціонування державного контролю в умовах нової соціально-політичної реальності.

У 1925 р. відбувся черговий етап реформи органів прокуратури, якому став підзвітний і слідчий апарат; при цьому останній підпорядковувався і судовим органам [138, с. 24].

У 30-х років ХХ століття в УСРР відбулась реформа органів прокурорського нагляду, коли відбувалось запровадження безконтрольного карального апарату [138, с. 25].

У період Другої світової війни та у повоєнні роки відбулось утворення органів воєнної прокуратури, з широким обсягом повноважень, включаючи право нагляду за діяльністю підприємств, установ та організацій [64].

Наступний етап розвитку органів прокуратури пов'язується із проголошенням у 1991 році незалежності України 24 серпня [127].

У 1991 році 5 листопада було ухвалено Закон України «Про прокуратуру» [129], де було встановлено коло завдань, що має виконувати такий владний суб'єкт; при цьому ряд із таких завдань було збережено і в чинній редакції Закону України «Про прокуратуру» [128].

Ухвалення 28 червня 1996 р. Верховною Радою України Основного Закону нашої держави визначила основоположні засади функціонування органів прокуратури, і стало напрямом здійснення реформи таких суб'єктів владних повноважень. Згідно із Конституцією України та Закону України «Про прокуратуру» органи прокуратури України є єдиною централізованою системою, головою якої є Генеральний прокурор України, що управляє нижчестоящими прокурорами [78, с. 140].

При цьому необхідно відзначити, що посада Генерального прокурора в Україні визначається певною мірою політичним характером впливу на суспільство, що спричинило потребу у суттєвому реформуванні таких органів, що призвело до перегляду їх повноважень та подекуди відвертому «притисканні» та нівелюванні значення їх діяльності [24].

Попри наявні труднощі реформи системи органів прокуратури необхідно відзначити, що в цілому спрямування її трансформації полягає у необхідності відходу від здійснення контрольної-наглядової функції держави та переходу до здійснення контрольної-координаційної та представницької функції [194;56].

Реформа органів прокуратури в Україні є одним із ключових напрямків удосконалення правової системи країни та забезпечення верховенства права. За останні роки проведено низку змін, спрямованих на підвищення прозорості, ефективності та незалежності прокуратури. Ці заходи мають на меті забезпечення справедливості, боротьбу з корупцією та гарантування захисту прав людини.

Одним із основних кроків реформування стала ліквідація надмірно великої системи прокуратури шляхом проведення атестації та скорочення кадрів, що дозволило виявити неефективні структури та створити умови для формування сучасного органу з новими стандартами роботи. Запровадження конкурсу на посади прокурорів забезпечує відбір кваліфікованих фахівців, позбавлених політичних уподобань, що сприяє незалежності процесів розслідування та притягненню винних до відповідальності.

Важливим етапом стало оновлення законодавчої бази, завдяки чому розширено повноваження спеціалізованих підрозділів, виведено процедури розслідування злочинів, а також введено нові механізми внутрішнього контролю. Сучасні технології та інформаційні системи дозволяють оперативно обмінюватися даними, що сприяє більш ефективній роботі прокуратури в цілому.

Попри досягнуті успіхи, реформа стикається з викликами, зокрема, необхідністю постійного удосконалення системи контролю, протидії зовнішньому впливу та забезпечення стабільного фінансування. Реформа органів прокуратури є важливою складовою загальної реформи судової системи, що сприятиме створенню умов для справедливого судочинства та зміцнення довіри громадськості до державних інституцій. Продовження робіт у цьому напрямку є гарантією того, що правова держава в Україні зможе забезпечити високі стандарти захисту громадян та ефективно протидія злочинності.

В сучасному контексті реформа органів прокуратури сприяє підвищенню рівня довіри до державних органів та зміцненню правового порядку в Україні. Проведені заходи не лише дозволяють оперативно реагувати на випадки корупції, але й стимулюють розвиток правової культури серед працівників системи. Успішна імплементація реформ створює умови для прозорості розслідувань та сприяє інтеграції України до європейського правового простору, що є важливим чинником міжнародної співпраці та безпеки. Завдяки послідовним крокам щодо удосконалення діяльності

прокуратури, країна наближається до стандартів європейських демократичних держав, де верховенство права та захист прав людини мають першорядне значення. Реформа продовжується і розвивається успішно.

Підвищенню ефективності діяльності органів прокуратури в Україні функціонально сприяло ухвалення Указу Президента України від 12 лютого 2000 р. «Про вдосконалення координації діяльності правоохоронних органів по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю», де було встановлено, що такий суб'єкт має стати головним у виконанні координаційної функції у сфері боротьби зі злочинністю, корупцією, зокрема в питаннях проявів її в організованих формах та масштабах, загрозливих для соціально-економічної безпеки та цілісності держави [107], що було у подальшому закріплено у ст. 10 Закону України «Про прокуратуру».

До функцій, збережених за органами прокуратури України в процесі її реформи, необхідно віднести функцію підтримання державного обвинувачення в суді. Функція підтримання державного обвинувачення в суді охоплює комплекс заходів, спрямованих на забезпечення ефективного здійснення кримінального переслідування в інтересах держави та суспільства. Основним завданням цієї функції є представлення доказів, аналіз обставин справи та аргументація позиції держави щодо вини обвинуваченого. Державне обвинувачення виступає гарантом дотримання законності, адже воно контролює правильність проведення слідства та судового розгляду, а також захищає права потерпілих.

Підтримання державного обвинувачення передбачає ретельне вивчення всіх наявних доказів, їх систематизацію та подання суду у вигляді чітко структурованої аргументації. Прокурори готують матеріали справи, взаємодіють із правоохоронними органами, замовляють додаткові експертизи та свідчення, що сприяє повноцінному розкриттю обставин злочину. Вони мають забезпечити, щоб усі дії у процесі відповідали принципам об'єктивності, неупередженості та законності.

Крім того, функція підтримання державного обвинувачення включає активну участь у судових засіданнях, де прокурор виступає як представник держави, відстоюючи інтереси суспільства. У цьому контексті важливою є співпраця з судовими інстанціями та іншими учасниками процесу, що дозволяє оперативно реагувати на нові докази або зміни у хід справи. Системна взаємодія сприяє підвищенню якості судочинства, що в свою чергу зміцнює довіру громадськості до правоохоронних органів та судової влади загалом. Функція підтримання державного обвинувачення є важливою складовою механізму забезпечення правопорядку та встановлення суспільної справедливості.

У 2014 році органи прокуратури було позбавлено функції здійснення загального нагляду; реформа 2014 року передбачала віднесення здійснення нагляду до компетенції спеціалізованих органів державної влади [135, с. 99, 45,128].

Важливе значення набуває у процесі здійснення реформи органів прокуратури процеси впровадження судового прецеденту до системи джерел права, що пов'язується як із переглядом його нормативного розуміння, так і культурно-ідеологічним сприйняттям суспільством в цілому, та юристами-практиками та теоретиками, зокрема [51, с. 103].

Важливого значення в процесі реформування органів прокуратури та розвитку сучасної правової системи України набувають процеси інтегрування рішень Європейського суду з прав людини до національної судової практики. Такий процес пов'язаний не лише зі зміною традиційних підходів до розуміння системи джерел права, а й із формуванням нової правової культури, орієнтованої на верховенство права, забезпечення прав людини та утвердження європейських стандартів правосуддя.

Багаторічна практика діяльності органів прокуратури свідчить про те, що ефективне застосування законодавства неможливе виключно через формальне тлумачення правових норм. Правозастосовна діяльність повинна здійснюватися з урахуванням правових позицій Європейського суду з прав

людини, які фактично формують стандарти захисту прав і свобод особи та визначають межі втручання держави у сферу приватних правовідносин. Інтегрування рішень ЄСПЛ до судової системи сприяє забезпеченню однакового застосування законодавства судами, усуненню правових прогалин та запобіганню неоднозначному тлумаченню норм права.

Особливого значення така практика набуває для діяльності органів прокуратури, оскільки прокурор, здійснюючи представницьку, процесуальну та наглядову функції, повинен керуватися не лише положеннями національного законодавства, але й міжнародними стандартами захисту прав людини. У цьому контексті рішення ЄСПЛ поступово набувають значення важливого орієнтиру у формуванні єдиної судової практики, зміцненні принципу правової визначеності та підвищенні рівня довіри суспільства до судової влади.

Органи прокуратури в сучасних умовах в Україні відіграють ключову роль у забезпеченні верховенства права, законності та захисту прав громадян. Їх значення полягає не лише у традиційних функціях кримінального переслідування, але й у сучасних викликах, пов'язаних із реформуванням правової системи, боротьбою з корупцією та інтеграцією з європейськими стандартами.

Перш за все, прокуратура є гарантом дотримання законодавства на всіх рівнях державного управління. Завдяки здійсненню нагляду за діяльністю правоохоронних органів, вона допомагає своєчасно виявляти та усувати правопорушення, забезпечуючи таким чином стабільність і безпеку суспільства. Сучасні реформи спрямовані на підвищення прозорості та відповідальності органів прокуратури, що є важливим чинником у відновленні довіри громадян до державних інституцій.

Сучасні виклики, такі як боротьба з корупцією, організованою злочинністю та впливом політичних і зовнішніх чинників, змушують органи прокуратури постійно вдосконалювати свою роботу. Реформи, спрямовані на оптимізацію кадрового складу, підвищення кваліфікації прокурорів та

впровадження сучасних інформаційних технологій, допомагають адаптуватися до змінних умов та забезпечувати ефективну роботу на всіх рівнях.

За наслідками конституційної реформи 2016 року в Україні було здійснено суттєве реформування статусу та функціонального призначення органів прокуратури. Важливим етапом зазначених змін стало внесення змін до Конституції України у частині правосуддя, а також удосконалення законодавчого регулювання діяльності органів прокуратури. Зокрема, було переглянуто конституційно-правовий статус прокуратури, що знайшло своє відображення у включенні положень про прокуратуру до розділу VIII Конституції України «Правосуддя», чим законодавець підкреслив її функціональний зв'язок із судовою системою та механізмом здійснення правосуддя [111].

Одночасно були внесені зміни до профільного законодавства, зокрема Закон України «Про прокуратуру» викладено у новій редакції, що визначило нові засади організації та діяльності органів прокуратури. У результаті реформування відбувся відхід від радянської моделі загального нагляду, а функції прокуратури були суттєво звужені та приведені у відповідність до європейських стандартів функціонування інституту прокуратури.

Основний акцент діяльності прокуратури був зосереджений на підтриманні публічного обвинувачення в суді, організації та процесуальному керівництві досудовим розслідуванням, вирішенні інших питань у кримінальному провадженні, а також представництві інтересів держави у виключних випадках та в порядку, визначених законом. Такі зміни стали важливим кроком на шляху до зміцнення принципів верховенства права, незалежності правосуддя та адаптації національної правової системи до європейських стандартів.

1.2. Нормативні основи діяльності прокуратури: сучасний стан та виклики сьогодення

Визначаючи ключове поняття «нормативні основи діяльності прокуратури», звернімо увагу на сформульовані у доктрині дефініції подібних та суміжних понять.

У наукових джерелах правове регулювання описується як процес упорядкування суспільних відносин за допомогою юридичних засобів для забезпечення сукупності соціальних інтересів, яким потрібні правові гарантії [26]. Інші праці акцентують, що це державно-владний вплив усією системою юридичних засобів, спрямований на впорядкування, закріплення, охорону та розвиток відповідних відносин [67]. Також підкреслюється, що йдеться про специфічний, цілеспрямований і результативний організаційний вплив права як інституційного регулятора, що здійснюється через цілісну систему засобів і відбиває саму матерію права як нормативного утворення-«регулятора» [42, с. 47].

У наукових працях підкреслюється, що в теорії права правове регулювання розглядають як вплив на суспільні відносини, який може набувати функціонального, управлінського тощо характеру. Такий підхід однаковою мірою придатний і для регламентації негласних слідчих (розшукових) дій, що підтверджується позиціями значної кількості дослідників [42;158, с. 196;145, с. 140].

Механізм правового регулювання тлумачиться як впорядкована система правових засобів, організованих у визначеній послідовності та спрямованих на впорядкування, регулювання, закріплення, розвиток і вдосконалення відповідних (зокрема цивільних) відносин на основі засадничих принципів права [34, с. 145].

У межах системного підходу до механізму цивільно-правового впливу на сервітутні відносини він описується як сукупність взаємопов'язаних і послідовно взаємодіючих цивільно-правових інструментів, за допомогою

яких забезпечується регулятивна дія норм цивільного права на такі відносини через трансформацію приписів загальної норми та/або похідних регуляторів у фактичну поведінку учасників за логікою «загальне – конкретне», що гарантує належний рівень упорядкованості, сприяє розвитку цих відносин і їх правовій охороні [65, с. 12; 168, с. 185-190].

На нашу думку, категорія «нормативно-правове забезпечення» інтегрує правові риси обох розглянутих вище понять. Це узгоджується й із тлумаченням слова «забезпечення» у словнику, де воно подається як: 1) задоволення певних потреб та створення надійних умов для реалізації чогось, тобто гарантування (наприклад, забезпечення промисловості енергоносіями, забезпечення тривалого миру); 2) надання матеріальних засобів для існування (скажімо, матеріальне, пенсійне чи соціальне забезпечення).

Забезпечення у цьому контексті – це створення належних передумов для функціонування трудових відносин працівників прокуратури, їх охорони та захисту прав і свобод учасників. Водночас поняття нормативно-правового забезпечення цих відносин не варто ототожнювати з правовим механізмом забезпечення: останній доцільно розуміти як багатокomпонентну конструкцію, що охоплює не лише норми права, а й елементи правореалізації, правозастосування, інституційну складову, принципи, інститути відповідальності тощо. Виходячи з мети дослідження, нормативно-правове забезпечення трудових відносин працівників прокуратури слід трактувати як сукупність нормативно-правових інструментів, покликаних створити умови для ефективного функціонування, охорони й розвитку цих відносин, тобто як набір засобів їх упорядкування.

Формально-юридичний аналіз засвідчує, що нормативно-правове забезпечення трудових відносин працівників прокуратури України є доволі неоднорідним: воно поєднує елементи правових режимів адміністративного і трудового права. Специфіка такого поєднання полягає в тому, що зазначені режими в окремих аспектах мають взаємопротилежні риси, тож особливої

уваги потребує узгодження в регулюванні цього інституту двох різноспрямованих методів і тенденцій правового впливу [55, с. 121-127].

Водночас специфіка режиму правового регулювання в адміністративному праві полягає в тому, що воно:

- є цілеспрямованим, оскільки виконує роль регулятора суспільних відносин і впорядковує їх правовими засобами на рівні всього суспільства;
- має організаційний і впорядковувальний характер, тобто здійснюється через визначену систему інструментів;
- зорієнтоване на досягнення окреслених результатів, а відтак носить регулятивний зміст;
- спирається на чітко окреслений предмет і сферу правового впливу, що усвідомлюються індивідами та суспільством і є для них значущими;
- забезпечується певними методами: або шляхом координації дій суб'єктів права, або через їх субординаційну підпорядкованість під час виконання чи використання правових норм;
- відбувається у визначених стадіях, які охоплюють правову регламентацію відносин, виникнення суб'єктивних прав і юридичних обов'язків та їх подальшу реалізацію [18, с. 117].

Адміністративно-правове регулювання можна розуміти як цілеспрямований вплив норм, що встановлюються компетентними органами публічної влади, та реалізуються через адміністративні засоби для забезпечення прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а також держави, з метою підпорядкування суспільних відносин визначеному правопорядку, їх охорони та розвитку в інтересах суспільства і держави. При цьому уточнення «норми, прийняті державою» слід конкретизувати: йдеться про ті органи державної влади, у межах повноважень яких є ухвалення нормативно-правових актів для регулювання відповідної сфери суспільних відносин адміністративно-правовими засобами. Водночас підкреслюється, що правове регулювання – це особливий вид діяльності, спрямований на

впорядкування та детальну регламентацію суспільних відносин за допомогою норм права [154, с. 50-52].

Отже, можна стверджувати, що нормативно-правове забезпечення діяльності прокуратури України за своєю суттю є міжгалузевим інститутом права. Йому притаманна різнорідність прийомів і способів регулювання, поєднання публічно-правових і приватно-правових методів, а також баланс імперативного та диспозитивного підходів. Ідеться про пошук оптимального співвідношення соціального партнерства та свободи волевиявлення учасників трудових відносин із водночас жорсткою централізацією й субординацією під час виконання трудової функції, що безпосередньо пов'язана зі здійсненням публічних повноважень.

Більш деталізовані норми, що диференціюють нормативно-правове забезпечення діяльності працівників прокуратури України, закріплені у законах України «Про прокуратуру», «Про державну службу», «Про запобігання корупції» та інших актах публічного права. Специфіка цих актів – насамперед законів «Про державну службу» та «Про прокуратуру» – полягає в тому, що низку їхніх положень можна одночасно віднести і до адміністративного, і до трудового права. Показовим є розділ V «Порядок зайняття посади прокурора та порядок звільнення прокурора з адміністративної посади».

З адміністративно-правового боку цей розділ регулює публічні відносини між державою (в особі уповноваженого органу – прокуратури) та фізичною особою – кандидатом, з приводу виконання законодавчих вимог щодо освіти та компетентності, дотримання умов і процедур добору, проходження спеціальної перевірки, кваліфікаційного іспиту, спеціальної підготовки, стажування тощо. Адміністративний характер підтверджується тим, що на кожному етапі добору уповноважений орган ухвалює відповідні рішення (про проведення добору, результати стажування і т. ін.).

Водночас ці ж норми мають і трудовий вимір, адже фактично відображають диференційоване регулювання укладення трудового договору –

вступу у трудові правовідносини між найманим працівником та роботодавцем.

Диференціація нормативно-правового забезпечення діяльності працівників прокуратури України здійснюється також на рівні підзаконних актів. Серед них – Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів, затверджений Всеукраїнською конференцією прокурорів 27.04.2017 [55, с. 123;38], Загальні правила етичної поведінки державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, затверджені наказом НАДС від 05.08.2016 № 158 [116], а також інші підзаконні акти встановлюють для працівників прокуратури спеціальні вимоги, яких слід неухильно дотримуватися під час виконання трудових обов'язків. Зокрема, Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів покладає обов'язок у службовій діяльності поважати права й свободи людини та громадянина відповідно до національних і міжнародних стандартів, усвідомлюючи пріоритет людської гідності, життя, здоров'я, недоторканності та безпеки. Прокурор має поводитися справедливо, уважно й доброзичливо, дотримуючись загальнолюдських моральних принципів і не допускаючи будь-якої дискримінації за ознаками раси, кольору шкіри, політичних чи релігійних переконань, статі, етнічного чи соціального походження, майнового стану, місця проживання, мови тощо [38].

Важливою складовою правового забезпечення цієї сфери нині є й накази Генерального прокурора, зокрема: «Про загальні засади організації роботи в органах прокуратури України» від 07.08.2020 року № 365 [115]; «Про організацію діяльності прокурорів щодо представництва інтересів держави в суді» від 21.08.2020 року № 389[123]; «Про затвердження Порядку розгляду звернень щодо неналежного виконання прокурором, який обіймає адміністративну посаду, посадових обов'язків, встановлених для відповідної адміністративної посади» від 01.07.2022 року № 113 [119]; «Деякі питання утворення Тренінгового центру прокурорів України» від 05.03.2020 № 130 [22], тощо.

Для прикладу, Наказ Генерального прокурора від 07.08.2020 року № 365 визначає, що виїзди до обласних і окружних прокуратур з метою перевірки організації роботи за окремими напрямками здійснюються за планами роботи або за рішеннями нарад, з урахуванням ефективності виконання відповідною прокуратурою покладених законом функцій. Планувати й проводити такі виїзди доцільно лише за наявності достатніх відомостей про істотні недоліки або коли попередні заходи не дали відчутного результату [115].

Пріоритетним інструментом впливу на діяльність прокуратур нижчого рівня та їхніх працівників визначається надання фахової практичної допомоги з боку Офісу Генерального прокурора та обласних прокуратур. Виїзди до конкретних прокуратур, як правило, здійснюються одночасно працівниками кількох самостійних підрозділів. Перед перевіркою та наданням допомоги ретельно опрацьовуються статистичні й інші відомості про стан справ, готуються плани, які затверджуються керівництвом відповідних органів прокуратури [115].

Підсумки перевірок і практичної допомоги оформлюються доповідними записками з об'єктивною оцінкою стану роботи, висновками, виявленими тенденціями та причинами недоліків, а також із конкретними пропозиціями й рекомендаціями щодо їх усунення та відміткою про фактично надану допомогу. Із текстом доповідної обов'язково ознайомлюють керівника відповідної прокуратури й вручають йому примірник; у разі незгоди до неї додаються письмові заперечення. Результати виїзду зазвичай обговорюються на місці, а матеріали протягом трьох робочих днів доповідаються керівництву прокуратури, де проводився виїзд, для ухвалення рішення щодо остаточної реалізації заходів [115].

За наявності передбачених наказом підстав у виняткових випадках можуть проводитися позапланові перевірки організації роботи в прокуратурах нижчого рівня на окремих напрямках чи в піднаглядних установах – за рішенням керівника прокуратури або на підставі рапорту його

першого заступника чи заступника. Підготовка, проведення та документування таких перевірок здійснюються у порядку, визначеному цим наказом [115].

Підсумовуючи, стан нормативно-правового забезпечення діяльності працівників прокуратури України має такі риси: масив актів, що регулюють трудові правовідносини працівників прокуратури, є різнорідним за правовими режимами: у ньому поєднано методи й прийоми регулювання, властиві різним галузям, насамперед адміністративному та трудовому праву; спостерігається недостатня узгодженість і слабка структурованість масиву норм: акти міжнародного, законодавчого й підзаконного рівнів не утворюють цілісної системи, а радше становлять механічно поєднану сукупність, не зв'язану належними засобами юридичної техніки та нормопроекування і належну до різних галузей права; порівняно з міжнародними стандартами бракує чіткої й збалансованої межі між сферами адміністративно-правового та трудово-правового регулювання: не вироблено підходу, за яким адміністративне право охоплювало б насамперед публічно-правові відносини, а трудове – забезпечувало б диференційоване врегулювання праці прокурорських працівників з урахуванням визначеної адміністративним правом специфіки служби, додаткових гарантій, режимів праці та вимог до діяльності; у трудовому законодавстві відсутні окремі інститути, що на засадах диференціації врегульовували б як загальні, так і специфічні аспекти праці працівників прокуратури; зокрема йдеться про інститут об'єднання для захисту професійних прав, інститут регламентації робочого часу та інститут дисциплінарної відповідальності для цієї категорії працівників.

Наявність у ч. 4 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» положень про встановлення підстав для представництва, а також права прокурора витребувати копії документів і матеріалів та отримувати усні чи письмові пояснення від посадових і службових осіб не означає здійснення прокуратурою наглядової діяльності поза межами, визначеними законом.

Порівняно з редакцією Закону 1991 року, де розділ III мав назву «Прокурорський нагляд» і містив, зокрема, главу 3 «Підтримання державного обвинувачення та представництво інтересів громадянина або держави в суді», Закон 2014 року структуровано послідовніше: розділ IV отримав назву «Повноваження прокурора з виконання покладених на нього функцій», що відповідає його змісту [58].

Загалом аналіз Закону 2014 року свідчить про переорієнтацію концепції прокурорської діяльності: змінено її цілі; прокуратура втратила наглядові повноваження поза кримінальною сферою; представницькі повноваження трансформовано так, що наявність підстав для представництва прокурор має обґрунтовувати в суді у порядку, встановленому ч. 4 ст. 23, і саме суд підтверджує ці підстави. Окрім того, традиційний для прокуратури напрям – нагляд за додержанням законів при виконанні вироків у кримінальних справах та при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи – після змін до Конституції України 2016 року набув тимчасового характеру (до набрання чинності законом про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій) [111].

Мету діяльності прокуратури сформульовано інакше. Згідно зі ст. 1 чинного Закону прокуратура діє для захисту прав і свобод людини, а також загальних інтересів суспільства та держави. Натомість у Законі 1991 року робота органів прокуратури орієнтувалася на утвердження верховенства закону й зміцнення правопорядку, а захист прав і свобод людини та громадянина, суспільних і державних інтересів визначався її завданням (ст. 4). Нині ж окремий перелік завдань прокуратури Законом України «Про прокуратуру» не встановлено. (Див. також п. п. а), п. 16 розділу I Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» № 1401-VIII від 02.06.2016)¹.

По-новому подано й базові засади (традиційно сприймані як принципи): у Законі 1991 року їм була присвячена ст. 6 («Принципи

організації і діяльності прокуратури»), тоді як у чинній редакції вони закріплені у ст. 3 («Засади діяльності прокуратури»).

Розділ II чинного Закону визначає організаційні засади системи прокуратури. Відповідно до ч. 1 ст. 7 до системи належать: Офіс Генерального прокурора, обласні прокуратури, окружні прокуратури, а також Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП), яку закон прямо виокремлює як спеціалізовану. САП створюється в Офісі Генерального прокурора як самостійний структурний підрозділ (ч. 5 ст. 8), а її загальна структура охоплює центральний апарат і територіальні філії, розташовані в тих самих містах, де діють територіальні управління НАБУ (ч. 4 ст. 8¹).

Водночас ч. 2 ст. 7 передбачає, що за потреби Генеральний прокурор може утворювати інші спеціалізовані прокуратури: як підрозділи Офісу Генерального прокурора, обласних прокуратур чи їхніх підрозділів, а також окружних прокуратур чи їхніх підрозділів. До його компетенції належать визначення переліку таких прокуратур, їх реорганізація або ліквідація, а також встановлення статусу, повноважень, структури та штатної чисельності. Окрім цього, у системі може впроваджуватися спеціалізація прокурорів (ч. 6 ст. 7).

Зокрема, реалізація положень чинного законодавства щодо спеціалізації органів прокуратури сприяла створенню та функціонуванню спеціалізованих прокуратур, діяльність яких спрямована на підвищення ефективності прокурорської діяльності у сферах, що потребують особливих професійних знань та спеціалізованого підходу. Такий механізм відповідає сучасним викликам розвитку держави та забезпечує більш якісне виконання покладених на прокуратуру функцій.

У структурі органів прокуратури функціонують спеціалізовані прокуратури, зокрема Спеціалізована прокуратура у сфері оборони [118] та Спеціалізована екологічна прокуратура [117]. Їх створення обумовлене необхідністю забезпечення належного реагування на специфічні правопорушення та захисту суспільно значущих інтересів держави.

Спеціалізована прокуратура у сфері оборони здійснює процесуальне керівництво, підтримання публічного обвинувачення та представництво інтересів держави у справах, пов'язаних із забезпеченням обороноздатності держави, діяльністю військових формувань, оборонно-промислового комплексу, а також із кримінальними правопорушеннями у сфері військової служби та безпеки держави. Особливого значення діяльність цієї прокуратури набула в умовах воєнного стану та збройної агресії проти України.

Водночас Спеціалізована екологічна прокуратура здійснює діяльність у сфері захисту довкілля, раціонального використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки. Її діяльність спрямована на виявлення та припинення порушень природоохоронного законодавства, відшкодування збитків, завданих навколишньому природному середовищу, а також представництво інтересів держави у спорах, пов'язаних із захистом екологічних прав та інтересів суспільства.

Запровадження спеціалізації в системі органів прокуратури свідчить про поступовий перехід до більш ефективної та функціонально орієнтованої моделі організації прокурорської діяльності, яка відповідає сучасним потребам правозастосовної практики та європейським стандартам функціонування інституту прокуратури.

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про прокуратуру» прокуратура утворює «єдину систему». Її єдність, як встановлено ч. 5 ст. 7, гарантується:

- спільними засадами організації та функціонування;
- уніфікованим статусом прокурорів;
- єдиним порядком організаційного забезпечення їх діяльності;
- фінансуванням виключно з Державного бюджету України;
- вирішенням питань внутрішньої діяльності органами прокурорського самоврядування [128].

У міжнародних актах – зокрема в Рекомендації R(2000)19 Комітету міністрів Ради Європи – організаційним моделям прокурорських систем

приділено небагато уваги; про «ідеальну» модель чи про спеціалізовані прокуратури прямо не йдеться. Натомість акцент зроблено на:

- спеціалізації самих прокурорів як пріоритетному напрямі підвищення ефективності (п. 8) – як з огляду на структуру органів прокуратури, так і з точки зору підготовки та кар'єрного розвитку;

- ієрархічній побудові організації діяльності прокурорів (п. 36 а) [137].

Висновки Венеційської комісії щодо проєктів Закону України «Про прокуратуру» загалом позитивно оцінюють спрощення системи: воно покликане усунути цілий пласт військової прокуратури та, за потреби, реорганізувати окремі підрозділи, що опікуються транспортом, довіллям тощо [14]. Наголошується, що громіздка, успадкована з пострадянського періоду модель була об'єктом критики з боку ЄС (п. 27 Висновку № 667/2012) [3].

За відсутності уніфікованого стандарту щодо спеціалізованих прокуратур постає потреба особливо обережного підходу: чи йдеться про повне їх скасування, чи лише про ліквідацію (або реорганізацію) тих, чия ефективність є недостатньою та чия діяльність фактично дублює роботу територіальних органів?

Разом із тим, оцінюючи інституційно-правову структуру діяльності прокуратури, слід урахувувати, що її нормативне оформлення не є статичним: воно реагує на зміни суспільно-політичного середовища, трансформації кримінальної юстиції, а також на надзвичайні правові режими. У цьому сенсі запровадження та тривале функціонування правового режиму воєнного стану зумовили виникнення комплексу нових нормативних акцентів у регулюванні діяльності прокуратури, зміст яких визначається не лише завданнями забезпечення оборони й національної безпеки, а й необхідністю збереження належних стандартів правосуддя та гарантій прав людини в умовах збройної агресії [59].

Насамперед сучасний стан регулювання діяльності прокуратури в умовах воєнного стану характеризується підвищенням ролі прокуратури як

координаційного та процесуального центру кримінально-правової реакції держави на злочини, пов'язані зі збройним конфліктом. Ця тенденція проявляється у розширенні фактичного обсягу процесуальних функцій прокурора під час здійснення досудового розслідування, підтримання публічного обвинувачення, а також у формуванні єдиних підходів до документування та кваліфікації діянь, що можуть становити міжнародні злочини. Водночас збереження конституційної моделі прокурорської діяльності вимагає, щоб посилення інституційної ролі прокуратури не трансформувалося у відновлення «наглядової» парадигми поза межами, встановленими законом, а здійснювалося виключно в рамках функцій, прямо визначених Конституцією України та Законом України «Про прокуратуру» [128].

Правовий режим воєнного стану, запроваджуваний відповідно до Конституції України та спеціального закону про правовий режим воєнного стану [126], об'єктивно впливає на організацію роботи органів прокуратури, кадрове забезпечення, порядок взаємодії з іншими органами сектору безпеки і оборони, а також на процесуальні режими кримінального провадження. Зазначений вплив має подвійний характер. З одного боку, він обумовлений необхідністю оперативного реагування на безпекові загрози, функціонування системи правопорядку в умовах руйнування інфраструктури, переміщення населення, окупації частини територій та обмеження доступу до окремих районів. З іншого боку, саме в умовах воєнного стану посилюється цінність правових гарантій, оскільки ризики свавілля, надмірної дискреції та процесуальних спрощень істотно зростають.

У нормативному вимірі сучасне регулювання діяльності прокуратури за воєнного стану формується на перетині: 1) законодавчих приписів загального характеру (Конституція України, Закон України «Про прокуратуру», процесуальне законодавство); 2) спеціальних норм, пов'язаних із воєнним станом та функціонуванням сектору безпеки і оборони; 3) підзаконного регулювання організаційного характеру (накази Генерального прокурора,

рішення органів прокурорського самоврядування, внутрішні регламенти). Таке поєднання створює багаторівневу систему, у межах якої оперативність управлінських рішень часто забезпечується саме підзаконними актами, тоді як закон визначає базові межі компетенції та гарантій [61].

Провідне значення у розвитку національної системи кримінальної юстиції, здійснення представництва інтересів держави та посиленні міжнародно-правового співробітництва України мають міжнародні договори та угоди, спрямовані на забезпечення відповідальності за найтяжчі міжнародні злочини. Одним із найбільш важливих кроків у цьому напрямі стала ратифікація Україною Римського статуту Міжнародного кримінального суду, що стало визначальним етапом інтеграції держави до міжнародної системи кримінального правосуддя.

21 серпня 2024 року Верховна Рада України ухвалила рішення про ратифікацію Римського статуту Міжнародного кримінального суду, а після передачі ратифікаційних документів депозитарію Статуту Україна з 1 січня 2025 року офіційно набула статусу повноправної держави-учасниці Міжнародного кримінального суду, ставши 125-ю державою-членом системи МКС [139].

Зазначене рішення має важливе правове та практичне значення для України, оскільки участь у системі Міжнародного кримінального суду забезпечує розширення механізмів міжнародної співпраці у сфері розслідування та переслідування осіб, винних у вчиненні воєнних злочинів, злочинів проти людяності, геноциду та злочину агресії. Крім того, набуття членства у МКС посилює міжнародні гарантії захисту прав людини, сприяє імплементації міжнародних стандартів кримінального права в національне законодавство та зміцнює позиції України у сфері забезпечення невідворотності відповідальності за міжнародні злочини.

Для органів прокуратури України зазначені зміни мають особливе значення, оскільки потребують адаптації правозастосовної практики до міжнародних стандартів, удосконалення механізмів документування

міжнародних злочинів та посилення взаємодії з міжнародними інституціями у сфері кримінального правосуддя.

Підзаконне регулювання організаційного характеру у сфері діяльності прокуратури формується насамперед через накази Генерального прокурора, рішення органів прокурорського самоврядування, а також внутрішні регламенти, що визначають порядок організації службової діяльності, взаємодії структурних підрозділів, кадрового забезпечення та професійної етики прокурорів.

До таких актів, зокрема, належать наказ Генерального прокурора від 07.08.2020 року № 365 «Про загальні засади організації роботи в органах прокуратури України», яким встановлено принципи планування, координації та контролю за діяльністю прокуратур різних рівнів[115]; наказ Генерального прокурора від 01.07.2022 року № 113 «Про затвердження Порядку розгляду звернень щодо неналежного виконання прокурором, який обіймає адміністративну посаду, посадових обов'язків» [119], що врегульовує процедури внутрішнього контролю та службового реагування; наказ від 05.03.2020 № 130 «Деякі питання утворення Тренінгового центру прокурорів України», спрямований на інституціоналізацію системи професійної підготовки та підвищення кваліфікації прокурорських працівників.

Важливе значення у системі підзаконного регулювання діяльності прокуратури мають рішення органів прокурорського самоврядування, передусім Всеукраїнської конференції прокурорів. Так, рішенням Всеукраїнської конференції прокурорів від 27 квітня 2017 року затверджено Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів, яким встановлено обов'язкові стандарти доброчесності, неупередженості, політичної нейтральності, поваги до прав і свобод людини, а також вимоги до поведінки прокурора як у службовій, так і в позаслужбовій діяльності. Зокрема, Кодекс закріплює заборону на використання службового становища в особистих інтересах, обов'язок уникати конфлікту інтересів, вимогу коректної

комунікації з учасниками провадження та недопустимість дискримінаційних проявів [38].

Суттєву роль відіграють і рішення Ради прокурорів України, спрямовані на організаційне та кадрове забезпечення діяльності прокуратури. Наприклад, рішення Ради прокурорів України щодо порядку проведення добору представників до Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, затвердження методичних рекомендацій з оцінювання професійної діяльності прокурорів, а також щодо забезпечення гарантій незалежності прокурорів у дисциплінарних процедурах. Такі акти сприяють уніфікації кадрової практики та мінімізації ризиків адміністративного впливу на прокурорів.

Окрему групу становлять рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, які формують сталі підходи до застосування дисциплінарної відповідальності. Зокрема, у рішеннях КДКП конкретизуються критерії оцінки дисциплінарних проступків, межі допустимої службової поведінки, підстави для застосування стягнень, а також стандарти доказування у дисциплінарних провадженнях. Практика КДКП має прецедентне значення для всієї системи прокуратури, оскільки забезпечує єдність дисциплінарної практики та підвищує рівень правової визначеності [61].

Таким чином, рішення органів прокурорського самоврядування не лише доповнюють нормативно-правове регулювання діяльності прокуратури, а й виконують важливу системоутворюючу функцію, спрямовану на формування єдиних стандартів професійної поведінки, забезпечення дисциплінарної справедливості та реального зміцнення інституційної незалежності прокурорів.

Окрему групу становлять внутрішні регламенти та методичні рекомендації, які визначають порядок ведення діловодства, організації процесуального керівництва, взаємодії між підрозділами, обігу службової інформації, а також алгоритми дій прокурорів у типових та кризових ситуаціях, у тому числі в умовах воєнного стану. Такі документи не

створюють нових правових норм у класичному розумінні, однак відіграють істотну роль у забезпеченні єдності практики та стабільності організаційної діяльності органів прокуратури.

Нормативні основи діяльності органів прокуратури України впродовж 2020–2022 рр. і в період воєнного стану 2022–2025 рр. характеризуються поєднанням двох взаємопов'язаних векторів правового розвитку: (1) інституційної трансформації прокуратури як елемента системи правосуддя, що розгорталася на підставі законодавчих змін попередніх років та отримала практичне наповнення у 2020–2022 рр.; (2) адаптації прокурорської діяльності до екстраординарних умов збройної агресії та воєнного стану, що зумовило запровадження спеціальних процесуальних режимів і переорієнтацію пріоритетів кримінальної юстиції. Обидва вектори відображають загальну закономірність сучасного публічного управління: стійкість інституції визначається не лише нормативною стабільністю базових актів, а й здатністю правового механізму забезпечувати безперервність функціонування в умовах кризових викликів.

Період 2020–2022 рр. доцільно розглядати як фазу практичної реалізації реформаторських нововведень, запущених Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» від 19 вересня 2019 року № 113-IX [110] «щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури», що заклав правові механізми переатестації прокурорів, оновлення кадрового складу, зміни організаційної структури, а також трансформації управлінських та дисциплінарних інструментів.

Науково-теоретично реформа 2019 р. і її імплементація у 2020–2022 рр. можуть бути інтерпретовані як спроба зміцнення інституційної автономії прокуратури шляхом підвищення професійних стандартів, забезпечення доброчесності та формування управлінської вертикалі, здатної досягати узгодженості практики публічного обвинувачення. Водночас саме цей період виявив класичну дилему реформ публічної служби: необхідність оновлення

кадрового складу може вступати у напруження з принципами правової визначеності та гарантіями незалежності прокурора, якщо процедурні механізми оцінювання не забезпечують достатніх запобіжників від свавілля. Тому нормативні зміни 2020–2022 рр. слід оцінювати не лише за формальним критерієм відповідності законам, а й за матеріальним критерієм інституційної якості процедур.

Суттєвим елементом інституційної перебудови стало запровадження окружних прокуратур як базової ланки територіальної організації. Визначальною подією є встановлення дати початку роботи окружних прокуратур, що було організаційно запроваджено відповідним наказом Генерального прокурора «Про день початку роботи окружних прокуратур» № 40 від 17.02.2021 року [113].

Із теоретичної точки зору організаційне переформатування має два взаємопов'язані виміри. По-перше, воно є інструментом адміністративної оптимізації: зменшення кількості управлінських ланок, синхронізація юрисдикції з адміністративно-територіальним устроєм, підвищення керованості й прогнозованості. По-друге, воно є механізмом стандартизації практик: уніфікація підходів до процесуального керівництва, підтримання обвинувачення, внутрішнього контролю якості, підготовки процесуальних документів тощо. Для досліджуваного періоду важливо, що нормативна основа цієї зміни поєднувала положення Закону «Про прокуратуру» та підзаконні організаційно-розпорядчі акти Офісу Генерального прокурора.

Функціонування прокуратури в демократичній правовій державі передбачає поєднання незалежності з підзвітністю. У 2020–2022 рр. ця теза матеріалізувалася у практиках публічного звітування, публікації статистичних даних, представлення звітів Генерального прокурора у парламентському форматі. В аспекті джерельної бази це підтверджується наявністю систематизованих звітних матеріалів про роботу органів прокуратури, що публікуються на ресурсах Офісу Генерального прокурора, а

також на ресурсах Верховної Ради України як інституції парламентського контролю [131;31].

Науково-теоретичний аспект проблематики підзвітності полягає в тому, що прокуратура, будучи процесуальним суб'єктом кримінального провадження, не може бути «політично підконтрольною» у змісті прийняття конкретних процесуальних рішень. Водночас вона має бути інституційно підзвітною – щодо загальних результатів, ефективності розподілу ресурсів, доброчесності та дотримання правових стандартів. Тому звітність і прозорість у 2020–2022 рр. доцільно трактувати як елемент підсилення суспільної легітимності прокуратури та як умову довіри до кримінальної юстиції.

У 2020–2022 рр. посилювалася нормативна та управлінська роль антикорупційного комплаєнсу в діяльності прокуратури. Антикорупційна програма Офісу Генерального прокурора на 2021–2022 роки репрезентує інституційне визнання корупційних ризиків як чинника, що підриває ефективність і легітимність прокуратури, та визначає комплекс заходів щодо їх мінімізації [2].

Із теоретичної перспективи антикорупційні програми відіграють подвійну роль. По-перше, вони є управлінським інструментом: встановлюють внутрішні правила, процедури і відповідальність за контроль ризиків. По-друге, вони є нормативно-комунікативним інструментом: демонструють суспільству та міжнародним партнерам орієнтацію на стандарти доброчесності та підзвітності. Для прокуратури це має підвищену вагу, оскільки прокурорські повноваження пов'язані з високою дискрецією і значними процесуальними наслідками для прав, свобод і майнових інтересів осіб.

Значущим джерелом для теоретичного осмислення 2020–2022 рр. є незалежні аналітичні дослідження державної політики у сфері прокуратури. Зокрема, комплексний звіт Центру політико-правових реформ «Оцінка державної політики у сфері реформування прокуратури (2014–2023)»

охоплює інституційний дизайн, проблеми імплементації, питання незалежності, кадрового управління та дисциплінарних механізмів[161]:

Теоретично цінність таких оцінок полягає у виявленні структурних ризиків реформ: недостатня прозорість процедур, потенційна політизація кадрових рішень, дисбаланс між централізацією управління і автономією прокурора, неповна інституціоналізація органів врядування та самоврядування. Водночас позитивний аспект реформ може полягати у підвищенні вимог до професійності й доброчесності та у спробі модернізації організаційної архітектури прокуратури. У сукупності це дозволяє стверджувати, що у 2020–2022 рр. нормативна основа діяльності прокуратури перебувала в стані «керованої трансформації», де законодавчі цілі реформ співіснували з викликами практичної реалізації.

Після початку повномасштабної збройної агресії проти України було введено воєнний стан Указом Президента України № 64/2022 від 24.02.2022, який набрав чинності з 05:30 24 лютого 2022 року, а також затверджено відповідним Законом України № 2102-IX [106;120].

Для діяльності органів прокуратури запровадження воєнного стану означало не лише зміни в організації роботи та пріоритетах, а й необхідність адаптації процесуальних механізмів. Теоретично воєнний стан формує особливий контекст правового регулювання, в якому зростає роль принципу «безперервності державного управління» та підвищуються ризики порушення прав людини через обмеження доступу до суду, безпекові загрози, переміщення органів, втрату матеріалів проваджень.

Воєнний стан вплинув на організаційний рівень діяльності прокуратури. Деокупація територій, зміна безпекової ситуації, руйнування інфраструктури та переміщення населення зумовили необхідність управлінської гнучкості: перерозподілу людських ресурсів, зміни пріоритетів навантаження, оперативного реагування на злочини, пов'язані з війною, та забезпечення комунікації з органами досудового розслідування. Нормативна база таких змін включає як закони та процесуальні норми, так і підзаконні

організаційно-розпорядчі акти в системі прокуратури, що регламентують порядок роботи в екстраординарних умовах.

У теоретичному вимірі організаційна адаптація прокуратури в умовах війни має оцінюватися крізь призму інституційної спроможності (capacity) та стійкості (resilience). Стійкість, у цьому контексті, означає здатність інституції виконувати функції кримінального переслідування і підтримання обвинувачення без порушення базових стандартів прав людини навіть при суттєвих обмеженнях середовища.

Період 2022–2025 рр. характеризується різким зростанням ролі прокуратури у документуванні та процесуальному супроводі злочинів, пов'язаних зі збройним конфліктом, зокрема воєнних злочинів та злочинів проти основ національної безпеки. Хоча кваліфікації та інструментарій доказування визначаються нормами КК України [48] і КПК України [49], нормативна основа діяльності прокуратури у цьому сегменті фактично розширюється через інтеграцію з міжнародними стандартами документування, співпрацею з міжнародними організаціями та механізмами взаємної правової допомоги. Тут важливий не лише «внутрішній» нормативний масив, а й середовище міжнародних ініціатив, яке впливає на пріоритезацію, стандарти доказування та вимоги до якості матеріалів для міжнародних юрисдикцій.

Як елемент міжнародного контексту, що визначає зовнішні орієнтири (але не замінює внутрішнього права), можна вказати публічні повідомлення про кроки щодо створення механізмів притягнення до відповідальності за злочин агресії у співпраці з європейськими інституціями [191].

У науково-теоретичному підході такий міжнародний вимір слід трактувати як фактор «нормативної конвергенції»: національна прокуратура, виконуючи функції у межах внутрішнього права, водночас змушена орієнтуватися на міжнародні стандарти щодо доказів, захисту свідків, збереження цифрових матеріалів, ланцюгів зберігання доказів (chain of

custody) тощо, що зумовлює специфічні вимоги до організації прокурорської роботи й правового забезпечення діяльності.

Окремого аналізу потребує процесуальний аспект. Воєнний стан актуалізував потребу в адаптації кримінального провадження до умов обмеженого доступу до суду, ризиків для життя учасників процесу, неможливості фізичного транспортування затриманих або матеріалів проваджень, а також до необхідності термінового документування злочинів в умовах бойових дій. У таких умовах нормативне регулювання зосереджується на: забезпеченні безперервності процесуальних строків та процедур; використанні дистанційних форм комунікації; визначенні альтернативної територіальної підсудності; організації зберігання й передачі матеріалів проваджень; підвищенні вимог до безпеки свідків і потерпілих, зокрема у справах, пов'язаних із воєнними злочинами [39, с. 142-144]. При цьому ключовим викликом є досягнення балансу між процесуальною економією та непорушністю стандартів справедливого суду, змагальності та рівності сторін.

Суттєвою рисою сучасного стану регулювання є також інституціоналізація спеціалізації в межах прокуратури щодо розслідування та процесуального керівництва у провадженнях, пов'язаних зі збройною агресією. На практиці це виражається у створенні (або посиленні) профільних підрозділів, методичному супроводі, встановленні єдиних підходів до кваліфікації та доказування, а також у розвитку міжнародної взаємодії з іноземними правоохоронними органами й міжнародними інституціями. Водночас нормативна база такої спеціалізації, з огляду на швидкість змін, інколи має фрагментарний характер, що зумовлює потребу у її систематизації та приведенні у відповідність до принципів правової визначеності й передбачуваності.

Організаційно-кадровий вимір регулювання діяльності прокуратури в умовах воєнного стану охоплює низку специфічних проблем. По-перше, зростає навантаження на прокурорів через збільшення кількості

кримінальних проваджень, ускладнення доказування та необхідність одночасно підтримувати функціонування прокуратури в «звичайних» категоріях справ. По-друге, виникають кадрові втрати та диспропорції, пов'язані з переміщенням працівників, мобілізаційними процесами, неможливістю роботи на окупованих територіях, а також із підвищеними ризиками для життя і здоров'я. По-третє, ускладнюється реалізація процедур добору, навчання, оцінювання та дисциплінарної відповідальності, оскільки потреба в оперативності може вступати в конкуренцію з вимогами належної процедури та гарантій незалежності прокурора.

Серед сучасних викликів нормативного регулювання діяльності прокуратури в умовах воєнного стану доцільно виокремити такі:

– виклик правової визначеності: швидкі зміни законодавства й підзаконних актів можуть породжувати колізії, дублювання та неоднаковість практики застосування;

– виклик гарантій прав людини: підвищення безпекового компонента не повинно зумовлювати зниження стандартів обґрунтованості процесуальних рішень та ефективності судового контролю;

– виклик доказування та збереження доказів: умови бойових дій ускладнюють фіксацію подій, ідентифікацію осіб, збереження матеріальних слідів, що вимагає нормативно врегульованих протоколів і методик;

– виклик міжвідомчої координації: прокуратура змушена діяти в щільній взаємодії з органами досудового розслідування та військовими структурами, що потребує чіткого розмежування компетенції й відповідальності;

– виклик міжнародного виміру: документування міжнародних злочинів і співпраця з міжнародними механізмами вимагають узгодження національних процедур із міжнародними стандартами, включно з вимогами до якості доказів та ланцюга їх збереження.

Отже, сучасний стан нормативного регулювання діяльності прокуратури в умовах воєнного стану можна охарактеризувати як

динамічний, багаторівневий і функціонально навантажений. Він спрямований на забезпечення безперервності публічних функцій прокуратури, адаптацію кримінальної юстиції до надзвичайних умов та підвищення ефективності реагування на злочини, пов'язані зі збройною агресією. Водночас ключовим завданням залишається забезпечення системності й узгодженості нормативного масиву, а також підтримання належного балансу між потребами безпеки та стандартами верховенства права, що є визначальним критерієм демократичності правової системи навіть у найскладніших умовах.

Висновки до розділу I:

1. Здійснений історико-правовий огляд розвитку інституту прокуратури на території сучасної України дає підстави констатувати, що прокуратура як публічно-правова інституція формувалася не лінійно, а через послідовність різнорідних політико-правових режимів, які по-різному визначали її призначення, функції та місце в системі органів влади. Відтак сучасні дискусії щодо природи прокуратури – як правозахисного органу чи інструмента державного контролю – мають не ситуативний, а закономірний характер, оскільки корелюють із багатовіковою традицією поєднання в прокурорській моделі елементів нагляду, обвинувачення, представництва та координації.

Виділені етапи становлення прокуратури демонструють ключову тенденцію: інституційний профіль прокуратури залежав від домінуючої моделі державності та правової культури. У ранніх формах державної організації, які простежуються ще від періоду Київської Русі, спостерігаються лише первинні елементи публічного контролю за додержанням правопорядку. Однак уже на цьому етапі закладається принципова ідея необхідності спеціального суб'єкта, який забезпечує відповідність владних і суспільних практик встановленим нормам. Надалі ця ідея набувала різних інституційних форм – від судових представників і

контролерів до спеціалізованих посад, які в сучасних термінах наближаються до функцій прокурора.

Особливо важливим для історико-правової аргументації в тексті є звернення до ранньомодерної традиції Речі Посполитої та Великого князівства Литовського. Функціонування Луцького трибуналу та інституту інстигатора (як публічного обвинувача/прокурора) фіксує формування прототипу прокурорської присутності в судовому процесі, а також появу елементів систематизованого контролю за порушеннями, зокрема через механізми інформування та реагування. У цьому ж контексті Литовські статuti (особливо Статут 1588 р.) постають не просто як кодифікаційні пам'ятки, а як правове підґрунтя для становлення стандартів законності, посадової відповідальності та процедурної впорядкованості, які методологічно наближаються до сучасного уявлення про «інституційні гарантії правопорядку». Отже, історична спадщина ранніх кодифікацій підтверджує, що витoki прокурорських функцій пов'язані не лише з каральним компонентом, а й з процедурними механізмами захисту інтересів особи та держави в судовій сфері [62].

Період Нового часу, описаний у тексті, засвідчує іншу закономірність: прокуратура на українських землях розвивалася під впливом імперських моделей (російської та австро-угорської), що спричинило поєднання в її діяльності контрольно-наглядових, адміністративно-господарських і частково судових функцій. Саме тут чітко проявляється феномен «квазісуб'єктності», коли прокуратура стає одночасно інструментом державної адміністрації й елементом судової системи, а її незалежність істотно залежить від політичної архітектури влади. У результаті формується традиція централізації та ієрархічної підпорядкованості, що зберігатиме вплив і в наступні історичні епохи.

Етап Української Народної Республіки/Української Центральної Ради є показовим з погляду спроби нормативного «перезапуску» інституту прокуратури на національній основі. Закон 1918 р. «Про урядження

прокураторського догляду на Україні» відображає прагнення до інституційного упорядкування прокуратури як механізму гарантування законності в умовах державотворення. Однак подальші політичні трансформації (ліквідація органів прокурорського нагляду 1919 р., передача функцій до органів юстиції, відновлення прокурорського нагляду положенням 1922 р.) підтверджують, що стабільність інституту прокуратури прямо залежить від стабільності державних інститутів загалом.

Радянський період характеризується посиленням централізованого прокурорського нагляду та його включенням у систему державного контролю, що в окремі періоди трансформувалося у складову карального апарату. Наявність широких повноважень, включно з наглядом у різних сферах, відображала домінування ідеї «загального нагляду» як ключового призначення прокуратури. Водночас саме в радянську добу формуються розгалужені організаційні механізми, дисциплінарні практики, кадрові підходи та нормативна техніка регулювання, які, попри політичні деформації, вплинули на інституційну пам'ять і управлінську модель прокуратури в пострадянський період.

Незалежність України (з 1991 р.) визначила новий вектор розвитку: поступовий перехід від наглядово-контрольної парадигми до моделі прокуратури як елемента системи правосуддя, з акцентом на публічному обвинуваченні, процесуальному керівництві та представництві інтересів держави. Закон 1991 р. та Конституція 1996 р. закріпили єдність і централізований характер системи прокуратури, водночас актуалізувавши проблему політичної чутливості посади Генерального прокурора. У відповідь на ці виклики подальші реформи (особливо реформаторський цикл після 2014 р.) були спрямовані на обмеження надмірних наглядових функцій, уніфікацію стандартів діяльності та наближення до європейських підходів. Втрата функції загального нагляду у 2014 р. концептуально означала розрив із пострадянською традицією «всеохопного контролю» та нормативне переорієнтування прокуратури на кримінально-юстиційний домен.

Отже, історико-правовий розвиток інституту прокуратури України можна описати як послідовну зміну функціональних домінант: від ранніх форм судово-публічного представництва і контролю – до імперсько-адміністративної моделі нагляду, від радянської централізованої наглядової системи – до пострадянської трансформації в бік прокуратури європейського типу. Водночас спадковість організаційних рис (ієрархічність, централізація, управлінська вертикаль) зумовлює сучасні напруження між потребою інституційної керованості та вимогою гарантувати незалежність прокурора й підзвітність інституції. Саме тому подальша еволюція прокуратури логічно пов'язана з поглибленням реформ, які мають завершити відхід від наглядової парадигми, забезпечити стабільні стандарти професійності й доброчесності та закріпити прокуратуру як ключовий, але процедурно обмежений і правозорієнтований елемент системи правосуддя.

2. Здійснений науково-теоретичний аналіз нормативних основ діяльності органів прокуратури України дає підстави стверджувати, що сучасна модель правового регулювання цієї інституції сформувалася в умовах поєднання тривалих реформаторських процесів і безпрецедентних викликів, зумовлених повномасштабною збройною агресією та запровадженням правового режиму воєнного стану. Упродовж 2020–2022 рр. та в період 2022–2025 рр. нормативно-правове забезпечення діяльності прокуратури еволюціонувало від відносно стабільної фази інституційної трансформації до динамічного, адаптивного режиму функціонування, зорієнтованого на забезпечення безперервності кримінально-правової реакції держави в умовах війни.

У 2020–2022 рр. ключовим вектором розвитку нормативних основ діяльності прокуратури була імплементація реформи, започаткованої Законом України № 113-IX. Цей період характеризувався переосмисленням організаційної структури, кадрових процедур, дисциплінарних механізмів та стандартів доброчесності. Запровадження окружних прокуратур, посилення ролі органів прокурорського самоврядування, розвиток системи

антикорупційного комплаєнсу та практик публічної підзвітності сприяли формуванню нової інституційної конфігурації прокуратури як складової системи правосуддя. Водночас аналіз аналітичних звітів і доктринальних позицій засвідчує, що ця трансформація супроводжувалася низкою проблем, зокрема недостатньою узгодженістю нормативного масиву, напруженням між централізацією управління і незалежністю прокурора, а також ризиками процедурної непередбачуваності у кадровій сфері.

Запровадження воєнного стану у 2022 році стало якісно новим етапом у розвитку нормативних основ діяльності прокуратури. Воно зумовило необхідність адаптації як організаційних, так і процесуальних механізмів функціонування прокуратури до умов збройного конфлікту, обмеженого доступу до суду, руйнування інфраструктури та підвищених безпекових ризиків. У нормативному вимірі це проявилось у посиленні ролі спеціальних процесуальних режимів, розширенні фактичного обсягу процесуальних функцій прокурора, а також у зростанні значення підзаконного регулювання як інструменту оперативного управління.

Суттєвою особливістю сучасного стану нормативно-правового забезпечення діяльності прокуратури є його міжгалузевий характер. Регулювання діяльності прокурорів поєднує елементи конституційного, адміністративного, трудового, кримінального та кримінального процесуального права. Така багатовимірність, з одного боку, дозволяє враховувати специфіку публічної служби в органах прокуратури та підвищені вимоги до професійної відповідальності прокурорів. З іншого боку, вона ускладнює формування цілісної, внутрішньо узгодженої системи правового регулювання, що відповідає принципам правової визначеності та передбачуваності.

Особливої уваги заслуговує питання співвідношення адміністративно-правового і трудово-правового регулювання діяльності працівників прокуратури. Аналіз чинного законодавства свідчить про відсутність чітко вибудованої моделі диференціації, за якої адміністративне право охоплювало б

насамперед публічно-владні аспекти служби, а трудове право – гарантії праці, робочого часу, соціального захисту та колективного представництва. Така фрагментарність нормативного регулювання посилюється в умовах воєнного стану, коли потреба в оперативності рішень може вступати в суперечність із вимогами належної процедури та захисту прав працівників.

Водночас сучасний етап розвитку нормативних основ діяльності прокуратури характеризується зростанням її ролі як ключового процесуального та координаційного центру реагування держави на злочини, пов'язані зі збройною агресією. Документування воєнних злочинів, взаємодія з міжнародними механізмами правосуддя, застосування міжнародних стандартів доказування та збереження доказів формують новий вимір прокурорської діяльності, який виходить за межі традиційної національної кримінальної юстиції. У цьому контексті нормативні основи діяльності прокуратури дедалі більше набувають рис «відкритої системи», зорієнтованої на нормативну конвергенцію з міжнародним правом і європейськими стандартами.

При цьому посилення ролі прокуратури в умовах воєнного стану не повинно призводити до відновлення наглядкової парадигми, характерної для попередніх етапів розвитку законодавства. Збереження конституційної моделі прокурорської діяльності передбачає чітке дотримання меж повноважень, визначених Конституцією України та Законом України «Про прокуратуру», а також забезпечення ефективного судового контролю за процесуальними рішеннями прокурора. Саме баланс між ефективністю кримінального переслідування і гарантіями прав людини є ключовим критерієм демократичності та легітимності діяльності прокуратури в умовах надзвичайних правових режимів.

РОЗДІЛ 2. ПРЕДСТАВНИЦТВО МАЙНОВИХ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ ПРОКУРАТУРОЮ

2.1. Повноваження прокуратури у сфері захисту майнових інтересів держави

Проблематика захисту майнових інтересів держави традиційно перебуває в центрі уваги публічно-правової доктрини, адже від належності правових механізмів охорони державної власності та публічних фінансів залежить не лише економічна стабільність, а й довіра до інститутів держави. Після конституційної реформи 2016 року українська прокуратура зазнала концептуальної трансформації: від моделі загального нагляду вона перейшла до чітко окреслених функцій, серед яких центральне місце посідає представництво інтересів держави в суді у виключних випадках. Ця зміна вектору зумовила необхідність переосмислити межі прокурорського втручання у приватну сферу, критерії наявності державного інтересу та стандарти процесуальної активності.

Конституція України закріплює вичерпний перелік функцій прокуратури і прямо визначає її повноваження щодо представництва інтересів держави в суді у виключних випадках [45]. Такий законодавчий підхід, по-перше, відмежовує представництво від загального нагляду, від якого правопорядок відмовився як від рудиментарного механізму тотальної контролюючої присутності; по-друге, вона інституціоналізує субсидіарність, надаючи прокуратурі роль гаранта, що активізується лише за умов дефектності або бездіяльності спеціально уповноваженого органу. Закон України «Про прокуратуру» [128] деталізує конституційне приписування, встановлюючи, що звернення прокурора до суду в інтересах держави можливе тоді, коли відповідний орган влади або суб'єкт управління державним майном не здійснює або неналежно здійснює покладений на нього обов'язок захисту.

Еволюція моделі наслідково формує нову професійну ідентичність українського прокурора у сфері майнових правовідносин. Від наглядча за законністю він дедалі більше перетворюється на процесуального суб'єкта, що діє в межах змагальності, доводячи фактичні обставини і правову релевантність державного інтересу на загальних підставах. Така зміна змістовно кореспондує з європейським принципом рівності сторін і формує підвищені стандарти обґрунтування втручання.

Категорія державного інтересу має міжгалузевий характер і позбавлена універсального легального визначення[47], однак у доктрині та судовій практиці вона усталено сприймається як публічно-правова цінність, пов'язана з належним функціонуванням держави, охороною її майнової сфери, а також із забезпеченням законного, ефективного й цільового використання публічних фінансів. У матеріально-правовому вимірі йдеться про збереження активів, запобігання їх незаконному вибуттю, поліпшення режиму управління державним майном, охорону природних ресурсів як об'єктів права власності Українського народу та захист бюджетної системи від порушень, що здатні чинити істотний вплив на інтереси суспільства.

Судова доктрина вимагає від прокурора не декларативного, а конкретного доведення трьох взаємопов'язаних елементів: наявності державного інтересу, факту чи реальної загрози його порушенню та об'єктивної неспроможності або бездіяльності компетентного органу щодо самостійного захисту. Отже, прокурор не ототожнюється з представником конкретного органу; він діє в інтересах держави як цілісного публічно-правового утворення, а тому повинен виходити з критерію суспільної значущості наслідків порушення.

Процесуальні кодифікації – цивільна, господарська та адміністративна – унормовують участь прокурора як суб'єкта, який звертається до суду, вступає у вже відкриті провадження, ініціює перегляд судових актів і бере участь у стадії виконання судових рішень [172]. Центральним процесуальним фільтром є обов'язок прокурора обґрунтувати необхідність представництва

саме у виключних випадках[7] та продемонструвати дефектність первинного способу захисту, тобто нездійснення або неналежне здійснення захисту органом, наділеним відповідною компетенцією. Такий підхід захищає, з одного боку, публічний інтерес від байдужості чи інституційної слабкості, а з іншого – приватну автономію від надмірної присутності державного представника у приватноправових конфліктах.

Динаміка судової практики засвідчує, що позови органів прокуратури, пов'язані з майновими правовідносинами, найчастіше стосуються недійсності правочинів щодо державного майна, повернення об'єктів державної власності, спорів довкола земель оборони, лісового та водного фондів, претензій до розпорядників бюджетних коштів, оскарження процедур у сфері публічних закупівель, а також відшкодування збитків, завданих корупційними правопорушеннями чи недобросовісним управлінням державними активами. У контексті воєнного стану зростає вага справ, у яких предметом захисту постають стратегічні підприємства та майно сектору безпеки й оборони, що підвищує вимоги до доказовості і до співмірності застосованих способів захисту.

Так, повномасштабне військове вторгнення в Україну актуалізувало низку системних проблем у сфері державного майна та цивільного захисту населення, які протягом тривалого часу залишалися поза належною увагою державних органів. Однією з таких проблем стало виявлення випадків, коли під час проведення приватизаційних процесів до складу єдиних майнових комплексів підприємств були включені захисні споруди цивільного захисту – сховища, протирадіаційні укриття та інші об'єкти, призначені для забезпечення безпеки населення у разі виникнення надзвичайних ситуацій або збройних конфліктів.

Правова природа зазначених об'єктів свідчить про їх особливий статус, оскільки захисні споруди цивільного захисту належать до об'єктів, що мають стратегічне та суспільно важливе значення. Відповідно до вимог законодавства такі об'єкти є майном, обмеженим у цивільному обороті, а

отже не можуть бути предметом вільного відчуження чи переходити у приватну власність на загальних підставах. Їх основне призначення полягає у забезпеченні конституційного права громадян на життя та безпеку, а тому вони повинні перебувати під особливим контролем держави.

Практика засвідчила, що в окремих випадках під час приватизації підприємств не було належним чином проведено інвентаризацію та правове розмежування майна, внаслідок чого захисні споруди помилково або без належних правових підстав включалися до складу майна, що підлягало приватизації. Надалі зазначене призводило до зміни правового режиму таких об'єктів, їх фактичного використання не за цільовим призначенням, занедбання, переобладнання під складські приміщення, виробничі об'єкти або інші потреби, несумісні з функціями цивільного захисту.

Особливо гостро зазначена проблема проявилася після початку широкомасштабної збройної агресії, коли виникла нагальна потреба у використанні захисних споруд за їх прямим призначенням. Значна кількість таких об'єктів виявилася непридатною до експлуатації, втратила захисні властивості або перебувала у неналежному технічному стані. За таких обставин особливого значення набуває діяльність органів прокуратури щодо представництва інтересів держави у суді, спрямована на повернення незаконно відчужених об'єктів цивільного захисту у державну власність, визнання недійсними правочинів щодо їх відчуження та забезпечення приведення таких споруд у стан готовності до використання за призначенням [95].

Аналізуючи постанову Верховного Суду від 22 травня 2024 року у справі № 924/408/21 (924/287/23), необхідно відзначити, що сформульовані у ній правові висновки мають важливе значення не лише для справ про банкрутство, але й для практики представництва прокурором майнових інтересів держави. У зазначеній справі Верховний Суд досліджував питання правових наслідків відчуження майна боржника за фраздаторними

правочинами та можливості подальшого витребування такого майна від останнього набувача [95].

Суть спору полягала у тому, що майно боржника – земельні ділянки та нерухомість – було відчужене на користь пов'язаної особи за наявності невиконаних зобов'язань перед кредиторами та в умовах збиткової діяльності підприємства. Надалі зазначене майно було перепродане іншій особі, що породило спір щодо можливості його повернення до ліквідаційної маси боржника. Верховний Суд звернув увагу на те, що сам факт визнання правочину недійсним як фраздаторного не створює автоматичних підстав для витребування майна від останнього набувача. Необхідним є встановлення факту недобросовісності такого набувача або наявності дефектів волевиявлення при первинному відчуженні майна.

Для представницької діяльності прокурора у сфері захисту майнових інтересів держави зазначена правова позиція має принципове значення. Практика прокурорського представництва нерідко пов'язана із поверненням державного майна, земельних ділянок, об'єктів нерухомості чи іншого майна, яке вибуло з державної власності внаслідок незаконних або недобросовісних дій. Зокрема, це стосується випадків незаконної приватизації об'єктів державної власності, відчуження земель оборони, природно-заповідного фонду, захисних споруд цивільного захисту чи іншого стратегічного майна.

Правова позиція Верховного Суду фактично визначає підвищений стандарт доказування у спорах про повернення майна. Для успішного представництва інтересів держави недостатнім є лише встановлення незаконності або фраздаторності первинного правочину. Прокурор повинен довести сукупність обставин, які свідчать про відсутність добросовісності у подальшого набувача майна, його обізнаність про незаконність походження відповідного активу або інші обставини, що підтверджують неправомірність набуття права власності. Водночас ця постанова має важливе значення для формування балансу між захистом права власності та охороною публічного інтересу. Суд акцентував увагу на необхідності дотримання принципу

правової визначеності та врахування гарантій захисту права власності добросовісного набувача. Такий підхід узгоджується з практикою застосування статті 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Таким чином, постанова Верховного Суду у справі № 924/408/21 (924/287/23) має істотне значення як складова механізму представництва майнових інтересів держави, оскільки формує сучасний підхід до визначення меж та підстав повернення майна, незаконно виведеного з державної власності, а також визначає процесуальні орієнтири для прокурорів щодо належного обґрунтування позовних вимог та формування доказової бази.

Таким чином, воєнний стан фактично виявив правові прогалини та недоліки попередньої приватизаційної політики, що зумовлює необхідність перегляду підходів до правового режиму об'єктів цивільного захисту та посилення державного контролю у сфері збереження стратегічно важливого майна.

Межі прокурорського представництва визначаються співдією чотирьох базових критеріїв: субсидіарності, необхідності, пропорційності та процесуальної рівності. Субсидіарність означає, що прокуратура бере на себе процесуальну ініціативу лише тоді, коли первинний механізм захисту не спрацював. Необхідність передбачає доведення того, що без прокурорського втручання державний інтерес зазнає істотної шкоди. Пропорційність вимагає співвідношення публічної мети та приватних втрат, яких може зазнати інша сторона у разі задоволення позову. Рівність сторін, у свою чергу, покладає на прокурора обов'язок дотримуватися загальних правил доказування та процесуальної поведінки, не користуючись інституційною перевагою.

Застосування цих критеріїв має особливе значення у справах, де інтерес держави конкурує з очікуваннями приватних суб'єктів, наприклад, у спорах щодо повернення у власність держави майна, яке тривалий час перебувало у володінні приватної особи, або у випадках перегляду приватизаційних рішень. Тут суд має зважувати як суспільну важливість збереження активів,

так і принцип правової визначеності, що захищає легітимні очікування учасників цивільного обороту.

Стандарти, вироблені Верховним Судом, послідовно підкреслюють неприйнятність моделі «альтернативного позивача», коли прокурор підмінює компетентний орган без демонстрації його бездіяльності [23]. Належними доказами такої бездіяльності визнаються, зокрема, відсутність вжитих заходів після звернення прокуратури, тривала пасивність у разі очевидної загрози державному майну або відмова від позову, яка не може бути виправдана публічним інтересом. Одночасно формулюється вимога матеріальної істотності порушення: формальна вадливість акта або правочину не є самодостатньою підставою для позову, якщо не продемонстровано реального впливу на майнову сферу держави або ризику такого впливу.

Значиме місце посідає проблематика балансу між відновленням публічної власності та повагою до стабільності приватноправових відносин. Касаційні інстанції орієнтують суди нижчих рівнів на ретельну перевірку доводів щодо наявності суспільної необхідності усунення наслідків приватизаційних чи договірних рішень, а також на оцінку пропорційності кожного запропонованого способу захисту – від реституції до відшкодування шкоди.

Підходи Європейського суду з прав людини акцентують на принципі рівності сторін та процесуальних гарантіях справедливого суду у випадках, коли держава виступає учасником спору [159]. ЄСПЛ критично сприймає ситуації, в яких процесуальна роль прокурора створює дисбаланс на користь держави або де втручання у приватну сферу не супроводжується достатнім обґрунтуванням публічної потреби. Українська модель після конституційної реформи загалом відповідає цим орієнтирам, адже вводить виключність і субсидіарність як необхідні умови втручання та покладає на прокуратуру обов'язок діяти в межах змагальності.

Рецепція європейських стандартів вимагає від національних органів, включно з прокуратурою, додержання пропорційності як методологічного

інструменту оцінки втручання у право власності, гарантоване Конституцією та Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод. У майнових спорах ця вимога виявляється у потребі ретельно зважувати інтенсивність втручання на тлі переслідуваної мети та доступність менш обтяжливих альтернатив.

Окремого висвітлення потребує захист публічних фінансів, оскільки саме у бюджетно-фінансовій площині найчастіше виявляється системний ефект порушень для публічного інтересу. Практика свідчить про зростання кількості спорів, що стосуються незаконних видатків, неефективного використання субвенцій, порушень при здійсненні публічних закупівель та недобросовісного управління державними підприємствами. У таких справах прокуратура має продемонструвати не лише факт порушення процедур чи норм публічного права, а й причинно-наслідковий зв'язок між цими порушеннями та ризиком або реальністю матеріальних втрат для держави. Ефективність представництва тут значною мірою залежить від якості фінансово-економічної експертизи, здатності узгоджувати правову аргументацію з аудитними висновками та аналітикою контролюючих органів.

Важливо, що у сфері публічних закупівель прокурорське втручання виправдане лише тоді, коли механізми самозахисту – як-от оскарження до уповноважених органів або внутрішні процедури замовника – виявилися неефективними. Втручання має бути спрямоване на відновлення конкурентності, прозорості та економії бюджетних ресурсів, а не на формальне відтворення контролюючих функцій.

Майнові інтереси держави у сфері природних ресурсів мають не лише економічний, а й стратегічний, екологічний та безпековий вимір. Справи, пов'язані із землями оборони, лісовим і водним фондами, надрами та іншими об'єктами, на практиці засвідчують високі вимоги до доказовості суспільної значущості та істотності шкоди. Прокурорське представництво в таких спорах покликане забезпечити цільовий режим використання ресурсів, запобігати самовільному зайняттю територій, скасуванню незаконних рішень

органів місцевого самоврядування та відновленню правового режиму земель. Судовий розгляд повинен зважувати потенційний екологічний ефект, а також безпекову складову, що особливо актуально в умовах воєнного стану [41].

Попри позитивну динаміку, сфера прокурорського представництва стикається з низкою стійких проблем. Відсутність нормативно закріпленого дефінітивного опису державного інтересу створює простір для різночитань і нерівномірність практики. Критерії бездіяльності або неналежності захисту з боку компетентних органів не завжди тлумачаться однаково, що ускладнює прогнозованість результатів. Існує також ризик управлінського чи політичного впливу на рішення про ініціювання позовів у резонансних справах, де високі ставки поєднуються з чутливими майновими наслідками.

Доказування економічної шкоди та обчислення розміру збитків ускладнюється недостатністю фахових знань у сфері фінансів і бухгалтерського обліку, що потребує посилення міжвідомчої координації з органами державного аудиту, Рахунковою палатою та антимонопольним відомством. До цього додається хронічна проблема тривалості судових процедур і складності виконання рішень у справах, що торкаються великих активів або об'єктів критичної інфраструктури.

Підвищення ефективності прокурорського захисту майнових інтересів держави вимагає поєднання нормативних і організаційних заходів. Доцільним видається кодифіковане окреслення критеріїв державного інтересу шляхом розроблення рамкової законодавчої дефініції з відсилочним характером, яка дозволяла б формувати стабільну практику без надмірної казуїстики. Спеціалізація прокурорів у майнових і фінансових спорах має набути інституційного оформлення через створення міждисциплінарних команд із залученням економістів, аудиторів та експертів з управління активами. Вектор цифровізації здатен підсилити аналітичну спроможність шляхом побудови ризик-орієнтованих індикаторів для раннього виявлення загроз публічним активам, а також через інтеграцію масивів даних з державних реєстрів.

Варто посилити процесуальну взаємодію з органами, уповноваженими на контроль у публічно-фінансовій сфері, забезпечивши взаємопроникність доказової бази, а також синхронізацію правових позицій у ключових категоріях спорів. На рівні судової доктрини бажаною є подальша деталізація критеріїв істотності шкоди та пропорційності способів захисту, аби уникати надмірного втручання у приватну сферу там, де доцільнішими є компенсаторні або регуляторні інструменти.

Отже, сучасна модель повноважень прокуратури у сфері захисту майнових інтересів держави ґрунтується на трьох опорних принципах: субсидіарності, пропорційності та змагальності. Вона відмовляється від універсалістського підходу загального нагляду і надає прокурору процесуальну роль інституційного гаранта, що активізується за умов неспроможності первинних механізмів захисту. Таке бачення відповідає європейським стандартам рівності сторін і належної правової процедури, водночас висуваючи підвищені вимоги до змісту прокурорської аргументації та якості доказування.

Ефективність захисту державних активів залежить від здатності прокуратури поєднати правову експертизу з економічним аналізом, відбудувати сталі канали координації з контролюючими інституціями, забезпечити персональну спеціалізацію та застосовувати ризик-орієнтовані підходи в доборі справ. Подальший розвиток інституту представництва полягає у зміцненні доказових стандартів, унормуванні критеріїв державного інтересу і розширенні інтелектуальної спроможності органів прокуратури до роботи з комплексними активами та багатовимірними фінансовими ризиками. За таких умов прокурорське представництво має всі шанси перетворитися із засобу реактивного відновлення порушених прав на інструмент превентивної охорони публічних ресурсів, що суттєво підвищить стійкість правопорядку та довіру до держави.

Прокурор має обґрунтувати в суді наявність підстав для представництва інтересів громадянина або держави. Здійснення

представництва можливе лише після того, як суд підтвердить існування таких підстав. До звернення до суду прокурор зобов'язаний завчасно повідомити про намір подання позову громадянина та його законного представника або відповідний суб'єкт владних повноважень. Після підтвердження судом підстав для представництва прокурор набуває процесуальних прав і обов'язків відповідної сторони у справі (абз. 1–3 ч. 4 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру») [128].

Представництво законних інтересів держави у суді здійснюється прокурором у разі порушення або загрози порушення таких інтересів у двох ситуаціях:

коли уповноважений орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, на який покладено функцію захисту, не здійснює його або здійснює неналежно у відповідних правовідносинах;

коли відсутній орган чи інший суб'єкт владних повноважень, компетентний забезпечити захист інтересів держави у спірних правовідносинах.

Якщо прокурор не надає суду належного обґрунтування підстав здійснення представництва інтересів держави, суд застосовує передбачені процесуальним законодавством наслідки. Так, відповідно до положень цивільного, господарського та адміністративного процесуального законодавства прокурор, який звертається до суду в інтересах держави, зобов'язаний у позовній заяві чи іншому процесуальному документі належним чином обґрунтувати, у чому саме полягає порушення інтересів держави, необхідність їх захисту, визначені законом підстави для звернення прокурора до суду, а також зазначити орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах.

Зазначений обов'язок закріплено у ч. 4 ст. 56 ЦПК України [164], ч. 4 ст. 53 ГПК України [20] та ч. 4 ст. 53 КАС України [37], відповідно до яких невиконання прокурором зазначених вимог має процесуальні наслідки,

визначені законом. Фактично законодавець встановлює підвищений стандарт обґрунтування підстав прокурорського представництва, що пов'язано з його виключним характером та недопущенням необґрунтованого втручання у сферу повноважень інших органів державної влади.

У разі неналежного виконання прокурором зазначених процесуальних вимог суд застосовує механізми процесуального реагування, передбачені відповідним процесуальним законом. Зокрема, суд залишає позовну заяву без руху з наданням строку для усунення виявлених недоліків, а у випадку їх неусунення – повертає позовну заяву у порядку, визначеному процесуальним законодавством. Такий підхід спрямований на забезпечення дотримання принципів законності, змагальності та процесуальної визначеності, а також на недопущення формального або необґрунтованого здійснення прокурором представницької функції в суді.

З огляду на те, що компетенція органів публічної влади визначається законом, суд, керуючись принципом *jura novit curia* («суд знає право»), під час розгляду справи самостійно перевіряє аргументи щодо наявності або відсутності в відповідного органу повноважень захищати інтереси держави тим способом, який обрав прокурор. Якщо прокурор посилається на відсутність компетентного органу, суд має перевірити цей довід незалежно від того, чи подав прокурор докази своїх дій, спрямованих на встановлення такого органу [83;88].

Водночас процедура, передбачена абзацами третім і четвертим ч. 4 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру», застосовується для з'ясування підстав представництва саме у випадку, коли захист інтересів держави не здійснюється або здійснюється неналежно тим суб'єктом владних повноважень, який за законом має здійснювати такий захист.

Принциповим є положення про те, що прокурор не може розглядатися як «альтернативний» суб'єкт звернення до суду у майнових спорах [100]. Представництво інтересів держави прокуратурою не має перетворюватися на механізм заміщення органу державної влади, органу місцевого

самоврядування чи іншого суб'єкта владних повноважень, який є належним носієм повноважень у відповідних правовідносинах і спроможний та фактично готовий забезпечувати судовий захист. Інакше кажучи, участь прокурора в суді у майновій сфері має субсидіарний характер і допускається не як «звичайний» спосіб захисту, а як виняток, обумовлений дефіцитом або неспроможністю належного публічного захисника.

Звідси випливає, що прокурорське представництво у справах, пов'язаних із державним або комунальним майном, земельними ресурсами, бюджетними коштами, майновими правами держави чи територіальних громад, можливе лише за наявності порушення або реальної загрози порушення інтересів держави. Саме ці обставини становлять той «виключний випадок», який легітимує звернення прокурора з позовом. При цьому категорія «інтереси держави» у майнових правовідносинах характеризується одночасно широтою та оціночністю: вона не зводиться до формального переліку ситуацій і не піддається універсальній класифікації. Унаслідок цього наявність «інтересів держави» як матеріально-правової передумови прокурорського позову має щоразу встановлюватися шляхом самостійної судової оцінки з урахуванням предмета спору, характеру майнового блага, наслідків для бюджету чи публічної власності, а також поведінки уповноваженого органу. Водночас надмірне звуження або надто формалізоване тлумачення «інтересів держави», особливо у площині публічно-майнових спорів, здатне штучно обмежити можливості прокуратури реагувати на ситуації, де відсутність ефективного захисту реально загрожує суспільно значущим активам [40].

Окремо слід підкреслити, що процесуальна реалізація представницьких повноважень прокуратури у сфері захисту майнових інтересів держави пов'язана також із питанням належного підписання і подання позову. Зокрема, у цивільному судочинстві заступники керівників обласної та окружної прокуратур, діючи як прокурори, володіють самостійним процесуальним правом підписувати та подавати позовні заяви в інтересах

держави – за умови дотримання інших вимог процесуального закону та підтвердження судом підстав представництва. Такий підхід забезпечує інституційну дієздатність прокуратури у майнових спорах і водночас не нівелює принципу, за яким прокурор вступає у процес лише тоді, коли захист публічної власності або майнових прав держави не здійснюється належним чином уповноваженим суб'єктом або коли такого суб'єкта взагалі немає.

У контексті дослідження повноважень прокуратури у сфері захисту майнових інтересів держави показовою є правова позиція, сформульована у постанові Касаційного цивільного суду у складі Верховного Суду від 14 грудня 2022 року у справі № 362/6846/18[92], яка має істотне значення для розуміння процесуальної безперервності реалізації представницьких повноважень прокурора. У зазначеній справі Верховний Суд виходив із того, що зміна найменування органу прокуратури, здійснена в межах реформи органів прокуратури на виконання Закону України від 19 вересня 2019 року № 113-IX та відповідних організаційно-розпорядчих актів Генерального прокурора, не породжує процесуального правонаступництва. Йдеться не про припинення чи виникнення нового суб'єкта права, а про продовження діяльності того самого органу в оновленій організаційно-територіальній формі. За таких умов належним процесуальним механізмом є зміна найменування позивача – органу прокуратури, який звернувся до суду, без заміни сторони у справі. Така позиція Верховного Суду має принципове значення саме для справ про захист майнових інтересів держави, оскільки такі спори, як правило, характеризуються тривалістю судового розгляду та складністю доказування. Визнання зміни найменування прокуратури підставою для процесуального правонаступництва або, тим більше, для припинення провадження, створювало б ризики формального переривання захисту публічних майнових інтересів, зумовлювало б повторне звернення до суду та фактичну втрату часу, що є критично небезпечним у справах, пов'язаних із землею, бюджетними коштами або об'єктами державної чи комунальної власності. Застосування підходу, за яким у подібних випадках

відбувається лише коригування найменування органу прокуратури, забезпечує процесуальну спадковість представницької функції та безперервність реалізації повноважень прокурора щодо захисту майнових інтересів держави. Саме тому у справі № 362/6846/18 Верховний Суд вказав, що належним наслідком реорганізаційних змін є заміна в матеріалах справи назви «Києво-Святошинська місцева прокуратура» на «Обухівська окружна прокуратура», що, у свою чергу, забезпечує участь відповідного прокурора – зокрема прокурора Васильківського відділу Обухівської окружної прокуратури – у подальшому розгляді справи [92].

Таким чином, наведена правова позиція Верховного Суду підтверджує, що організаційні трансформації в системі прокуратури не можуть нівелювати або обмежувати її повноваження у сфері судового захисту майнових інтересів держави, а повинні тлумачитися з урахуванням завдання забезпечення реальної та ефективної охорони публічної власності й фінансових інтересів держави.

У логічному зв'язку з правовою позицією Касаційного цивільного суду у складі Верховного Суду, викладеною у постанові від 14 грудня 2022 року у справі № 362/6846/18, щодо забезпечення процесуальної безперервності реалізації представницьких повноважень прокурора, ключове значення для розкриття повноважень прокуратури у сфері захисту майнових інтересів держави має також правовий висновок Великої Палати Верховного Суду, сформульований у постанові від 26 травня 2020 року у справі № 912/2385/18[94], у якій визначено критерії встановлення підстав для такого представництва у разі бездіяльності компетентного органу.

У зазначеній постанові Велика Палата Верховного Суду виходить із того, що невжиття уповноваженим органом будь-яких заходів щодо судового захисту інтересів держави протягом розумного строку після того, як йому стало відомо або повинно було стати відомо про можливе порушення цих інтересів, кваліфікується як бездіяльність. Така бездіяльність, у свою чергу, є самостійною та достатньою підставою для реалізації прокурором

повноважень із представництва інтересів держави в суді, у тому числі у справах, що стосуються захисту державної чи комунальної власності, земельних ресурсів та інших майнових активів публічного характеру.

Визначаючи критерій «розумного строку», суд наголосив, що його оцінка здійснюється з урахуванням конкретних обставин справи, зокрема: необхідності невідкладного захисту інтересів держави (наприклад, у зв'язку із впливом строків позовної давності або ризиком подальшого відчуження майна, яке незаконно вибуло з державної власності), значущості порушених інтересів, імовірності настання невідворотних негативних наслідків, а також наявності об'єктивних причин, що могли перешкоджати зверненню компетентного органу до суду.

При цьому Велика Палата Верховного Суду чітко окреслила процесуальний стандарт дій прокурора: достатнім є дотримання порядку, встановленого статтею 23 Закону України «Про прокуратуру». Якщо після отримання відповідного повідомлення компетентний орган не звернувся до суду протягом розумного строку, це саме по собі є належним аргументом для підтвердження його бездіяльності. У разі якщо прокурору відомі причини такого незвернення, вони мають бути відображені в позовній заяві; водночас відсутність відповіді компетентного органу або неможливість з'ясувати такі причини не може розцінюватися як підстава для визнання звернення прокурора необґрунтованим.

Важливим є й те, що Велика Палата Верховного Суду прямо вказала на можливість оскарження наявності підстав для представництва з боку відповідного суб'єкта владних повноважень. Таке оскарження реалізується в межах судового процесу та означає право учасників справи спростовувати обставини, на які посилається прокурор, обґрунтовуючи своє втручання з метою захисту майнових інтересів держави.

У сукупності правові позиції, викладені у постановках Верховного Суду від 26 травня 2020 року та 14 грудня 2022 року, формують цілісну доктрину судового підходу до розуміння представницьких повноважень прокуратури у

сфері захисту майнових інтересів держави, поєднуючи вимоги щодо наявності матеріальних підстав для представництва з гарантіями процесуальної стабільності та ефективності такого захисту.

Подальший розвиток судової доктрини щодо повноважень прокуратури у сфері захисту майнових інтересів держави простежується у постанові Касаційного цивільного суду у складі Верховного Суду від 30 листопада 2022 року у справі № 308/7493/18, яка логічно доповнює правові позиції, сформульовані Великою Палатою Верховного Суду у справі № 912/2385/18 та КЦС ВС у справі № 362/6846/18 [92].

У цій постанові Верховний Суд конкретизував зміст і межі процедури повідомлення компетентного органу, передбаченої частиною четвертою статті 23 Закону України «Про прокуратуру», у ситуаціях, коли прокурор здійснює захист майнових інтересів держави в апеляційній інстанції. Суд дійшов висновку, що надіслання прокурором повідомлення відповідному суб'єкту владних повноважень про встановлений факт порушення інтересів держави, зокрема у формі визнання права власності на реконструйований об'єкт нерухомості в судовому порядку, а також про намір здійснити представництво інтересів держави одночасно з поданням апеляційної скарги, не є порушенням вимог статті 23 Закону України «Про прокуратуру».

Ключовим аргументом суду стало тлумачення пункту 3 частини шостої статті 23 Закону України «Про прокуратуру», з якого випливає, що обов'язок прокурора щодо повідомлення компетентного органу має бути виконаний до моменту подання апеляційної скарги та її надходження до суду. За таких обставин формальне співпадіння у часі направлення повідомлення та подання апеляційної скарги не порушує законодавчо встановлену процедуру і не може слугувати підставою для відмови у реалізації представницьких повноважень прокурора.

Особливого значення для теми захисту майнових інтересів держави набуває й інший правовий висновок, сформульований у цій постанові. Верховний Суд зазначив, що відмова компетентного органу – суб'єкта

владних повноважень, наділеного повноваженнями у спірних правовідносинах, – від апеляційної скарги, поданої прокурором, або подання ним заяви про залишення такої скарги без розгляду не позбавляє прокурора права підтримувати апеляційну скаргу та наполягати на розгляді справи по суті. Такий підхід ґрунтується на розумінні прокурора як самостійного процесуального суб'єкта, який діє не замість органу влади, а з метою захисту публічних майнових інтересів держави у разі їх реального порушення або загрози порушення.

У системному зв'язку з позицією Великої Палати Верховного Суду щодо бездіяльності компетентного органу та з висновками КЦС ВС про процесуальну безперервність діяльності прокуратури, наведена постанова від 30 листопада 2022 року підтверджує, що процесуальні формальності не можуть використовуватися як інструмент блокування захисту майнових інтересів держави. Судова практика послідовно виходить із пріоритету ефективного судового захисту публічної власності та фінансових ресурсів держави над надмірним формалізмом, що має принципове значення для реалізації конституційної функції прокуратури в сучасних умовах.

Подальше системне осмислення повноважень прокуратури у сфері захисту майнових інтересів держави знаходить своє відображення у постанові Касаційного господарського суду у складі Верховного Суду від 13 лютого 2024 року у справі № 813/2417/17[97], яка узгоджується з зазначеними вище підходами Великої Палати Верховного Суду та касаційних судів різних юрисдикцій і водночас уточнює критерії втручання прокурора у публічно-майнові спори.

У зазначеній постанові КГС ВС було чітко визначено, що бездіяльність компетентного органу у контексті представництва інтересів держави означає ситуацію, за якої такий орган знав або повинен був знати про порушення майнових інтересів держави, мав законодавчо визначені повноваження для їх захисту, однак не звернувся до суду з відповідним позовом протягом розумного строку. Саме сукупність цих елементів – обізнаність, наявність

компетенції та відсутність активних дій – утворює юридичну конструкцію бездіяльності, яка відкриває можливість для реалізації представницьких повноважень прокурора.

КГС ВС, розвиваючи позицію Великої Палати Верховного Суду у справі № 912/2385/18[94], підтвердив, що невжиття жодних заходів протягом розумного строку після виявлення можливого порушення інтересів держави підлягає кваліфікації як бездіяльність. Водночас суд наголосив, що критерій розумності строку є оціночним і має визначатися з урахуванням конкретних обставин справи, зокрема: необхідності термінового захисту інтересів держави (через ризик спливу позовної давності або подальшого відчуження майна, яке незаконно вибуло з державної власності), значущості порушених майнових інтересів, ймовірності настання невідворотних негативних наслідків, а також наявності об'єктивних перешкод для звернення до суду.

Водночас у постанові від 13 лютого 2024 року КГС ВС у справі № 813/2417/17 [97] зробив принципово важливий акцент на субсидіарному характері представницької функції прокуратури. Суд прямо зазначив, що первинний обов'язок захисту інтересів держави покладається на відповідні компетентні органи, а не на прокурора. Прокуратура не може розглядатися як альтернативний суб'єкт звернення до суду та не повинна підміняти собою орган державної влади, який має повноваження і реальну можливість захищати майнові інтереси держави та фактично виявляє готовність це робити.

У поєднанні з правовими висновками, викладеними у постановках КГС ВС від 14 грудня 2022 року та 30 листопада 2022 року, а також із позицією Великої Палати Верховного Суду від 26 травня 2020 року, наведена постанова КГС ВС формує узгоджену судову концепцію, відповідно до якої прокурор реалізує повноваження у сфері захисту майнових інтересів держави виключно за наявності об'єктивно встановленої бездіяльності компетентного органу та з дотриманням вимог статті 23 Закону України «Про прокуратуру». Такий підхід забезпечує баланс між принципом ефективного судового

захисту публічної власності та принципом невтручання у сферу дискреційних повноважень органів публічної влади.

Подальший розвиток підходів до визначення меж представницьких повноважень прокуратури у сфері захисту майнових інтересів держави, зокрема у земельних правовідносинах, відображено у постанові Великої Палати Верховного Суду від 01 червня 2021 року у справі № 925/929/19[81], у якій було надано принципову оцінку доводам прокурора про відсутність компетентного органу, уповноваженого на захист інтересів держави.

У зазначеній справі Велика Палата Верховного Суду виходила з нормативно закріпленого статусу Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру (Держгеокадастру) як центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідного міністра. Судом було встановлено, що Держгеокадастр реалізує державну політику у сфері земельних відносин, землеустрою, ведення Державного земельного кадастру, а також здійснює державний нагляд (контроль) за дотриманням земельного законодавства, використанням і охороною земель усіх категорій та форм власності.

Велика Палата ВС чітко визначила, що органи Держгеокадастру можуть виконувати подвійну функцію, яка має безпосереднє значення для захисту майнових інтересів держави. По-перше, вони наділені повноваженнями розпорядника земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності, діючи від імені власника – держави Україна, з усім обсягом повноважень, включно з правом на судовий захист права власності. По-друге, на них покладено функції органу державного нагляду (контролю) за дотриманням земельного законодавства, використанням та охороною земель.

Ключовим для теми повноважень прокуратури є висновок Великої Палати про те, що відповідно до статті 28 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [134] центральні органи виконавчої влади та їх територіальні органи наділені правом звернення до суду, якщо це необхідно

для здійснення покладених на них повноважень. Отже, аргументація прокурора щодо «відсутності органу», уповноваженого на захист інтересів держави у земельних правовідносинах, була визнана необґрунтованою, оскільки такий орган – Держгеокадастр України[114] – законодавчо існує і наділений відповідною компетенцією.

Верховний Суд у цій постанові деталізував, що органи Держгеокадастру України вправі звертатися до суду, зокрема з позовами про повернення самовільно зайнятих земельних ділянок, відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, а також у випадках порушення порядку передачі земель у власність чи користування, що прямо пов'язано з реалізацією повноважень щодо державного нагляду (контролю), які включають перевірку дотримання вимог земельного законодавства при укладанні цивільно-правових договорів, зміні цільового призначення земель, їх відчуженні чи передачі в оренду.

Таким чином, постанова Великої Палати Верховного Суду від 01 червня 2021 року логічно доповнює сформовану судову практику щодо субсидіарного характеру участі прокурора у захисті майнових інтересів держави. Вона підтверджує, що прокурор не вправі посилатися на відсутність компетентного органу у сфері земельних правовідносин без належного аналізу законодавчо визначених повноважень відповідного органу виконавчої влади. Лише за умови доведення реальної відсутності органу або його бездіяльності у значенні, сформульованому практикою Верховного Суду, прокурор може реалізувати представницькі повноваження щодо захисту майнових інтересів держави у суді.

2.2. Особливості здійснення функцій прокуратури у системі представництва майнових інтересів держави у судах

Функція представництва майнових інтересів держави в суді посідає особливе місце у сучасній моделі діяльності органів прокуратури України,

оскільки поєднує в собі елементи публічно-правового захисту, процесуальної участі та гарантійної ролі держави у сфері охорони публічної власності. Після конституційних і законодавчих трансформацій останнього десятиліття ця функція зазнала суттєвого переосмислення як у доктринальному, так і в практичному вимірах, що зумовило формування нової концепції прокурорського представництва, орієнтованої на принципи субсидіарності, змагальності та пропорційності.

Сутнісною особливістю здійснення прокуратурою представницької функції у майновій сфері є її виключний характер. Конституція України та Закон України «Про прокуратуру» [128] свідомо відмовляються від універсалістської моделі прокурорського нагляду за законністю, замінюючи її конструкцією процесуального втручання у чітко визначених випадках. Такий підхід відображає загальноєвропейську тенденцію обмеження ролі прокуратури у цивільних і господарських правовідносинах та спрямований на забезпечення балансу між публічним інтересом і приватною автономією. Представництво майнових інтересів держави в суді не є формою постійної участі прокуратури у майнових спорах, а постає як винятковий механізм реагування на ситуації, коли первинний, інституційно визначений спосіб захисту не спрацьовує.

У цьому контексті ключовою особливістю прокурорського представництва є його субсидіарна природа. Прокуратура не виступає альтернативним або паралельним суб'єктом захисту майнових інтересів держави поряд із органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування чи іншими суб'єктами управління державним майном. Її участь у судовому процесі легітимується лише за умови доведення того, що відповідний компетентний орган не здійснює або неналежно здійснює покладений на нього обов'язок захисту, або ж коли такий орган об'єктивно відсутній. Саме ця субсидіарність визначає особливий процесуальний статус прокурора, який змушений обґрунтовувати не лише матеріально-правові вимоги, а й власну процесуальну легітимацію.

Представництво майнових інтересів держави характеризується також підвищеними стандартами доказування. На відміну від класичного позивача, прокурор повинен довести комплекс юридично значущих обставин, що виходять за межі предмета спору. До таких обставин належить, по-перше, наявність саме державного інтересу у спірних майнових правовідносинах; по-друге, факт або реальну загрозу його порушення; по-третє, бездіяльність, неналежну діяльність або відсутність компетентного органу; по-четверте, необхідність судового втручання як єдиного або найбільш ефективного способу захисту. Такий багаторівневий характер доказування обумовлює специфіку прокурорської аргументації та вимагає високого рівня правового й аналітичного забезпечення.

Особливої складності надає майновому представництву прокуратури сама природа категорії «інтереси держави». Вона не має універсального нормативного визначення та є оціночною за своєю суттю. У майнових правовідносинах інтерес держави найчастіше пов'язується із збереженням та ефективним використанням публічної власності, недопущенням її незаконного вибуття, охороною бюджетних коштів, захистом стратегічних активів, а також із дотриманням спеціальних правових режимів використання земель, надр, лісів і водних ресурсів. Водночас не кожне формальне порушення норм матеріального права автоматично породжує державний інтерес, достатній для втручання прокуратури. Судова практика дедалі послідовніше виходить з необхідності встановлення матеріальної істотності порушення або реального ризику завдання шкоди публічним майновим благам.

Важливою особливістю здійснення представницької функції прокуратури є її процесуальна інтегрованість у різні види судочинства. Прокурор може реалізовувати свої повноваження у цивільному, господарському та адміністративному процесах, що зумовлює необхідність адаптації аргументації до специфіки відповідних процедур. У цивільному судочинстві акцент робиться на захисті права власності держави або

територіальної громади, оспорюванні правочинів, застосуванні реституції чи витребуванні майна. У господарському процесі прокурорські позови часто стосуються управління державними підприємствами, корпоративних прав держави, бюджетних зобов'язань та публічних закупівель. В адміністративному судочинстві предметом представництва стають публічно-правові аспекти майнових відносин, зокрема оскарження рішень органів влади у сфері розпорядження державним майном або земельними ресурсами.

Процесуальна роль прокурора у цих провадженнях має ще одну принципову особливість: він діє як сторона процесу, а не як наглядовий суб'єкт, що означає, що прокурор підпорядковується загальним правилам змагальності, рівності сторін та диспозитивності в межах, визначених законом. Він не користується процесуальними привілеями щодо доказування, строків чи обсягу процесуальних прав, а його позиція підлягає такій самій критичній оцінці суду, як і позиція будь-якого іншого учасника процесу. Така модель відповідає стандартам справедливого суду та практиці Європейського суду з прав людини, який послідовно наголошує на недопустимості створення процесуальної нерівності на користь держави.

Особливу увагу у системі прокурорського представництва майнових інтересів держави заслуговує питання взаємодії з компетентними органами. Законодавство України встановлює обов'язок прокурора попередньо повідомити відповідний орган про намір звернутися до суду та надати йому можливість самостійно реалізувати свої повноваження. Така процедура не є формальністю, а виконує функцію процесуального фільтра, спрямованого на запобігання необґрунтованому втручання прокуратури у сферу дискреції органів публічної влади. Разом із тим судова практика виходить із того, що формальне існування такого органу не виключає можливості прокурорського представництва, якщо доведено його фактичну бездіяльність або неспроможність ефективно захистити майнові інтереси держави.

У цьому аспекті показовим є розвиток доктрини «бездіяльності компетентного органу», яка стала одним із ключових елементів сучасної

моделі представництва. Бездіяльність розуміється не лише як повна відсутність будь-яких дій, а і як невжиття адекватних заходів протягом розумного строку за наявності об'єктивної можливості та обов'язку діяти. У майнових спорах це має особливе значення, оскільки зволікання із захистом може призвести до втрати майна, спливу строків позовної давності, ускладнення реституції або виникнення легітимних очікувань у приватних осіб. Саме тому прокурорське втручання у таких випадках виконує превентивну функцію, спрямовану на мінімізацію майнових ризиків для держави.

Окремою особливістю є вплив організаційних реформ прокуратури на здійснення представницьких повноважень. Судова практика виходить із того, що реорганізація, перейменування або зміна територіальної юрисдикції органів прокуратури не повинні порушувати безперервність захисту майнових інтересів держави, що має особливе значення у складних і тривалих спорах щодо державного майна, де формальне припинення участі прокуратури могло б мати істотні негативні наслідки для публічного інтересу. Такий підхід відображає пріоритет матеріального змісту представницької функції над формально-організаційними аспектами.

Змістовною особливістю представництва майнових інтересів держави є також необхідність поєднання правового та економічного аналізу. Майнові спори, особливо у сфері бюджетних коштів, публічних закупівель або управління державними активами, потребують не лише юридичної кваліфікації, а й оцінки фінансових наслідків, ефективності управлінських рішень, співвідношення витрат і вигод. Прокурор у таких справах змушений оперувати висновками аудиту, фінансово-економічної експертизи, даними державних реєстрів і аналітичними матеріалами контролюючих органів. Це суттєво ускладнює реалізацію представницької функції, але водночас підвищує її якість та обґрунтованість.

В умовах воєнного стану специфіка представництва майнових інтересів держави набуває додаткового виміру. Захист стратегічних підприємств,

об'єктів критичної інфраструктури, земель оборони та майна сектору безпеки і оборони поєднує майновий, безпековий та публічно-правовий аспекти. Прокурорське представництво у таких спорах має враховувати не лише економічну цінність активів, а й їх значення для національної безпеки, що зумовлює підвищені вимоги до пропорційності втручання та обґрунтованості позовних вимог.

У продовження сформованої судової доктрини щодо повноважень прокуратури у сфері захисту майнових інтересів держави показовою є постанова Великої Палати Верховного Суду від 28 вересня 2022 року у справі № 483/448/20[89], у якій було концептуально розкрито статус прокурора як самостійного позивача в інтересах держави та уточнено межі його процесуальної дискреції при визначенні сторін спору.

У цій справі Велика Палата Верховного Суду виходила з того, що визначення складу відповідачів у майновому спорі належить до процесуальної компетенції прокурора, який, звертаючись до суду в інтересах держави, зобов'язаний виходити з характеру спірних правовідносин, змісту порушених публічних інтересів, кола суб'єктів, причетних до їх порушення, а також із обраного способу судового захисту. Суд наголосив, що такий спосіб захисту має бути ефективним, спрямованим на повне та остаточне відновлення порушеного права і не повинен зумовлювати необхідність подальшого звернення до суду з додатковими вимогами до інших учасників правовідносин.

Особливої уваги Велика Палата надала ситуаціям, коли порушення майнових інтересів держави спричинене рішенням органу публічної влади, зокрема органу місцевого самоврядування. У справі № 483/448/20[89] прокурор обґрунтував, що інтереси держави були порушені внаслідок прийняття сільською радою незаконного рішення щодо розпорядження земельною ділянкою. За таких обставин Верховний Суд визнав обґрунтованим висновок прокурора про те, що орган, який сам допустив порушення інтересів держави, не може одночасно вважатися належним

суб'єктом їх захисту у тих самих правовідносинах. Зазначене положення має принципове значення для всієї системи представництва майнових інтересів держави, оскільки воно унеможлиблює формальне покладання обов'язку захисту на суб'єкта, дії якого і стали джерелом порушення.

У цьому контексті Велика Палата Верховного Суду сформулювала важливий висновок про альтернативні процесуальні моделі реалізації представницьких повноважень прокурора. Зокрема, прокурор вправі звертатися до суду: по-перше, як самостійний позивач в інтересах держави, визначивши орган публічної влади відповідачем у справі, якщо оскаржується рішення, дія чи бездіяльність цього органу; по-друге, в інтересах держави в особі відповідного органу – у випадках, коли цей орган є стороною правочину або іншим учасником спірних правовідносин, недійсність яких оспорується прокурором. Такий підхід підтверджує, що законодавець і судова практика не пов'язують представницьку функцію прокуратури з жорстко фіксованою моделлю процесуальної участі, а допускають її адаптацію до конкретної конфігурації майнового спору.

Водночас Велика Палата ВС підкреслила, що вибір прокурором процесуальної ролі та складу сторін не є проявом довільності, а підлягає судовій перевірці з погляду відповідності принципам ефективності судового захисту та пропорційності втручання у сферу публічних і приватних інтересів. Така перевірка, однак, не повинна зводитися до формального заперечення права прокурора бути самостійним позивачем, якщо матеріали справи свідчать про наявність реального публічного інтересу та відсутність іншого ефективного механізму його захисту.

Додаткову вагу правовим висновкам у справі № 483/448/20[89] надала обставина підвищеного суспільного (публічного) інтересу, пов'язаного із збереженням захисної смуги Ягорлицької затоки. Верховний Суд фактично визнав, що у справах, де предметом спору є об'єкти, які мають екологічне, природоохоронне або стратегічне значення, майнові інтереси держави виходять за межі суто економічної оцінки. У таких випадках державний

інтерес охоплює також забезпечення екологічної безпеки, збереження природних ресурсів як об'єктів права власності Українського народу та виконання державою своїх конституційних обов'язків щодо охорони довкілля.

У системному зв'язку з раніше сформованими правовими позиціями Великої Палати Верховного Суду щодо субсидіарного характеру прокурорського представництва та критеріїв бездіяльності компетентного органу, постанова від 28 вересня 2022 у справі № 483/448/20 року розширює уявлення про функціональну автономію прокурора у майнових спорах. Вона підтверджує, що субсидіарність не зводиться до обов'язкового залучення певного органу як позивача, якщо саме цей орган є джерелом порушення. За таких умов прокурор реалізує представницьку функцію не замість органу влади, а всупереч його протиправним діям, діючи як процесуальний інструмент відновлення публічного правопорядку [89].

Таким чином, практика Великої Палати Верховного Суду у справі № 483/448/20 [89] логічно доповнює і поглиблює доктрину повноважень прокуратури у сфері захисту майнових інтересів держави. Вона закріплює можливість прокурора виступати самостійним позивачем, уточнює критерії визначення належних відповідачів і підкреслює особливу роль прокуратури у справах із підвищеним суспільним значенням. У сукупності з іншими рішеннями Верховного Суду ця постанова формує цілісну модель прокурорського представництва, у межах якої захист майнових інтересів держави поєднується з принципами ефективності, пропорційності та верховенства права.

У сучасній судовій практиці питання здійснення прокуратурою функції представництва майнових інтересів держави у суді набуває особливої складності у справах, пов'язаних із розпорядженням землями природоохоронного та водного фонду. Це зумовлено як підвищеним суспільним інтересом до охорони довкілля, так і необхідністю суворого дотримання конституційно визначених меж діяльності прокуратури, зокрема

після реформування її функцій та остаточної відмови від інституту «загального нагляду». У цьому контексті доктринально значущими є підходи, сформульовані в окремій думці суддів Великої Палати Верховного Суду у справі № 483/448/20[76], які дозволяють по-новому осмислити співвідношення повноважень прокуратури та спеціально уповноважених органів державної влади у сфері земельних і природоохоронних правовідносин.

Насамперед заслуговує на увагу висновок про те, що сама по собі протиправність рішення органу місцевого самоврядування щодо розпорядження земельною ділянкою не є достатньою підставою для автоматичного здійснення прокурором представництва інтересів держави в суді. Конституційна модель прокуратури, закріплена у статті 131-1 Конституції України, передбачає її участь у цивільному судочинстві лише у виключних випадках і в порядку, визначеному законом. Такий підхід відповідає європейським стандартам, відповідно до яких прокурор поза сферою кримінальної юстиції виконує допоміжну, а не замінювальну функцію щодо інших органів публічної влади.

У цьому зв'язку принципове значення має положення про те, що прокурор не може розглядатися як універсальний суб'єкт захисту публічних інтересів у сфері земельних відносин. Навпаки, пріоритет у здійсненні такого захисту мають профільні органи державної влади, на які законом прямо покладено функції державного нагляду (контролю) та охорони відповідних об'єктів. Зокрема, у правовідносинах, пов'язаних із використанням земель прибережних захисних смуг, земель водного фонду та територій природно-заповідного фонду, такими органами є Державна екологічна інспекція України та Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру. Вони наділені не лише контрольними повноваженнями, а й правом звернення до суду у разі виявлення порушень законодавства з боку органів місцевого самоврядування чи приватних осіб.

Таким чином, твердження про «відсутність компетентного органу», яке іноді обґрунтовує самотійне звернення прокурора з позовом, не може визнаватися переконливим без ретельного аналізу чинного законодавства. Наявність спеціально уповноважених органів державного контролю виключає можливість автоматичного підміщення їх функцій прокуратурою. У цьому аспекті представництво інтересів держави прокурором можливе лише за умови доведення фактичної бездіяльності відповідного органу, тобто встановлення, що такий орган знав або повинен був знати про порушення, але у розумний строк не вжив передбачених законом заходів захисту.

Важливим є також акцент на обов'язковості дотримання прокурором процедури, передбаченої статтею 23 Закону України «Про прокуратуру». Попереднє повідомлення компетентного органу про виявлені порушення не є формальністю, а виступає сутнісним елементом механізму розмежування повноважень між прокуратурою та іншими суб'єктами публічної влади. Невиконання цієї процедури свідчить не лише про порушення процесуальних вимог, але й про ігнорування концептуальної ідеї реформування прокуратури, спрямованої на усунення дублювання контрольних функцій у державі.

Окрема думка також містить важливе теоретичне положення щодо неможливості поєднання в одній особі процесуальних статусів позивача і відповідача [76]. Залучення органу місцевого самоврядування одночасно як суб'єкта, в інтересах якого подано позов, і як відповідача у справі суперечить самій природі цивільного процесуального спору, який передбачає наявність конфлікту між різними суб'єктами. Така ситуація фактично нівелює поняття спору про право та ставить під сумнів саму допустимість судового розгляду.

Не менш значущим є доктринальний підхід до оцінки ефективності обраного способу захисту. Висновок про те, що суд може відмовити в позові виключно з мотивів «неефективності» заявленого способу захисту, піддається обґрунтованій критиці з позицій принципу доступу до правосуддя. Відповідно до статей 6 і 13 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод[44], кожна особа має право на судовий розгляд її

вимог по суті. Відмова у задоволенні позову з формальних підстав, без встановлення факту порушення або непорушення права, фактично позбавляє заінтересовану особу ефективного судового захисту.

Особливу увагу в окремій думці приділено й проблемі втручання у право мирного володіння майном у випадках, коли порушення допущені органами публічної влади [76]. Обґрунтовується позиція, згідно з якою приватна особа, яка набула право оренди земельної ділянки на конкурентних засадах і на підставі рішення органу місцевого самоврядування, має право обґрунтовано розраховувати на законність дій цього органу. Покладення на таку особу обов'язку перевіряти правомірність кожного управлінського рішення суперечить принципу належного урядування та створює непропорційний тягар у правовідносинах між державою і приватною особою.

З огляду на це, втручання у майнові права орендаря без надання компенсації або альтернативного відшкодування не відповідає вимогам статті 1 Першого протоколу до Конвенції та практиці Європейського суду з прав людини щодо дотримання «справедливого балансу» між суспільним інтересом і правами особи. Такий підхід є особливо важливим у контексті земельних правовідносин, де наслідки судових рішень мають довготривалий економічний і соціальний ефект.

Отже, викладені положення дозволяють зробити висновок, що ефективно та конституційно коректне здійснення прокуратурою функції представництва майнових інтересів держави у суді можливе лише за умови суворого дотримання принципу субсидіарності, належного обґрунтування підстав для представництва та поваги до правового статусу інших органів публічної влади. В іншому випадку існує ризик відновлення надмірної ролі прокуратури у сфері цивільних та земельних правовідносин, що суперечить як національній правовій доктрині, так і європейським стандартам верховенства права.

У постанові Великої Палати Верховного Суду від 15 січня 2020 року у справі № 698/119/18 [85] було встановлено підхід, який має самостійне

значення для тлумачення повноважень прокуратури у сфері захисту майнових інтересів держави в земельних правовідносинах, зокрема тоді, коли акт компетентного органу є предметом оскарження. У цій справі прокурор звернувся з позовом в інтересах держави, однак не визначив Головне управління Держгеокадастру у Черкаській області як орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції захисту у спірних правовідносинах, мотивуючи це тим, що зазначений орган виступає одним зі співвідповідачів, а оскарженню підлягає його наказ, прийнятий із порушенням вимог законодавства щодо передання земельної ділянки у користування для ведення фермерського господарства.

Сутність аргументації прокурора полягала у тому, що ситуація, за якої компетентний орган є безпосереднім суб'єктом оспорюваного владного рішення, унеможлиблює його процесуальну участь у справі як позивача в інтересах держави, оскільки це створювало б неприйнятне поєднання в одній особі процесуальних ролей позивача і відповідача. Відповідно прокурор обґрунтував звернення до суду як самотійний позивач саме тим, що у межах конкретних спірних правовідносин відсутній орган, здатний ефективно реалізувати функцію судового захисту інтересів держави: орган, який зазвичай є носієм відповідних повноважень, одночасно є джерелом порушення, а отже не може бути належним суб'єктом, що ініціює судовий захист проти власного акта. Велика Палата Верховного Суду фактично визначила, що така процесуальна конфігурація не зводиться до класичної «бездіяльності» компетентного органу, але може утворювати іншу передбачену законом підставу для прокурорського представництва – ситуацію, близьку за змістом до відсутності органу, уповноваженого здійснювати функції захисту саме у цих спірних правовідносинах. Йдеться не про інституційну відсутність органу як елемента системи публічної адміністрації, а про функціональну відсутність суб'єкта, який здатний бути позивачем у конкретній справі, оскільки компетентний орган позбавлений процесуальної нейтральності та не може діяти як захисник державного

інтересу проти самого себе. Саме тому в межах цієї справи судом було з'ясовано, що прокурор навів і підтвердив належні підстави для представництва інтересів держави, а отже звернувся до суду правомірно як самостійний позивач.

Для теми повноважень прокуратури у сфері захисту майнових інтересів держави цей висновок є принциповим з кількох причин. По-перше, він уточнює, що «відсутність органу» у розумінні статті 23 Закону України «Про прокуратуру» може набувати не лише буквального (орган не створений або не наділений компетенцією), а й функціонально-процесуального змісту, коли орган формально існує і має компетенцію у сфері земельних відносин, однак у конкретному спорі не може бути носієм позовної ініціативи через власну участь як відповідача. По-друге, такий підхід дозволяє забезпечити реальність судового захисту майнових інтересів держави у тих випадках, коли порушення спричинене владним актом самого компетентного органу: інакше держава фактично залишалася б без позивача, здатного запустити механізм судового контролю за законністю розпорядження земельними ресурсами.

Водночас зазначена позиція не заперечує загального принципу субсидіарності прокурорського представництва. Навпаки, вона демонструє, що субсидіарність полягає не у формальній вимозі завжди назвати певний орган «уповноваженим» у позові, а у перевірці того, чи існує в конкретній ситуації первинний публічний суб'єкт, здатний ефективно здійснити захист. Якщо такого суб'єкта немає саме через те, що він є адресатом позовних вимог (і тим самим стороною, яка заподіяла порушення), прокурорське звернення як самостійного позивача постає як процесуально єдиний інструмент відновлення порушеного майнового інтересу держави, насамперед у земельних спорах щодо правомірності передачі ділянок, зміни їх цільового призначення або формування прав на землю з порушенням закону.

Отже, постанова ВП ВС від 15 січня 2020 року у справі № 698/119/18[85] закріплює важливу для дисертаційного дослідження

конструкцію: факт участі компетентного органу як відповідача у справі може свідчити про відсутність належного органу-«позивача» у конкретних спірних правовідносинах, а тому прокурор за умови належного обґрунтування підстав представництва вправі діяти як самостійний позивач в інтересах держави. Зазначене рішення поглиблює розуміння механізмів захисту майнових інтересів держави в умовах, коли порушення походить від самого суб'єкта публічної адміністрації, який у звичайній моделі мав би здійснювати відповідний захист.

У постанові Касаційного господарського суду у складі Верховного Суду від 06 грудня 2023 року у справі № 927/87/19[98] було з'ясовано принципово важливе для доктрини та практики представництва інтересів держави положення, яке безпосередньо стосується меж реалізації повноважень прокуратури у сфері захисту майнових інтересів держави та процесуальної конструкції сторін у господарському судочинстві.

Судом встановлено, що звернення прокурора до суду в інтересах держави в особі Держгеокадастру України із одночасним заявленням позовної вимоги про визнання недійсним та скасування наказу територіального органу цього ж Держгеокадастру України суперечить положенням статті 45 Господарського процесуального кодексу України[20]. Така правова позиція ґрунтується на фундаментальному процесуальному принципі, відповідно до якого позивач і відповідач у справі мають бути різними суб'єктами, а наявність правового спору як передумови здійснення правосуддя є можливою лише за умови протиставлення інтересів різних сторін.

Касаційний господарський суд у складі Верховного Суду виходив із того, що у ситуації, коли прокурор формально виступає від імені держави в особі Держгеокадастру України, а відповідачем визначається територіальний орган того самого центрального органу виконавчої влади, фактично має місце пред'явлення позову державою до самої себе. Незалежно від внутрішньої організаційної відокремленості центрального апарату та його територіальних

органів, вони діють як єдиний суб'єкт публічної влади у системі органів виконавчої влади, а отже не можуть перебувати у процесуальному протистоянні в межах однієї справи. Такий збіг позивача і відповідача унеможливує існування спору про право, що є обов'язковою умовою реалізації судової юрисдикції.

У контексті повноважень прокуратури у сфері захисту майнових інтересів держави дана постанова має особливе значення, оскільки вона чітко окреслює межу між допустимими моделями прокурорського представництва та процесуально неприпустимими конструкціями. Суд фактично визначив, що прокурор не може обирати таку форму представництва, за якої орган, в інтересах якого подається позов, одночасно є джерелом оспорюваного владного акта. У таких випадках представництво інтересів держави «в особі» відповідного органу є внутрішньо суперечливим і не відповідає природі господарського процесу.

Водночас ця позиція логічно узгоджується з раніше сформованими висновками Великої Палати Верховного Суду щодо неможливості поєднання в одній особі процесуальних ролей позивача і відповідача, а також із підходом, відповідно до якого прокурор не може вважатися альтернативним суб'єктом звернення до суду, який довільно підміняє компетентний орган. Навпаки, прокурор повинен коректно визначити модель участі у справі: або діяти як самостійний позивач в інтересах держави у разі відсутності або неможливості належного захисту з боку компетентного органу, або звертатися до суду в інтересах конкретного органу лише за умови, що цей орган не є стороною, яка допустила порушення.

Таким чином, у постанові КГС ВС від 06 грудня 2023 року у справі № 927/87/19 було визначено[98], що неправильно обрана прокурором процесуальна конструкція представництва інтересів держави, яка призводить до збігу позивача і відповідача, є самостійною підставою для висновку про невідповідність позову вимогам процесуального закону. Цей висновок має системне значення для практики захисту майнових інтересів держави,

зокрема у земельних та майнових спорах, і підтверджує необхідність чіткого розмежування ролей органів публічної влади та прокуратури як субсидіарного суб'єкта судового захисту.

Продовжуючи аналіз судової практики щодо меж та умов здійснення прокуратурою повноважень у сфері захисту майнових інтересів держави, доцільно звернутися до правових позицій Великої Палати Верховного Суду, викладених у постанові від 06 липня 2021 року у справі № 991/2169/20 та у постанові від 23 листопада 2021 року у справі № 359/3373/16, які мають концептуальне значення для розуміння природи представництва інтересів держави, зокрема у спорах, пов'язаних із діяльністю державних підприємств.

У постанові Великої Палати Верховного Суду від 06 липня 2021 року у справі № 991/2169/20[82] було послідовно розвинуто доктрину «єдиного суб'єкта» публічних правовідносин, відповідно до якої держава у цивільних, господарських та інших юрисдикційних спорах діє як єдиний носій прав та обов'язків, а органи, через які вона реалізує свої функції, не набувають власної матеріально-правової суб'єктності. Судом встановлено, що у правовідносинах, у які вступає держава, органи державної влади або інші уповноважені суб'єкти не мають самостійних прав та обов'язків, а лише реалізують компетенцію, надану їм законом, з метою представлення інтересів держави у відповідній сфері. Відтак під час судового розгляду фактичною стороною спору є держава, навіть якщо формально стороною у справі визначено конкретний орган або іншу юридичну особу публічного права. Зазначений підхід безпосередньо впливає на оцінку процесуального статусу прокурора, оскільки звернення до суду в інтересах держави не означає множинності самостійних «державних інтересів», пов'язаних з різними органами, а навпаки вимагає з'ясування того, чи існує єдиний публічний інтерес, який потребує судового захисту, та чи є обраний суб'єкт належним носієм владних повноважень у спірних правовідносинах.

Подальший розвиток цієї правової позиції відбувся у постанові Великої Палати Верховного Суду від 23 листопада 2021 року у справі №

359/3373/16[87], яка стосувалася звернення прокурора з позовом в інтересах держави в особі державного підприємства. У цій справі Велика Палата Верховного Суду дала системне тлумачення абзацу третього частини третьої статті 23 Закону України «Про прокуратуру», яким прямо встановлено заборону на здійснення прокурором представництва в суді інтересів держави в особі державних компаній.

Судом було визначено, що зазначена заборона не є формальною чи такою, що підлягає вузькому буквальному тлумаченню, а спрямована на реалізацію конституційної моделі прокуратури як субсидіарного суб'єкта захисту публічних інтересів. Велика Палата Верховного Суду наголосила, що прокурор може звертатися до суду в інтересах держави лише в особі суб'єкта владних повноважень, незалежно від наявності у такого суб'єкта статусу юридичної особи. Водночас державні підприємства, установи та організації, навіть якщо вони перебувають у державній власності, не є суб'єктами владних повноважень у розумінні публічного права, а отже не можуть виступати тією «процесуальною оболонкою», через яку прокурор реалізує функцію представництва інтересів держави.

Велика Палата Верховного Суду з'ясувала, що участь держави у майнових правовідносинах через державне підприємство має приватноправовий характер, оскільки таке підприємство діє на засадах господарської самостійності, самостійно набуває майнові права та обов'язки і не реалізує владно-управлінські функції. За таких умов інтереси державного підприємства, навіть якщо вони опосередковано пов'язані з економічними інтересами держави, не можуть ототожнюватися з «інтересами держави» у публічно-правовому значенні, що є необхідною передумовою для здійснення прокурорського представництва.

У результаті Велика Палата Верховного Суду дійшла висновку про відсутність підстав для представництва прокурором інтересів держави в особі державного підприємства, оскільки такий спосіб звернення до суду суперечить як прямій законодавчій забороні, встановленій абзацом третім

частини третьої статті 23 Закону України «Про прокуратуру», так і загальній логіці розмежування публічно-правових та приватноправових форм участі держави у майнових відносинах [87].

У контексті повноважень прокуратури у сфері захисту майнових інтересів держави наведені постанови мають принципове значення, оскільки вони остаточно закріплюють підхід, відповідно до якого прокурор не може використовувати інститут представництва як універсальний інструмент втручання у будь-які майнові спори за участю суб'єктів державного сектору економіки. Натомість прокурорське представництво обмежується виключними випадками захисту публічних інтересів держави, що реалізуються через суб'єктів владних повноважень, і не поширюється на сферу господарської діяльності державних підприємств, де діють механізми самостійного судового захисту.

Продовжуючи виклад та поглиблюючи аналіз усталеної судової практики щодо обмежень здійснення прокуратурою представницької функції у сфері захисту майнових інтересів держави, необхідно звернутися до постанови Касаційного цивільного суду у складі Верховного Суду від 02 серпня 2023 року у справі № 688/4167/16[101], яка логічно завершує формування відповідного правового підходу та конкретизує його застосування щодо державних господарських об'єднань.

У зазначеній постанові Верховним Судом було встановлено, що звернення прокурора до суду в інтересах держави в особі суб'єкта, який не є органом державної влади і не наділений владно-управлінськими повноваженнями, є таким, що не відповідає вимогам статті 23 Закону України «Про прокуратуру». Судом прямо зазначено, що Концерн «Військторгсервіс», попри те, що він є державним господарським об'єднанням, заснованим на державній власності та функціонує у формі концерну, не набуває статусу суб'єкта владних повноважень і здійснює діяльність у сфері господарських, а не публічно-правових відносин.

Суд з'ясував, що сам факт належності майна або корпоративних прав державі не трансформує відповідну юридичну особу у носія публічної влади. Державні підприємства, господарські об'єднання та інші суб'єкти державного сектору економіки реалізують майнові права та обов'язки на засадах приватного права, самостійно беруть участь у цивільному обороті та несуть відповідальність за результати своєї господарської діяльності. У зв'язку з цим вони мають власні процесуальні механізми захисту своїх прав та законних інтересів і не можуть бути «процесуальними носіями» інтересів держави у розумінні статті 131-1 Конституції України та статті 23 Закону України «Про прокуратуру».

Касаційний цивільний суд у складі Верховного Суду наголосив, що заборона на здійснення прокурором представництва в суді інтересів держави в особі державних компаній, закріплена в абзаці третьому частини третьої статті 23 Закону України «Про прокуратуру», не є ізольованою нормою, а підлягає системному тлумаченню у взаємозв'язку з абзацом першим цієї ж частини. Останній встановлює базову вимогу до суб'єкта, в особі якого прокурор може звертатися до суду, а саме – наявність у нього статусу суб'єкта владних повноважень, незалежно від того, чи має він статус юридичної особи.

Таким чином, Верховний Суд фактично підтвердив, що визначальним критерієм допустимості прокурорського представництва є не форма власності суб'єкта або ступінь контролю з боку держави, а характер функцій, які він здійснює у спірних правовідносинах. Якщо такі функції не мають владно-управлінського змісту і не спрямовані на реалізацію публічного інтересу у сфері публічного адміністрування, звернення прокурора з позовом в інтересах держави в особі відповідного суб'єкта є безпідставним.

У контексті захисту майнових інтересів держави наведена постанова має важливе системоутворююче значення, оскільки вона унеможливорює розширене тлумачення представницької функції прокуратури та її використання для процесуального супроводу майнових спорів державних

підприємств чи господарських об'єднань [101]. Судова практика остаточно закріплює підхід, відповідно до якого інтереси держави як публічного утворення та інтереси суб'єктів господарювання державного сектору не є тотожними, а отже підлягають захисту різними правовими інструментами.

З урахуванням цього, повноваження прокуратури у сфері захисту майнових інтересів держави мають чітко окреслений, виключний характер і реалізуються лише у випадках, коли порушений публічний інтерес держави пов'язаний із діяльністю суб'єкта владних повноважень та не може бути ефективно захищений таким суб'єктом самостійно, що забезпечує баланс між необхідністю захисту суспільно значущих майнових інтересів та дотриманням принципів правової визначеності, субсидіарності прокурорського втручання і розмежування публічно- та приватноправових сфер.

Продовжуючи логіку сформованої Верховним Судом доктрини щодо меж представницької функції прокуратури у сфері захисту майнових інтересів держави, істотне значення має постанова Касаційного господарського суду у складі Верховного Суду від 25 листопада 2021 року у справі № 917/269/21[99], яка остаточно закріплює розмежування між публічними інтересами держави та приватноправовими інтересами юридичних осіб державного і комунального секторів.

У зазначеній постанові КГС ВС встановлено, що на відміну від держави та органів, через які вона реалізує свої владні функції, юридичні особи, які не є такими органами, діють як самостійні суб'єкти права та повноправні учасники цивільних і господарських правовідносин. Суд прямо зазначив, що ні Конституцією України, ні Законом України «Про прокуратуру» не передбачено можливості здійснення прокурором процесуальних або інших дій, спрямованих на захист інтересів юридичних осіб, навіть якщо такі юридичні особи засновані державою або територіальною громадою. Судом було з'ясовано, що до повноважень прокурора не належить представництво в суді державних чи комунальних

підприємств, оскільки такі суб'єкти не є носіями публічної влади і не реалізують владно-управлінські функції.

Касаційний господарський суд наголосив, що інтереси юридичної особи не є тотожними інтересам її засновника або учасника. Відповідно інтереси державного чи комунального підприємства можуть не збігатися з інтересами держави або територіальної громади, які мають статус засновника (вищого органу) такого підприємства. Такий висновок має принципове значення для правозастосування, оскільки він унеможливорює ототожнення будь-якого майнового спору за участю підприємств державної або комунальної форми власності з публічним інтересом держави [99].

У справі № 917/269/21 судом було встановлено, що прокурор фактично обґрунтовував звернення до суду порушенням прав комунального підприємства як суб'єкта господарювання, а не безпосереднім порушенням майнових інтересів територіальної громади в особі органу місцевого самоврядування. За таких обставин КГС ВС дійшов висновку, що звернення прокурора до суду в інтересах держави є безпідставним, оскільки відсутній ключовий елемент представництва – порушення або загроза порушення саме публічного інтересу, який не може бути захищений компетентним органом самостійно [99].

Розвиваючи цей підхід, Касаційний господарський суд у постанові від 14 грудня 2021 року у справі № 917/562/21 додатково з'ясував, що наявність корпоративних відносин між органом місцевого самоврядування та комунальним підприємством виключає існування владних повноважень між ними. Орган місцевого самоврядування, виступаючи як засновник комунального підприємства, реалізує корпоративні, а не владно-управлінські функції. Відтак між таким органом і комунальним підприємством, а також між органом місцевого самоврядування та третіми особами, які вчинили господарське правопорушення, відсутні публічно-владні правовідносини, що могли б обґрунтувати втручання прокурора [99].

Судом встановлено, що реагування на порушення у сфері господарської діяльності, вчинені третіми особами, є обов'язком самого комунального підприємства як суб'єкта господарських відносин, який наділений цивільною та господарською правосуб'єктністю, має власне майно, баланс та процесуальну дієздатність. Залучення прокурора до таких спорів фактично означало б підміну самостійної волі підприємства державно-владним втручанням, що суперечить принципам ринкової економіки, автономії волі суб'єктів господарювання та концепції субсидіарності прокурорського представництва.

Таким чином, у зазначених постановках Верховним Судом послідовно сформульовано та закріплено підхід, відповідно до якого захист майнових інтересів держави прокуратурою можливий виключно у сфері публічно-правових відносин і лише за умови, що носієм порушеного інтересу є держава як публічне утворення, представлена суб'єктом владних повноважень. Якщо ж спір стосується майнових прав юридичної особи – державного чи комунального підприємства – такий спір перебуває у площині приватного права і підлягає вирішенню без залучення прокурора як представника інтересів держави, що остаточно окреслює межі втручання прокуратури у майнові правовідносини та забезпечує системну узгодженість судової практики з конституційною моделлю функціонування прокуратури в Україні.

Крім того, з метою посилення механізмів захисту приватного права та забезпечення стабільності цивільного обороту Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про внесення змін до Цивільного кодексу України щодо посилення захисту прав добросовісного набувача» [112]. Прийняття зазначеного нормативно-правового акта стало наслідком тривалих наукових дискусій та неоднозначної правозастосовної практики щодо співвідношення публічного інтересу держави й територіальних громад із необхідністю гарантування прав осіб, які набули майно правомірно,

добросовісно та за відсутності об'єктивної можливості знати про будь-які порушення при попередньому відчуженні такого майна.

Особливе науково-практичне значення має положення, відповідно до якого витребування нерухомого майна від добросовісного набувача на користь держави чи територіальної громади поставлено законодавцем у залежність від попереднього внесення органом державної влади, органом місцевого самоврядування або прокурором вартості такого майна на депозитний рахунок суду. За своєю юридичною природою таке законодавче нововведення є не лише процесуальним механізмом забезпечення позову чи виконання судового рішення, а насамперед матеріально-правовою гарантією захисту права власності добросовісного набувача.

Запровадження зазначеного механізму свідчить про істотну зміну концептуальних підходів законодавця до розуміння балансу між приватними та публічними інтересами. Тривалий час у національній правозастосовній практиці існувала тенденція пріоритетності захисту інтересів держави, навіть у тих випадках, коли особа набувала нерухоме майно добросовісно, виконала всі передбачені законом вимоги та не мала реальної можливості встановити наявність правових дефектів попередніх правочинів або порушень під час вибуття майна із державної чи комунальної власності. За таких умов ризик негативних наслідків неналежної діяльності державних органів фактично покладався на приватну особу, яка не брала участі у відповідних порушеннях.

Новий законодавчий підхід фактично ґрунтується на принципі правової визначеності та принципі належного урядування, відповідно до яких держава не може перекладати на приватну особу наслідки власних помилок, недоліків функціонування органів публічної влади або недосконалості механізмів державного контролю. У цьому аспекті простежується також узгодженість національного законодавства із підходами практики Європейського суду з прав людини, який неодноразово наголошував, що втручання держави у право власності повинно відповідати критеріям законності, легітимної мети та пропорційності. При цьому досягнення справедливого балансу між

загальним інтересом суспільства та необхідністю захисту фундаментальних прав особи є визначальною умовою допустимості такого втручання.

Отже, встановлення вимоги щодо попереднього внесення вартості майна на депозитний рахунок суду має декілька важливих функціональних аспектів. По-перше, воно спрямоване на забезпечення реального захисту добросовісного набувача від непропорційного втручання у його майнову сферу. По-друге, такий механізм стимулює органи державної влади та місцевого самоврядування до більш відповідального здійснення повноважень у сфері управління та розпорядження публічним майном. По-третє, він мінімізує ризики використання інституту витребування майна як інструменту надмірного втручання у стабільність цивільного обороту.

При цьому відповідні законодавчі зміни можуть породжувати і певні дискусійні аспекти. Зокрема, на практиці можуть виникати питання щодо визначення вартості майна, порядку її оцінки, джерел фінансування відповідних витрат для органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, а також щодо процесуальних наслідків невнесення відповідних коштів на депозитний рахунок суду. Окремого наукового осмислення потребує також питання співвідношення цього механізму із конституційними засадами захисту права власності та принципом рівності всіх форм власності перед законом.

Таким чином, прийняття зазначених законодавчих змін свідчить про поступову трансформацію сучасної правової доктрини у напрямі посилення гарантій захисту добросовісного набувача як учасника цивільних правовідносин та формування більш збалансованого механізму співвідношення приватних і публічних інтересів. За своєю сутністю це є важливим кроком до утвердження принципу правової визначеності, стабільності цивільного обороту та підвищення рівня довіри до держави як гаранта прав і свобод людини.

Подальший розвиток доктринального підходу Верховного Суду до визначення процесуальної ролі прокуратури у справах про захист майнових

інтересів держави відображено у постанові Касаційного цивільного суду у складі Верховного Суду від 12 січня 2022 року у справі № 370/430/14-ц, у якій було уточнено концепцію «фактичного позивача» у спорах, ініційованих в інтересах держави [102].

У зазначеній постанові судом встановлено, що незалежно від того, хто саме формально звертається до суду – орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, або ж прокурор – у судовому процесі держава бере участь у справі як позивач. Відповідний орган, навіть за наявності у нього статусу юридичної особи публічного права, так само як і прокурор, здійснює виключно процесуальні дії, спрямовані на захист інтересів держави, але не набуває самостійного матеріально-правового статусу сторони спору.

Касаційний цивільний суд виходив із того, що держава як публічне утворення є єдиним носієм прав та обов'язків у публічно-правових і частині майнових правовідносин, у які вона вступає. Органи, через які держава реалізує свою волю, не мають власних майнових інтересів у таких спорах, а діють у межах наданої їм компетенції як процесуальні представники держави. Аналогічний функціональний характер має і діяльність прокурора, який, реалізуючи представницьку функцію, не підміняє державу як сторону спору, а лише забезпечує судовий захист її інтересів у випадках, прямо передбачених законом.

Судом з'ясовано, що така правова конструкція має універсальний характер і поширюється на всі види судочинства, зокрема й на цивільне. Визначення в позовній заяві певного органу як позивача або зазначення прокурора як особи, яка звернулася до суду, не змінює сутності спірних правовідносин і не трансформує їх у приватноправовий спір між окремими суб'єктами. Фактичним позивачем у таких справах завжди є держава, а суд, здійснюючи правосуддя, повинен виходити саме з цього при оцінці предмета спору, обсягу доказування та допустимості процесуальних вимог.

У контексті захисту майнових інтересів держави дана правова позиція має принципове значення, оскільки вона унеможлиблює маніпулятивне тлумачення процесуального статусу сторін і підтверджує публічно-правову природу таких спорів. Водночас цей підхід логічно узгоджується з іншими правовими висновками Верховного Суду щодо неможливості представництва прокурором інтересів державних чи комунальних підприємств, які є самостійними суб'єктами права, а також із заборонаю поєднання в одній особі процесуальних ролей позивача і відповідача.

Таким чином, постанова КЦС ВС від 12 січня 2022 року у справі № 370/430/14-ц остаточно закріплює концепцію держави як єдиного фактичного позивача у спорах, поданих в її інтересах, і слугує методологічною основою для правильного визначення меж повноважень прокуратури у сфері судового захисту майнових інтересів держави [102].

Узагальнюючи, можна констатувати, що особливості здійснення функцій прокуратури у системі представництва майнових інтересів держави полягають у її виключному та субсидіарному характері, підвищених стандартах доказування, процесуальній рівності з іншими учасниками судового процесу, необхідності тісної взаємодії з компетентними органами та інтеграції правового й економічного аналізу. Сучасна модель прокурорського представництва у майновій сфері відмовляється від ідеї універсального контролю та трансформується у механізм точкового, обґрунтованого й пропорційного захисту публічних активів. Саме така модель відповідає конституційним засадам, європейським стандартам справедливого суду та потребам держави у забезпеченні ефективної охорони своєї майнової основи в умовах складних соціально-економічних і безпекових викликів.

2.3 Роль прокуратури у представництві майнових територіальних інтересів держави та державних підприємств, установ і суб'єктів господарювання

Сильна територіальна громада є не лише основою місцевого самоврядування, а й важливою сферою майнових інтересів держави, оскільки саме на рівні громади концентрується значний обсяг публічного майна, земельних ресурсів, об'єктів комунальної власності, інфраструктури та бюджетних активів. Належний правовий захист майнової основи територіальних громад має принципове значення для забезпечення економічної спроможності місцевого самоврядування, реалізації публічних функцій, задоволення потреб населення та зміцнення державності загалом. Водночас захист інтересів територіальної громади не може здійснюватися шляхом непропорційного обмеження прав приватних осіб, зокрема добросовісних набувачів майна, оскільки стабільність цивільного обороту та довіра до державної реєстрації прав є невід'ємними складовими правової держави.

Роль прокуратури у представництві майнових інтересів територіальних громад посідає особливе місце у системі механізмів судового захисту публічної власності в Україні. На відміну від представництва інтересів держави в особі органів державної влади, участь прокурора у спорах щодо майна територіальних громад поєднує в собі елементи захисту місцевого публічного інтересу, забезпечення законності у сфері муніципального управління та гарантій конституційного принципу місцевого самоврядування, захисті майна територіальної громади. У сучасних умовах децентралізації, розширення фінансової та майнової автономії громад і водночас зростання ризиків неефективного або протиправного розпорядження комунальними ресурсами питання допустимих меж і форм прокурорського представництва набуває особливої наукової та практичної значущості.

Конституційно-правові засади захисту майнових інтересів територіальних громад визначені статтями 7, 140–143 Конституції України[45], відповідно до яких місцеве самоврядування визнається і гарантується державою, а матеріальною та фінансовою основою його здійснення є, зокрема, рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, земля, природні ресурси, що перебувають у комунальній власності. Територіальна громада визнається первинним суб'єктом місцевого самоврядування, а органи місцевого самоврядування – лише формою реалізації її волі. Звідси випливає, що майнові інтереси територіальної громади за своєю правовою природою мають публічний характер, оскільки пов'язані з реалізацією конституційно гарантованого права населення на самостійне вирішення питань місцевого значення [185;71; 177].

Водночас особливістю правового статусу територіальної громади є відсутність у неї власної процесуальної дієздатності у класичному розумінні. У судових правовідносинах інтереси громади реалізуються через відповідні органи місцевого самоврядування – сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи [122;121]. Саме ці органи наділені повноваженнями щодо володіння, користування і розпорядження комунальним майном, укладення правочинів, прийняття індивідуальних і нормативних актів у майновій сфері та звернення до суду за захистом порушених прав. Така модель, однак, не виключає ситуацій, за яких орган місцевого самоврядування не здійснює або неналежно здійснює захист майнових інтересів громади, або ж сам стає джерелом їх порушення. Саме у таких випадках актуалізується питання ролі прокуратури як субсидіарного суб'єкта судового захисту.

Згідно зі статтею 131-1 Конституції України та статтею 23 Закону України «Про прокуратуру», прокурор здійснює представництво інтересів держави або територіальної громади в суді лише у виключних випадках і в порядку, визначеному законом. Зазначене положення є результатом відмови від радянської моделі «загального нагляду» та переходу до обмеженої, функціонально спеціалізованої ролі прокуратури у позакримінальній сфері.

Представництво майнових інтересів територіальних громад у цьому контексті не є універсальним механізмом виправлення будь-яких порушень у сфері комунальної власності, а розглядається як інструмент точкового втручання, спрямованого на відновлення публічного правопорядку за умови неспроможності або конфлікту інтересів первинного суб'єкта захисту [164, с. 156-160; 162, с. 24-25].

Ключовим принципом, який визначає роль прокуратури у захисті майнових інтересів територіальних громад, є принцип субсидіарності. Його зміст полягає в тому, що прокурор не може підміняти собою орган місцевого самоврядування як основного носія повноважень щодо управління комунальним майном. Первинний обов'язок захисту належить саме раді або її виконавчим органам, які мають як правові інструменти, так і процесуальну можливість звернення до суду. Прокурорське втручання допустиме лише тоді, коли встановлено, що відповідний орган не вживає заходів захисту, діє формально або неефективно, або ж коли його участь у справі як позивача є неможливою з огляду на те, що саме його рішення, дія чи бездіяльність стали джерелом порушення майнових інтересів громади.

У судовій практиці все більшого значення набуває концепція функціональної неспроможності органу місцевого самоврядування як підстави для прокурорського представництва [170]. Йдеться не лише про класичну бездіяльність, тобто повну відсутність будь-яких дій щодо захисту комунального майна, а й про ситуації, коли орган формально реагує на порушення, але обрані ним заходи є очевидно неадекватними, несвоєчасними або такими, що не можуть забезпечити реальне відновлення порушеного права. У майнових спорах це має особливе значення, оскільки зволікання або формальний підхід можуть призвести до втрати майна, ускладнення реституції, виникнення у приватних осіб легітимних очікувань або спливу строків позовної давності.

Окрему групу становлять справи, у яких порушення майнових інтересів територіальної громади спричинене актами самого органу місцевого

самоврядування. Найбільш поширеними є спори щодо незаконного відчуження або передачі в користування земель комунальної власності, прийняття рішень з порушенням спеціальних режимів використання земель водного фонду, прибережних захисних смуг, територій природно-заповідного фонду, приватизації комунального майна, а також укладення правочинів щодо комунального майна з перевищенням повноважень або всупереч інтересам громади. У таких випадках орган місцевого самоврядування не може одночасно виступати і як суб'єкт, в інтересах якого подано позов, і як відповідач у справі, що зумовлює необхідність звернення прокурора до суду як самостійного позивача в інтересах територіальної громади.

Судова практика Верховного Суду у цій частині виходить з того, що формальне існування органу місцевого самоврядування не виключає можливості прокурорського представництва, якщо доведено, що у конкретних правовідносинах він не може бути належним суб'єктом захисту. Такий підхід дозволяє уникнути правового вакууму, за якого територіальна громада фактично позбавлена доступу до судового захисту через конфлікт інтересів або процесуальну неможливість дій з боку органу, що представляє її інтереси [12;86].

Важливою особливістю ролі прокуратури у захисті майнових інтересів територіальних громад є підвищені стандарти доказування. Прокурор зобов'язаний довести не лише факт порушення або загрози вибуття комунального майна, а й наявність публічного інтересу громади, істотність порушення, відсутність ефективного захисту з боку органу місцевого самоврядування та необхідність судового втручання як пропорційного засобу відновлення порушеного балансу. Це відрізняє прокурорське представництво від класичного позову органу місцевого самоврядування і підкреслює його виключний характер.

Важливим етапом у формуванні сучасної судової доктрини щодо ролі прокуратури у представництві майнових інтересів територіальних громад є постанова Великої Палати Верховного Суду від 21 червня 2023 року у справі

№ 905/1907/21 (провадження № 12-1Гс23) [86]. У цьому рішенні Суд не лише підтвердив раніше сформульовані правові позиції щодо меж прокурорського представництва, а й здійснив їх подальшу конкретизацію у сфері використання коштів місцевих бюджетів та діяльності комунальних закладів.

Насамперед Велика Палата Верховного Суду послідовно підтвердила свій усталений підхід до тлумачення абзацу третього частини третьої статті 23 Закону України «Про прокуратуру», яким встановлено заборону на здійснення прокурором представництва в суді інтересів держави в особі державних компаній. Суд наголосив, що ця заборона не має автономного чи ізольованого характеру і повинна застосовуватися у системному зв'язку з абзацом першим частини третьої цієї ж статті, який визначає загальну вимогу до суб'єкта, в особі якого прокурор може звертатися до суду, – наявність у нього статусу суб'єкта владних повноважень незалежно від того, чи має він статус юридичної особи. Таким чином, ключовим критерієм допустимості прокурорського представництва залишається не форма організаційно-правового статусу суб'єкта або джерело фінансування, а характер функцій, які він здійснює у спірних правовідносинах.

У фактичних обставинах цієї справи прокурор звернувся до суду в інтересах держави в особі Черкаської обласної ради та комунального закладу – школи – з вимогою про стягнення коштів із приватного товариства, отриманих за договором постачання природного газу. Обґрунтовуючи позов, прокурор посилався на те, що між школою та постачальником були укладені додаткові угоди з істотним порушенням Закону України «Про публічні закупівлі», які призвели до безпідставного підвищення ціни за одиницю товару та, як наслідок, до неефективного і нераціонального використання коштів обласного бюджету [130]. У такий спосіб, на думку прокурора, було порушено публічний інтерес, пов'язаний із використанням бюджетних ресурсів територіальної громади.

Велика Палата Верховного Суду чітко розмежувала процесуальні та матеріально-правові ролі суб'єктів, залучених до спірних правовідносин. Суд

дійшов висновку, що комунальний заклад – школа – у відносинах щодо розрахунків із постачальником природного газу виступає не як суб'єкт владних повноважень, а як сторона зобов'язальних правовідносин приватноправового характеру. Незважаючи на статус розпорядника бюджетних коштів, школа реалізує договірні права та обов'язки на рівних засадах з іншими учасниками цивільного обороту і не здійснює владно-управлінських функцій щодо контрагента. За таких умов Велика Палата обґрунтовано констатувала відсутність підстав для представництва прокурором інтересів держави в особі комунального закладу, що повністю узгоджується з попередніми висновками Суду про недопустимість ототожнення інтересів держави або територіальної громади з інтересами комунальних підприємств чи установ [86].

Водночас принципово важливим для теми ролі прокуратури у представництві майнових інтересів територіальних громад є інший аспект цієї постанови. Велика Палата Верховного Суду наголосила, що використання коштів місцевого бюджету становить суспільний інтерес і стосується прав та законних інтересів широкого кола осіб – мешканців відповідної територіальної громади. Раціональне, законне та ефективне використання бюджетних коштів є складовою майнових інтересів територіальної громади, а забезпечення такого використання належить до основних завдань органів місцевого самоврядування як суб'єктів владних повноважень.

У цьому контексті Суд звернув увагу на особливу роль Черкаської обласної ради як засновника комунального закладу, власника його майна та органу, відповідального за затвердження і контроль виконання обласного бюджету. Саме на обласну раду покладено обов'язок здійснювати контроль за законністю та ефективністю використання бюджетних коштів підпорядкованими їй комунальними закладами, у тому числі шляхом реагування на факти укладення незаконних або економічно необґрунтованих договорів. Неefективне витрачання бюджетних коштів комунальним

закладом, який перебуває у сфері управління ради, потенційно порушує майнові інтереси всієї територіальної громади області, а отже має публічно-правовий характер. Саме тому Велика Палата Верховного Суду дійшла висновку, що Черкаська обласна рада є належним суб'єктом, в особі якого прокурор може здійснювати представництво інтересів держави (у їх складовій – інтересів територіальної громади), пов'язаних із законним та ефективним використанням коштів обласного бюджету. Такий підхід демонструє послідовну логіку Суду: прокурор не захищає інтереси комунального закладу як сторони договору, але може втручатися у спір за наявності ознак порушення публічного майнового інтересу територіальної громади, носієм якого є відповідна рада як суб'єкт владних повноважень [86].

Окремої уваги заслуговує висновок Великої Палати щодо передчасності позиції судів попередніх інстанцій, які відмовили у відкритті провадження з мотивів відсутності у прокурора повноважень на представництво інтересів держави в особі обласної ради. ВП ВС підкреслила, що такі висновки були зроблені без належного дослідження дотримання прокурором процедури, передбаченої статтею 23 Закону України «Про прокуратуру», зокрема без з'ясування того, чи звертався прокурор до обласної ради з вимогою самостійно вжити заходів захисту та чи мала місце бездіяльність цього органу після отримання відповідного звернення. Таким чином, Суд акцентував, що питання наявності або відсутності підстав для прокурорського представництва не може вирішуватися абстрактно, а потребує ретельної оцінки конкретних фактичних обставин і поведінки компетентного органу.

З огляду на це, постанова Великої Палати Верховного Суду від 21 червня 2023 року у справі № 905/1907/21 має системоутворююче значення для розуміння ролі прокуратури у представництві майнових інтересів територіальних громад [86]. Вона підтверджує, що прокурор не є представником комунальних закладів або підприємств, але водночас може виступати процесуальним інструментом захисту публічного майнового

інтересу громади у випадках, коли йдеться про порушення бюджетної дисципліни та неефективне використання комунальних ресурсів, а орган місцевого самоврядування не реалізує або неналежно реалізує свої захисні повноваження. Такий підхід узгоджується з принципами субсидіарності, пропорційності та верховенства права і чітко окреслює місце прокуратури у системі публічно-правового захисту майнової основи місцевого самоврядування. Процесуальна роль прокурора у таких справах ґрунтується на принципі рівності сторін. Він діє як учасник процесу, підпорядкований загальним правилам цивільного, господарського або адміністративного судочинства, не користується процесуальними привілеями і не звільняється від обов'язку доказування. Така модель відповідає стандартам справедливого суду та практиці Європейського суду з прав людини, який послідовно наголошує на недопустимості створення процесуальної переваги держави або органів публічної влади у спорах із приватними особами.

Вагоме значення для формування єдиної судової доктрини щодо ролі прокуратури у представництві майнових інтересів територіальних громад має постанова Касаційного цивільного суду у складі Верховного Суду від 10 лютого 2023 року у справі № 206/1198/19 [103]. У цьому рішенні Суд чітко підтвердив принципову можливість звернення прокурора до суду з позовними вимогами, спрямованими на захист прав та законних інтересів територіальної громади, обґрунтувавши це тим, що інтереси територіальної громади є складовою частиною інтересів держави як публічного утворення.

Касаційний цивільний суд виходив із конституційної природи місцевого самоврядування та його нерозривного зв'язку з державою як носієм публічної влади. Суд наголосив, що відповідно до статей 7, 140–143 Конституції України територіальна громада є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, а держава гарантує її право на самостійне вирішення питань місцевого значення, у тому числі у сфері володіння, користування та розпорядження комунальним майном. Звідси випливає, що порушення майнових прав територіальної громади не має суто локального або

приватного характеру, а зачіпає публічний інтерес, пов'язаний із реалізацією конституційних засад організації публічної влади.

У постанові Верховний Суд прямо вказав, що інтереси територіальної громади не можуть розглядатися ізольовано від інтересів держави, оскільки держава виступає гарантом місцевого самоврядування та несе відповідальність за забезпечення належного функціонування його матеріальної і фінансової основи. Саме тому захист прав територіальної громади, зокрема у сфері комунальної власності або використання бюджетних коштів, є складовою ширшого публічного інтересу держави. Такий підхід має принципове значення для обґрунтування процесуальної легітимації прокурора у відповідних категоріях справ.

Разом із тим Касаційний цивільний суд у складі Верховного Суду підкреслив, що визнання інтересів територіальної громади частиною інтересів держави не означає автоматичного або безумовного права прокурора на звернення до суду у будь-якому спорі, пов'язаному з комунальним майном. Реалізація прокурором представницької функції й надалі підпорядковується вимогам статті 23 Закону України «Про прокуратуру», зокрема принципу виключності та субсидіарності такого представництва. Прокурор зобов'язаний довести, що орган місцевого самоврядування, який за загальним правилом є належним суб'єктом захисту інтересів територіальної громади, не здійснює або неналежно здійснює свої повноваження, або що існують інші об'єктивні перешкоди для ефективного судового захисту з його боку.

У цьому контексті постанова від 10 лютого 2023 року логічно узгоджується з правовими позиціями Великої Палати Верховного Суду щодо субсидіарного характеру прокурорського представництва та недопустимості підміни органів місцевого самоврядування прокуратурою. Суд фактично підтвердив, що прокурор у справах про захист майнових інтересів територіальних громад виступає не як «універсальний контролер» у сфері комунальної власності, а як процесуальний механізм відновлення публічного

правопорядку у випадках інституційної неспроможності або бездіяльності первинного носія відповідних повноважень.

Значущим є й те, що Касаційний цивільний суд у складі Верховного Суду у цій постанові акцентував увагу на публічно-правовій природі спорів, пов'язаних із порушенням прав територіальної громади. Така природа зумовлює підвищені стандарти обґрунтування позовних вимог і вимагає від суду оцінювати не лише формальну законність дій чи правочинів, а й їх вплив на матеріальну основу місцевого самоврядування, економічні інтереси громади та баланс між публічними і приватними інтересами [103].

Отже, постанова Касаційного цивільного суду у складі Верховного Суду від 10 лютого 2023 року у справі № 206/1198/19 має важливе доктринальне значення для розуміння ролі прокуратури у представництві майнових інтересів територіальних громад. Вона закріплює базове положення про те, що інтереси територіальної громади є складовою інтересів держави, а відтак можуть бути предметом прокурорського представництва, за умови дотримання конституційно визначених меж і процедур. Цей висновок слугує методологічною основою для подальшого розвитку судової практики та забезпечує узгодженість між принципом автономії місцевого самоврядування і необхідністю ефективного захисту публічних майнових інтересів [103].

Особливе значення для розуміння ролі прокуратури має розмежування майнових інтересів територіальної громади та інтересів комунальних підприємств [1]. Судова практика виходить з того, що комунальні підприємства є самостійними суб'єктами господарювання, які діють на засадах приватного права і мають власні процесуальні механізми захисту. Порушення їхніх майнових прав не тотожне порушенню майнових інтересів громади як публічного утворення. Відтак прокурор не вправі здійснювати представництво в інтересах комунальних підприємств, якщо спір не пов'язаний безпосередньо з порушенням публічного інтересу громади в особі органу місцевого самоврядування.

У контексті реформи децентралізації роль прокуратури у захисті майнових інтересів територіальних громад набуває додаткового виміру. З одного боку, розширення повноважень і ресурсної бази громад передбачає зростання їхньої відповідальності за ефективне управління комунальним майном та самостійний судовий захист. З іншого боку, збільшення обсягу комунальних активів і складність правового регулювання створюють підвищені ризики зловживань, помилок або корупційних практик на місцевому рівні. У таких умовах прокурорське представництво виконує компенсаторну та превентивну функції, спрямовані на мінімізацію втрат публічної власності та забезпечення законності у сфері муніципального управління, не підміняючи при цьому автономію місцевого самоврядування.

В умовах воєнного стану значення захисту майнових інтересів територіальних громад істотно зростає. Йдеться не лише про збереження комунальних земель, об'єктів критичної інфраструктури та майна, що використовується для забезпечення життєдіяльності населення, розміщення внутрішньо переміщених осіб чи задоволення оборонних потреб, а й про належний правовий захист об'єктів, обмежених у цивільному обороті. До таких об'єктів, зокрема, належать захисні споруди цивільного захисту, гідротехнічні споруди, а також об'єкти культурної спадщини, які мають підвищене публічне, соціальне, безпекове та історико-культурне значення. У таких категоріях справ прокурорське представництво поєднує майновий, публічний і безпековий виміри, що вимагає особливо ретельної оцінки законності мети втручання у приватні права, його необхідності, обґрунтованості та пропорційності.

Отже, роль прокуратури у представництві майнових інтересів територіальних громад полягає не у заміщенні органів місцевого самоврядування, а у забезпеченні ефективного судового захисту публічних майнових благ у виключних ситуаціях інституційної неспроможності, конфлікту інтересів або істотної загрози комунальній власності. Така роль відповідає конституційній моделі прокуратури, принципам субсидіарності та

пропорційності, а також європейським стандартам верховенства права, водночас забезпечуючи реальний захист майнової основи місцевого самоврядування як необхідної умови його автономії та сталого розвитку.

Однією з ключових новел конституційно-правової трансформації прокуратури в Україні стало суттєве обмеження її повноважень у сфері представництва інтересів держави в суді, зокрема щодо участі у майнових спорах за участю державних підприємств, установ та інших суб'єктів господарювання. Закон України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1997-VII, який набрав чинності 15 липня 2015 року, закріпив принципово нову модель прокурорського представництва, остаточно відмовившись від практики ототожнення інтересів держави з інтересами будь-якого суб'єкта державного сектору економіки.

Нормативним вираженням цієї концепції є абзац третій частини третьої статті 23 Закону України «Про прокуратуру» [128], яким прямо заборонено здійснення прокурором представництва в суді інтересів держави в особі державних компаній. Зміст цієї заборони у поєднанні з абзацом першим частини третьої цієї ж статті, який вимагає, щоб суб'єкт, в особі якого прокурор звертається до суду, був суб'єктом владних повноважень, сформував чіткий критерій допустимості прокурорського втручання: вирішальним є не форма власності чи підпорядкування, а характер функцій, які суб'єкт здійснює у спірних правовідносинах.

Судова практика Верховного Суду послідовно розвиває цей підхід, виходячи з розмежування публічно-правових та приватноправових форм участі держави у майнових відносинах. Державні підприємства, установи, організації та інші суб'єкти господарювання, навіть якщо вони перебувають у державній власності або фінансуються з бюджету, у цивільних та господарських правовідносинах діють як самостійні учасники приватного обороту, наділені власною правосуб'єктністю, майном, балансом та процесуальною дієздатністю. Відповідно, їхні майнові інтереси не є тотожними інтересам держави як публічного утворення.

Показовою у цьому контексті є правова позиція Верховного Суду у справі № 910/4017/24[96], у якій розглядалося питання звернення прокурора з позовом в інтересах держави в особі військової частини. Суд дійшов висновку, що прокурор фактично звернувся до суду не для захисту публічного інтересу держави, а в інтересах суб'єкта господарювання поза межами відносин представництва, що суперечить вимогам статті 23 Закону України «Про прокуратуру». Верховний Суд підкреслив, що військова частина за своєю організаційно-правовою формою є державною установою, а не органом державної влади, і у спірних правовідносинах вона діяла як господарюючий суб'єкт, а не як суб'єкт владних повноважень. За таких умов пред'явлення позову в інтересах цієї установи є неправомірним та виходить за межі повноважень прокурорського представництва, що обґрунтовує залишення позову без розгляду. Водночас Верховний Суд у справі № 910/4017/24 чітко розмежував процесуально допустимі моделі захисту, вказавши, що прокурор не позбавлений можливості звернутися до суду в інтересах держави в особі центрального органу виконавчої влади або органу військового управління як суб'єктів владних повноважень, навіть якщо кінцевим бенефіціаром відновлення порушеного права є військова частина. Такий підхід підтверджує, що заборона представництва інтересів державних установ не є абсолютною, а спрямована на недопущення підміни прокурором самостійної процесуальної волі господарюючих суб'єктів [96].

Аналогічні висновки простежуються у справі № 916/683/22[96], яка стосувалася спроби прокурора захистити інтереси держави шляхом оскарження передачі земель державної власності у комунальну власність та повернення їх у постійне користування НААН України і державного підприємства. Господарський суд Одеської області, а згодом і апеляційний суд, дійшли висновку, що обраний прокурором суб'єкт представництва – Фонд державного майна України[133] – не є органом, уповноваженим державою на захист її інтересів у спірних правовідносинах, а держава як така не була постійним користувачем спірних земельних ділянок. Натомість таким

користувачем виступало державне підприємство, в інтересах якого прокурор не вправі звертатися до суду.

Постанова Верховного Суду від 29 січня 2025 року у справі № 916/683/22[96], залишивши у силі відмову в позові, додатково акцентувала увагу на проблемі належного способу захисту. Суд наголосив, що всі заявлені прокурором вимоги, спрямовані на скасування наказів, актів приймання-передачі та рішень державних реєстраторів, не є належними способами захисту права власності держави. За умови реєстрації права власності за іншою особою єдиним ефективним способом захисту є віндикаційна вимога про витребування майна, яка прокурором заявлена не була. Обрання неналежного способу захисту суд визнав самостійною підставою для відмови в позові.

Зазначені правові позиції Верховного Суду мають принципове значення для розуміння меж прокурорського представництва. Вони підтверджують, що прокурор не може використовувати інститут представництва інтересів держави для процесуального супроводу спорів, фактичним носієм інтересу в яких є державне підприємство, установа чи інший суб'єкт господарювання, навіть якщо такий суб'єкт діє у сфері управління стратегічними активами або користується особливо цінними землями. У таких випадках захист майнових прав має здійснюватися самим суб'єктом господарювання або відповідним органом публічної влади, якщо йдеться про порушення публічного інтересу.

Правова позиція, викладена у постанові Касаційного цивільного суду у складі Верховного Суду від 26 травня 2021 року у справі № 159/2380/17[104], має суттєве значення для розуміння процесуальної ролі прокуратури у представництві майнових інтересів держави та територіальних громад. Суд дійшов висновку, що незгода суду з обґрунтуванням прокурора щодо підстав представництва інтересів держави, наведеним у позовній заяві відповідно до вимог частини сьомої статті 23 Закону України «Про прокуратуру», так само як і ненадання прокурором доказів відсутності органів державної влади, уповноважених здійснювати захист відповідних інтересів у спірних

правовідносинах, не може розцінюватися як процесуальна підстава для залишення позовної заяви без розгляду. Аналогічний підхід застосовується і до тлумачення вимог статті 175 ЦПК України[164] в редакції, чинній на момент ухвалення відповідних судових рішень.

Крім того, Верховний Суд звернув увагу на специфіку так званого процесуального несумісництва, яке виникає у випадках, коли прокурор визначає орган, уповноважений державою здійснювати функції у спірних правовідносинах, але водночас заявляє позов до цього ж органу як до відповідача – юридичної особи. За таких умов прокурор наділяється правом безпосереднього звернення до суду з відповідним позовом. Наявність зазначеного процесуального конфлікту, а також відсутність іншого компетентного органу чи факт нездійснення або неналежного здійснення таким органом або іншим суб'єктом владних повноважень своїх функцій, звільняє прокурора від обов'язку доводити, що ним було попередньо повідомлено відповідні органи про необхідність самостійного захисту майнових інтересів держави або територіальної громади.

Таким чином, представництво інтересів держави прокурором у суді має допоміжний (субсидіарний) характер, оскільки пріоритет у здійсненні судового захисту належить відповідним органам державної влади або органам місцевого самоврядування, які зобов'язані самостійно реалізовувати надані їм повноваження щодо захисту майнових інтересів держави та територіальних громад. Участь прокурора у такому захисті допускається лише за наявності порушення або реальної загрози порушення інтересів держави та за умови настання визначених законом підстав.

Законодавець і судова практика виокремлюють два виняткові випадки, за яких прокурор набуває повноважень на здійснення представництва інтересів держави у суді: по-перше, якщо уповноважений орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень не здійснює або здійснює неналежним чином захист таких інтересів у відповідних спірних правовідносинах; по-друге, за відсутності

органу, до компетенції якого віднесено повноваження щодо захисту законних інтересів держави у конкретних правовідносинах.

Актуалізація зазначеного підходу простежується і у зв'язку з передачею на розгляд Великої Палати Верховного Суду справи № 925/1133/18[91], у якій порушено питання щодо наявності або відсутності підстав для здійснення прокурором представництва інтересів держави як самостійним позивачем у ситуації процесуального конфлікту. Йдеться, зокрема, про випадок, коли один із органів, уповноважених здійснювати функції держави у спірних правовідносинах, визначений прокурором як відповідач, тоді як інший компетентний (контролюючий) орган не залучений до участі у справі як позивач. Вказане свідчить про складність визначення меж субсидіарної ролі прокуратури та необхідність формування єдиних підходів до оцінки підстав прокурорського представництва у майнових спорах.

Важливе значення для визначення особливостей реалізації прокурором повноважень у майнових та земельних правовідносинах має правова позиція Великої Палати Верховного Суду, викладена у постанові від 17 жовтня 2018 року у справі № 362/44/17 [93]. У ній наголошено, що на віндикаційні позови, заявлені державою або територіальними громадами в особі відповідних органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, поширюється загальна позовна давність. Таким чином, сам публічний характер суб'єкта права власності не зумовлює застосування спеціальних правил щодо строків судового захисту.

Дотримуючись принципу процесуальної визначеності та прагнучи забезпечити належний баланс між публічними й приватними інтересами у сфері захисту права власності, Верховною Радою України 9 січня 2025 року було внесено зміни до статті 388 Цивільного кодексу України. Вказані законодавчі нововведення мають важливе концептуальне та практичне значення, оскільки спрямовані на усунення правової невизначеності щодо часових меж реалізації державою та територіальними громадами права на витребування майна від добросовісного набувача [124].

Зокрема, законодавцем додатково визначено темпоральні межі (граничні строки) звернення до суду держави та територіальної громади з відповідними вимогами про витребування майна, що спрямовано на забезпечення стабільності цивільного обороту та реалізацію принципу правової визначеності як складової верховенства права. Фактично законодавець виходив із необхідності запобігти ситуаціям, коли невизначеність у часі щодо можливості пред'явлення відповідних вимог створює для учасників цивільних правовідносин стан тривалої правової невизначеності та ставить під сумнів стабільність набутого права власності.

Поряд із цим законодавчими змінами встановлено чіткий перелік об'єктів майна, на які відповідні обмеження не поширюються. Такий підхід зумовлений особливим правовим режимом окремих категорій майна, що мають підвищене публічне значення та безпосередньо пов'язані із забезпеченням суспільних, державних і безпекових інтересів. Ідеться, зокрема, про об'єкти, які мають стратегічне значення для функціонування держави та територіальних громад, перебувають під спеціальним режимом охорони або обмежені у цивільному обороті.

Науково-правове значення таких змін полягає у тому, що законодавець фактично здійснив спробу нормативного узгодження двох фундаментальних цінностей сучасної правової системи – гарантування непорушності права приватної власності та забезпечення ефективного захисту майнових інтересів держави і територіальних громад. У цьому контексті закріплення чітких часових меж і винятків із загального правила слугує важливим інструментом забезпечення передбачуваності правозастосовної діяльності та формування єдиної судової практики.

Велика Палата Верховного Суду виходить з того, що у випадках, коли у передбачених законом ситуаціях із позовом до суду звертається прокурор в інтересах держави від імені органу, уповноваженого здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах, перебіг позовної давності слід обчислювати з моменту, коли про порушення права або про особу, яка його

порушила, довідався чи міг довідатися саме такий уповноважений орган. Водночас цей підхід було конкретизовано з урахуванням субсидіарної ролі прокуратури.

Зокрема, Велика Палата Верховного Суду визнала, що початок перебігу позовної давності пов'язується з моментом обізнаності прокурора у двох виняткових випадках: по-перше, якщо прокурор дізнався або мав об'єктивну можливість дізнатися про порушення чи загрозу порушення інтересів держави, а також про особу порушника раніше, ніж відповідний уповноважений орган (зокрема, у межах кримінального провадження, під час здійснення прокурорської перевірки тощо); по-друге, якщо прокурор звертається до суду за відсутності органу державної влади, органу місцевого самоврядування чи іншого суб'єкта владних повноважень, до компетенції якого віднесено захист таких інтересів. Такий підхід спрямований на запобігання зловживанню правом на судовий захист та забезпечення балансу між публічними і приватними інтересами.

Подальший розвиток зазначених правових позицій простежується у постанові Великої Палати Верховного Суду від 12 червня 2019 року у справі № 487/10128/14-ц[84], яка стосується захисту прав держави та територіальних громад на землі водного фонду. Суд підкреслив, що набуття громадянами або юридичними особами права приватної власності на землі водного фонду всупереч вимогам Земельного кодексу України є неможливим, оскільки правовий режим таких земель виключає виникнення приватного власника, за винятком спеціально передбачених законом випадків, зокрема визначених статтею 59 Земельного кодексу України.

У зв'язку з цим Велика Палата Верховного Суду дійшла висновку, що самовільне зайняття земельної ділянки водного фонду з порушенням вимог земельного та водного законодавства слід кваліфікувати як порушення права власності, не пов'язане з позбавленням володіння. За таких обставин вимога про зобов'язання повернути земельну ділянку має характер негативного позову, який може бути заявлений протягом усього часу тривання порушення.

Власник земель водного фонду – держава або відповідна територіальна громада – вправі вимагати усунення порушень права власності, у тому числі шляхом оскарження рішень органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, договорів та інших правочинів, а також шляхом витребування земельної ділянки з незаконного користування.

Питання представництва прокурорами інтересів держави у суді було врегульоване як чинним законодавством (стаття 23 Закону України «Про прокуратуру»), так і попереднім нормативним актом (стаття 36¹ Закону України «Про прокуратуру» 1991 року) [129]. Порівняльний аналіз відповідних положень свідчить, що чинний Закон більш детально визначає особливості здійснення прокурором представницьких функцій. Водночас системне тлумачення цих норм у взаємозв'язку з положеннями процесуального законодавства дає підстави стверджувати про відсутність вичерпного та чіткого переліку випадків, за яких прокурор вправі здійснювати представництво інтересів держави в суді.

Зазначена нормативна невизначеність тривалий час знаходила своє відображення у судовій практиці. Протягом значного періоду суди констатували наявність виключної правової проблеми, пов'язаної з визначенням підстав здійснення прокурорами представництва інтересів держави. До основних причин такої ситуації слід віднести неоднорідність правових позицій Верховного Суду у складі різних касаційних юрисдикцій (господарської, цивільної та адміністративної), а також фрагментарний характер розкриття відповідних питань у судових рішеннях. Сукупність цих факторів зумовила передачу у жовтні 2019 року на розгляд Великої Палати Верховного Суду справи з метою вирішення виключної правової проблеми у сфері прокурорського представництва.

У травні 2020 року (з оприлюдненням тексту постанови у липні того ж року) Велика Палата Верховного Суду у справі № 912/2385/18 сформулювала узагальнену правову позицію щодо застосування статті 23 Закону України «Про прокуратуру» [92]. При цьому Суд не лише розвинув і доповнив наявні

правові висновки касаційних судів, але й підтвердив усталені підходи, відповідно до яких представництво прокурором інтересів держави у суді є допустимим виключно за умови, що компетентний орган не здійснює або неналежним чином здійснює захист таких інтересів, або якщо відповідний орган взагалі відсутній. Водночас Велика Палата акцентувала увагу на обов'язку прокурора доводити наявність підстав для представництва, а суду – здійснювати перевірку таких підстав у кожному конкретному випадку.

Важливе значення для вирішення виключної правової проблеми мають і нові правові висновки Великої Палати Верховного Суду. Зокрема, Суд визначив, що критерієм бездіяльності компетентного органу є ситуація, за якої такий орган знав або повинен був знати про порушення інтересів держави, мав відповідні повноваження для їх захисту, проте не звернувся до суду у розумний строк. При цьому оцінка розумності строку звернення має здійснюватися з урахуванням конкретних обставин справи, зокрема потреби у невідкладному судовому захисті інтересів держави, ризику впливу позовної давності або можливості подальшого відчуження майна, що незаконно вибуло з державної власності. Крім того, Велика Палата Верховного Суду наголосила на обов'язку прокурора попередньо повідомити компетентний орган про необхідність вжиття заходів щодо захисту інтересів держави. За умови дотримання цього обов'язку та відсутності звернення компетентного органу до суду протягом розумного строку після отримання повідомлення, такі обставини визнаються достатніми для підтвердження підстав здійснення прокурором представництва інтересів держави у суді.

Незважаючи на те, що зазначені правові висновки активно застосовуються судами всіх інстанцій, судова практика свідчить про те, що прокурори не завжди належним чином враховують сформульовані підходи, наслідком чого стає залишення їхніх позовних заяв без руху. Найпоширенішими підставами для цього є недолучення доказів, які підтверджують бездіяльність компетентного органу або відсутність такого органу, а також ненадання доказів направлення відповідному органу

повідомлення про необхідність захисту інтересів держави. Окремо фіксуються випадки залишення без розгляду апеляційних і касаційних скарг у зв'язку з їх підписанням прокурорами, які не наділені відповідними процесуальними повноваженнями.

У цілому можна констатувати, що особливості здійснення прокурором представництва інтересів держави у суді значною мірою врегульовані практикою Великої Палати Верховного Суду та судів касаційних інстанцій. Водночас значна кількість процесуальних рішень про залишення позовів прокуратури без руху свідчить або про формальний підхід прокурорів до підтвердження наявності підстав для представництва, або про спроби участі у судових спорах за відсутності таких підстав.

Окремої уваги потребує проблема представництва прокурорами інтересів держави в особі державних підприємств. Формальний аналіз положень Закону України «Про прокуратуру», які встановлюють заборону на таке представництво, може створювати уявлення про його абсолютну неможливість. Проте судова практика засвідчила наявність різних підходів, зокрема у зв'язку з відсутністю законодавчо закріпленого визначення поняття «державна компанія». У більшості випадків суди відмовляли у допуску прокурорів до участі у таких справах або залишали відповідні позови без розгляду, однак траплялися і протилежні підходи.

Зазначену проблему було вирішено у постанові Великої Палати Верховного Суду від 6 липня 2021 року у справі № 911/2169/20[82], у якій Суд дійшов висновку про неможливість представництва прокурором інтересів держави в особі державних підприємств, якщо такі підприємства не наділені статусом суб'єктів владних повноважень. При цьому Велика Палата Верховного Суду наголосила, що суди не повинні з'ясовувати організаційно-правову форму суб'єкта, в інтересах якого звертається прокурор, з метою штучного обґрунтування наявності підстав для представництва.

Викладені правові висновки слід оцінювати як такі, що спрямовані на запобігання підміні процесуальної волі державних підприємств прокурорами,

які, виступаючи стороною у справі, фактично розпоряджаються їхніми процесуальними правами. У цьому контексті належна перевірка судами підстав для представництва прокурором інтересів держави має ключове значення для забезпечення балансу між ефективним захистом публічних інтересів та дотриманням принципу субсидіарності прокурорської діяльності. Прокурор не може розглядатися як альтернативний суб'єкт звернення до суду чи замінювати належний компетентний орган, однак водночас судовий захист інтересів держави має бути своєчасним, ефективним і позбавленим як надмірного формалізму, так і необґрунтованого розширення повноважень прокуратури.

У підсумку можна констатувати, що сучасна судова практика сформувала чітку і послідовну доктрину: інтереси держави як публічного утворення не ототожнюються з інтересами суб'єктів державного сектору економіки, а прокурорське представництво обмежується виключно сферою публічно-правових відносин, у яких носієм порушеного інтересу є держава в особі суб'єкта владних повноважень. Такий підхід забезпечує баланс між необхідністю захисту суспільно значущих майнових інтересів і дотриманням принципів автономії волі, правової визначеності та субсидіарності втручання прокуратури у майнові правовідносини.

Висновки до розділу II

1. Встановлено, що сучасна модель повноважень прокуратури у сфері захисту майнових інтересів держави сформована як наслідок відмови від доктрини загального нагляду та переходу до конституційно обмеженого, функціонально визначеного представництва. Визначено, що після конституційних змін 2016 року представництво інтересів держави в суді набуло характеру виключного механізму, який застосовується не як типовий спосіб реагування на порушення у майновій сфері, а як субсидіарний запобіжник, що активізується лише за наявності дефекту первинного захисту

з боку компетентного органу. У цьому контексті з'ясовано, що прокурорська процесуальна ініціатива є легітимною не сама по собі, а лише за умови доведення комплексу взаємопов'язаних обставин: наявності державного інтересу, факту чи загрози його порушення, а також неспроможності, неналежності або бездіяльності уповноваженого суб'єкта владних повноважень.

Встановлено, що нормативною основою представницької діяльності є ч. 4 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру», яка визначає процесуальний фільтр допуску прокурора до судового захисту є: попереднє повідомлення компетентного органу або особи та необхідність судового підтвердження підстав представництва. З'ясовано, що судова практика послідовно підтримує підхід, за яким недотримання цього фільтра має процесуальні наслідки (зокрема, у цивільному процесі – залишення заяви без руху та повернення), що унеможлиблює перетворення прокурорського представництва на «звичайний» інструмент участі держави у майнових спорах.

Ключовим у доктринальному та практичному вимірі є те, що визначено: прокурор не є «альтернативним позивачем», а його роль у майнових правовідносинах є похідною від збою у функціонуванні органу-«первинного захисника». Саме тому з'ясовано, що у постанові Великої Палати Верховного Суду від 26.05.2020 року у справі № 912/2385/18 бездіяльність компетентного органу розкрито як невжиття будь-яких заходів упродовж розумного строку після того, як органу стало відомо або повинно було стати відомо про загрозу чи порушення інтересів держави. При цьому встановлено, що «розумність строку» має оціночний характер і визначається з урахуванням ризиків спливу позовної давності, можливості подальшого відчуження майна, значущості порушення, імовірності невідворотних наслідків та об'єктивних перешкод для звернення органу до суду. Відтак визначено, що прокурору достатньо виконати процедуру повідомлення за ст. 23 Закону; відсутність відповіді органу або неможливість з'ясувати причини

незвернення не нівелює обґрунтованість прокурорського позову, якщо інші передумови підтверджені.

З'ясовано, що у постанові КЦС ВС від 30.11.2022 року у справі № 308/7493/18 деталізовано застосування процедури повідомлення у ситуаціях апеляційного оскарження: одночасне направлення повідомлення і подання апеляційної скарги не порушує вимог закону, якщо повідомлення здійснено до моменту надходження скарги до суду. Також встановлено, що відмова компетентного органу від апеляційної скарги, поданої прокурором, не позбавляє прокурора права підтримувати її та вимагати розгляду справи по суті, що визначає прокурора як самостійного процесуального учасника, який діє в інтересах держави як публічно-правового цілого.

Окремо встановлено, що постанова КЦС ВС від 14.12.2022 року у справі № 362/6846/18 забезпечує принцип процесуальної безперервності прокурорського захисту: зміна найменування органу прокуратури внаслідок реформи (2019–2021 рр.) не утворює процесуального правонаступництва, а тягне лише коригування найменування сторони. З'ясовано, що цей підхід має безпосередню прикладну вагу для захисту майнових інтересів держави, оскільки запобігає формальному перериванню довготривалих спорів і мінімізує ризики втрати часу у справах про землю, нерухомість і державні активи.

Визначено, що постанова КГС ВС від 13.02.2024 року у справі № 813/2417/17 узгоджує практику різних юрисдикцій та уточнює трьохелементну модель бездіяльності: компетентний орган знав або повинен був знати про порушення, мав повноваження, але не звернувся до суду у розумний строк. Водночас з'ясовано, що суд додатково акцентував субсидіарність: первинний обов'язок захисту належить компетентним органам, а прокурор не має підміняти орган, який здатний і бажає захищати інтереси держави.

Нарешті, встановлено, що постанова Великої Палати ВС від 01.06.2021 року у справі № 925/929/19 принципово звужує можливість прокурора

посилатися на «відсутність органу» у земельних спорах: визначено, що Держгеокадастр України як центральний орган виконавчої влади наділений як повноваженнями розпорядника земель державної власності, так і контрольними функціями, а також правом звернення до суду (ст. 28 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»). Отже, з'ясовано, що аргумент про відсутність компетентного органу у відповідних правовідносинах має перевірятися судом самостійно (*jura novit curia*) і не може ґрунтуватися на декларативних твердженнях прокурора.

У підсумку встановлено, що судова доктрина у сфері захисту майнових інтересів держави формує узгоджену систему критеріїв допустимості прокурорського представництва: виключність, субсидіарність, доведеність державного інтересу та його порушення/загрози, наявність дефекту первинного захисту (бездіяльність/неналежність або реальна відсутність органу), дотримання процедури повідомлення і процесуальної рівності сторін. Визначено, що така модель одночасно підсилює охорону публічної власності й фінансів та стримує ризики надмірного втручання прокурора у приватноправову сферу, забезпечуючи баланс між ефективністю захисту та стандартами верховенства права.

2. Констатовано, що здійснення прокуратурою функції представництва майнових інтересів держави у судах у сучасній правовій системі України набуло чітко окреслених, конституційно виважених і функціонально обмежених рис. Зазначена функція перестала бути проявом загального прокурорського контролю за законністю у сфері майнових відносин і трансформувалася у спеціальний процесуальний інструмент захисту публічної власності та інших публічних майнових благ лише у виключних випадках, коли первинні, інституційно визначені механізми захисту не спрацьовують або є об'єктивно недоступними. Відповідна еволюція відображає загальноєвропейський тренд звуження ролі прокуратури поза кримінальною юстицією та спрямована на досягнення балансу між публічним інтересом і приватною автономією.

Ключовою характеристикою прокурорського представництва у майновій сфері є його субсидіарність. Прокурор не може розглядатися як альтернативний «звичайний» позивач у майнових спорах, а його процесуальна участь має легітимацію лише за наявності спеціальних передумов: бездіяльності компетентного органу, неналежного здійснення ним захисних повноважень або фактичної (у тому числі функціонально-процесуальної) відсутності суб'єкта, здатного ефективно ініціювати судовий захист. Саме субсидіарна природа визначає особливий статус прокурора як учасника процесу: на нього покладається обов'язок доводити не тільки обґрунтованість матеріально-правової вимоги, а й наявність підстав для втручання у сферу, де пріоритет захисту належить профільним органам державної влади або місцевого самоврядування. Звідси випливає підвищений стандарт доказування, що охоплює наявність державного інтересу, реальну загрозу чи факт його порушення, нездатність компетентного органу діяти належним чином та необхідність судового захисту як ефективного і пропорційного засобу відновлення порушеного публічного майнового блага.

Суттєвим теоретико-практичним викликом залишається оціночний характер категорії «інтереси держави», яка не має універсального нормативного визначення і конкретизується через її матеріальний зміст у кожній справі. У майнових правовідносинах державний інтерес зазвичай пов'язаний із недопущенням незаконного вибуття публічної власності, охороною бюджетних ресурсів, забезпеченням спеціальних режимів використання природних ресурсів та захистом стратегічних активів. Водночас усталений підхід судової практики свідчить: не кожне формальне порушення закону автоматично формує достатній публічний інтерес для прокурорського втручання. Вирішальним є критерій істотності порушення та наявності реального ризику заподіяння шкоди публічним майновим благам, що кореспондує принципам пропорційності та правової визначеності [60; 61].

Особливістю реалізації цієї функції є її процесуальна «вбудованість» у різні види судочинства та підпорядкованість загальним засадам змагальності

й рівності сторін. Прокурор діє як сторона процесу, а не як наглядовий суб'єкт, отже не має процесуальних привілеїв і не звільняється від обов'язку доводити заявлені обставини. Така модель узгоджується зі стандартами справедливого суду та запобігає створенню структурної процесуальної переваги держави над приватною особою. Водночас багатовимірність майнових спорів, особливо у сферах публічних закупівель, управління активами, бюджетних зобов'язань або земельних відносин, обумовлює необхідність для прокурора поєднувати суто правову аргументацію з економічним аналізом наслідків, підтверджуючи позовні доводи даними аудитів, експертиз, реєстрів та матеріалами контролюючих органів.

Вирішальне значення для формування цілісної моделі прокурорського представництва мають правові позиції Верховного Суду, насамперед Великої Палати. Їх узагальнений зміст полягає у такому: прокурор може бути самостійним позивачем в інтересах держави та визначати коло відповідачів, виходячи з ефективності обраного способу захисту; не допускається така конструкція, за якої держава фактично «позивається сама до себе» або коли в одній процесуальній ролі поєднуються позивач і відповідач; участь компетентного органу як джерела порушення (через акт, дію чи бездіяльність) може створювати ситуацію функціональної відсутності належного суб'єкта захисту у конкретних правовідносинах, що відкриває простір для самостійної позовної ініціативи прокурора; прокурорське представництво не поширюється на захист інтересів державних і комунальних підприємств та інших суб'єктів господарювання державного сектору, оскільки їхні майнові інтереси мають приватноправовий характер і підлягають самостійному захисту без залучення прокуратури. Додатково у сфері земельних та природоохоронних спорів акцентовано пріоритет профільних органів контролю і вимогу реального доведення їхньої бездіяльності, а також необхідність врахування стандартів «справедливого балансу» щодо втручання у мирне володіння майном добросовісних набувачів.

Визначено, що сучасна концепція представництва майнових інтересів держави прокуратурою є точковою, доказово навантаженою та процедурно фільтрованою моделлю, зорієнтованою на захист публічних активів у ситуаціях інституційної неспроможності або конфлікту інтересів компетентних органів. Її практична ефективність залежить від здатності прокуратури обґрунтовувати наявність саме публічного майнового інтересу, дотримуватися вимог попередньої взаємодії з компетентними органами, коректно формувати процесуальну конструкцію сторін і забезпечувати пропорційність втручання у приватноправову сферу. Така модель, з одного боку, мінімізує ризики повернення до надмірної «універсальної» ролі прокуратури, а з іншого – зберігає державі дієвий механізм судового відновлення порушених майнових благ, що набуває особливої актуальності в умовах воєнного стану та підвищених загроз для стратегічних активів і публічних ресурсів.

Запропоновано науково обґрунтоване тлумачення підвищених стандартів доказування у справах за позовами прокурора в інтересах держави, які охоплюють не лише предмет спору, а й доведення легітимності прокурорського втручання, що дозволяє розмежувати обґрунтоване представництво від надмірного втручання у сферу приватної автономії.

Комплексно проаналізовано вплив воєнного стану на зміст і межі представництва майнових інтересів держави прокуратурою, обґрунтовано необхідність врахування безпекового та стратегічного виміру майнових об'єктів при оцінці пропорційності судового втручання.

3. Узагальнюючи результати аналізу нормативних засад і судової практики, можна констатувати, що роль прокуратури у представництві майнових територіальних інтересів держави та пов'язаних із ними інтересів державних підприємств, установ і суб'єктів господарювання еволюціонувала від моделі широкого «компенсаторного» втручання до моделі функціонально обмеженого, субсидіарного механізму судового захисту публічної власності. Така трансформація відповідає конституційній концепції прокуратури,

закріпленій у статті 131-1 Конституції України, та положенням статті 23 Закону України «Про прокуратуру», які встановлюють виключний характер представництва і його зв'язок із неспроможністю або відсутністю компетентного органу.

Зміст субсидіарності як визначального принципу полягає у тому, що прокуратура не є альтернативним носієм первинного повноваження на судовий захист комунального чи державного майна. Первинний обов'язок у майнових спорах покладається на органи державної влади та органи місцевого самоврядування як суб'єктів владних повноважень, які уповноважені здійснювати управління публічними активами, контролювати їх використання та, за потреби, звертатися до суду. Прокурорське представництво допускається лише як виняток – коли компетентний орган не здійснює захисту або здійснює його неналежно, а також коли компетентний орган відсутній або об'єктивно не може виступати належним позивачем через конфлікт інтересів чи процесуальну несумісність (зокрема, коли орган одночасно є відповідачем у спорі, що унеможливорює захист інтересу громади його ж процесуальними діями).

Судова практика Верховного Суду, насамперед Велика Палата, виконала системоутворюючу функцію щодо конкретизації цих критеріїв, заповнивши прогалини законодавчого регулювання. Наслідком стало формування відносно стабільних стандартів: бездіяльність компетентного органу оцінюється крізь призму його обізнаності про порушення та невжиття заходів у розумний строк; розумність строку співвідноситься з ризиками для публічного майна (сплив позовної давності, загроза подальшого відчуження активів, ускладнення реституції); прокурор зобов'язаний дотримуватися процедури попереднього повідомлення компетентного органу, а суд – перевіряти фактичну наявність і достатність підстав представництва, не підміняючи оцінку змісту спору формальною презумпцією повноважень прокурора. Разом з тим практика засвідчує, що саме недотримання прокурорами цих процесуальних «фільтрів» (докази бездіяльності, належне

повідомлення, підтвердження повноважень на підписання процесуальних документів) нерідко призводить до залишення заяв без руху або відмові у задоволенні позову, що вказує на необхідність підвищення якості процесуальної роботи і внутрішніх стандартів прокурорського реагування.

Особливого значення у досліджуваній площині набуває розмежування майнових інтересів територіальної громади (як публічного утворення) та інтересів комунальних і державних підприємств/установ як самостійних суб'єктів приватного права. Сформована доктрина Верховного Суду виходить з того, що участь держави чи громади у цивільному обороті через підприємства й установи не перетворює їх корпоративні або договірні інтереси на «інтереси держави» у конституційному значенні. Відтак прокурор не уповноважений процесуально «супроводжувати» спори державних/комунальних суб'єктів господарювання як заміна їхньої власної правосуб'єктності та процесуальної волі. Винятки можливі лише тоді, коли носієм порушеного інтересу є суб'єкт владних повноважень (наприклад, відповідна рада як власник майна і контролер бюджету), а предмет спору стосується публічного майнового інтересу громади – зокрема, законності та ефективності використання бюджетних коштів, які становлять матеріальну основу місцевого самоврядування.

У земельних правовідносинах (особливо щодо земель водного фонду) практика Великої Палати додатково підкреслює публічно-правову специфіку об'єкта і вплив цієї специфіки на вибір способу захисту та режим позовної давності. З одного боку, до віндикаційних вимог держави і територіальних громад застосовується загальна позовна давність, а її перебіг у разі прокурорського звернення пов'язується з моментом, коли про порушення дізнався або міг дізнатися компетентний орган; з іншого – у випадках триваючих порушень, що не пов'язані з позбавленням володіння, можливим є застосування негативного захисту протягом усього періоду порушення. Це підтверджує, що ефективність прокурорського представництва залежить не

лише від доведення підстав представництва, а й від коректного визначення характеру порушення та належного способу захисту [57].

Таким чином, прокуратура у системі захисту майнових територіальних інтересів держави виконує роль процесуального «запобіжника» від правового вакууму: вона забезпечує доступ до судового захисту тоді, коли первинний суб'єкт владних повноважень не діє, діє неефективно або не може діяти через конфлікт інтересів. Водночас межі цього втручання мають залишатися чіткими, аби уникнути двох крайнощів – надмірного формалізму, що паралізує своєчасний захист публічної власності, та підміни прокурором компетентних органів, що руйнує автономію місцевого самоврядування і принципи рівності сторін у процесі. У сучасних умовах децентралізації та підвищених ризиків втрат публічних активів оптимальна модель полягає у поєднанні активної, але строго субсидіарної участі прокурора з ефективною відповідальністю органів влади та місцевого самоврядування за належне управління і судовий захист майнової основи відповідних публічних утворень у виключних випадках.

РОЗДІЛ 3. ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗДІЙСНЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ПРОКУРАТУРИ У СИСТЕМІ ПРЕДСТАВНИЦТВО МАЙНОВИХ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

3.1. Світовий та зарубіжний досвід забезпечення представництва майнових інтересів держави та територіальної громади органами прокуратури

Питання міжнародних стандартів організації роботи та управління в органах прокуратури й надалі залишаються недостатньо опрацьованими як у науковій літературі, так і в практичній діяльності. З огляду на триваючі трансформаційні процеси у вітчизняній системі прокуратури, доцільним є зосередження уваги саме на міжнародних стандартах у цій сфері.

На початку 1990-х років Україна подала заявку на вступ до Ради Європи, супроводивши її запевненнями високопосадовців щодо готовності та спроможності держави виконувати вимоги ст. 3 Статуту Ради Європи [149], зокрема у частині визнання принципу верховенства права, забезпечення основоположних прав і свобод людини та участі у співробітництві задля досягнення цілей цієї міжнародної організації. У цьому контексті наголошувалося, що роль і функції Генеральної прокуратури України мають бути змінені, насамперед шляхом відмови від загального контролю за додержанням законності та трансформації цього інституту у форму, що відповідатиме стандартам Ради Європи [15]. Водночас упродовж тривалого часу офіційно взяті зобов'язання не реалізовувалися з комплексу об'єктивних і суб'єктивних причин, що спричинило відповідну реакцію з боку європейських партнерів.

Європейські інституції та експертне середовище, реагуючи на стан виконання таких зобов'язань, сформували та запропонували для врахування

національними органами влади низку рекомендацій і зауважень щодо побудови та функціонування сучасної моделі прокуратури.

Протягом останніх років було підготовлено необхідні нормативні акти та загалом забезпечено виконання відповідних зобов'язань [151]. Поділяємо позицію низки фахівців, зокрема О.М. Кучера, М.К. Якимчука, М.В. Канавця, Н.С. Науліка, що найбільш суттєвим кроком у цьому напрямі стало ухвалення Закону України «Про прокуратуру» 2014 р., спрямованого на підвищення ефективності та результативності діяльності органів прокуратури й формування нової прокуратури європейського зразка [52, с. 15; 173, с. 37-39].

Зазначений законодавчий акт дозволив розв'язати низку проблем, пов'язаних з організацією функціонування системи прокуратури, однак істотна частина питань, що стосуються правоохоронної діяльності органів прокуратури, і надалі потребує подальшого вдосконалення. Дискусійним залишається визначення місця та ролі прокуратури в системі органів державної влади з огляду на відповідність стандартам ЄС. Також потребують уточнення й подальшого нормативного закріплення завдання та окремі функції прокуратури. Окрім того, наявні прогалини й колізії у нормативно-правових актах, які визначають повноваження органів прокуратури, зумовлюють необхідність їх перегляду, зокрема в частині гарантій прокурорської діяльності та інших елементів правового статусу [156].

Управлінська модель у системі прокуратури України історично зумовлена ієрархічним типом її побудови. Водночас слід підкреслити, що Закон України «Про прокуратуру» 2014 року [128], на відміну від попереднього законодавчого регулювання, не закріплює традиційний для цієї системи принцип організації – принцип централізації. Така зміна може бути пояснена трансформаціями в організаційно-правовому статусі прокурорів, посиленням гарантій їхньої незалежності та певною демократизацією службових відносин, що розглядаються як наслідок імплементації відповідних міжнародних стандартів. У цьому контексті загальна логіка управління, відповідно до якої суб'єкт управління має «охоплювати» всі

елементи об'єкта та їх взаємозв'язки для здійснення результативного впливу з метою досягнення оптимального управлінського рішення, у діяльності прокуратури проявляється специфічно: її визначають характер правоохоронної функції, особливий статус прокурора та потреба забезпечення інституційної й процесуальної незалежності.

Отже, реформування прокуратури потребує формування та реалізації послідовної державної політики, заснованої на чіткому розумінні кінцевої мети – ефективного приведення повноважень і практики діяльності органів прокуратури України у відповідність до європейських міжнародних стандартів.

Загальною міжнародно-правовою основою сучасного підходу до організації прокуратури та забезпечення реалізації нею правоохоронної функції держави виступають Керівні принципи, що стосуються ролі осіб, які здійснюють судове переслідування, ухвалені восьмим Конгресом Організації Об'єднаних Націй з попередження злочинності та поводження з правопорушниками (м. Гавана, Куба, 27 серпня – 7 вересня 1990 р.) [35]. Звідси випливає, що проблематика ефективності діяльності прокуратури не має суто національного або «географічного» виміру, а підпорядковується універсальним стандартам. У зазначеному документі акцент зроблено на необхідності створення таких загальних умов, які забезпечують дотримання соціальної справедливості, розвиток міжнародної співпраці та утвердження поваги до прав людини і основних свобод незалежно від раси, статі, релігійних чи політичних переконань [35].

Керівні принципи, що стосуються ролі осіб, які здійснюють судове переслідування, закріплюють низку ключових організаційно-правових вимог до функціонування прокуратури. Зокрема, у документі виокремлено блоки положень, присвячені кваліфікаційним вимогам, добору та професійній підготовці, статусу і умовам публічної служби, свободі переконань та асоціації, ролі прокурора у кримінальному провадженні, реалізації дискреційних повноважень, застосуванню альтернатив судовому розгляду,

взаємодії з іншими державними органами та установами, дисциплінарній відповідальності, а також механізмам забезпечення дотримання самих керівних принципів. У змістовому вимірі цей міжнародний акт може бути представлений як такий, що охоплює три взаємопов'язані компоненти: а) професійні стандарти та правовий статус працівників прокуратури; б) порядок, підстави й умови реалізації прокуратурою правоохоронної функції держави; в) визначення місця й ролі прокуратури у кримінальному провадженні та системі кримінального судочинства.

Поряд із цим, вагомим джерелом міжнародно-правових (європейських) стандартів щодо статусу прокуратури є Рекомендація ПАРЄ 1604 (2003) про роль прокуратури в демократичному правовому суспільстві, заснованому на верховенстві закону [13] (вважаємо, що в даному контексті коректніше говорити про верховенство права як ширшу й концептуально фундаментальнішу категорію сучасного європейського конституціоналізму).

У зазначеній Рекомендації увагу урядів і компетентних інституцій держав-членів Ради Європи акцентовано на тому, що контрольні (наглядові) повноваження прокуратури щодо органів попереднього розслідування розглядаються як один із базових напрямів її діяльності. Водночас прокуратура визначається і як інституція, покликана забезпечувати захист прав і свобод людини, однак у межах, безпосередньо пов'язаних із кримінальним судочинством, без виходу за його рамки [195, с. 24-34].

Зазначена концепція звуженого розуміння функціонального призначення прокуратури як переважно наглядового інституту додатково підкреслюється у п. 7 відповідного документа. У ньому наголошується, що «повноваження та обов'язки прокурорів слід обмежити переслідуванням кримінальних злочинів і загальною роллю в захисті публічних інтересів у системі кримінального судочинства за наявності організаційно відокремлених ефективних органів, що посідають гідне місце в системі державі, які засновані для здійснення будь-яких інших функцій». Відтак ПАРЄ рекомендує державам-членам Ради Європи усунути з діяльності прокуратури

функції, які, на її переконання, не є властивими цьому інституту, тобто фактично – будь-які повноваження поза межами кримінально-правової сфери та кримінального судочинства, включно з процесуальним етапом попереднього розслідування злочинів [13].

Водночас видається, що такий підхід є певною мірою надмірним з огляду на недостатньо аргументоване звуження суспільно-правового значення прокуратури як інституції, покликаної забезпечувати гарантування прав і свобод людини, громадянина, а також охорону інтересів суспільства і держави. Зокрема, представництво прокурором законних інтересів особи або держави в окремих випадках у межах цивільного, господарського чи адміністративного судочинства може розглядатися як дієвий механізм відновлення порушених прав і, на наш погляд, не вступає у суперечність із європейськими стандартами правоохоронної діяльності. Крім того, окремої уваги потребує сформульована у відповідному документі умова щодо необхідності існування в державі інших ефективних та інституційно відокремлених механізмів захисту прав і свобод. Зазначений підхід відповідає сучасному розумінню принципу субсидіарності державного втручання та спрямований на забезпечення багаторівневої системи правового захисту, в якій звернення до суду не повинно виступати єдиним та безальтернативним способом відновлення порушених прав. Слід зазначити, що на сьогодні у чинному законодавстві України фактично зберігаються окремі прогалини у сфері механізмів досудового врегулювання спорів, особливо у тих категоріях правовідносин, де порушуються майнові інтереси держави або територіальних громад. Відсутність належним чином врегульованого та ефективного механізму самостійного усунення порушень уповноваженими державними органами нерідко призводить до ситуацій, коли судовий порядок стає єдиним реальним способом відновлення порушених прав та інтересів. Як наслідок, виникає надмірна концентрація правозахисної функції саме у судовій гілці влади, що фактично формує стан функціональної залежності від судового механізму та додатково збільшує навантаження на судову систему.

При цьому доречним видається уточнення, що йдеться не про «монополію» судової влади у буквальному значенні цього поняття, оскільки судовий захист за своєю правовою природою є конституційною гарантією захисту прав і свобод особи. Скоріше, мова йде про недостатній розвиток альтернативних та допоміжних механізмів захисту, які могли б забезпечити оперативне реагування на порушення без необхідності обов'язкового звернення до суду. До таких механізмів можуть бути віднесені досудові процедури врегулювання спорів, розширення адміністративних способів усунення порушень, медіація, механізми внутрішнього контролю органів влади та інші форми позасудового захисту.

У цьому контексті слід підкреслити, що, попри функціонування судового захисту, діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та наявність інших інструментів правозахисту, прокуратура продовжує відігравати важливу роль у забезпеченні відновлення законності не лише у межах кримінального процесу, але й у сфері інших правовідносин, зокрема щодо захисту інтересів держави та територіальних громад. Значення такої діяльності особливо посилюється в умовах складної військово-політичної, криміногенної та соціально-економічної ситуації, в якій нині перебуває Україна. За таких обставин ефективність механізмів захисту публічних інтересів значною мірою залежить від узгодженого функціонування всіх державних інституцій та здатності правової системи забезпечувати оперативне усунення порушень і належний баланс між приватними та публічними інтересами [13].

Виходячи з наведеного концептуального розуміння ролі прокуратури в сучасному демократичному суспільстві, Консультативна рада європейських прокурорів Комітету міністрів Ради Європи (КРЄП) ухвалила Висновок № 3 (2008) «Роль прокуратури за межами кримінального права», прийнятий на третьому пленарному засіданні КРЄП 15–17 жовтня 2008 року в м. Страсбург [141]. У цьому документі наголошується на визначальному впливі національних правових і історичних традицій на формування

функціонального наповнення діяльності прокуратури в кожній суверенній державі. Відтак визнається право держави на національному рівні самостійно визначати інституційні та правові процедури реалізації прокурорських функцій із метою захисту прав людини, інтересів держави, дотримання принципу верховенства права та виконання міжнародних зобов'язань.

Водночас у Висновку підкреслюється, що незалежно від конкретного обсягу повноважень усі функції прокуратури мають єдину цільову спрямованість – забезпечення захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави. У зв'язку з цим формується система принципів нормативної регламентації та реалізації прокурорських функцій і поза межами кримінально-правової сфери суспільних відносин.

Вагомі орієнтири щодо організації та управління діяльністю органів прокуратури закріплено у п. 9 Рекомендації R (2000) 19 Комітету міністрів Ради Європи, у якому наголошується, що питання організаційної побудови, управління, а також розгляду і перегляду справ у прокуратурі мають здійснюватися з дотриманням принципів неупередженості та незалежності. У п. 10 цієї ж Рекомендації передбачено право кожного прокурора наполягати на письмовій формі наданих йому вказівок, а також встановлено можливість існування внутрішніх процедур, здатних призвести до заміни прокурора у разі, якщо він вважає отримані розпорядження незаконними або такими, що суперечать його переконанням. У пояснювальному меморандумі до зазначених положень підкреслюється, що ієрархічна організація загалом притаманна прокурорським системам з огляду на особливості їх компетенції, однак для недопущення упередженості взаємовідносини між різними ієрархічними рівнями мають бути врегульовані чіткими й прозорими правилами [108].

Крім того, у п. 36 (а) Рекомендації R (2000) 19 КМ РЄ акцентується, що застосування ієрархічних методів організації з метою забезпечення справедливої, узгодженої та ефективної діяльності прокуратури не повинно призводити до надмірної бюрократизації, формування неефективних

структур або створення штучних перешкод. Також наголошується на доцільності встановлення загальних принципів і критеріїв прийняття рішень у певних категоріях справ з метою забезпечення єдності та стабільності прокурорської практики й зменшення кількості випадкових рішень. У коментарі до п. 36 цієї Рекомендації серед ключових пріоритетів узгодженості прокурорської діяльності визначено: наявність чіткої ієрархії без надмірної внутрішньої бюрократії, у межах якої прокурори несуть персональну відповідальність за власні рішення та проявляють ініціативу; запровадження загальних керівних принципів реалізації кримінальної політики з урахуванням дискреційних повноважень прокурорів; а також формування системи критеріїв для прийняття рішень у окремих категоріях справ задля забезпечення єдності правозастосування.

Схожі підходи закріплено і в п. 9 спільного Висновку Консультативної ради європейських суддів та Консультативної ради європейських прокурорів (Бордоської декларації), згідно з яким у державі, що ґрунтується на принципі верховенства права, за ієрархічної побудови прокуратури ефективність її діяльності прямо пов'язується з наявністю прозорих правил реалізації повноважень, а також чітко визначених механізмів підзвітності та відповідальності [66, с. 258].

У п. XIV Висновку № 9 (2014) КРЕП «Європейські норми та принципи щодо прокурорів» також акцентується, що організаційна модель більшості прокурорських служб ґрунтується на ієрархічній структурі. Разом із тим наголошується, що взаємовідносини між різними рівнями такої ієрархії мають регулюватися чіткими, однозначними та збалансованими правилами, а розподіл і перерозподіл справ повинен здійснюватися з дотриманням принципу неупередженості [181].

У пояснювальній записці до Висновку № 9 (2014) КРЕП додатково конкретизовано, що регламентація відносин між ієрархічними рівнями має передбачати не лише зрозумілі та збалансовані правила, а й ефективну систему стримувань і противаг (п. 40). За умов ієрархічної побудови

прокуратури ефективність управління прокурорами безпосередньо пов'язується з упровадженням прозорих процедур підзвітності та відповідальності (п. 41). Водночас особлива увага приділяється необхідності встановлення належних гарантій невторчання у діяльність прокурора, що, зокрема, передбачає забезпечення його свободи від надмірного або незаконного внутрішнього тиску з боку самої системи прокуратури. При цьому у Висновку підкреслюється, що прокурор вищого рівня в ієрархічній структурі має бути наділений повноваженнями щодо здійснення належного контролю за рішеннями підпорядкованих прокурорів, однак такий контроль повинен реалізовуватися з обов'язковим дотриманням і гарантуванням процесуальних та професійних прав кожного прокурора (п. 42).

Окреме місце в європейських стандартах організації прокурорської діяльності відводиться розробленню та впровадженню гайдлайнів (guidelines) – стандартизованих правил і рекомендацій щодо реалізації повноважень у прокурорській практиці. Їх призначення полягає, зокрема, у формуванні єдиного розуміння критеріїв «достатності» та «повноти» процесуальних дій прокурора, уніфікованих підходів до визначення виду та міри покарання тощо. Такі рекомендації розглядаються як інструмент супроводу прокурорів у їх професійній діяльності, який може використовуватися під час прийняття процесуальних рішень [160].

Загалом документи методичного характеру мають узагальнюючу природу та спрямовані на комплексне розкриття і визначення системи послідовних дій прокурорів у межах конкретних напрямів діяльності. Їх призначення полягає у встановленні найбільш оптимального порядку реалізації прокурорських повноважень з метою досягнення належної ефективності роботи, а також у формуванні своєї «технології» здійснення прокурорської діяльності. На сучасному етапі такі акти доцільно відносити до категорії документів «м'якого права», які, попри рекомендаційний характер, потребують уважного та відповідального врахування прокурорами у процесі реалізації своїх повноважень. Окрім

цього, методичні документи можуть застосовуватися у дисциплінарній практиці відповідного уповноваженого органу, а також у внутрішньосистемних управлінських і робочих процесах, зокрема як інструмент, що надає підпорядкованому прокурору можливість не погодитися з вказівкою керівника та оскаржити її прокурору вищого рівня.

У пп. 41–44 Висновку № 13 (2018) КРЄП додатково наголошується на необхідності запровадження чітких процедур оскарження вказівок прокурорів вищого рівня, які б гарантували нижчестоящим прокурорам право на таке оскарження у разі, якщо вони вважають відповідні розпорядження незаконними або необґрунтованими.

Аналогічні підходи були висловлені раніше і у п. 31 Звіту, схваленого Венеціанською комісією на 85-му пленарному засіданні у грудні 2010 року, де зазначалося, що в умовах ієрархічної системи прокурори пов'язані директивами, інструкціями та рекомендаціями, які видаються їх керівниками. Водночас внутрішня незалежність прокурорів розглядається як відсутність обов'язку попереднього схвалення або підтвердження керівництвом їхніх дій, якщо такі дії здійснюються відповідно до закону. Прокурорам мають бути забезпечені гарантії невторчання з боку «ієрархічного керівника» у здійснення прокурорської діяльності [187]. Під невторчанням розуміється, зокрема, захист прокурора від надмірного або незаконного внутрішнього тиску всередині системи прокуратури. З метою недопущення неправомірних вказівок наголошується на потребі формування каталогу відповідних гарантій, які повинні охоплювати питання призначення, дисциплінарної відповідальності та звільнення, а також чіткі правила управління справами і процесом прийняття рішень (п. 32).

Водночас слід зазначити, що функціональна незалежність прокурорів за своїм обсягом і рівнем гарантій не є тотожною незалежності суддів. На відміну від судових рішень, дії та рішення прокурорів можуть бути об'єктом ієрархічного контролю з боку прокурорів вищого рівня. Разом із тим, для забезпечення підзвітності та недопущення упередженого або непослідовного

здійснення повноважень прокурори мають діяти відповідно до чітких, зрозумілих і прозорих керівних принципів реалізації своєї компетенції (пп. 29–31 Бордоської декларації). Як приклад, надання керівником вказівок щодо порядку здійснення кримінального переслідування чи збирання доказів зазвичай визнається допустимим рівнем його участі у кримінальному провадженні. Водночас такі вказівки мають надаватися виключно у письмовій формі, бути належно вмотивованими, відповідати вимогам законодавства та долучатися до матеріалів кримінальної справи з метою забезпечення доступу до них сторони захисту. При цьому прокурор повинен мати право на оскарження незаконних розпоряджень керівника, а також гарантію від довільного усунення від участі у справі (пп. 26, 58 Звіту про європейські стандарти щодо незалежності судової системи (Частина II – Прокуратура), прийнятого Венеціанською комісією у грудні 2010 року) [108].

Пунктом 125 (підрозділу А «Відносини між керівниками прокуратур та нижчестоящими прокурорами» розділу IV «Ключові рекомендації») звіту з оцінки потреб «Укріплення функціональної незалежності прокурорів у східноєвропейських країнах-учасниках» [74], підготовленого за сприяння ОБСЄ (далі – Звіт ОБСЄ), державам рекомендовано забезпечити належне виконання керівниками прокуратур управлінських функцій, водночас зберігаючи за ними можливість здійснювати функції старших прокурорів (зокрема працювати у складних справах). При цьому підкреслюється, що керівники, як правило, не повинні втручатися у розслідування чи кримінальне переслідування у провадженнях, які ведуть прокурори нижчого рівня. Разом із тим допускається активніша участь старших прокурорів у провадженнях щодо особливо важливих справ, зокрема тих, у яких порушуються питання правових принципів; при цьому такі категорії справ мають бути визначені заздалегідь. Також зазначається, що національне законодавство може передбачати залучення груп прокурорів до проваджень у важливих справах, а керівник такої групи може наділятися вирішальним голосом при ухваленні рішень, з урахуванням позицій інших прокурорів.

У Звіті ОБСЄ сформульовано й інші ключові рекомендації, спрямовані на забезпечення належного механізму реагування у випадку, коли керівник прокуратури не погоджується з рішенням підпорядкованого прокурора у конкретній справі. Зокрема, наголошується, що в такій ситуації керівник має мати можливість: дозволити прокурору нижчого рівня продовжити ведення справи; прийняти справу до власного провадження; або передати її іншому прокурору нижчого рівня. При цьому, якщо рішення прокурора скасовується прокурором вищого рівня, підпорядкований прокурор повинен продовжувати розслідування або кримінальне переслідування у цій справі лише за умови, що він визнає законність такого рішення [74].

Окремо у Звіті ОБСЄ наголошується на потребі належної фіксації управлінських комунікацій у системі прокуратури. Рекомендується вести детальні записи обов'язкових періодичних нарад, під час яких прокурори інформують керівників про перебіг розслідування або кримінального переслідування у справах, що перебувають у їх провадженні, та отримують вказівки щодо подальших дій. Водночас підкреслюється необхідність забезпечити, щоб усі вказівки, які підпорядковані прокурори отримують від керівників, надавалися у письмовій формі та відображалися в протоколах офіційних нарад. Під час надання таких вказівок старші прокурори зобов'язані поважати функціональну незалежність підлеглих у прийнятті процесуальних рішень. Зокрема, не допускається надання усних чи письмових вказівок щодо «остаточного результату» справи – наприклад, щодо рішення передавати справу до суду або відмовитися від такого рішення. Натомість вказівки можуть стосуватися усунення процесуальних недоліків, виправлення рішень, що не відповідають вимогам законодавства або стандартам допустимості доказів, а також реагування на факти порушення прав людини чи необхідність проведення додаткових слідчих дій [74].

У Звіті ОБСЄ також акцентується увага на необхідності розвитку внутрішньої інституційної політики системи прокуратури, спрямованої на забезпечення функціональної незалежності прокурорів та її належне відомче

нормативне врегулювання. Окремо підкреслюється доцільність проведення регулярного аудиту такої політики, а також недопустимість використання дисциплінарних механізмів як засобу впливу на правову позицію прокурора. Зокрема наголошується, що дисциплінарна відповідальність має наставати виключно у випадках неналежної поведінки, а не внаслідок оцінки результатів професійної діяльності прокурора, навіть якщо такі результати визнаються незадовільними (пп. 133–137 Звіту ОБСЄ).

Питання ефективного управління системою прокуратури без надмірної бюрократизації порушується і у п. 115 пояснювальної записки до Висновку № 9 (2014) КРЄП, де наголошується на необхідності забезпечення органів прокуратури достатньою кількістю належним чином підготовленого та кваліфікованого адміністративного персоналу як передумови оперативного й результативного управління [81].

Особлива роль у цьому контексті відводиться стратегічному лідерству керівництва прокуратури. На цьому акцентується у п. 23 Висновку № 11 (2016) КРЄП «Якість та ефективність роботи прокурорів, у тому числі в боротьбі з тероризмом та організованою злочинністю» [186]. Підкреслюється важливість стратегічного планування, що має охоплювати визначення професійних цілей, а також управління людськими й матеріальними ресурсами з метою спрямування діяльності прокурорів. Такий стратегічний план може включати як внутрішні заходи з підвищення якості та ефективності роботи шляхом належного управління персоналом і справами, так і спеціальні цільові програми.

У межах управління діяльністю прокуратури значна увага приділяється використанню кількісних і якісних показників результативності, а також індивідуальній оцінці роботи прокурорів. Як зазначається у п. 36 Висновку № 11 (2016) КРЄП, у багатьох державах-членах застосовуються системи статистичного обліку робочого навантаження та результатів діяльності прокурорів із урахуванням рівня злочинності у відповідних сферах

юрисдикції. У ряді країн такі оцінки використовуються як інструмент підвищення якості й ефективності функціонування органів прокуратури.

Водночас КРЕП наголошує, що прокуратура має у прозорий спосіб визначати показники ефективності та механізми їх моніторингу, насамперед з метою стимулювання прокурорів до досягнення вищого рівня професіоналізму. Внутрішній моніторинг діяльності прокуратури повинен здійснюватися на регулярній основі, бути пропорційним поставленим цілям і ґрунтуватися на засадах верховенства права (п. 37 Висновку № 11 (2016) КРЕП).

Оцінювання діяльності прокурорів розглядається як корисний стратегічний інструмент, спрямований на підвищення рівня кваліфікації, необхідного для забезпечення належної якості, ефективності та професіоналізму. Результати такого оцінювання можуть суттєво впливати на формування й удосконалення навчальних програм для прокурорів різних рівнів (п. 42 Висновку № 11 (2016) КРЕП). Відповідно до підсумків анкетування членів асоціації КРЕП, у державах-членах застосовуються два основні підходи до оцінки діяльності прокурорів – формальний і неформальний (п. 43 Висновку № 11 (2016) КРЕП).

Формальний підхід передбачає проведення оцінювання за заздалегідь визначеним графіком (наприклад, один раз на три–п'ять років). Він базується на спеціально встановлених процедурах перевірки певних професійних навичок і може включати механізми, які дають змогу порівнювати результати роботи прокурора з показниками колег та сприяти службовому просуванню. Важливо, що наслідки формального оцінювання можуть бути предметом судового оскарження.

Натомість неформальне оцінювання, як правило, має формат обговорення, спрямованого на отримання та надання зворотного зв'язку щодо шляхів підвищення якості та ефективності роботи прокурора. Воно може включати аналіз таких аспектів, як зрозумілість обвинувального акта, здатність працювати у команді, дотримання професійних стандартів тощо, а

також застосовуватися як елемент ширшого стратегічного підходу, який передбачає перевірку спроможності прокурора належно виконувати покладені на нього обов'язки.

Якщо формальні оцінювальні процедури характеризуються визначеними цілями, критеріями та статусом суб'єкта оцінювання, а порядок їх проведення регулюється законом або підзаконними актами (відомчими документами), то неформальні оцінювання зазвичай не мають жорстко регламентованої процедури і здійснюються у формі діалогу. Такий формат дає можливість прокурору, щодо якого проводиться оцінювання, проаналізувати проблемні питання, продемонструвати професійні компетентності та узгодити кар'єрні орієнтири. Водночас неформальний збір інформації про прокурора, який претендує на підвищення, також може розглядатися як один із різновидів неформального оцінювання.

Обидва підходи мають спільну мету – оцінити спроможність і працездатність прокурора. Крім того, вони можуть застосовуватися під час вирішення питань заохочення (зокрема підвищення оплати праці, нагородження, відзнаки), а також як превентивний інструмент запобігання професійним зловживанням чи помилкам, що потенційно зменшує потребу у застосуванні дисциплінарної відповідальності.

Водночас КРЕП у Висновку № 11 (2016) не надає переваги жодному із зазначених підходів. Натомість GRECO підкреслює, що запровадження більш формалізованих процедур, які замінюють неформальні оцінки системою періодичного оцінювання на основі стандартизованих критеріїв, створює додаткові гарантії об'єктивності при вирішенні питань кар'єрного зростання прокурорів на засадах справедливості та заслуг. Такий підхід, на думку GRECO, здатний забезпечити низку переваг у межах конструктивного поточного діалогу між різними рівнями вертикалі управління та керівництвом (п. 94 звіту-оцінки GRECO (четвертий раунд оцінювання, Австрія), ухваленого у жовтні 2016 року) [182].

Крім того, наголошується, що впровадження формалізованих процедур оцінювання якості діяльності органів прокуратури здатне не лише забезпечити належний моніторинг та оцінку роботи прокурорів, а й сприяти формуванню більш об'єктивної та прозорої системи їх службового просування (п. 167 звіту-оцінки GRECO, четвертий раунд оцінювання, Естонія, грудень 2012 року) [182]. У зв'язку з цим критерії та порядок здійснення оцінювання мають бути визначені заздалегідь, закріплені на рівні законодавства та оприлюднені для широкого кола осіб (п. 227 звіту GRECO, четвертий раунд оцінювання, Україна, червень 2017 року) [30]. Загальні принципи та механізми оцінювання повинні бути зрозумілими суспільству, однак з метою запобігання надмірному зовнішньому впливу громадська думка щодо діяльності конкретного прокурора не має враховуватися (п. 47 Висновку КРЄС № 17 (2014)) [125].

Група експертів GRECO послідовно відстоює позицію, згідно з якою створення формальних механізмів оцінювання виконання службових обов'язків не лише забезпечує ефективний моніторинг якості діяльності прокурорів, а й сприяє запровадженню більш об'єктивної та прозорої процедури кар'єрного зростання. Для України такий підхід є особливо актуальним з огляду на ризики політичного втручання та низький рівень суспільної довіри до прокуратури як державної інституції (п. 228 звіту GRECO, четвертий раунд оцінювання, Україна, червень 2017 року) [27; 30].

Узагальнюючи наведене, аналіз міжнародних стандартів дозволяє зробити такі висновки: а) системам прокуратури, як правило, властива ієрархічна організаційна побудова, що є необхідною передумовою ефективного управління та належного функціонування; б) взаємовідносини між різними ієрархічними рівнями мають регламентуватися чіткими й збалансованими правилами, які унеможливають упереджений підхід, надмірну бюрократизацію та формування неефективних управлінських процедур; в) обсяг і характер незалежності прокурорів не є тотожними суддівській незалежності, а їх рішення та дії можуть підлягати ієрархічному

контролю та внутрішньому моніторингу; г) ефективне управління в органах прокуратури передбачає наявність прозорих процедур підзвітності та відповідальності, а також належних гарантій невторчання у діяльність прокурорів і достатнього кадрового забезпечення кваліфікованим адміністративним персоналом; г) внутрішня незалежність прокурорів трактується як відсутність необхідності попереднього погодження чи схвалення керівництвом дій прокурорів, які здійснюють свої повноваження відповідно до закону; д) важливими елементами управління є стратегічне планування, що охоплює визначення професійних цілей, управління людськими та матеріальними ресурсами, а також запровадження періодичного оцінювання результатів діяльності; е) оцінка роботи прокуратури та окремих прокурорів має здійснюватися на підставі адекватних, об'єктивних і заздалегідь установлених критеріїв у межах справедливої процедури, з урахуванням як кількісних, так і якісних показників результативності [79].

Нині в діяльності органів прокуратури зберігається низка організаційних і правових проблем, які ускладнюють належну та ефективну реалізацію їх адміністративно-правових функцій. Така ситуація зумовлює потребу у проведенні комплексних наукових досліджень, спрямованих на аналіз і запозичення позитивного зарубіжного досвіду у відповідній сфері. У цьому контексті заслуговує на увагу позиція Н.С. Науліка, який підкреслює, що вивчення іноземного досвіду сприяє розширенню уявлень про досліджувані правові явища, дозволяє по-новому осмислити окремі проблеми, зіставити національні напрацювання з досягненнями зарубіжних правових систем, а також уникнути повторного вирішення питань, які вже отримали належне теоретичне або практичне розв'язання за кордоном. Загалом наукова актуальність і практична цінність порівняльно-правових досліджень не викликає сумнівів [72, с. 114].

У сучасній правовій доктрині найбільш поширеними є два підходи до типологізації прокурорської діяльності – функціональний та інституційний.

Функціональний підхід ґрунтується на визначенні домінуючої функції прокуратури, тоді як інституційний – на формальному з'ясуванні її місця у системі органів державної влади, що склалася в конкретній державі.

Прихильники функціонального підходу зазвичай виокремлюють два базові типи організації та діяльності прокуратури: прокуратуру як орган кримінального переслідування («прокурор-обвинувач») і прокуратуру як орган нагляду за додержанням законності («прокурор-охоронець законності»). Водночас у правозастосовній практиці нерідко спостерігаються змішані моделі прокурорської діяльності, за яких, окрім основної, на прокуратуру покладається виконання низки додаткових функцій, що зумовлює багатофункціональний характер її діяльності.

Перший тип прокуратури історично сформувався у межах судової моделі організації прокурорської діяльності, так званої «судової магістратури». У таких системах основна роль прокуратури пов'язана із забезпеченням інтересів правосуддя, насамперед у кримінальному процесі. Прокуратура виступає органом кримінального переслідування та підтримання публічного (державного) обвинувачення, а діяльність прокурора зосереджується на викритті особи у вчиненні злочину та домаганні призначення справедливого покарання. У зв'язку з цим ключовою, а інколи й єдиною функцією таких прокуратур є здійснення кримінального переслідування. Наглядові повноваження у подібних моделях або відсутні взагалі, або мають вкрай обмежений характер і, як правило, зводяться до контролю за досудовим розслідуванням і виконанням судових рішень. У сучасних умовах взаємодія між прокурором, судом і стороною захисту в межах цієї моделі ґрунтується на засадах змагальності.

Водночас у межах такої моделі суд нерідко виконує функцію контролю за діяльністю прокурора. Зокрема, саме суд уповноважений надавати дозвіл на застосування прокурором примусових заходів, необхідних для збирання та подання доказів, а в окремих випадках – затверджувати первинне або остаточне формулювання прокурорського обвинувачення. Формально

прокуратура і сторона захисту наділені рівними процесуальними можливостями, однак фактично певна процесуальна перевага часто перебуває на боці обвинувачення, оскільки саме прокурор ініціює кримінальне переслідування в суді з метою притягнення винної особи до відповідальності. Така модель організації та функціонування прокуратури є характерною для правових систем Франції, Італії, Іспанії та Німеччини. Водночас у межах цих систем останнім часом простежується тенденція до формування нової моделі – прокурор (прокуратура) як представник правосуддя.

Як і в попередньому випадку, основний зміст прокурорської діяльності у цій моделі пов'язаний із здійсненням правосуддя у кримінальних справах. Принципова відмінність полягає в тому, що якщо в класичній моделі прокурор виступає ключовим рушієм кримінального судочинства, оскільки саме від нього залежить ініціювання та подальше застосування кримінально-правових норм, то в моделі «прокурора – представника правосуддя» право ініціювання кримінально-процесуальної діяльності надається й іншим учасникам кримінального процесу, коло яких може бути досить широким. За таких умов обвинувальна активність прокурора відходить на другий план, поступаючись місцем правовій оцінці процесуальної діяльності інших учасників кримінального провадження.

У цій моделі роль прокурора наближається до ролі своєрідного «помічника суду», однак не тотожна їй, оскільки прокурор зберігає вищий рівень автономії у оцінці доказів, поданих іншими учасниками процесу, та водночас проявляє меншу активність у самостійному збиранні й установленні обставин, що мають значення для застосування норм права. Формально прокурор продовжує виконувати функцію обвинувачення, проте її зміст істотно трансформується: його діяльність спрямована не стільки на викриття винної особи та домагання призначення їй покарання, скільки на забезпечення публічних – державних і суспільних – інтересів у процесі врегулювання соціального конфлікту, спричиненого вчиненням злочину.

У центрі уваги процесуальної діяльності такого прокурора перебувають питання доцільності кримінального переслідування з огляду на суспільний інтерес, а також можливості досягнення цілей відновлення соціальної справедливості за допомогою альтернативних, некаральних засобів реагування. «Прокурор – представник правосуддя» розглядається як складова судової системи, водночас не наділена ані фактичними, ані формальними процесуальними привілеями порівняно зі стороною захисту. Найбільш наближеними до цієї моделі організації прокуратури є правові системи Нідерландів та сучасних скандинавських країн.

Другий – інституційний – підхід ґрунтується на визначенні місця прокуратури у сформованій системі органів державної влади конкретної держави шляхом її віднесення до певного відомства або включення до однієї з гілок влади. Водночас, попри зовнішню простоту такого підходу, у практиці зарубіжних країн досить складно однозначно класифікувати прокуратуру як елемент виконавчої, судової чи законодавчої влади або ж виокремити її в повністю автономний державний інститут.

У науковій літературі зазвичай виділяють чотири основні групи держав залежно від місця прокуратури в системі органів державної влади:

держави, у яких прокуратура входить до системи міністерства юстиції, водночас може бути пов'язана з органами правосуддя та функціонувати при судах, а прокурори можуть належати до суддівського корпусу (так званої «магістратури»);

держави, де прокуратура повністю інтегрована до судової системи, діє при судах або користується адміністративною автономією в межах судової влади;

держави, у яких прокуратура виокремлена в самостійну систему та підзвітна парламенту або главі держави;

держави, у яких прокуратура або її функціональний аналог як інституція взагалі відсутні.

До першої групи, як правило, відносять США, Францію, Бельгію, Нідерланди, Данію, Польщу, Румунію, Ізраїль, Японію, Естонію, Сирію. При цьому організаційні моделі в межах цієї групи можуть істотно відрізнятись: наприклад, у Польщі міністр юстиції одночасно обіймає посаду Генерального прокурора, тоді як у Франції та Естонії ці функції розмежовані.

До другої групи держав зазвичай зараховують Іспанію, Колумбію, Болгарію, Латвію. Зокрема, в Іспанії відповідно до Органічного закону 1981 року, що визначає статус прокуратури, вона сприяє здійсненню правосуддя шляхом захисту законності, прав громадян і охоронюваного законом публічного інтересу як за власною ініціативою, так і за зверненням заінтересованих осіб, а також забезпечує дотримання незалежності судів і представляє в них суспільні інтереси. Будучи включеною до системи судової влади з функціональною автономією, прокуратура діє на засадах єдності та ієрархічної підпорядкованості, а її органи функціонують при судах до провінційного рівня включно. Керує системою Генеральний прокурор держави, який призначається Королем за поданням уряду після консультацій з Генеральною радою судової влади та за своїм статусом посідає друге місце в ієрархії судової влади після голови Верховного трибуналу.

До третьої групи належать насамперед В'єтнам, Китайська Народна Республіка, Корейська Народно-Демократична Республіка, Куба, Лаос, а також низка постсоціалістичних держав. У цих країнах прокуратура, поряд з іншими функціями, як правило, наділяється повноваженнями так званого загального нагляду за додержанням законності, об'єктами якого є державні органи, громадські об'єднання, господарські організації, різноманітні установи та фізичні особи [19, с. 80-85].

Нарешті, показовим прикладом держави четвертої групи є Велика Британія, у якій відсутня прокуратура як самостійний державний інститут. У цій правовій системі Генеральний атторней очолює адвокатський корпус, представники якого в необхідних випадках беруть участь у судових процесах як обвинувачі. У провадженнях щодо особливо важливих кримінальних справ

підтримання обвинувачення здійснює спеціальна посадова особа – директор публічних переслідувань. При цьому Генеральний атторней забезпечує реалізацію єдиної політики у сфері правосуддя як у цивільних, так і в кримінальних справах, виступає головним юридичним радником Корони та уряду, відіграє провідну роль у консультуванні уряду з будь-яких правових питань, пов'язаних з його діяльністю, а також представляє Велику Британію в Міжнародному суді. Окрім цього, Генеральний атторней наділений правом делегувати свої повноваження у сфері прокурорського нагляду іншим посадовим особам [147, с. 291].

Таким чином, в Англії відсутня окрема система органів прокуратури в механізмі державної влади. Функції, традиційно притаманні прокуратурі, виконують інші посадові особи – насамперед Генеральний атторней, його представники та місцеві атторней. Генеральний атторней водночас є керівником адвокатури на національному рівні та виконує функції представника держави й уряду в цивільному судочинстві у справах, що мають значний суспільний резонанс і впливають на широкі верстви населення [28, с. 117].

Водночас безпосередню роботу у сфері кримінального переслідування в Англії та Уельсі здійснює Королівська прокурорська служба (Crown Prosecution Service – CPS), яка розглядає кримінальні справи, розслідувані поліцією та іншими слідчими органами. CPS є незалежним органом і приймає рішення автономно від поліції та уряду. Основним завданням цієї служби є забезпечення притягнення до кримінальної відповідальності саме винних осіб. З цією метою CPS вирішує питання про порушення кримінальних справ, визначає відповідні обвинувачення у складних і серйозних провадженнях, надає консультації поліції на ранніх етапах розслідування, готує справи до судового розгляду та представляє їх у суді, а також забезпечує інформування, допомогу й підтримку потерпілих і свідків обвинувачення.

Відповідно до Кодексу професійної етики прокурорів, працівники CPS зобов'язані діяти справедливо, об'єктивно та незалежно, що передбачає, що рішення про висунення обвинувачення у вчиненні кримінального правопорушення може бути прийняте лише за наявності достатніх доказів, які забезпечують реалістичну перспективу обвинувального вироку, а також за умови відповідності кримінального переслідування публічним інтересам.

Державна прокуратура Північної Ірландії (Public Prosecution Service, PPS) була утворена у червні 2005 року на підставі Закону про правосуддя (Північна Ірландія) 2002 року, яким визначено її правовий статус, основні завдання, повноваження та законодавчі рамки здійснення діяльності. Після передачі повноважень у сфері охорони правопорядку і правосуддя Асамблеї Північної Ірландії у квітні 2010 року PPS набула статусу позавідомчого урядового департаменту. У такій якості прокуратура самостійно готує щорічні звіти про діяльність і використання ресурсів відповідно до вимог Керівництва з державної фінансової звітності та інших нормативних вказівок Міністерства фінансів і кадрів. Фінансування PPS здійснюється за рахунок коштів Асамблеї Північної Ірландії, а Генеральний прокурор як головний бухгалтерський посадовець несе персональну відповідальність за ефективне, економне та результативне використання публічних фінансових ресурсів. Запроваджена система корпоративного управління PPS визначає механізми керівництва, контролю та підзвітності всередині відомства і слугує підтвердженням належної організації управлінських процесів; при цьому відповідний документ розглядається як динамічний, що підлягає постійному оновленню з урахуванням розвитку управлінських практик [178].

Поряд із зазначеними «системними» відмінностями, сучасні прокуратури демонструють істотні розбіжності навіть у межах однієї моделі чи типу. Такі особливості зумовлюються національними традиціями, історією становлення державності та еволюцією правових інститутів.

З урахуванням наведеної класифікації можна виокремити, зокрема, американську модель організації прокуратури. Її визначальною рисою є

зосередження на функції кримінального переслідування, підтримання публічного обвинувачення та представництва інтересів публічної влади в судах. Для цієї моделі характерні децентралізований устрій і відсутність загальнонаглядових повноважень. Організаційно прокуратура у США радше виступає не класичним органом державної влади у континентальному розумінні, а сукупністю професійних юридичних корпорацій, що перебувають на державній службі та діють в інтересах публічної влади. Водночас на федеральному рівні спостерігається вищий ступінь інтеграції прокурорських структур у державний апарат.

Поняття «прокуратура» у США охоплює декілька інституцій і посад: атторнейську службу на чолі з Генеральним атторнеєм США, який одночасно обіймає посаду міністра юстиції; соліситорську службу, очолювану Генеральним соліситором США; а також інститут Незалежного прокурора (Independent Counsel), діяльність якого здійснюється за призначенням спеціального підрозділу Апеляційного суду округу Колумбія.

Атторнейська служба функціонує на чотирьох рівнях: федеральному, окружному, рівні штатів і місцевому. Якщо на федеральному рівні вона утворює єдину систему органів і посадових осіб, то на рівні штатів і муніципалітетів атторнейські служби діють автономно, без будь-якого ієрархічного підпорядкування федеральним органам. Така організаційна побудова забезпечує високий рівень незалежності прокурорів, що нерідко створює передумови для їх подальшої політичної кар'єри.

До основних функцій федеральної атторнейської служби належать: здійснення кримінального переслідування та координація діяльності федеральних правоохоронних органів (ФБР, АНБ, Федеральної маршальської служби, Секретної служби США, Служби внутрішніх доходів тощо, а також спільних міжвідомчих слідчо-прокурорських груп); представництво інтересів федерального уряду в судах; надання юридичних консультацій органам державної влади; забезпечення реалізації федерального законодавства процесуальними засобами; участь у нормотворчості; підготовка рекомендацій

Президенту США щодо кандидатур на посади федеральних суддів; а також офіційне тлумачення норм права, обов'язкове для застосування у відповідних справах. Повноваження Незалежного прокурора обмежуються кримінальним переслідуванням вищих посадових осіб держави, включно з Президентом США, Генеральним атторнеєм і Генеральним соліситором, тоді як соліситорська служба зосереджується переважно на судовому представництві інтересів федерального уряду [152].

Досвід Сполучених Штатів Америки, для моделі прокуратури яких характерне домінування функції кримінального переслідування, а сама система має багаторівневу побудову, традиційно привертає підвищену увагу науковців. У доктрині висловлюється позиція щодо існування двох рівнів організації прокуратури, однак більш обґрунтованим видається підхід, відповідно до якого фактично функціонують три рівні: федеральна прокуратура, прокуратура штатів та місцева прокуратура. Для правильного розуміння американської моделі принципове значення має тлумачення понять «аторней» і «аторнейська служба», адже саме вони визначають специфіку побудови прокурорської системи в США. У правовій традиції цієї держави прокурор іменується атторнеєм, а відповідна служба – аторнейською. Тобто термін «прокурор» у класичному континентальному розумінні фактично ототожнюється з атторнеєм, тоді як прокуратура як інституція функціонує у формі аторнейської служби.

Прокуратури штатів мають власні організаційні особливості, проте спільною рисою є наявність у кожному штаті Генерального прокурора, що свідчить про значний рівень їх автономії та інституційної самостійності. Місцеві прокурори, у свою чергу, здійснюють діяльність на рівні міст і діють у взаємодії з органами місцевого самоврядування, що відображає децентралізований характер організації прокурорської діяльності у США [174].

Водночас державні та місцеві прокуратури Сполучених Штатів стикаються з постійно зростаючим обсягом завдань і викликів. Серед них –

необхідність добору, професійної підготовки та утримання висококваліфікованих і багатопрофільних прокурорів, а також обробка, зберігання й використання значних масивів доказів, отриманих із застосуванням сучасних технологій. У березні 2018 року в межах Ініціативи з пріоритетних потреб кримінального правосуддя була створена експертна група з метою визначення ключових потреб і рішень для підвищення ефективності прокурорського сегмента системи кримінальної юстиції. До найбільш проблемних аспектів віднесено труднощі, пов'язані з наймом, навчанням, управлінням і збереженням кадрового потенціалу, а також складність процедур виявлення, фіксації, зберігання та розкриття інформації про службові порушення і дисциплінарні проступки, зокрема у контексті стандартів Brady та Giglio. Додаткові виклики спричинені фрагментарним або непослідовним збором даних між різними органами, а також стрімким розвитком цифрових і криміналістичних технологій.

У зв'язку з цим як пріоритетні напрями вирішення окреслених проблем визначаються: упровадження інновацій для посилення інституційного потенціалу державних і місцевих прокуратур; активізація наукових досліджень з метою вдосконалення механізмів добору, навчання та утримання персоналу; розроблення методичних рекомендацій щодо максимально ефективного використання наявних ресурсів у процесі розслідування і судового розгляду; а також створення належних умов для запобігання тиску на свідків, протидії фальсифікації доказів, оптимізації співвідношення прокурорського та допоміжного персоналу і забезпечення довготривалого збереження та використання цифрових доказів.

Європейська модель організації прокуратури вирізняється значною різноманітністю, що зумовлено відмінностями національних правових систем держав Європи. За таких умов надзвичайно складно дати однозначну відповідь на питання, якою саме має бути прокуратура, що відповідає б «європейській практиці» як уніфікованому стандарту [53, с. 28-29]. Водночас у загальних рисах для цього типу характерним є поєднання таких основних

функцій, як здійснення кримінального переслідування, підтримання державного обвинувачення в суді, участь у розгляді інших категорій справ, представництво інтересів держави, а також реалізація окремих наглядових повноважень. Європейські прокуратури традиційно відносять до інституцій юстиції, що зумовлює їх особливе організаційно-правове становище.

Організаційно прокуратура в європейських державах займає своєрідне подвійне положення: з одного боку, вона адміністративно підпорядковується відповідним міністерствам юстиції, тобто формально належить до виконавчої гілки влади; з іншого – її діяльність безпосередньо пов'язана з судами, оскільки прокурори здійснюють свої повноваження при судах різних інстанцій та судових палатах, фактично функціонуючи в межах судової системи. Класичними прикладами такої моделі вважаються прокуратури Франції та Німеччини.

Звертаючись до аналізу досвіду окремих держав цієї групи, доцільно насамперед зупинитися на Франції. Французька прокуратура (*le ministère public*) уособлює ключові риси прокуратури як органу юстиції. Прокурори Республіки (*les procureurs de la République*), які діють при трибуналах першої інстанції, перебувають у підпорядкуванні генеральних прокурорів (*les procureurs généraux*) при апеляційних судах та Касаційному суді, а також генеральних адвокатів (*les avocats généraux*). Призначення та звільнення цих посадових осіб здійснюється Президентом Республіки. Разом із судами прокуратура утворює так звану судову магістратуру (*la magistrature judiciaire*) – єдиний судовий корпус, що є специфічною формою організації органів юстиції. Формально ця система належить до структури Міністерства юстиції Франції (*le Ministère de la Justice*), однак фактично функціонує при судах різних рівнів. Для неї характерні принципи взаємозамінності суддів і прокурорів, високий рівень централізації та чітко вибудовані субординаційні зв'язки між прокурорами різних рівнів.

Французький досвід має особливу наукову цінність, оскільки саме з Францією пов'язують формування концепції прокуратури в її сучасному

розумінні. Історично прокуратура бере свій початок від адвокатів, яких монархи та феодали залучали для ведення окремих справ, а згодом – як постійних представників своїх інтересів у судах (*gens du roi* – «люди короля», *gens des seigneurs*). Як зазначає Нірода М.В., король обирав зі складу найкращих адвокатів своїх повірених, які поділялися на королівських прокурорів і королівських адвокатів. Королівські прокурори (*procurateurs du roi*, *procuratores fiscales*) здійснювали письмову підготовку справ, тоді як королівські адвокати (*avocats du fisc*) виступали з усними промовами в суді. За своїм правовим статусом прокурори не відрізнялися від повірених інших осіб, уповноважених представляти інтереси сторін у суді [73, с. 93].

Сучасна організація та функції французької прокуратури, а також процесуальний статус прокурора визначаються нормами Кримінально-процесуального кодексу Франції, Кодексу судової організації та ордонансу № 58-1270. Посадові особи прокуратури за своїм статусом тісно пов'язані з суддівським корпусом, оскільки і судді, і прокурори належать до магістратури, проходять однакову професійну підготовку та впродовж кар'єри нерідко переходять з однієї посади на іншу. Призначення прокурорів здійснюється указом Президента Республіки за поданням Вищої ради магістратури, а основою кадрової політики є принцип єдності судового корпусу [167, с. 137]. Як зазначає В.В. Сухонос, особливістю правового статусу французької прокуратури є те, що Конституція Франції закріплює лише окремі базові засади її діяльності, тоді як основне нормативне регулювання зосереджене в актах процесуального законодавства. Зокрема, у Кримінально-процесуальному кодексі Франції прокуратурі присвячено спеціальну главу [152, с. 75-80].

Загальна організація французької прокуратури ґрунтується на трьох базових принципах. По-перше, це принцип підпорядкування, відповідно до якого державні обвинувачі здійснюють свою діяльність під керівництвом, наглядом і контролем вищих прокурорів та перебувають у підпорядкуванні міністра юстиції. По-друге, принцип неподільності прокуратури означає, що

всі прокурори розглядаються як носії єдиного публічного мандата, оскільки вони діють від імені прокуратури як цілісного інституту. Наслідком цього є можливість взаємозаміни прокурорів, у тому числі на стадії судового розгляду справ. По-третє, принцип незаперечної легітимності діяльності державних прокурорів полягає в тому, що законність їхніх дій не підлягає оскарженню, оскільки прокурор представляє інтереси суспільства загалом і реалізує кримінальну політику, визначену урядом [190].

Французька прокуратура здійснює широкий спектр функцій, до яких належать кримінальне переслідування та підтримання державного обвинувачення, нагляд за діяльністю судової поліції (*la police judiciaire*), участь у цивільному судочинстві, представництво інтересів публічної влади в суді, а також забезпечення виконання вироків і судових рішень. Під значним впливом французької моделі за аналогічними засадами сформовано систему прокуратури в Італії та Іспанії.

До повноважень прокуратури у Франції належить контроль за діяльністю судової поліції, підтримання обвинувачення в суді та участь у цивільних справах у випадках, коли цього потребують інтереси суспільства. Роль прокурора у судовому процесі є вкрай активною: порушення кримінального провадження або прийняття рішення про його припинення належить до виключної компетенції прокурора. Саме він подає апеляційному судді пропозиції щодо призначення слідчого судді у конкретній кримінальній справі. Крім того, прокурор вправі вимагати від слідчого судді проведення будь-яких слідчих дій, які він вважає необхідними для встановлення істини. З метою оцінки доцільності таких дій прокурор може витребувати матеріали справи зі зобов'язанням повернення їх у строк не пізніше 24 годин. У кримінальному процесі повноваження прокурора є істотно ширшими та ефективнішими порівняно з правами обвинуваченого чи позивача у цивільних справах. Прокурор має право бути присутнім під час усіх допитів обвинуваченого, а також сторін у цивільному процесі, а слідчий суддя

зобов'язаний завчасно інформувати прокурора про заплановані слідчі дії [19, с. 83].

Отже, у Франції прокуратура організаційно входить до структури Міністерства юстиції, а її діяльність регламентується як загальними нормативними актами (ордонансами), так і галузевим законодавством. Структура прокуратури корелює зі структурою судової системи. Усі прокурори призначаються та звільняються Президентом Республіки за поданням міністра юстиції, а генеральний прокурор здійснює керівництво всіма посадовими особами прокуратури в межах юрисдикції відповідного апеляційного суду.

У цивільному судочинстві прокурор може брати участь у розгляді справ як самостійна сторона або як третя особа, хоча коло таких справ чітко обмежене законом. Прокурор також залучається до розгляду адміністративних справ. Реалізуючи функцію нагляду за виконанням законів, судових рішень і постанов, він ініціює їх виконання у випадках, коли цього потребує забезпечення публічного порядку. У таких процесах прокурор не стає на бік жодної зі сторін, а виступає виключно як представник держави. Закон прямо передбачає обов'язкову участь прокурора у справах, що стосуються питань загальнодержавного значення, громадянства, законності реалізації майна банкрутів, а також захисту прав соціально вразливих категорій осіб, зокрема неповнолітніх, осіб з інвалідністю та осіб із психічними розладами [175].

Наступною державою, досвід якої заслуговує на окрему увагу, є Федеративна Республіка Німеччина. Німецька прокуратура (Staatsanwaltschaft), подібно до французької, формально належить до сфери управління міністерства юстиції, однак здійснює свою діяльність у формі колегій державних обвинувачів (Kollegium der Staatsanwälte), що функціонують при Федеральному верховному суді ФРН, верховних судах земель, судах земель та окружних судах. Водночас принциповою відмінністю німецької моделі є її виражена децентралізація: прокуратури окремих земель

є автономними, самостійно реалізують свої повноваження та не перебувають у підпорядкуванні федеральної прокуратури.

Нормативною основою здійснення прокуратурою розслідування є § 161 абз. 1 Кримінально-процесуального кодексу ФРН, який надає державній прокуратурі право, з метою виконання завдань, визначених у § 160 абз. 1–3, витребувати інформацію від усіх органів публічної влади та проводити необхідні розслідувальні дії як самостійно, так і за посередництвом інших органів влади чи посадових осіб поліції, якщо інше прямо не передбачено законом. Органи державної влади та поліція зобов'язані виконувати законні вимоги та розпорядження прокуратури. При цьому відмова у наданні інформації допускається виключно у випадках, коли її розкриття може зашкодити добробуту Федерації або відповідної землі, суттєво загрожувати виконанню публічних функцій чи істотно ускладнити їх реалізацію. У разі такої відмови можливе призначення офіційної експертизи або, за наявності правових підстав, проведення обшуку та вилучення відповідних матеріалів [].

Таким чином, у Федеративній Республіці Німеччина відсутній єдиний базовий федеральний закон про прокуратуру, який комплексно регламентував би її статус і діяльність як на федеральному рівні, так і на рівні земель. Правове регулювання функціонування прокуратури здійснюється на основі Основного закону ФРН, конституцій земель, підзаконних нормативних актів Федерального міністерства юстиції, органів юстиції земель, а також інших нормативних актів [192]. Формально прокурори у ФРН не вважаються складовою незалежної судової влади, оскільки вони належать до виконавчої гілки влади. Водночас Федеральний конституційний суд Німеччини (BVerfG) розглядає прокуратуру як елемент судової системи у функціональному сенсі, покладаючи на неї особливий обов'язок підтримання правопорядку та реалізацію закріплених за судами повноважень відповідно до §§ 141, 144 Закону про устрій судів.

Разом із тим слід констатувати, що прокурори в Німеччині не користуються повною інституційною незалежністю, оскільки вони

зобов'язані звітувати перед вищестоящими прокурорами, генеральними прокурорами земель і виконувати їхні обов'язкові вказівки. Повна незалежність у конституційному розумінні гарантована виключно суддям відповідно до ст. 97 Основного закону ФРН. Генеральний федеральний прокурор призначається Президентом Федерації та здійснює свої повноваження при Федеральному верховному суді, тоді як інші прокурори діють при відповідних судах загальної юрисдикції. Компетенція прокуратури визначається юрисдикцією суду, при якому вона функціонує.

При цьому суди не перебувають у підпорядкуванні прокуратури, а наглядова діяльність прокуратури не поширюється на судову систему. Конституційна модель ФРН виходить з того, що суди та прокуратура є інституційно відокремленими, але взаємодіють між собою з метою досягнення законного та обґрунтованого рішення у межах своєї компетенції. Центральною функцією прокуратури є здійснення досудового розслідування, у тому числі шляхом керівництва діяльністю поліції. Загалом прокуратура ФРН виконує три ключові завдання: по-перше, проводить розслідування та здійснює кримінальне переслідування, виступаючи стороною обвинувачення в суді; по-друге, бере участь у судовому розгляді як самостійний учасник процесу; по-третє, забезпечує виконання судових вироків [8].

Міжнародна спільнота загалом позитивно оцінює ефективність та результативність діяльності німецької прокуратури. Водночас результати соціологічних досліджень свідчать про більш критичне сприйняття ситуації самими суддями та прокурорами. Зокрема, за результатами письмового опитування 988 суддів і прокурорів, проведеного в межах «Roland Rechtsreport», лише 11 % респондентів позитивно оцінили судово-правову політику федерального уряду, тоді як 57 % вказали на погіршення загальних умов для якісного правозастосування порівняно з попередніми роками. Особливо песимістичні оцінки зафіксовані в землі Гессен, де понад 60 % опитаних прогнозують подальше погіршення ситуації.

Водночас ключовою проблемою для німецької системи правосуддя, включаючи прокуратуру, залишається кадровий дефіцит, який посилюється масовим виходом на пенсію представників юридичної професії. Так, у Тюрингії до 2031 року планується вихід на пенсію близько двох третин суддів і прокурорів, а в землі Рейнланд-Пфальц до 2026 року – понад 23 % діючих суддів і прокурорів, із подальшим зростанням цього показника в наступні роки. За даними Німецької асоціації суддів, до 2030 року майже 40 % суддів і прокурорів по всій країні завершать професійну діяльність. Додатковим чинником ускладнення кадрової ситуації є зростаюча конкуренція з боку приватного сектору, який стає дедалі привабливішим для молодих юристів [188].

Як і у Франції, німецька прокуратура здійснює керівництво досудовим розслідуванням, підтримує державне обвинувачення та бере участь у виконанні вироків і судових рішень. Водночас, на відміну від французької моделі, прокуратура ФРН наділена більш розвиненими наглядовими повноваженнями у сфері досудового провадження та у судовому процесі, де вона, поряд із функцією обвинувачення, покликана забезпечувати дотримання правового статусу всіх учасників судочинства.

Окремої уваги заслуговує також досвід адміністративно-правового забезпечення організації та діяльності прокуратури Республіки Польща. Польща є стратегічним партнером України на шляху європейської інтеграції та одним із найбільш показових прикладів адаптації національного законодавства і правоохоронної системи до стандартів Європейського Союзу. Відповідно до Закону про прокуратуру від 20 червня 1985 року прокуратура Республіки Польща входила до структури Міністерства юстиції, а посади Генерального прокурора і міністра юстиції були поєднані. Генеральний прокурор водночас виступав асоційованим членом Ради міністрів, Сейму та Сенату Республіки Польща [193].

Правова модернізація статусу прокуратури Республіки Польща була здійснена упродовж 2010 року шляхом внесення парламентом істотних змін

до Закону про прокуратуру. Зазначені зміни стосувалися, зокрема, розмежування повноважень генерального прокурора та міністра юстиції; запровадження визначеного строку повноважень генерального, апеляційного, окружного й районного прокурорів; звуження обсягу слідчих дій, які можуть здійснюватися прокурором; установлення обов'язку фіксації прокурорських вказівок у матеріалах справи; нормативного врегулювання взаємовідносин генерального прокурора з Сеймом, Президентом та Головою Ради Міністрів; а також визначення базових засад фінансування органів прокуратури. Станом на 2022 рік правовий статус прокуратури Республіки Польща визначається положеннями Конституції [183] та Законом про прокуратуру [193] у чинній редакції з урахуванням подальших змін і доповнень.

Як обґрунтовано зазначає Н. С. Наулік, Конституція Республіки Польща не містить переліку функцій прокуратури, обмежуючись закріпленням права прокурора звертатися до Конституційного суду (ст. 191) та встановленням заборони для прокурора поєднувати свою діяльність із депутатським мандатом (ст. 103). Водночас конституційно-правовий статус прокуратури деталізовано у Законі про прокуратуру від 20 червня 1985 р. (із змінами, внесеними 30 березня 2010 р.). У результаті цих змін прокуратуру було виведено зі структури Міністерства юстиції та надано їй статус самостійного державного органу, а посаду генерального прокурора відокремлено від посади міністра юстиції. Відповідно до ст. 2 зазначеного Закону, основними завданнями прокуратури є забезпечення верховенства права та здійснення кримінального переслідування злочинів, що реалізується через низку повноважень прокурора. До них належать: здійснення або нагляд за досудовим розслідуванням у кримінальних справах і підтримання державного обвинувачення в судах; участь у цивільних та кримінальних справах, а також подання заяв і клопотань у цивільному процесі з питань порушення трудових чи соціальних прав у разі необхідності захисту правопорядку, суспільного інтересу, власності або прав громадян; вжиття передбачених законом заходів для забезпечення однакового й точного

застосування законодавства в судовому та адміністративному провадженні; нагляд за виконанням рішень про тимчасове затримання та інших актів, пов'язаних із позбавленням волі; співпраця з науковими установами у сфері дослідження проблем злочинності та її запобігання, а також взаємодія з іншими державними органами у цій сфері; оскарження судових рішень та участь у розгляді таких скарг в адміністративному судочинстві; виконання інших повноважень, визначених законодавством [72].

До системи органів прокуратури Республіки Польща належать Генеральна прокуратура, апеляційні, окружні та районні прокуратури, а також прокурори Інституту національної пам'яті – Комісії з переслідування злочинів проти польського народу. Із числа заступників генерального прокурора Президент призначає директора Центральної комісії. Окрім цього, у Польщі функціонує система військових прокуратур, яка охоплює генерального військового прокурора, окружні військові прокуратури та гарнізонні військові прокуратури. Під час здійснення своїх повноважень прокурор є незалежним у прийнятті процесуальних рішень, водночас зобов'язаний виконувати накази, розпорядження та директиви прокурора вищого рівня.

Важливу роль у забезпеченні інституційних гарантій діяльності прокуратури відіграє Національна рада прокуратури, до складу якої входять 25 членів. Вона покликана сприяти незалежності прокуратури, надавати висновки щодо законопроектів у сфері кримінального переслідування, заслуховувати звіти генерального прокурора про діяльність органів прокуратури, а також обирати кандидата на посаду генерального прокурора. Крім того, Національна рада прокуратури виконує функції дисциплінарного суду у справах про притягнення генерального прокурора до дисциплінарної відповідальності. Водночас, незважаючи на суттєві зміни 2010 року, спрямовані на відокремлення прокуратури від виконавчої влади та посилення її інституційної автономії, у Законі про прокуратуру відсутня норма, яка б прямо закріплювала її незалежність від органів виконавчої влади. У зв'язку з

цим низка польських науковців вважає за необхідне ухвалення нового закону про прокуратуру, оскільки чинний нормативний акт зазнав численних і не завжди узгоджених змін, а також конституційне визначення статусу прокуратури для чіткого окреслення її місця в системі органів державної влади Республіки Польща [4].

У контексті реформування правового статусу прокуратури в Україні особливу науково-практичну цінність, на наш погляд, становить польський досвід правової модернізації організації та діяльності прокуратури. Йдеться насамперед про прагнення законодавця чітко окреслити місце прокуратури в конституційно-правовій системі органів державної влади – як у співвідношенні з окремими гілками влади, так і серед інших державних інституцій, наділених повноваженнями у сфері забезпечення прав і свобод людини та громадянина, а також охорони суспільних і державних законних інтересів.

Як свідчить новітній польський досвід удосконалення правового статусу прокуратури, починаючи з 2010 р. простежується чітка тенденція до виведення органів прокуратури з-під прямого підпорядкування виконавчій владі. Така трансформація реалізується або шляхом надання прокуратурі незалежного статусу (що відповідає сучасній моделі, запровадженій в Україні та може розглядатися як оптимальний орієнтир для подальших конституційно-правових змін), або шляхом поступової інтеграції прокуратури до структури судової гілки влади.

Очевидно, що ключовою метою подібних інституційних змін є мінімізація навіть потенційних ризиків політичного впливу на діяльність прокурорів, у тому числі Генерального прокурора, що особливо актуально для держав зі змішаною формою правління. Для України це питання набуває особливої ваги в умовах перехідного етапу розбудови правової держави відповідно до базових принципів сучасного європейського конституціоналізму.

Відповідно до ст. 3 Закону про прокуратуру Республіки Польща, на прокуратуру покладено широкий комплекс завдань (функцій), серед яких: здійснення або нагляд за підготовчим провадженням у кримінальних справах та підтримання державного обвинувачення в судах; подання позовів у цивільних справах, заяв і участь у судових провадженнях у сфері трудового права та соціального забезпечення, якщо цього вимагає захист верховенства права, суспільних інтересів, майна або прав громадян; вжиття передбачених законом заходів для забезпечення правильного та однакового застосування законодавства в судовому й адміністративному судочинстві, у справах про проступки та інших визначених законом провадженнях; нагляд за виконанням рішень про попереднє ув'язнення та інших рішень, пов'язаних із позбавленням волі; здійснення досліджень у сфері злочинності, протидії їй та її запобігання, а також взаємодія з іншими суб'єктами у цій галузі; збір, обробка й аналіз інформації, у тому числі персональних даних, в інформаційно-технологічних системах із проваджень, що здійснюються або контролюються прокуратурою; передача результатів аналізу відповідним органам державної влади, у тому числі органам інших держав, у випадках, передбачених законом або міжнародними договорами; звернення до суду з приводу незаконних адміністративних рішень та участь у провадженнях щодо перевірки їх законності; координація діяльності інших державних органів у сфері переслідування злочинів і фіскальних правопорушень; співпраця з органами державної влади, громадськими організаціями та міжнародними й наднаціональними структурами з питань запобігання злочинності; участь у міжнародних заходах і проєктах, що здійснюються на підставі ратифікованих міжнародних угод; підготовка висновків щодо проєктів нормативно-правових актів; співпраця з професійними об'єднаннями прокурорів, у тому числі у формі спільних наукових і навчальних ініціатив; а також виконання інших видів діяльності, визначених статутом прокуратури [193].

Отже, коло повноважень прокурорів охоплює не лише здійснення діяльності у кримінальному та цивільному судочинстві, а й значний масив

адміністративно-управлінських та організаційно-розпорядчих функцій. До них, зокрема, належать координаційні повноваження щодо діяльності інших органів державної влади, представницькі, науково-дослідні, інформаційно-аналітичні та інші повноваження публічно-правового характеру [165, с. 345]. Такий досвід наділення органів прокуратури Республіки Польща широким і багатовекторним функціональним інструментарієм може бути використаний і в Україні шляхом його адаптації та імплементації у національне законодавство й правозастосовну практику. Це, у свою чергу, сприятиме підвищенню рівня суспільної довіри до органів прокуратури та забезпеченню більш ефективного захисту прав і свобод людини, а також законних інтересів держави.

Відповідно до ст. 56 Закону про прокуратуру Республіки Польща прокурор порушує та здійснює підготовче провадження або доручає його проведення іншому уповноваженому органу, після чого реалізує функції прокурора в суді. У межах підготовчого провадження прокурор має право застосовувати передбачені законом запобіжні заходи щодо підозрюваних. При цьому законодавством Польщі передбачена можливість здійснення підготовчого провадження в електронній формі, а обвинувальний акт і матеріали справи можуть подаватися до суду в електронному вигляді з використанням електронного підпису прокурора [193]. З огляду на це, для України актуальним є поступовий перехід від паперового до електронного кримінального провадження з урахуванням позитивного польського досвіду.

В умовах триваючої збройної агресії Російської Федерації проти України особливої актуальності набуває також запозичення польського досвіду адміністративно-правового забезпечення діяльності військових прокуратур, зокрема щодо надання військовим прокурорам статусу військовослужбовців. Такий підхід може підвищити ефективність процесуального керівництва досудовим розслідуванням військових злочинів.

Поза межами досвіду США та європейських держав на окрему увагу заслуговує практика організації органів прокуратури в Державі Ізраїль, яка

вважається однією з найбільш ефективних моделей у сфері функціонування правоохоронних органів та органів юстиції. Юридичну систему Ізраїлю очолює Генеральний прокурор, який наділений винятковими повноваженнями як представник держави у найбільш значущих кримінальних, цивільних та адміністративних справах. Незважаючи на призначення урядом, Генеральний прокурор є інституційно незалежним від політичної влади [29].

Генеральний прокурор очолює Державну прокуратуру та визначає правову й адміністративну політику її діяльності, надаючи обов'язкові вказівки як із принципових, так і з організаційних питань. Актуальними завданнями ізраїльської прокуратури є підвищення ефективності та оперативності розгляду справ, протидія корупції в державному секторі, а також інтеграція цивільно-правових і економічних інструментів у боротьбі з організованою злочинністю.

Структурно Генеральний прокурор Ізраїлю має чотирьох заступників, зокрема з питань кримінального, цивільного та економічного права, а також з особливих питань. Особливої уваги заслуговує інститут заступника Генерального прокурора з особливих питань, який координує діяльність у сфері національної безпеки у взаємодії з Армією оборони Ізраїлю та Службою загальної безпеки. Такий досвід є надзвичайно цінним для України в контексті протидії тероризму та злочинам проти основ національної безпеки. Не менш цікавим є й досвід створення посади заступника Генерального прокурора з питань виконання економічного законодавства.

Узагальнюючи викладене, позитивний зарубіжний досвід, який доцільно використати в Україні з метою вдосконалення правового регулювання реалізації адміністративних функцій органами прокуратури, доцільно впроваджувати за такими основними напрямками:

удосконалення процедур прийняття та реалізації управлінських рішень, що передбачає побудову більш ефективної системи управління органами прокуратури, модернізацію інформаційного забезпечення та налагодження

оперативного обміну інформацією, а також покращення матеріально-технічної бази;

реформування кадрових процедур, зокрема шляхом перегляду системи підготовки прокурорів усіх рівнів, забезпечення безперервного професійного навчання й підвищення кваліфікації, встановлення більш жорстких вимог до кандидатів на прокурорські посади та підвищення рівня соціального й економічного забезпечення прокурорів;

вдосконалення механізмів притягнення працівників прокуратури до відповідальності, що включає уточнення вимог до їхніх професійних і ділових якостей, дотримання стандартів професійної етики та модернізацію дисциплінарних процедур.

Отже, питання представництва майнових інтересів держави та територіальних громад органами прокуратури належить до числа дискусійних як у доктрині публічного права, так і в правозастосовній практиці різних держав [7]. У світовому вимірі не існує уніфікованої моделі участі прокуратури у захисті майнових інтересів публічних утворень, що зумовлено різноманіттям правових систем, форм державного устрою, історичних традицій та підходів до розуміння ролі прокуратури в механізмі державної влади. Водночас порівняльно-правовий аналіз дозволяє виокремити певні спільні тенденції та закономірності, які можуть бути корисними для вдосконалення національного законодавства і практики його застосування.

У більшості демократичних правових держав представництво майнових інтересів держави та територіальних громад розглядається як похідна або допоміжна функція прокуратури, тісно пов'язана із загальною метою забезпечення верховенства права, законності та публічного інтересу. При цьому сама можливість такої участі прокуратури у цивільному, господарському або адміністративному судочинстві залежить від того, яку модель прокуратури обрала відповідна держава: обмежену (кримінально-орієнтовану) чи розширену (публічно-правову).

У світовій практиці можна умовно виділити три основні підходи до участі прокуратури у захисті майнових інтересів держави та територіальних громад.

Перший підхід полягає у повному або майже повному виключенні прокуратури з представництва майнових інтересів у позакримінальних провадженнях. За такого підходу захист майнових прав держави та органів місцевого самоврядування здійснюється спеціалізованими юридичними службами, органами виконавчої влади або адвокатами, а прокуратура зосереджується виключно на кримінальному переслідуванні. Цей підхід є характерним передусім для країн англосаксонської правової системи.

Другий підхід передбачає обмежене та субсидіарне представництво, коли прокуратура може вступати у справу лише за наявності визначених законом умов, наприклад, у разі бездіяльності або неспроможності уповноваженого органу захистити публічний майновий інтерес. Саме цей підхід нині домінує в більшості європейських держав і вважається таким, що відповідає стандартам Ради Європи.

Третій підхід полягає у широкому представницькому мандаті прокуратури, коли вона наділяється повноваженнями активно захищати майнові інтереси держави, територіальних громад та навіть окремих соціально вразливих груп. Такий підхід притаманний окремим постсоціалістичним державам, а також країнам із сильною традицією публічного нагляду прокуратури.

У країнах загального права (Велика Британія, США, Канада, Австралія) прокуратура як окремий інститут у континентальному розумінні або відсутня, або має чітко обмежені функції [70, с. 125-129]. Захист майнових інтересів держави та територіальних утворень здійснюється переважно через спеціалізовані юридичні служби.

У Великій Британії представництво майнових інтересів Корони та органів публічної влади здійснюється Генеральним атторнеєм, урядовими юристами та відповідними департаментами. Crown Prosecution Service

зосереджується виключно на кримінальних справах і не бере участі у цивільному або господарському судочинстві з питань захисту майна держави чи муніципалітетів [179]. Таким чином, ідея залучення прокурора до захисту майнових інтересів територіальної громади вважається несумісною з принципом процесуальної змагальності.

У США функція захисту майнових інтересів держави реалізується через систему атторнеїв [63]. Федеральний уряд і штати мають власні юридичні служби, які представляють їхні інтереси у судах. Прокурори (district attorneys, attorneys general) можуть подавати позови щодо захисту публічних фінансів або державної власності, однак така діяльність не розглядається як класичне «представництво», а є складовою реалізації публічних повноважень у сфері захисту закону. Водночас органи місцевого самоврядування зазвичай самостійно захищають свої майнові інтереси.

Для більшості країн континентальної Європи характерною є модель, за якої прокуратура має право брати участь у цивільному або адміністративному судочинстві з метою захисту публічного інтересу, включаючи майнові інтереси держави та територіальних громад, але за умови дотримання принципу субсидіарності.

У Франції прокуратура (ministère public) може вступати у цивільні справи, коли цього вимагає захист публічного порядку або інтересів держави [184]. Прокурор не замінює собою органи публічної адміністрації, а виступає як гарант законності. У майнових спорах, що стосуються державної або муніципальної власності, прокурор може ініціювати провадження або підтримувати вимоги, якщо орган публічної влади не вживає належних заходів або якщо справа має значний суспільний резонанс.

У Німеччині роль прокуратури у захисті майнових інтересів держави є обмеженою. Staatsanwaltschaft переважно зосереджена на кримінальному переслідуванні, тоді як цивільно-правовий захист державної та комунальної власності здійснюється адміністративними органами [180]. Водночас у справах, пов'язаних із конфіскацією, відшкодуванням шкоди, завданої

злочином, або незаконним збагаченням, прокуратура фактично сприяє відновленню майнових інтересів публічних утворень.

У Польщі прокуратура наділена ширшими повноваженнями. Вона може подавати позови в цивільних і господарських справах, якщо цього вимагає захист верховенства права, суспільного інтересу або майнових прав держави й органів місцевого самоврядування. Польська модель є показовою з огляду на чітке нормативне закріплення підстав і меж такого представництва, а також орієнтацію на недопущення підміни прокуратурою органів публічної адміністрації.

У державах Центральної та Східної Європи, які успадкували радянську модель «загального нагляду», прокуратура традиційно відігравала активну роль у захисті державної та комунальної власності. Однак у процесі європейської інтеграції відбувається поступове звуження цієї функції.

У країнах Балтії (Литва, Латвія, Естонія) прокуратура зберегла право представляти публічний інтерес у цивільних справах, проте законодавство чітко визначає, що таке представництво можливе лише за відсутності ефективного захисту з боку уповноважених органів. Особливий акцент робиться на захисті територіальних громад, земель публічної власності та об'єктів стратегічного значення.

У Румунії та Болгарії прокуратура також може ініціювати провадження щодо захисту майнових інтересів держави, однак переважно у зв'язку з корупційними правопорушеннями, незаконною приватизацією або заволодінням публічним майном. У цих країнах представництво майнових інтересів розглядається як інструмент протидії системним зловживанням [105, с. 145-150].

Аналіз світового та зарубіжного досвіду свідчить, що у демократичних правових державах представництво майнових інтересів держави та територіальних громад органами прокуратури не є самоціллю, а розглядається як допоміжний механізм забезпечення публічного інтересу. Ключовими принципами такої діяльності є субсидіарність, пропорційність та

недопущення підміни прокуратурою функцій органів виконавчої влади або місцевого самоврядування.

Для України цей досвід має особливу цінність у контексті реформування прокуратури та приведення її статусу у відповідність до європейських стандартів. Вітчизняна модель представництва майнових інтересів держави та територіальних громад поступово еволюціонує від широкої наглядової концепції до субсидіарної моделі, що відповідає підходам Ради Європи та практиці Європейського суду з прав людини. Водночас збереження за прокуратурою права втручатися у випадках системної бездіяльності або неналежного захисту публічних майнових інтересів є виправданим і необхідним з огляду на рівень інституційної спроможності окремих органів влади.

Таким чином, світовий та зарубіжний досвід свідчить, що ефективно представництво майнових інтересів держави та територіальних громад можливе лише за умови чіткого нормативного визначення підстав, меж і процедур такої діяльності прокуратури, а також за умови її функціонування як субсидіарного, а не альтернативного суб'єкта судового захисту публічних інтересів.

3.2 Напрями забезпечення ефективності діяльності прокуратури у системі представництва майнових інтересів держави та територіальної громади

Прокуратура України посідає особливе місце в механізмі державної влади, виконуючи функцію одного з інституційних елементів системи стримувань і противаг між законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади. Подальший поступ України як правової держави, а також становлення та розвиток громадянського суспільства, як підкреслюється М.В. Ковалів, об'єктивно зумовлюють потребу в ефективній, узгодженій і скоординованій

діяльності органів прокуратури як суб'єкта забезпечення законності та правопорядку [36, с. 22].

Тривалий процес реформування державних інституцій, зокрема здійснення комплексної правової реформи, супроводжується виникненням нових викликів, пов'язаних із підвищенням результативності функціонування органів публічної влади. Адміністративна та правоохоронна реформи в Україні охоплюють широке коло питань, що стосуються як організаційної побудови, так і практики діяльності органів державної влади, у тому числі прокуратури України, що зумовлює необхідність переосмислення її ролі та місця в сучасній системі публічного управління.

Прокуратура України є самостійним централізованим органом державної влади, який функціонує в системі правоохоронних органів та покликаний забезпечувати захист суспільного й державного ладу, прав і свобод людини і громадянина, а також засад демократичного устрою шляхом реалізації повноважень, визначених законом. При цьому прокуратура, як обґрунтовує О.І. Скибенко, не входить до структури виконавчої чи судової влади, а її діяльність розглядається як важливий елемент системи стримувань і противаг, що формується та утверджується в Україні після ухвалення Конституції [146, с. 18].

Конституційно-правовий статус прокуратури підтверджується положеннями Основного Закону України, відповідно до яких вона віднесена до системи органів правосуддя (ст. 131-1 Конституції України) [45].

Водночас наукові та практичні дискусії щодо подальшого розвитку інституту прокуратури в Україні залишаються актуальними, що зумовлено тим, що сучасний етап українського державотворення характеризується істотними проблемами у сфері реалізації та дотримання законів. Непоодинокими є випадки ігнорування вимог законодавства як з боку пересічних громадян, так і представників органів державної влади, у тому числі високопосадовців. Недостатня ефективність діяльності органів прокуратури за таких умов негативно впливає на рівень суспільної довіри до

цього інституту, сприяє поширенню уявлень про його політичну залежність та професійну неспроможність [171, с. 153-155].

На нашу думку, при дослідженні прокуратури України як об'єкта адміністративно-правового регулювання доцільним є звернення до наукових підходів щодо визначення її місця в системі органів державної влади. Зокрема, актуальним залишається питання належності прокуратури до певної гілки влади – законодавчої, виконавчої чи судової, а також обґрунтування її функціонування як інституційно відокремленого органу, що виконує роль складової системи стримувань і противаг між гілками влади. Не менш важливим у цьому контексті є визначення основних напрямів подальшого реформування прокуратури України.

Так, А. С. Шапошник слушно зазначає, що, займаючи непідпорядковане положення у системі поділу державної влади, прокуратура спрямовує свою діяльність на захист прав і свобод людини та громадянина, а також інтересів держави від протиправних посягань, забезпечуючи утвердження принципу верховенства права [169, с. 71-74].

Подібної позиції дотримується й К. Ногіна, яка вказує на поширення в наукових колах підходу, відповідно до якого прокуратура, з одного боку, не утворює окремої гілки державної влади, а з іншого – не входить до складу жодної з традиційних гілок влади: законодавчої, виконавчої чи судової [75, с. 51-59].

У працях зазначених учених обґрунтовано підкреслюється, що включення прокуратури до структури виконавчої або судової влади здатне порушити сформовану в державі систему стримувань і противаг. При цьому наголошується, що жоден із наявних державних органів не спроможний перебрати на себе наглядову функцію прокуратури щодо дотримання законів, а сучасні суспільні реалії потребують повнішого розкриття її правозахисного потенціалу як інституції, покликаної забезпечувати верховенство Конституції України та законів.

М. Руденко, аналізуючи напрями реформування прокуратури, вважає, що ключовим вектором таких перетворень має стати розширення правозахисної складової її діяльності. На його переконання, прокуратура повинна виконувати подвійне завдання: з одного боку – здійснювати кримінальне переслідування осіб, винних у вчиненні злочинів, з іншого – забезпечувати відновлення порушених прав і законних інтересів громадян [142, с. 223].

Своєю чергою А. Б. Войтенко визначає прокуратуру України як специфічний державний орган, що не належить до жодної з класичних гілок влади. Особливе місце прокуратури в системі органів державної влади, на думку вченого, зумовлене положеннями Конституції України, в якій цьому інституту присвячено окремий розділ. При цьому прокуратура не може і не повинна розглядатися як основний механізм захисту порушених прав, оскільки вона лише доповнює судовий захист і виступає одним із інструментів здійснення правосуддя. Метою реформування законодавства про прокуратуру, зауважує науковець, є приведення її діяльності у відповідність до вимог Конституції України та стандартів Ради Європи шляхом чіткого визначення правового статусу, функцій і повноважень прокуратури [16, с. 11-19].

У цьому ж контексті Р. Жоган звертає увагу на те, що однією з найбільш складних і дискусійних проблем сучасної української правової науки залишається теоретичне обґрунтування конституційно-правового статусу прокуратури. Йдеться, зокрема, про необхідність чіткого визначення її системи, функцій, компетенції, форм і методів діяльності, а також гарантій ефективної реалізації покладених на неї завдань [25, с. 12]. Поділяючи зазначену позицію, варто підкреслити, що проблема визначення правового статусу прокуратури зумовлена також потребою його адаптації до реальних процесів суспільного та державного розвитку, які відбуваються в Україні на сучасному етапі.

Узагальнюючи наукові підходи до визначення місця прокуратури в системі органів державної влади, М. І. Мичко виокремив кілька основних концепцій. Перша з них полягає у віднесенні прокуратури до системи законодавчої влади, виходячи з того, що вона реалізує повноваження, делеговані парламентом, і підконтрольна йому; при цьому зазначається, що без прокуратури законодавча влада фактично позбавляється механізму контролю за виконанням ухвалених рішень. Друга концепція передбачає включення прокуратури до системи виконавчої влади, оскільки однією з її функцій є організація виконання законів, а контроль і нагляд розглядаються як інструменти досягнення цієї мети; радикальні прихильники цього підходу обґрунтовують можливість функціонування прокуратури у структурі Міністерства юстиції, посиляючись на досвід США та інших держав, де посади Генерального прокурора і міністра юстиції поєднуються в одній особі. Третя позиція полягає у віднесенні прокуратури до системи судової влади [69, с. 134].

Слушною видається позиція А. Комзюка, який пояснює відсутність єдиного наукового підходу до визначення належності органів прокуратури до тієї чи іншої гілки влади особливостями їх правової природи. На думку вченого, прокуратура, будучи складовою системи правоохоронних органів, водночас істотно відрізняється від них порядком утворення та своїм конституційно-правовим статусом [43, с. 230-234]. Зазначене положення не втратило актуальності й після набрання чинності Законом України «Про прокуратуру» 2014 р., попри те, що воно було сформульоване ще за дії Закону України «Про прокуратуру» 1991 р., оскільки зміни у законодавстві не усунули концептуальних дискусій щодо місця прокуратури в системі державної влади.

У зв'язку з цим, визначення особливостей органів прокуратури як суб'єктів адміністративного права об'єктивно потребує з'ясування їх місця у загальній системі органів державної влади. У науковій літературі з цього питання висловлюються різні позиції, однак найбільш поширеною є точка

зору, відповідно до якої органи прокуратури мають розглядатися як специфічні державні органи, що не належать до жодної з традиційних гілок влади [11, с. 30-31].

Зокрема, А. Комзюк обґрунтовує віднесення органів прокуратури до самостійної інституційної структури, яка за своєю сутністю та функціональним призначенням не входить до системи законодавчої, виконавчої чи судової влади. Такий висновок учений пов'язує зі специфікою компетенції та особливою сферою діяльності прокуратури [43, с. 230-234]. Аналогічної позиції дотримується й М. Мичко, який пропонує розглядати прокуратуру як елемент окремої, так званої контрольної гілки влади, діяльність якої зосереджена на забезпеченні дотримання та виконання законів усіма суб'єктами суспільних правовідносин [69, с. 77].

Водночас зазначений підхід не є безспірним, оскільки не повною мірою узгоджується з положеннями ст. 6 Конституції України, згідно з якими державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову [45]. У цьому контексті В. Войцишен обґрунтовано заперечує можливість виокремлення прокуратури в самостійну контрольну-наглядову гілку влади. На думку вченого, така позиція є неприйнятною з кількох причин. По-перше, контрольну-наглядові повноваження в тій чи іншій формі притаманні кожній із гілок влади. По-друге, надання прокуратурі статусу окремої контрольну-наглядової гілки означало б її домінування над іншими гілками влади, що суперечить принципу стримувань і противаг, який є фундаментальним для демократичної правової держави. По-третє, Конституція України не передбачає існування контрольну-наглядової гілки влади, а національна державно-правова традиція не містить відповідних історичних аналогів [17, с. 58].

Виходячи з конституційної моделі поділу влади, В. Войцишен доходить висновку, що прокуратура України має бути віднесена до судової гілки влади. Такий підхід, на його переконання, найбільшою мірою відповідає європейським стандартам, історичним особливостям українського

державотворення, сучасним суспільним реаліям і стратегічним завданням подальшого розвитку прокуратури [17, с. 57].

Разом із тим, як слушно зазначають С. Гречанюк та О. Мартинюк, сучасний етап розвитку правоохоронної та судової систем України вимагає врахування низки обставин. Насамперед ідеться про істотну трансформацію статусу прокуратури в умовах реалізації реформи правосуддя, що позначилося на її місці в системі органів публічної влади. Чинний правовий статус прокуратури, на думку науковців, має перехідний характер і потребує остаточного визначення після завершення реформування судової системи. Водночас новий Закон України «Про прокуратуру» деталізує організаційно-правові засади функціонування цього органу, формує правові передумови для реалізації його конституційних функцій та врегульовує публічно-правові відносини у відповідній сфері [21, с. 55-60].

При цьому звертається увага на наявність певної невідповідності між функціями прокуратури, закріпленими в Конституції України, та положеннями спеціального закону, що визначає її статус. Наслідком цього стало формування значної кількості відомчих інструктивних актів, які розширено тлумачать окремі аспекти реалізації прокурорських повноважень. Водночас спеціальний статус прокурора як особливого суб'єкта правоохоронної діяльності свідчить про нове розуміння ролі цієї посадової особи, а її відмежування від інших працівників органів прокуратури сприяє підвищенню рівня відповідальності та гарантій незалежності. Разом із тим звуження так званих наглядових повноважень призвело до обмеження можливостей повноцінного здійснення прокурорської діяльності, що, своєю чергою, сприяло формуванню концепції відносно незалежної діяльності прокурорів і трансформації уявлень про жорстко централізовану модель прокуратури [21, с. 59].

З урахуванням викладеного, ми поділяємо позицію науковців, які обґрунтовують особливе місце органів прокуратури в системі державної влади та відмовляються від їх віднесення до будь-якої з класичних гілок

влади. Натомість прокуратура розглядається як специфічний контрольний інститут, покликаний забезпечувати стабільне функціонування механізму стримувань і противаг у державі. У цьому контексті прокуратура України обґрунтовано постає як особливий суб'єкт адміністративного права, що має самостійне функціональне та інституційне значення.

У науковій літературі використовується поняття «особливий суб'єкт» адміністративного права, під яким розуміються прояви форми суб'єкта права в динаміці, такий суб'єкт права, який є носієм одночасно різних (протилежних) правових якостей, який наділений ознаками відразу декількох класифікаційних груп суб'єктів права, що одночасно передбачають один одного у складі цього суб'єкта та існують лише у взаємозв'язку, єдності [32, с. 119].

Зазначені характеристики у повній мірі притаманні прокуратурі України. Так, В. Щавінський звертає увагу на те, що прокуратура, будучи наділеною повноваженнями щодо одночасного захисту прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина, а також інтересів держави, наочно засвідчує свій особливий, так званий «позагілковий» державно-владний статус. З урахуванням таких ознак прокуратури, як її ієрархічна побудова та системний характер функціонування, адміністративну правосуб'єктність цього органу доцільно розглядати як сукупність відносно самостійних прав і обов'язків суб'єктів, що входять до її складу. Водночас специфіку адміністративно-правового статусу прокурора як суб'єкта владних повноважень і як представника інтересів держави в адміністративному судочинстві зумовлюють саме владні повноваження прокурора, які ґрунтуються на реалізації конституційних положень, конкретизованих у нормах законів України, що визначають завдання та компетенцію органів прокуратури [с. 86].

Отже, правова природа прокуратури України в умовах сучасного реформування характеризується наявністю низки внутрішніх суперечностей, що об'єктивно зумовлює її сприйняття в науковій доктрині як особливого

суб'єкта адміністративного права. Прокуратура України, будучи державним органом, виступає самостійним суб'єктом права, оскільки наділена визначеними правами й обов'язками та здатна вступати в правові відносини від власного імені із забезпечення функцій правосуддя.

Однією з визначальних ознак державного органу є його спроможність здійснювати юридично обов'язкові дії, зокрема: а) видавати нормативні та індивідуальні правові акти; б) здійснювати контроль за точним і неухильним виконанням вимог, встановлених такими актами; в) забезпечувати реалізацію та захист відповідних вимог шляхом застосування заходів переконання, стимулювання, виховання, а за необхідності – державного примусу. Так, у частині другій статті 9 Закону України «Про прокуратуру» закріплено нормативно-правовий характер наказів Генерального прокурора, а в частині першій статті 25 та частині четвертій статті 26 цього Закону передбачено, що вказівки прокурора для відповідних органів є обов'язковими та підлягають негайному виконанню, що дає підстави стверджувати, що прокуратура України є не лише державним органом, а органом державної влади, наділеним правом видавати владні приписи у формі нормативно-правових актів, які мають загальнообов'язковий характер.

Водночас істотною ознакою державного органу є його створення з метою реалізації функцій держави, що обумовлює наділення його відповідними повноваженнями для досягнення визначених завдань. Функції прокуратури закріплені у статті 131-1 Конституції України [45] та статті 2 Закону України «Про прокуратуру» [128], що дозволяє розглядати прокуратуру як складову державного механізму, тобто як повноцінний орган державної влади.

Поняття «прокуратура» водночас може розглядатися у кількох взаємопов'язаних значеннях. По-перше, у нормативному розумінні – як єдина система органів прокуратури, що реалізує визначену законодавством компетенцію, а також як окремий орган у складі цієї системи. По-друге, не лише у формально-нормативному аспекті, а й у взаємозв'язку із так званими

«забезпечувальними» суб'єктами, які наділені забезпечувальною компетенцією щодо діяльності органів прокуратури та перебувають з ними у правовій взаємодії. По-третє, прокуратуру доцільно розглядати не лише як систему органів чи сукупність окремих суб'єктів і забезпечувальних структур, а як складну відкриту соціальну систему, що включає сукупність внутрішніх і зовнішніх зв'язків та компонентів.

За спрощеного підходу до розуміння системи як множини взаємопов'язаних елементів або підсистем нерідко відбувається ототожнення поняття системи з її структурою, що зумовлює ігнорування функціонального призначення системи та динаміки її розвитку. У процесі модернізації органів прокуратури доцільним є застосування системного підходу, який передбачає розгляд об'єкта дослідження як цілісної системи, що складається з обмеженої кількості взаємодіючих елементів. Такий підхід полягає у визначенні складу, структури та організації елементів системи, виявленні ключових взаємозв'язків між ними, аналізі зовнішніх зв'язків і функціонального призначення системи, а також у дослідженні закономірностей і тенденцій її розвитку. Надалі в межах цього дослідження зазначені значення поняття «прокуратура» використовуватимуться залежно від контексту з метою повнішого та всебічного розкриття предмета дослідження.

Щодо відповіді на питання про подальші напрями реформування прокуратури України, то в цьому аспекті ми поділяємо позицію О. А. Семирозна, який обґрунтовано наголошує на доцільності підтримання запропонованої Генеральною прокуратурою сучасної моделі сильної та авторитетної прокуратури. Як підкреслює дослідник, така модель, з одного боку, кореспондує національним традиціям і реальним потребам функціонування держави, а з іншого – не вступає у суперечність із чинними міжнародними стандартами та нормами [144, с. 189].

Водночас слід зауважити, що попри наявність наукового інтересу до проблематики поняття й змісту адміністративно-правового статусу прокуратури, питання прокуратури саме як суб'єкта адміністративно-

правових відносин у значній частині досліджень адміністративістів та представників інших юридичних спеціальностей не отримало належного самостійного висвітлення. Найчастіше відповідна проблематика розглядається опосередковано – переважно в контексті засобів забезпечення законності в державному управлінні. За таких умов необхідно констатувати, що визначення поняття та змісту адміністративно-правового статусу прокуратури України залишається актуальним науковим завданням, оскільки вітчизняна наука адміністративного права опрацювала його недостатньо, що зумовлює потребу в подальшому теоретичному осмисленні та систематизації.

У цьому зв'язку заслуговує на увагу підхід Г. Мамедова, який пропонує розуміти функції прокуратури як основні напрями її діяльності, що охоплюють сукупність однорідних компонентів, через які розкриваються сутність і соціальне призначення прокуратури. На думку автора, функції прокуратури виражаються у законодавчо закріплених положеннях і реалізуються з метою відновлення та охорони законних прав і інтересів громадян та держави із застосуванням специфічних форм і методів у межах чітко визначеної компетенції [64, с.76-81].

Слід зазначити, що правове регулювання організації та діяльності прокуратури України як складової єдиної національної правової системи має комплексний і системний характер та здійснюється на кількох нормативних рівнях: конституційному; законодавчому – насамперед на рівні Закону України «Про прокуратуру» та інших законів, у тому числі процесуальних; а також на рівні відомчих нормативно-правових актів. Усі зазначені нормативні джерела мають перебувати у внутрішньо узгодженому, логічно взаємопов'язаному співвідношенні, що є передумовою ефективного функціонування прокуратури як інституту державної влади.

Загалом позитивно оцінюючи закріплення правового статусу прокуратури у розділі VIII «Правосуддя» Конституції України, водночас варто звернути увагу на необхідність суворого дотримання законодавцем вимог нормотворчої техніки, спрямованих на системність і послідовність

викладення нормативного матеріалу. Зокрема, йдеться про недопущення внутрішніх суперечностей та уникнення необґрунтованого дублювання правових приписів, у тому числі повторення окремих норм або їх сукупностей у різних нормативно-правових актах [13].

Так, Законом України від 2 червня 2016 року № 1401-VIII «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» Основний Закон було доповнено статтею 131-1, у якій визначено, що в Україні функціонує прокуратура, яка здійснює: підтримання публічного обвинувачення в суді; організацію та процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення інших питань під час кримінального провадження, а також нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку; представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, визначених законом [111]. Водночас положення статті 2 Закону України «Про прокуратуру» інакше структурують функціональне призначення прокуратури, що породжує проблеми узгодженості конституційного та законодавчого регулювання.

У цьому контексті, по-перше, викликає сумнів доцільність закріплення на конституційному рівні переліку видів діяльності прокуратури (напрямів, форм або функцій), які вже визначені у профільному законі. Такий підхід зумовлює не лише дублювання нормативних положень, а й створює потенційні труднощі для подальшого реформування функціонального наповнення діяльності прокуратури, оскільки внесення змін до Конституції України є значно складнішим, ніж коригування положень закону, що набуває особливого значення в умовах динамічних суспільно-правових трансформацій.

На цю проблему звертали увагу й інші дослідники. Зокрема, В.В. Сухонос обґрунтовує доцільність формулювання відповідної норми Конституції України в узагальненому вигляді, наприклад: «Функції і повноваження прокуратури визначаються законом». За його переконанням, за умов нестабільності суспільно-правових процесів такий підхід сприяв би

оперативнішому вирішенню питань участі прокуратури у протидії злочинності та іншим правопорушенням [153, с. 86].

Подібної позиції дотримується й А. В. Лапкін, який вважає не виправданим конституційне закріплення системи функцій прокуратури. Учений наголошує, що пріоритетні напрями діяльності прокуратури з часом можуть змінюватися, тоді як Конституція України характеризується підвищеним рівнем стабільності. Унаслідок цього на певному етапі розвитку прокурорських правовідносин може відбуватися штучне обмеження потенціалу прокуратури щодо виконання покладених на неї завдань, оскільки зафіксовані в Основному Законі функції є складними для скасування, доповнення або коригування відповідно до змін у правовому середовищі [54, с. 79-81].

По-друге, з огляду на внесення змін до Конституції України, логічним видавалося б одночасне коригування редакції статті 2 Закону України «Про прокуратуру», чого фактично здійснено не було. Більше того, зміни до пункту 2 частини першої статті 2 цього Закону та його доповнення у жовтні 2019 року положеннями щодо представництва прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених не лише цим Законом, а й главою 12 розділу III Цивільного процесуального кодексу України [109], не були узгоджені з конституційним приписом, який передбачає представництво прокуратурою виключно інтересів держави в суді. При цьому відповідних змін до профільного Закону в цій частині внесено не було, що посилює нормативну неузгодженість.

По-третє, з урахуванням сучасного стану суспільно-правових відносин, рівня законності та правопорядку в державі, доцільним видається доповнення частини першої статті 2 Закону України «Про прокуратуру» положенням про здійснення прокуратурою нагляду за додержанням законів органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Водночас у відповідних статтях розділу IV Закону, присвяченого повноваженням прокурора, доцільно чітко визначити предметні сфери

реалізації таких наглядових повноважень (наприклад, у сферах освіти, охорони здоров'я тощо), що дозволило б уникнути їх розширеного тлумачення та запобігти сприйняттю нагляду як «тотального».

Крім того, у процесі подальшого вдосконалення Конституції України, на наш погляд, доцільно нормативно закріпити, по-перше, загальну роль прокуратури в суспільстві та державі, що може бути реалізовано шляхом визначення мети її діяльності. Зокрема, стаття 131-1 Основного Закону могла б передбачати, що прокуратура України діє з метою захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави від кримінальних та інших протиправних посягань шляхом виконання функцій, визначених законом. Такий підхід узгоджується з позиціями науковців щодо доцільності конституційного закріплення саме мети й завдань прокуратури, тоді як конкретизація функцій має залишатися предметом регулювання Закону України «Про прокуратуру», що дозволить чітко окреслити загальну спрямованість діяльності прокуратури в межах, визначених Конституцією України [5, с. 173].

По-друге, на конституційному рівні доцільно визначити основні засади (принципи) організації та діяльності прокуратури, зокрема принцип єдності системи, її централізованості або ієрархічності організаційної побудови, що водночас має свідчити про демократизацію внутрішньослужбових відносин, а також принцип незалежності прокуратури та прокурорів – насамперед від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадсько-політичних об'єднань і засобів масової інформації [5, с. 10].

По-третє, важливим є конституційне закріплення кваліфікаційних вимог до осіб, які претендують на зайняття посади Генерального прокурора України. З огляду на високий рівень політизації цього процесу та непоодинокі випадки зміни таких вимог на законодавчому рівні, їх фіксація в Основному Законі сприяла б підвищенню стабільності функціонування системи прокуратури загалом і формуванню послідовної кадрової політики у цій сфері.

Викладене вище зумовлює як необхідність, так і практичну доцільність ухвалення окремого наказу Генерального прокурора, спрямованого на забезпечення повного переходу на електронний документообіг між структурними та територіальними підрозділами Офісу Генерального прокурора, обласними й окружними прокуратурами, а також іншими органами публічної адміністрації із застосуванням технологій кваліфікованого електронного підпису. У межах такого підходу службове листування, контрольні завдання, документи організаційно-методичного характеру, доручення та відповіді на них, а також супровідні листи мають надсилатися виключно в електронній формі, без необґрунтованого дублювання на паперових носіях. Запровадження повністю цифрового документообігу сприятиме, по-перше, оптимізації бюджетних витрат на друк і витратні матеріали, а по-друге – істотному скороченню часових витрат на підготовку, надсилання та опрацювання службової документації в системі органів прокуратури.

Паралельно в Офісі Генерального прокурора здійснюється робота над комплексним проектом «цифрової прокуратури», який ґрунтується на інтеграції інформаційних ресурсів і технологічних можливостей відомчих інформаційних систем. Така інтеграція вже на поточному етапі забезпечує якісно новий рівень реалізації конституційних функцій прокуратури у взаємодії з правоохоронними органами та судами із використанням сучасних цифрових рішень. У межах зазначеного напрямку формуються й удосконалюються механізми захисту інформації, посилюється технологічний потенціал органів прокуратури, а також розширюється сумісність і взаємодія з іншими державними інформаційними системами, що в сукупності має сприяти підвищенню результативності виконання завдань, які ставить перед прокуратурою суспільство. Зокрема, триває розвиток і адаптація до нових вимог Єдиного реєстру досудових розслідувань: його функціонал послідовно розширюється, підвищуються зручність використання та прикладна ефективність.

Водночас масштабність ІТ-інфраструктури органів прокуратури об'єктивно зумовлює підвищені вимоги до кібербезпеки, адже протягом останніх років державні органи неодноразово ставали об'єктами атак організованих хакерських груп. Відповідні спроби несанкціонованого впливу та втручання у 2020–2024 роках фіксувалися і щодо інформаційних систем Офісу Генерального прокурора. Для протидії таким загрозам застосовувалися сучасні програмні й апаратні засоби провідних світових виробників у сфері інформаційної безпеки. Крім того, в органах прокуратури розпочато формування єдиної системи виявлення та протидії мережевим атакам нового покоління, яка має забезпечити централізоване управління політиками безпеки та підвищити спроможність реагування на актуальні кіберзагрози [166].

Перспективним напрямом удосконалення адміністративно-правових засад організації та функціонування органів прокуратури вбачається ухвалення спільного нормативного акта у формі наказу Генерального прокурора та керівників інших органів системи кримінальної юстиції, спрямованого на створення Єдиної інформаційно-аналітичної системи органів кримінальної юстиції. Така система має функціонувати з використанням технологій штучного інтелекту та бути інтегрованою з Єдиною судовою інформаційно-телекомунікаційною системою «Електронний суд», а також із пошуковими й інформаційними ресурсами інших органів публічної адміністрації. Реалізація зазначеного підходу дозволить запровадити концепцію електронного кримінального провадження, істотно спростити міжвідомчий обмін інформацією (зокрема отримання відповідей на інформаційні запити), а також автоматизувати процеси підготовки відповідей на типові звернення громадян і запити щодо доступу до публічної інформації.

Вагоме значення у процесі модернізації організації діяльності прокуратури мають інноваційні підходи та сучасні управлінські інструменти, що застосовуються в діяльності органів публічної адміністрації із

використанням технологій штучного інтелекту. У цьому контексті особливої уваги заслуговує Концепція розвитку штучного інтелекту в Україні, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 2 грудня 2020 р. № 1556-р [132].

Відповідно до положень зазначеної Концепції, впровадження інформаційних технологій, складовою яких є технології штучного інтелекту, визначається як необхідна умова розвитку соціально-економічної, науково-технічної, оборонної, правової та інших сфер діяльності загальнодержавного значення. У документі наголошується, що відсутність цілісних концептуальних засад державної політики у сфері штучного інтелекту істотно ускладнює формування та розвиток конкурентоспроможного середовища у відповідних галузях. У зв'язку з цим наявній інструментарій технологій штучного інтелекту доцільно та об'єктивно необхідно залучати до здійснення прокурорської діяльності на всіх організаційних рівнях.

Використання технологій штучного інтелекту в діяльності органів прокуратури потребує належного адміністративно-правового забезпечення, насамперед шляхом затвердження окремого наказу Генерального прокурора, яким має бути визначено порядок, межі та конкретний механізм застосування таких технологій у практичній діяльності. Крім того, Концепція розвитку штучного інтелекту в Україні передбачає низку заходів, спрямованих на вирішення проблем функціонування державних реєстрів, кадастрів, баз даних і архівів, власником яких є держава. До таких заходів, зокрема, належать: визначення пріоритетних напрямів оцифрування даних; створення (у разі відсутності) або оновлення й очищення наявних державних електронних інформаційних ресурсів; забезпечення в межах політики відкритих даних пріоритетного оприлюднення динамічної інформації з метою підвищення прозорості діяльності органів прокуратури; оприлюднення відповідних даних у режимі реального часу з використанням прикладних програмних інтерфейсів [46].

Таким чином, практична імплементація положень Концепції розвитку штучного інтелекту в Україні створює передумови для комплексної оптимізації діяльності органів прокуратури, підвищення ефективності виконання покладених на них функцій, а також забезпечення якісного та доступного надання публічних послуг у цифровому форматі в режимі реального часу, незалежно від місця перебування заявника чи відповідного органу прокуратури.

Ефективність діяльності органів прокуратури у сфері представництва майнових інтересів держави та територіальних громад є однією з ключових передумов забезпечення законності, стабільності публічних фінансів, збереження публічного майна та належного функціонування механізму публічної влади загалом. В умовах трансформації правової системи України, децентралізації публічної влади, реформування прокуратури та впровадження європейських стандартів правосуддя питання підвищення результативності прокурорського представництва набуває особливої актуальності.

Ефективність представницької діяльності прокуратури не може зводитися виключно до кількісних показників (кількості поданих позовів або виграних справ). Вона має оцінюватися комплексно – з урахуванням правових, організаційних, процесуальних, інституційних та соціальних чинників. Представництво майнових інтересів держави і територіальних громад є специфічною формою реалізації публічного інтересу, яка повинна відповідати принципам субсидіарності, пропорційності, законності, правової визначеності та поваги до автономії органів місцевого самоврядування.

У цьому контексті напрями забезпечення ефективності діяльності прокуратури доцільно розглядати як систему взаємопов'язаних заходів, спрямованих на вдосконалення нормативного регулювання, організації діяльності, процесуальних механізмів, кадрового забезпечення та міжінституційної взаємодії.

Першочерговим напрямом забезпечення ефективності діяльності прокуратури у сфері представництва майнових інтересів є вдосконалення

нормативно-правової бази. Чинне законодавство України, насамперед Конституція України та Закон України «Про прокуратуру», визначає загальні рамки та підстави представницької діяльності прокурора, однак на практиці залишається низка прогалин і суперечностей, що негативно впливають на її результативність.

По-перше, потребує подальшої конкретизації конституційний та законодавчий принцип «виключності» представництва прокурором інтересів держави в суді. Відсутність чітких критеріїв виключності породжує неоднакову судову практику, зловживання процесуальними правами та ризик необґрунтованого втручання прокуратури у сферу компетенції інших органів публічної влади. У цьому зв'язку доцільним є нормативне закріплення переліку об'єктивних підстав для здійснення представництва (системне порушення публічних майнових інтересів, бездіяльність або неспроможність уповноваженого органу, загроза істотних втрат бюджету тощо) [140].

По-друге, важливим напрямом є узгодження положень галузевого процесуального законодавства (цивільного, господарського, адміністративного) із нормами спеціального законодавства про прокуратуру. Чітке визначення процесуального статусу прокурора, меж його участі у справі та способів захисту публічних майнових інтересів сприятиме підвищенню правової визначеності та передбачуваності судової практики.

По-третє, доцільним є розвиток підзаконного нормативного регулювання – зокрема, шляхом прийняття методичних рекомендацій та наказів Генерального прокурора, які б деталізували порядок виявлення порушень у сфері публічного майна, алгоритми реагування, критерії оцінки ефективності представництва та механізми взаємодії з іншими органами.

Не менш важливим напрямом підвищення ефективності прокурорського представництва є вдосконалення організації діяльності органів прокуратури. Представництво майнових інтересів держави та територіальних громад потребує системного підходу, що поєднує аналітичну, превентивну та процесуальну складові.

По-перше, доцільним є впровадження спеціалізації прокурорів у сфері представництва публічних майнових інтересів. Майнові спори за участю держави та територіальних громад характеризуються високою складністю, значним обсягом спеціальних знань (у сфері земельних відносин, бюджетного законодавства, публічних закупівель, комунальної власності), що обумовлює потребу у вузькопрофільній підготовці прокурорів.

По-друге, ефективність діяльності прокуратури значною мірою залежить від якісного аналітичного забезпечення. Йдеться про системний моніторинг судової практики, аналіз типових порушень у сфері управління публічним майном, виявлення ризиків втрати активів та прогнозування негативних наслідків. Створення єдиних інформаційно-аналітичних баз даних та використання сучасних цифрових технологій дозволить підвищити оперативність і обґрунтованість прокурорських рішень.

По-третє, важливим організаційним чинником є внутрішній контроль за якістю представницької діяльності. Такий контроль має ґрунтуватися не на формальних показниках, а на оцінці реального впливу прокурорських дій на стан захисту публічних майнових інтересів.

Процесуальний аспект є одним із ключових у забезпеченні ефективності діяльності прокуратури у сфері представництва. Саме в судовому процесі відбувається безпосередня реалізація представницьких повноважень прокурора, а отже, від правильного вибору процесуальної стратегії залежить результат захисту майнових інтересів.

По-перше, важливим напрямом є своєчасність прокурорського реагування. Запізніле звернення до суду часто унеможлиблює відновлення порушених прав через вплив строків позовної давності, зміну правового статусу майна або набуття прав добросовісними набувачами. У цьому контексті необхідним є посилення превентивної складової діяльності прокуратури.

По-друге, доцільним є активніше використання інституту забезпечення позову та інших процесуальних механізмів, спрямованих на запобігання

відчуженню або знищенню публічного майна. Ефективне застосування таких інструментів потребує високого рівня професійної підготовки прокурорів та чіткої координації з судами.

По-третє, важливим є забезпечення належної доказової бази у справах про захист майнових інтересів держави і територіальних громад. Прокурор повинен не лише формально представляти інтереси публічного суб'єкта, а й активно сприяти встановленню фактичних обставин справи, використовуючи всі передбачені законом процесуальні можливості.

Ефективність представницької діяльності прокуратури значною мірою залежить від рівня взаємодії з іншими органами публічної влади та місцевого самоврядування. Представництво майнових інтересів держави і територіальних громад за своєю природою є міжінституційним процесом, що потребує узгоджених дій різних суб'єктів [6].

По-перше, важливою є налагоджена взаємодія з органами місцевого самоврядування. Прокуратура не повинна підміняти їхню діяльність, але водночас має реагувати у випадках, коли такі органи не здатні або не бажають захищати майнові інтереси територіальної громади.

По-друге, ефективність представництва залежить від співпраці з органами державної влади, уповноваженими на управління публічним майном, а також з органами фінансового контролю та аудиту. Обмін інформацією, спільні аналітичні заходи та координація дій дозволяють запобігати порушенням на ранніх стадіях.

По-третє, важливим є діалог прокуратури з судовою владою в межах, допустимих принципом незалежності суду. Узагальнення судової практики та врахування правових позицій Верховного Суду сприяють підвищенню якості прокурорського представництва.

Кадровий потенціал є фундаментальним чинником ефективності діяльності прокуратури. Представництво майнових інтересів держави і територіальних громад вимагає від прокурора не лише знання

процесуального права, а й глибокого розуміння публічних фінансів, адміністративного права, економіки та управління.

У цьому зв'язку перспективним є розвиток системи спеціалізованого навчання та підвищення кваліфікації прокурорів, які здійснюють представницьку діяльність. Особливу увагу слід приділяти формуванню навичок правового аналізу, стратегічного планування та комунікації з іншими суб'єктами публічної влади.

Крім того, важливим є забезпечення належних гарантій незалежності прокурорів, які здійснюють представництво публічних майнових інтересів. Тиск з боку політичних або економічних груп значно знижує ефективність та легітимність прокурорської діяльності.

Сучасний етап розвитку публічного управління неможливий без використання цифрових технологій. Для прокуратури цифровізація відкриває нові можливості у сфері захисту майнових інтересів держави та територіальних громад.

Використання електронного документообігу, інформаційно-аналітичних систем, інтеграція з державними реєстрами та застосування елементів штучного інтелекту дозволяють значно підвищити оперативність і якість представницької діяльності. Автоматизація типових процесів дає змогу зосередити ресурси на складних і суспільно значущих справах.

Разом із тим цифровізація потребує належного правового регулювання, захисту персональних даних та інформаційної безпеки, що також має стати одним із напрямів адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури.

Отже, забезпечення ефективності діяльності прокуратури у системі представництва майнових інтересів держави та територіальної громади є комплексним завданням, яке потребує поєднання нормативних, організаційних, процесуальних, кадрових та технологічних заходів. Представницька діяльність прокурора має зберігати свій субсидіарний

характер, водночас залишаючись дієвим механізмом захисту публічного інтересу.

Реалізація запропонованих напрямів дозволить підвищити результативність прокурорського представництва, зміцнити довіру суспільства до інституту прокуратури та забезпечити належний баланс між автономією публічних суб'єктів і потребою захисту публічного майна в демократичній правовій державі.

Висновки до розділу III

1. Констатовано, що в сучасному демократичному правопорядку не існує уніфікованої моделі прокуратури, яка б однаково застосовувалася в усіх державах. Навпаки, функціональне призначення, інституційний статус і обсяг повноважень прокуратури суттєво варіюються залежно від правової системи, історичних традицій, форми державного устрою та рівня розвитку інших механізмів захисту публічного інтересу. Саме тому питання участі прокуратури у захисті майнових інтересів держави й територіальних громад у різних країнах вирішується по-різному та не підлягає механічному копіюванню.

Водночас порівняльно-правовий аналіз дозволяє виявити низку стійких тенденцій, характерних для більшості демократичних правових держав. По-перше, у переважній частині країн представництво майнових інтересів публічних утворень не розглядається як основна або самодостатня функція прокуратури. Воно має похідний, допоміжний характер і підпорядковується ширшій меті – забезпеченню верховенства права, законності та захисту публічного інтересу. По-друге, така діяльність прокуратури здебільшого здійснюється з дотриманням принципу субсидіарності, тобто лише за умови, що уповноважені органи державної влади чи місцевого самоврядування не спроможні або не бажають ефективно захистити відповідні майнові права.

Аналіз англосаксонської правової традиції (Велика Британія, США, Канада, Австралія) засвідчує, що в цих державах прокуратура або відсутня як самостійний інститут у континентальному розумінні, або має вузько спеціалізований кримінально-орієнтований мандат. Захист майнових інтересів держави та територіальних громад покладається на спеціалізовані юридичні служби, атторнейські структури чи органи публічної адміністрації. Такий підхід зумовлений високим рівнем інституційної спроможності публічних органів і розвиненістю механізмів судового захисту, що зменшує потребу у залученні прокурора до цивільно-правових і господарських спорів.

Для більшості держав континентальної Європи характерною є змішана, субсидіарна модель. У Франції, Німеччині, Іспанії, Польщі та інших країнах прокуратура зберігає право участі у цивільному або адміністративному судочинстві, у тому числі з метою захисту публічних майнових інтересів, однак таке право реалізується за чітко визначених законом підстав і в межах, які не допускають підміни функцій органів виконавчої влади або місцевого самоврядування. Прокурор у цих моделях виступає не як «універсальний представник держави», а як гарант законності та балансу публічних і приватних інтересів.

Особливо показовим для України є досвід держав Центральної та Східної Європи, зокрема Польщі та країн Балтії, які пройшли шлях трансформації від радянської моделі «загального нагляду» до європейських стандартів діяльності прокуратури. У цих державах простежується тенденція до звуження представницьких повноважень прокуратури у майновій сфері, водночас із чітким нормативним закріпленням випадків, коли її втручання є виправданим – насамперед у ситуаціях системних порушень, корупції, незаконного вибуття публічного майна або бездіяльності уповноважених органів. Такий підхід дозволяє поєднати ефективний захист публічних інтересів із дотриманням принципів правової держави [58; 59].

Визначено, що ключовими принципами представництва майнових інтересів держави та територіальних громад органами прокуратури є

субсидіарність, пропорційність, чітка визначеність повноважень і процедур, а також недопущення надмірного втручання прокуратури у сферу публічного управління. Представницька діяльність прокурора має доповнювати, а не замінювати діяльність інших органів, і застосовуватися як винятковий механізм відновлення порушеної законності.

Для України значення цього досвіду є особливо вагомим. В умовах триваючих реформ, європейської інтеграції та обмеженої інституційної спроможності окремих органів влади збереження за прокуратурою субсидіарного мандата на захист майнових інтересів держави та територіальних громад є об'єктивно виправданим. Водночас подальший розвиток національного законодавства має бути спрямований на чітке нормативне визначення підстав, меж і процедур такого представництва відповідно до стандартів Ради Європи та практики ЄСПЛ.

2. Констатовано, що забезпечення ефективності діяльності прокуратури у системі представництва майнових інтересів держави та територіальної громади є багатовимірним завданням, яке має вирішуватися комплексно – через поєднання конституційно-правових, адміністративно-правових, організаційних, процесуальних, кадрових та технологічних механізмів. Прокуратура, з огляду на її державно-владний статус та особливу компетенцію, залишається самостійним інституційним елементом системи стримувань і противаг, що об'єктивно зумовлює необхідність збереження її інституційної автономії та водночас – підвищення результативності її функціонування у сфері захисту публічного майна.

Засвідчено, що сучасні виклики у сфері забезпечення законності та правопорядку, трансформація публічного управління, децентралізація, а також оновлення підходів до конституційного та законодавчого регулювання прокуратури формують нову нормативно-інституційну рамку для реалізації представницької функції. При цьому ключовою проблемою, що впливає на ефективність прокурорського представництва майнових інтересів, залишається нормативна неузгодженість між положеннями Конституції

України та профільного законодавства щодо функцій прокуратури, зокрема змісту й меж представництва. Подвійність підходів до визначення функціональної складової прокуратури, дублювання та потенційні колізії між конституційними і законодавчими нормами ускладнюють формування сталої правозастосовної практики, підвищують ризики неоднакового тлумачення «виключності» представництва та створюють додаткові перешкоди для оперативного адаптування прокуратури до змін суспільних умов.

Встановлено, що вагомим чинником ефективності є організаційна спроможність прокуратури як системи. З урахуванням ієрархічної побудови та множинності суб'єктів, що входять до її складу, адміністративна правосуб'єктність прокуратури виявляється як сукупність відносно автономних прав і обов'язків її структурних елементів, що обумовлює потребу у впровадженні належних управлінських стандартів, спеціалізації прокурорів у сфері захисту публічного майна, розвитку внутрішнього контролю якості представництва та формування аналітичної складової діяльності. Особливо актуальним є переорієнтування оцінки результативності з формальних показників (кількість позовів, відсоток задоволених вимог) на змістовні критерії, що відображають реальний вплив прокурорського втручання на збереження активів, попередження збитків, повернення майна та відновлення порушених майнових прав держави і територіальних громад.

Процесуальна результативність прокурорського представництва безпосередньо залежить від своєчасності реагування, якості доказової бази та здатності застосовувати правові інструменти, спрямовані на запобігання втраті публічного майна. Вказане зумовлює необхідність посилення превентивної складової діяльності прокуратури: раннього виявлення ризиків незаконного відчуження активів, фіксації порушень, забезпечення позову та інших заходів охоронного характеру. Водночас ефективне представництво у майнових спорах неможливе без належної міжінституційної взаємодії з органами місцевого самоврядування, державними органами управління майном, контролюючими та аудиторськими інституціями. Така взаємодія має

будуватися на принципі субсидіарності: прокуратура не повинна підміняти компетентний орган, однак зобов'язана діяти у разі його бездіяльності, неспроможності або конфлікту інтересів, що створює загрозу публічному майну.

Окремим узагальнюючим напрямом забезпечення ефективності виступає цифрова трансформація прокуратури та адміністративно-правове впорядкування її технологічного розвитку. Повний перехід на електронний документообіг, створення інтегрованих інформаційно-аналітичних систем, взаємодія з державними реєстрами, а також застосування технологій штучного інтелекту здатні істотно оптимізувати представницьку діяльність: скоротити часові витрати, підвищити обґрунтованість процесуальних рішень, забезпечити кращий моніторинг ризиків і автоматизувати роботу з типовими запитами. Водночас цифровізація об'єктивно підвищує значення інформаційної безпеки та потребує створення дієвих механізмів кіберзахисту, чітких регламентів доступу до даних, відповідальності за їх обробку, а також гарантій захисту прав людини у цифрових правовідносинах. Не менш важливою є вимога забезпечення доступності – зокрема, збереження можливості отримання паперових відповідей для осіб, які не мають доступу до електронних засобів комунікації.

Отже, ефективність діяльності прокуратури у сфері представництва майнових інтересів держави та територіальної громади доцільно розуміти як інтегративний показник якості правового регулювання, організаційної спроможності, процесуальної результативності та технологічної модернізації, спрямованих на досягнення публічно значущого результату – реального захисту й відновлення публічного майна. Збереження інституційної самостійності прокуратури, узгодження норм Конституції України та спеціального законодавства, розвиток управлінських і цифрових інструментів, посилення професійної спеціалізації та налагодження міжвідомчої координації утворюють взаємопов'язану систему заходів, реалізація яких здатна підвищити довіру до прокуратури, забезпечити

належний баланс між автономією публічних суб'єктів і захистом публічного інтересу та зміцнити засади демократичної правової держави.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання, що виявляється в розкритті діяльності прокуратури у системі представництва майнових інтересів держави та територіальної громади. За результатами дисертаційного дослідження сформульовано такі основні висновки:

1. З'ясовано, що історико-правовий розвиток інституту прокуратури на території сучасної України має поетапний характер і визначається зміною державних моделей, правових традицій та суспільно-політичних запитів, що дозволило виділити такі етапи: 1) період зародження та прототипів прокурорських функцій (до XVI ст.), коли виникали передумови інституції: елементи нагляду за дотриманням норм, зародки процедурного забезпечення законності та окремі механізми представництва інтересів у судових практиках; 2) ранньомодерний період інституціоналізації (XVI – початок XVII ст.), що вирізняється формуванням більш визначених організаційних і правових форм, пов'язаних із розвитком судових інституцій у складі Речі Посполитої та Великого князівства Литовського, і є стадією переходу від розрізнених контрольних практик до інституційно оформлених елементів прокурорської функції; 3) період Нового часу та імперських моделей прокуратури (XVII – початок XX ст.), що характеризується тим, що прокурорські інституції на українських землях розвивалися переважно у рамках імперських правових систем (російської та австро-угорської), де типовим є: поєднання наглядових, адміністративно-господарських і частково судових повноважень; зміцнення вертикалі управління та ієрархії; посилення державного контролю як основної соціальної функції прокуратури; 4) період прокуратури доби Української Народної Республіки (1917–1921 рр.), ознаками якого є: формування правничих органів у структурі Української Центральної Ради; ухвалення у січні 1918 р. спеціального закону «Про

урядження прокураторського догляду на Україні», який мав на меті впорядкування прокурорського нагляду та забезпечення законності; 5) радянський період централізованого прокурорського нагляду (1917/1922 – 1991 рр.), де ключовими ознаками було: відновлення та нормативне оформлення прокурорського нагляду; підпорядкування прокуратури логіці партійно-державного контролю; у 1930-х рр. – перетворення на елемент карального апарату; у воєнний і повоєнний час – утворення воєнної прокуратури з широкими повноваженнями; 6) період прокуратури незалежної України та реформування до європейської моделі (з 1991 р. – дотепер), що пов'язаний із поступовою трансформацією прокуратури від пострадянської наглядової моделі до прокуратури як елементу системи правосуддя, де ключовою є реформа 2014 р., у межах якої прокуратуру позбавлено функції загального нагляду поза кримінальною сферою, із подальшим переорієнтуванням на здійснення функцій правосуддя (публічне обвинувачення, процесуальне керівництво, представництво інтересів держави).

2. Встановлено, що поняття «нормативні основи діяльності прокуратури» охоплює не лише формальний масив нормативних приписів, а сукупність багаторівневих правових інструментів, спрямованих на організацію функціонування прокуратури, забезпечення реалізації її повноважень та додержання стандартів прав людини. Визначено, що категорія «нормативно-правове забезпечення» інтегрує ознаки правового регулювання та механізму правового впливу, однак не тотожна правовому механізму у широкому розумінні, оскільки останній додатково охоплює компоненти правореалізації, правозастосування, інституційні гарантії, принципи та заходи відповідальності.

З'ясовано, що нормативно-правове забезпечення діяльності працівників прокуратури має міжгалузевий характер і поєднує елементи адміністративно-правового та трудово-правового регулювання. Виявлено, що така поєднаність зумовлює неоднорідність нормативного масиву, його недостатню системність

і наявність прогалин, зокрема щодо інститутів робочого часу, дисциплінарної відповідальності та професійного об'єднання для захисту прав працівників прокуратури. Обґрунтовано, що положення законодавства про добір, призначення і звільнення прокурорів одночасно регламентують публічно-владні процедури та фактичний вступ у трудові правовідносини, що потребує чіткішого розмежування методів правового впливу й узгодження процедур із гарантіями незалежності прокурора та правової визначеності.

Встановлено, що тривале функціонування режиму воєнного стану актуалізувало адаптацію організації роботи прокуратури та посилило її роль як процесуального й координаційного центру кримінально-правової реакції на злочини, пов'язані зі збройною агресією. Доведено, що за таких умов підвищується значення принципів пропорційності, належної правової процедури та ефективного судового контролю, а також виключається можливість відновлення «позакримінальної» наглядової парадигми поза межами, встановленими законом. Сформульовано узагальнений висновок, що ключовими напрямками подальшого розвитку є систематизація нормативної бази, усунення колізій, підвищення узгодженості підзаконного регулювання та забезпечення єдності правозастосовної практики.

3. Уточнено зміст категорії «інтереси держави» у майнових правовідносинах, доведено її міжгалузевий і оціночний характер та запропоновано розглядати її не формально, а крізь призму матеріальної істотності шкоди або ризику її настання для публічної власності, бюджетних ресурсів і стратегічних активів, що дозволяє уніфікувати підхід до оцінки підстав прокурорського представництва в судовій практиці.

Розвинено науковий підхід до тлумачення бездіяльності компетентного органу як ключової передумови реалізації представницьких повноважень прокуратури шляхом виокремлення сукупності обов'язкових елементів: обізнаності органу про порушення, наявності у нього законодавчо визначеної компетенції, невжиття заходів у розумний строк та наявності ризику істотних майнових втрат для держави.

Систематизовано та концептуалізовано судову практику Верховного Суду (Великої Палати, КЦС та КГС) щодо представництва прокуратурою майнових інтересів держави, що дало змогу сформулювати узгоджену доктрину допустимості прокурорського втручання у публічно-майнові спори з урахуванням принципів субсидіарності, пропорційності та процесуальної рівності сторін.

Доведено, що організаційні трансформації в системі прокуратури (реформа 2019–2021 років) не впливають на обсяг і безперервність реалізації представницьких повноважень у майнових спорах, а мають тлумачитися як зміна найменування органу без процесуального правонаступництва, що є важливим для забезпечення стабільності судового захисту публічних активів.

Удосконалено підхід до розмежування компетенції прокуратури та органів виконавчої влади у майнових правах держави, зокрема шляхом наукового обґрунтування неможливості посилення прокурора на «відсутність органу» за наявності законодавчо визначених повноважень таких суб'єктів, як Держгеокадастр України, Державної служби з надзвичайних ситуацій України та інших, що запобігає необґрунтованому розширенню прокурорського представництва.

Обґрунтовано необхідність поєднання правового та економічного критеріїв при доведенні порушення майнових інтересів держави, що дозволяє підвищити якість доказування у справах про повернення державного майна, відшкодування збитків і захист публічних фінансів та забезпечити відповідність прокурорського втручання європейським стандартам пропорційності й справедливого суду.

4. Систематизовано та концептуалізовано судову доктрину Верховного Суду щодо меж прокурорського представництва у майнових спорах, виокремлено її ключові елементи: субсидіарність, заборону поєднання процесуальних ролей позивача і відповідача, критерій ефективності способу захисту, доктрину «єдиного фактичного позивача» та розмежування публічно-і приватноправових інтересів у сфері державної власності.

Доведено, що інтереси держави як публічного утворення та інтереси юридичних осіб державного і комунального секторів економіки не є тотожними за своєю правовою природою, у зв'язку з чим прокурорське представництво є принципово неприйнятним у спорах, що мають приватноправовий характер, навіть за умови державної форми власності відповідного суб'єкта господарювання.

5. Засвідчено, що представництво прокурором майнових інтересів держави та територіальних громад є інструментом виключного й допоміжного характеру, спрямованим на забезпечення ефективного судового захисту публічної власності у випадках інституційної неспроможності або процесуальної неможливості дій з боку компетентних органів. Сучасна модель прокурорського представництва ґрунтується на принципах субсидіарності, пропорційності та верховенства права і не допускає підміни органів державної влади чи місцевого самоврядування прокуратурою як альтернативним суб'єктом звернення до суду. Судова практика Верховного Суду, зокрема Велика Палата, відіграла ключову роль у формуванні чітких критеріїв допустимості такого представництва, заповнивши прогалини законодавчого регулювання та забезпечивши баланс між публічними й приватними інтересами. Обґрунтовано, що майнові інтереси територіальної громади мають публічно-правову природу та не можуть автоматично ототожнюватися з інтересами комунальних або державних підприємств як суб'єктів приватного права. Водночас прокурорське представництво залишається важливим гарантійним механізмом збереження матеріальної основи місцевого самоврядування та захисту суспільно значущих активів, за умови суворого дотримання встановлених законом меж і процедур.

6. На основі аналізу світового та зарубіжного досвіду організації діяльності органів прокуратури свідчить про відсутність уніфікованої моделі представництва майнових інтересів держави та територіальних громад і водночас про наявність спільних концептуальних підходів, що сформувалися у демократичних правових державах. У більшості з них участь прокуратури у

захисті публічних майнових інтересів не має самостійного характеру, а розглядається як похідна, допоміжна функція, спрямована на забезпечення верховенства права, законності та публічного інтересу. Визначено, що ключовим принципом такої діяльності є субсидіарність, відповідно до якої прокурорське представництво допускається лише за умов бездіяльності, неспроможності або відсутності ефективного захисту з боку уповноважених органів державної влади чи місцевого самоврядування та за наявності реальної загрози порушення майнових прав публічних утворень. Порівняльно-правовий аналіз англосаксонської та континентальної правових систем, а також досвіду держав Центральної та Східної Європи, дозволив дійти висновку, що ефективність прокурорського втручання у майнову сферу прямо залежить від чіткого нормативного визначення підстав, меж і процедур такого представництва, наявності процесуальних гарантій від підміни функцій публічної адміністрації та забезпечення судового контролю за дотриманням принципів пропорційності й необхідності.

Аргументовано, що для України, з урахуванням трансформаційних процесів у системі прокуратури, європейського інтеграційного курсу та обмеженої інституційної спроможності окремих органів публічної влади, обґрунтованим є збереження за прокуратурою субсидіарного мандата на представництво майнових інтересів держави та територіальних громад із його подальшою конкретизацією відповідно до стандартів Ради Європи та практики Європейського суду з прав людини, що забезпечить баланс між ефективним захистом публічного майна і вимогами демократичної правової держави.

7. Визначено, що ефективність діяльності прокуратури у системі представництва майнових інтересів держави та територіальних громад має розглядатися як комплексна категорія, що поєднує нормативно-правові, організаційні, процесуальні, кадрові та інформаційно-технологічні складові та спрямована на реальне забезпечення і відновлення публічного майна.

Обґрунтовано, що представницька функція прокуратури зберігає субсидіарний характер, однак в умовах бездіяльності або неналежного виконання повноважень уповноваженими органами публічної влади вона залишається ефективним механізмом захисту публічного інтересу, що відповідає принципам верховенства права та системи стримувань і противаг.

Встановлено наявність нормативної неузгодженості між положеннями ст. 131-1 Конституції України та ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» щодо функцій і меж представництва, що негативно впливає на єдність правозастосовної практики та знижує ефективність прокурорського представництва майнових інтересів держави і територіальних громад.

У зв'язку з цим обґрунтовано доцільність внесення змін до Закону України «Про прокуратуру», якими: чітко визначити перелік виключних підстав для здійснення прокуратурою представництва майнових інтересів держави та територіальних громад у суді; законодавчо закріпити критерії бездіяльності або неспроможності уповноваженого органу, що зумовлюють необхідність прокурорського втручання; усунути положення, які не узгоджуються з конституційним приписом щодо представництва виключно інтересів держави в суді.

Доведено необхідність узгодження норм цивільного, господарського та адміністративного процесуального законодавства з положеннями спеціального законодавства про прокуратуру шляхом закріплення єдиного підходу до процесуального статусу прокурора та меж його участі у майнових спорах публічно-правового характеру.

Встановлено, що підвищенню ефективності представництва сприятиме впровадження організаційної спеціалізації прокурорів у сфері захисту публічного майна, а також створення внутрішніх аналітичних механізмів оцінки ризиків втрати майнових активів держави та територіальних громад.

Обґрунтовано доцільність прийняття окремого наказу Генерального прокурора, яким передбачити: алгоритми виявлення порушень у сфері управління публічним майном; критерії оцінки ефективності представницької

діяльності; порядок взаємодії органів прокуратури з органами місцевого самоврядування та державними органами управління майном.

Визначено, що важливим сучасним напрямом підвищення ефективності є цифровізація прокурорської діяльності, що потребує нормативного закріплення повного електронного документообігу, інтеграції з державними реєстрами та застосування технологій штучного інтелекту з дотриманням вимог інформаційної безпеки та захисту персональних даних.

Запропоновано законодавчо передбачити можливість використання результатів аналітичної обробки даних та автоматизованих інформаційних систем як допоміжного інструменту під час підготовки прокурорських процесуальних документів у справах про захист публічного майна.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Аналіз судової практики щодо особливостей представництва органами прокуратури інтересів держави в суді. Східний апеляційний господарський суд. URL: <https://court.gov.ua/storage/portal/sud4875/prokuratura.pdf>
2. Антикорупційна програма ОГП 2021–2022: Наказ Генерального прокурора від 12 березня 2021 року. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/05/programa-Ofisu-GP.pdf>
3. Ахтирська Н. М. Міжнародне співробітництво під час кримінального провадження: теоретичні та практичні аспекти: монографія. Київ: Логос, 2019. 576 с.
4. Банах С.В. Міжнародні стандарти організації та управління в органах прокуратури. *Наукові записки Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка*. Серія: Право. 2020. №. 8. С. 140-148.
5. Банах С.В. Сучасна концепція адміністративно-правового забезпечення функціонування органів прокуратури України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2021. 421 с.
6. Берназюк О.О. До питання визначення поняття «допоміжні органи при вищих органах державної влади». *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія ПРАВО. 2015. Випуск 34. Том 1
7. Берназюк Я. Особливості представництва прокурором інтересів держави в суді: нове законодавство та актуальні підходи Верховного Суду. URL: <https://sud.ua/ru/news/blog/168820-osoblivosti-predstavnitstva-prokurorom-interesiv-derzhavi-v-sudi-nove-zakonodavstvo-ta-aktualni-pidkhodi-verkhovnogo-sudu?fbclid=iwar2glcdvo1rcmag26jnrbyrkt6yz-dybxwajwbkq0ogxryvhcxnvziyvnc>
8. Берназюк Я. Міжнародні стандарти участі прокурора у судовому провадженні поза межами кримінального процесу. Офіційний веб-

- портал судової влади України. 11 червня 2020 р. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/zmi/952570>
9. Білодід І.М. Адміністративно-правовий статус органів прокуратури в умовах реформування правоохоронної системи України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2016. 22 с.
 - 10.Блінова Г.О., Пушкіна О.В. Участь прокурора у справах у сфері публічних закупівель на стадії виконавчої провадження. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2025. №12. С. 330-332
 - 11.Борейко Г.Д., Броневицька О.М., Лісіцина Ю.О., Луцик В.В., Навроцька В.В., Серкевич І.Р., Телефонко Б.М. Прокурорське право : навчальний посібник. Львів : ЛьвДУВС, 2019. 640 с.
 - 12.Велика Палата Верховного Суду визначила, чи може прокурор звертатися до суду в інтересах органу місцевого самоврядування та комунального закладу (школи) при оскарженні договору на постачання природного газу. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1455140/>
 - 13.Висновок № 3 (2008) КРЄС щодо ролі прокуратури поза кримінально-правовою сферою. URL: https://court.gov.ua/storage/portal/supreme/rizne/CM_Rec_2012_11_19_09_2012.pdf
 - 14.Висновок №667/2012 щодо проекту Закону України «Про прокуратуру», схвалений Венеціанською комісією на її 92-ому пленарному засіданні 12–13 жовтня 2012 року. URL: http://www.pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/_pdf
 - 15.Висновок Парламентської Асамблеї Ради Європи від 26 вересня 1995 р. № 190 (1995) щодо заявки України на вступ до Ради Європи. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_590
 - 16.Войтенко А.Б. Роль і місце прокуратури України в суспільстві як суб'єкта державної влади. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. Серія: Юридичні науки. Київ, 2021. № 5 (2). С. 11-19.

17. Войцишен В.Д. Прокуратура України в системі конституційного поділу влади у контексті європейських стандартів. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2015. № 1. С. 57-66.
18. Галуцько В. В., Пономаренко Г. О., Шкарупа В.К. Теорія держави та права: конспект лекцій. Херсон, 2008. 280 с.
19. Голосніченко Д.І. Прокурорський нагляд: питання історії та сучасного зарубіжного досвіду. *Вісник НТУУ «КПІ»*. Політологія. Соціологія. Право. 2012. № 2 (14). С. 80-85.
20. Господарський процесуальний кодекс України: Закон України № 1798 XII від 06.11.1991. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 6. Ст. 56.
21. Гречанюк С.К., Мартинюк О.Г. Деякі питання сучасного визначення місця прокуратури в системі органів публічного управління. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2017. № 1 (13). С. 55-62
22. Деякі питання утворення Тренінгового центру прокурорів України: Наказ Генерального прокурора України від 05 березня 2020 № 130. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0130905-20#Text>
23. Єні О., Кучинська О., Циганюк Ю. Європейська прокуратура: взаємодія з державами-членами ЄС та перспективи взаємодії з Україною: монографія. Київ: Норма права, 2023. 346 с
24. Єнін Є. Сім кроків до прокуратури майбутнього. *Дзеркало тижня*. 31 серпня 2019 р. URL: https://dt.ua/internal/sim-kroktiv-do-prokuraturi-maybutnogo-322202_.html
25. Жувака С.О. Історико-правовий аналіз розвитку функцій прокуратури України : автореф. дис. ... канд. юрид наук : 12.00.01. Київ, 2019. 19 с.
26. Загальна теорія держави і права: підручник. за ред. М.В. Цвіка, О.В. Петришина. Харків: Право, 2009. С. 584.
27. Задирака Н.Ю. Прокуратура у виконавчому провадженні публічно-правових спорів: забезпечення майнових інтересів держави та питання

- добросовісності. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2026. №3. С. 215-217.
28. Заїка О.В. Один з шляхів модернізації юстиції України: міжнародний досвід щодо правового статусу прокуратури. Перспективні напрямки наукової думки: матеріали Міжнародної наукової-практичної конференції, м. Тернопіль, 18 квітня 2018 р. Тернопіль, 2018. Т. 1. С. 117-120.
29. Закон та правопорядок. Генеральна прокуратура. Офіційний веб-портал Міністерства іноземних справ Держави Ізраїль. URL: <https://mfa.gov.il/MFARUS/AboutIsrael/State/Pages/StateLawPolice.aspx>
30. Запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів : Звіт за результатами оцінки (четвертий раунд оцінювання, Україна), ухвалений на 76-му пленарному засіданні GRECO 23 червня 2017 р. URL: <https://rm.coe.int/grecoeva14rep-2016-9-p3-76-greco-19.23-2017-/1680737206>
31. Звіт Генерального прокурора про діяльність органів прокуратури. 13 січня 2021 року. URL: https://www.rada.gov.ua/documents/reports_list/other_reports/218412.html
32. Зливко С.В. Особливості адміністративно-правового статусу керівників деяких правоохоронних органів (на прикладі органів прокуратури). *Кримінально-виконавча система: Вчора. Сьогодні. Завтра*. 2018. № 2. С. 117-128.
33. Ісаєвич Я.Д. Історія української культури : наукове видання : у 5 т. Київ : Наукова думка, 2001. Т. 2 : Українська культура XIII – першої половини XVII століть. С. 56-59.
34. Калашник О.М. Механізм правового регулювання цивільних відносин як об'єкт наукових досліджень: генеза та сутність. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 2 (14). С. 136-149.
35. Керівні принципи, що стосуються ролі осіб, які здійснюють судове переслідування : прийняті восьмим Конгресом Організації Об'єднаних

- Націй щодо попередження злочинності та поведження з правопорушниками (м. Гавана, Куба, 27 серпня-7 вересня 1990 р.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_859
- 36.Ковалів М.В. Прокуратура у механізмі поділу влади в Україні. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. Серія: Юридичні науки. Київ, 2022. № 2. С. 22-29.
- 37.Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>
- 38.Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів : рішення Всеукраїнської конференції прокурорів від 27.04.2017 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001900-17#Text>
- 39.Колич О., Литвин Г. Діяльність прокуратури в умовах воєнного стану в Україні. Державотворення та правотворення в умовах війни та післявоєнний період: збірник тез доповідей учасників Всеукраїнського круглого столу (м. Львів, 12 грудня 2024 року) Упорядники: Д. Є. Забзалюк, Р. Я. Демків. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2024. С. 142-144
- 40.Коломоець Т.О. Прокуратура в механізмі представництва майнових інтересів держави та територіальної громади: конституційно-правовий і процесуальний виміри. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2025. № 12. С. 424-426
- 41.Коломоець Т.О., Колпаков В.К., Легеза Ю.О. Довкілля як об'єкт адміністративно-правової охорони. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 1. С. 302.
- 42.Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу у правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації: монографія. за заг. ред. О.М. Бандурки. Харків: Нац. ун-т внутр. справ, 2002. С. 47.

43. Комзюк А.Т. Місце органів прокуратури України в сучасній системі гілок влади. *Форум права*. Харків, 2013. № 2. С. 230-234.
44. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами) (Європейська конвенція з прав людини) від 04 листопада 1950 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text
45. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
46. Концепція розвитку штучного інтелекту в Україні : схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 2 грудня 2020 р. № 1556-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-2020-p#Text>
47. Коротких А. Ю. Проблеми юридичної відповідальності державних службовців за трудовим законодавством України.: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.05. Київ, 2019. 486 с.
48. Кримінальний кодекс України: Закон України від 5 квітня 2001 року № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>
49. Кримінальний процесуальний кодекс України № 5076-VI від 05 липня 2012 року. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2013. № 9-10.
50. Кузьмінець Н.П. Початок функціонування органів прокуратури в Україні у 1920-х рр. *Наукові записки*. Серія: Історія. Вінниця, 2016. № 24. С. 66-71
51. Курило В.І., Панталієнко П.В. Судовий прецедент у правовій системі України: окремі аспекти практики реалізації. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2016. № 5. Т. 1. С. 100-104.
52. Кучер О.М. Представництво прокуратурою у суді інтересів держави в бюджетній сфері : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10. Київ, 2014. 213 с.
53. Кястутіс Л. Реформа прокуратури в умовах євроінтеграції. *Прокуратура України в умовах європейської інтеграції*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 19 травня 2016 р. Київ, 2016. С. 28-29.

- 54.Лапкін А.В. Проблеми конституційної регламентації функцій прокуратури. Верховенство права як основа сучасного конституціоналізму. VI Тодиківські читання: збірник тез наукових доовідей і повідомлень Міжнародної наукової конференції молодих учених, аспірантів і студентів, м Харків, 27-28 вересня 2019 р. Харків, 2019. С. 79-81.
- 55.Лашутін С.О. Нормативно-правове забезпечення трудових відносин працівників прокуратури в Україні. *Соціальне право*. 2024. № 1. С. 121-127. URL: <https://soclaw.com.ua/index.php/journal/article/view/1153/743>
- 56.Лебеза Ю. Свобода та розумність як правові цінності сучасного цифрового європейського суспільства. *Law. State. Technology*. 2024. №3. С. 9–13.
- 57.Лейченко О.В. Історико-правовий розвиток інституту прокуратури. *Law. State. Technology*. 2025. № 2. С. 9–17. URL: <https://doi.org/10.32782/LST/2025-2-2>
- 58.Лейченко О.В. Нормативні основи діяльності прокуратури: сучасний стан та виклики сьогодення. *Law. State. Technology*. 2025. № 3. С. 3–7. URL: <https://doi.org/10.32782/LST/2025-3-1>
- 59.Лейченко О.В. Нормативно-правове регулювання діяльності прокуратури в умовах воєнного стану: сучасний стан і виклики. *Правова парадигма відновлення України: проблеми та перспективи: Матеріали XVI Міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, Державний університет «Київський авіаційний інститут», 12 лютого 2026 р..* Тернопіль: Вектор, 2026. С. 563-568.
- 60.Лейченко О.В. Повноваження прокуратури у сфері захисту майнових інтересів держави: сучасний вимір проблеми. *«Молодь: наука та інновації» 2025: матеріали XIII Міжнародної науково-технічної конференції студентів, аспірантів та молодих вчених, Дніпро, 12–14 листопада 2025 року (у 3-х томах).* Національний технічний університет «Дніпровська політехніка». Дніпро : НТУ «ДП», 2025. Том

3. С. 146-150. URL: <https://rmv.nmu.org.ua/ua/arkhiv-zbirok-konferentsiy/molod-nauka-ta-innovatsii-2025/molod-2025-vol3.pdf>
- 61.Лейченко О.В. Правове регулювання діяльності прокуратури в умовах воєнного стану: інституційний та процесуальний виміри. *Law. State. Technology*. 2025. № 4. С. 3–9. URL: <https://doi.org/10.32782/LST/2025-4-1>
- 62.Лейченко О.В. Розвиток органів прокуратури в умовах воєнного стану. «Наукова весна» 2025: матеріали XV Міжнародної науково-технічної конференції аспірантів та молодих вчених, Дніпро, 26–28 березня 2025 року. Національний технічний університет «Дніпровська політехніка». Дніпро : НТУ «ДП», 2025. С. 403-405
- 63.Луценко Д.С. Імплементация правового досвіду інших країн щодо приватноправового регулювання майнових очікувань в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2025. №1. С. 148-151.
- 64.Мамедов Г. Поняття функцій прокуратури. *Прокуратура. Людина. Держава*. 2005. № 3 (45). С. 76-81.
- 65.Мазур В.В. Механізм цивільно-правового регулювання сервітутних відносин в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Київ, 2019. 242 с.
- 66.Макосій Ю.Д. Міжнародно-правові стандарти організації та функціонування прокуратури. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. 2021. №. 66. С. 257-260
- 67.Мельник О.М. Правове регулювання та шляхи підвищення його ефективності: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2004. 208 с.
- 68.Михайленко О.Р. Прокуратура України : підручник. 2-ге видання, перероблене і доповнене. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 336 с.
- 69.Мичко М.І. Проблеми функцій і організаційного устрою прокуратури України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.10. Харків, 2002. 376 с.
- 70.Міжнародне приватне право : підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. за ред. проф. В. П. Жушмана та доц. І. А. Шуміло. Х. : Право, 2011. 320 с.

71. Мішина Н.В. Застосування медіації у спорах за участі органу місцевого самоврядування: конституційно-правовий вимір. *Juris Europensis Scientia*. 2024. № 2. С. 19-22.
72. Наулік Н.С. Прокуратура в системі органів державної влади Республіки Польща. Науковий часопис Національної академії прокуратури України. Київ, 2015. № 4. С. 114-119
73. Нижник Н.Р. Системний підхід в організації державного управління : навч. посіб. Київ : Видавництво УАДУ, 1998. 160 с.
74. Новини та Заходи. Посилення незалежності: Рада Європи в діалозі з прокурорами планує подальші кроки щодо підтримки розвитку прокуратури. URL: <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/-/strengthening-independence-the-council-of-europe-plans-further-steps-to-support-the-development-of-the-prosecutor-s-office-through-dialogue-with-prosecutors>
75. Ногіна К. Місце прокуратури в системі органів державної влади України. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. Київ, 2018. № 3 (19). С. 51-62.
76. Окрема думка суддів Великої Палати Верховного Суду Ситнік О. М., Британчука В. В., Власова Ю. Л., Єленіної Ж. М., Золотнікова О. С., Сімоненко В. М. на постанову Великої Палати Верховного Суду від 28 вересня 2022 року у справі № 483/448/20 (провадження № 14-206цс21). URL: <https://reustr.court.gov.ua/Review/109580895>
77. Павленко Д.Ю. Адміністративні функції прокуратури України: дис. ... д-ра філос. :081.2024. 275 с.
78. Петрова А.О. Становлення та розвиток адміністрування роботи з кадрами в органах прокуратури України. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія: Юридичні науки. Херсон, 2015. № 3 (2). С. 139-143.
79. Подкопаєв С.В. Організація та діяльність прокуратури в Україні : монографія. Харків : Право, 2020. 364 с.

80. Порівняльне дослідження навчання прокурорів. Офіційний веб-портал Ради Європи. URL: <https://rm.coe.int/comparative-study-on-initial-training-for-publicprosecutors/1680787478>
81. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 01 червня 2021 року у справі № 925/929/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/97926626>
82. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 06 липня 2021 року у справі № 991/2169/20. URL: <https://zakononline.ua/court-decisions/show/98483103>
83. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 11 лютого 2020 року № 992/614/19. URL: <https://zakononline.ua/court-decisions/show/87902138>
84. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 12 червня 2019 року у справі № 487/10128/14-ц. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85541621>
85. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 15 січня 2020 року у справі № 698/119/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106841484>
86. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 21 червня 2023 року у справі № 905/1907/21 (провадження № 12-1гс23). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/111742765>.
87. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 23 листопада 2021 року у справі № 359/3373/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101829985>
88. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 26 червня 2019 року у справі № 587/430/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/84573553>
89. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 28 вересня 2022 року у справі № 483/448/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109646083>
90. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 6 липня 2021 року у справі № 911/2169/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/98483103>
91. Постанова Великої Палати Верховного Суду справи від 11 червня 2024 року у справі № 925/1133/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/120396091>

92. Постанова Великої Палати Верховного Суду у справі № 362/6846/18 від 14 грудня 2022 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108025915>
93. Постанова Великої Палати Верховного Суду, викладена від 17 жовтня 2018 року у справі № 362/44/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/84153048>
94. Постанова Великої Палати Верховного Суду, сформульований у постанові від 26 травня 2020 року у справі № 912/2385/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/90458902>
95. Постанова Верховного Суду від 22 травня 2024 року у справі № 924/408/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/119840740>
96. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного господарського суду у справі № 910/4017/24 від 09 липня 2025 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/129088382>
97. Постанова Касаційного господарського суду у складі Верховного Суду від 13 лютого 2024 року у справі № 813/2417/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/117202889>
98. Постанова Касаційного господарського суду у складі Верховного Суду від 06 грудня 2023 року у справі № 927/87/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/115746367>
99. Постанова Касаційного господарського суду у складі Верховного Суду від 25 листопада 2021 року у справі № 917/269/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101472977>
100. Постанова Касаційного суду у складі Верховного СудуС від 09 лютого 2023 року у справі № 483/2263/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108959732>
101. Постанова Касаційного цивільного суду у складі Верховного Суду від 02 серпня 2023 року у справі № 688/4167/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/84512355>

102. Постанова Касаційного цивільного суду у складі Верховного Суду від 12 січня 2022 року у справі № 370/430/14-ц. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83692688>
103. Постанова Касаційного цивільного суду у складі Верховного Суду від 10 лютого 2023 року у справі № 206/1198/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108930386>
104. Постанова Касаційного цивільного суду у складі Верховного Суду від 26 травня 2021 року у справі № 159/2380/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/97598292>
105. Права людини в національному та європейському контекстах : підручник. Н.І. Петрецька, Ю.М. Бисага, Д.М. Белов [та ін.]; за заг. ред. Н.І. Петрецької, Ю.М. Бисаги. Ужгород, Видавничий дім “Гельветика”, 2018. 482 с.
106. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24 лютого 2022 року № 64/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>
107. Про вдосконалення координації діяльності правоохоронних органів по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю : Указ Президента України від 12 лютого 2000 р. № 229/2000. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/229/2000#Text>
108. Про відносини між суддями та прокурорами в демократичному суспільстві : Висновок Консультативної ради європейських суддів № 12 (2009) та Висновок Консультативної ради європейських прокурорів № 4 (2009) (Бордоська декларація). URL: <https://rm.coe.int/opinion-№-12-2009-onthe-relations-between-judges-and-prosecutors-in-/16806a1fbd>
109. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо конфіскації незаконних активів осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, і покарання за набуття таких активів : Закон України від 31 жовтня 2019 року № 263-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/263-20#n176>

110. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури: Закон України від 19 вересня 2019 року № 113-IX
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/113-20#Text>
111. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України від 2 червня 2016 року № 1401-VIII. URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-19#Text>
112. Про внесення змін до Цивільного кодексу України щодо посилення захисту прав добросовісного набувача: Закон України від 12 березня 2025 року № 4292-IX. URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4292-20#Text>
113. Про день початку роботи окружних прокуратур: наказ Генерального прокурора № 40 від 17 лютого 2021 року. URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0040905-21#Text>
114. Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру: постанова Кабінету Міністрів України від 14 січня 2015 р. № 15. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/15-2015-п#Text>
115. Про загальні засади організації роботи в органах прокуратури України: Наказ Генерального прокурора від 07 серпня 2020 року № 365. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0365905-20#Text>
116. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: Наказ НАДС від 05.08.2016 № 158. *Офіційний вісник України*. 2016. № 74. С. 51.
117. Про затвердження Положення про Спеціалізовану екологічну прокуратуру (на правах Департаменту) Офісу Генерального прокурора Наказ Генерального прокурора 03 листопада 2025 року № 348. URL:
<https://data.gov.ua/dataset/d8b40e3e-d075-4967-bf41-7bb8bda9c28a/resource/fe2cff4d-82be-4335-ac37-54cd6151edee>

118. Про затвердження Положення про Спеціалізовану прокуратуру у сфері оборони (на правах Департаменту) Офісу Генерального прокурора: Наказ Генерального прокурора 30 травня 2023 року № 144. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0144905-23#Text>
119. Про затвердження Порядку розгляду звернень щодо неналежного виконання прокурором, який обіймає адміністративну посаду, посадових обов'язків: Наказ Генерального прокурора від 01.07.2022 № 113. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0113905-22#Text>
120. Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні»: Закон України від 24 лютого 2022 року № 2102-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2102-20#Text>
121. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>
122. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>
123. Про організацію діяльності прокурорів щодо представництва інтересів держави в суді: Наказ Генерального прокурора від 21 серпня 2020 року № 389. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0389905-20#Text>
124. Про особливості регулювання діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період та об'єднань юридичних осіб: Закон України від 9 січня 2025 року № 4196-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4196-20#n240>
125. Про оцінювання роботи суддів, якості правосуддя та повагу до незалежності судової влади: Висновок Консультативної ради європейських суддів № 17 (2014). URL: <https://rm.coe.int/-17-2014-/1680792012>

126. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
127. Про проголошення незалежності України: постанова Верховної Ради Української РСР від 24 серпня 1991 року № 1427-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1427-12#Text>
128. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII . URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>
129. Про прокуратуру : Закон України від 5 листопада 1991 р. № 1789-XII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1789-12/print1482310544935609> (втратив чинність)
130. Про публічні закупівлі: Закон України від 25 грудня 2015 року № 922-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>
131. Про роботу органів прокуратури. Офіс Генерального прокурора України. URL: <https://gp.gov.ua/ua/posts/pro-robotu-organiv-prokuraturi-2>
132. Про схвалення Концепції розвитку штучного інтелекту в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 2 грудня 2020 р. № 1556-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-2020-p#Text>
133. Про Фонд державного майна України: Закон України від 9 грудня 2011 року № 4107-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4107-17#Text>
134. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>
135. Пузирний В.Ф. Адміністративна діяльність деяких правоохоронних органів (на прикладі органів прокуратури). *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: Юриспруденція: збірник наукових праць. 2014. № 12. С. 97-100.
136. Пушкіна О., Блінова, Г., Піддубна, Г. Український та іноземний досвід судового захисту майнових та немайнових інтересів фізичних

- осіб під час збройних конфліктів. *Law. State. Technology*. 2025. №2 100–109
137. 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
138. Рибалко Г.С. Правозахисна діяльність органів прокуратури України : монографія. Харків : Золота миля, 2014. 208 с.
139. Римський Статут Міжнародного Кримінального Суду. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_588#Text
140. Розсоха К.О. Організаційні засади діяльності прокуратури в системі спеціалізованих антикорупційних органів України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія ПРАВО. 2017.. Випуск 43. Том 3. С. 215-219.
141. Роль прокуратури за межами кримінального права : Висновок ССРЕ (2008) 3, прийнятий на 3-у пленарному засіданні (Страсбург, 15–17 жовтня 2008 р.).. URL: http://www.gp.gov.ua/ua/cmо.html?_m=publications&_t=rec&id=101556
142. Романенко Є.О. Реформування органів прокуратури з метою повернення довіри суспільства. *Публічне урядування*. 2020. №. 23. Т 3. С. 223-235.
143. Савенко С.А. Оперативно-розшукове забезпечення судового провадження: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Харків, 2014. 219 с.
144. Семирозум О.А. Повернення довіри населення до органів прокуратури України, шляхом її реформування. *Журнал східноєвропейського права*. 2019. № 59. С. 188-192.
145. Сербин Р.А. Окремі підходи до поняття «адміністративно-правове регулювання». *Актуальні питання та перспективи використання оперативно розшукових засобів у розкритті злочинів в умовах воєнного стану*: матеріали міжвідом. наук.-практ. конф. (м. Київ, 30 берез. 2023

- р.). редкол.: В.В. Чернєй, С.Д. Гусарєв, С.С. Чернявський [та ін.]; Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2023. 294 с.
146. Скибенко О.І. Конституційно-правовий статус прокуратури України в умовах реформування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2021. 20 с.
147. Скрипнюк А.В. Світовий досвід функціонування органів прокуратури: порівняльно-правовий аналіз. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2014. № 4. С. 290-294.
148. Старченко Н.П. Інстигатор : енциклопедія історії України : у 10 т. Київ :Наукова думка, 2005. Т. 3. 672 с.
149. Статут Ради Європи від 5 травня 1949 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001#Text
150. Статути Великого князівства Литовського : у 3 т. Одеса : Юридична література, 2003. 586 с.
151. Стратегія розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки : Указ Президента України від 11 червня 2021 р. № 231/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/231/2021#Text>
152. Сухонос В.В. Конституційно-правові засади організації і діяльності прокуратури в Україні та зарубіжних країнах: порівняльний аналіз. *Часопис Київського університету права*. 2011. № 1. С. 75-80.
153. Сухонос В.В. Прокуратура в механізмі української держави: проблеми теорії та практики : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10. Київ, 2009. 462 с.
154. Теремецький В.І. Поняття адміністративно-правового регулювання у сфері оподаткування. *Держава та регіони*. Серія: Право. 2012. № 1 (35). С. 50-54.
155. Тогобіцька-Громова А.А. Керівник в органах прокуратури: адміністративно-правовий статус : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Суми, 2019. 227 с.

156. Толпиго О.Ф., Толпиго Д.М. Досвід імплементації європейських стандартів у національну практику реформування органів прокуратури. *Теорія та практика державного управління*. 2017. № 3 (58). С. 1-7.
157. Трофанчук Г. І. Історія держави і права України: підручник. 4-те вид., перероб. і допов., Київ: Юрінком Інтер, 2024. 608 с.
158. Трудове право України: підручник. за ред. О. М. Ярошенка. Харків, Греков І.П.. Харків, 2022. 376 с.
159. Фулей Т.І. Застосування практики Європейського суду з прав людини при здійсненні правосуддя: Науково-методичний посібник для суддів. 2-ге вид. випр., допов. К., 2015. 208 с.
160. Функціонально-організаційний аналіз регіональних (обласних) та місцевих (окружних) прокуратур України : Фінальний звіт (проект). 30 липня 2020 р. Страсбург, Французька Республіка: Рада Європи. Прайсвотерхаус Куперс Едвайзори (PwC). 86 с.
161. Хавронюк М., Крапивін Є., Писаренко Д. Оцінка державної політики у сфері реформування прокуратури України протягом 2014-2023 років. 2023. 200 с. URL: <https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2024/10/otsinka-reformuvannya-prokuratury-2014-2023.pdf>
162. Харченко Г. Г. Речовий інтерес як об'єкт захисту в цивільному праві України. *Вісник Верховного Суду України*. 2015. № 12 (184). С. 24-29.
163. Харченко Г. Г. Речові права у законодавстві, доктрині та судовій практиці України. : дис. ... д-ра юрид. наук:12.00.03. Київ, 2017. 506 с.
164. Цивільний процесуальний кодекс України: Закон України від 18 березня 2004 року № 1618-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15#Text>
165. Циганок С. Незалежність прокуратури: досвід Польщі. *Підприємництво, господарство і право*. Київ, 2019. № 6. С. 343-346.
166. Цифрова прокуратура: перспективи електронного кримінального провадження, вдосконалення ЄРДР та кібербезпека. URL.:

- https://www.gp.gov.ua/ua/news?_m=publications&_c=view&_t=rec&id=29466
2
167. Чаплинська Ю. Досвід Франції та Німеччини в реформуванні органів прокуратури та можливості його використання в Україні. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2016. № 6. Т. 3. С. 136-140
168. Чернега В.М. Поняття та ознаки механізму правового регулювання сімейних відносин. *Knowledge, Education, Law, Management*. 2020. № 4 (32). Vol. 2. P. 185-191. URL: https://slovnyk.me/dict/linguistic_norm/%D0%B7%D0%B0%D0%B1%D0%B5%D0%B7%D0%BF%D0%B5%D1%87%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F
169. Шапошник А.С. Визначення місця прокуратури в системі органів державної влади. *Правова позиція*. 2020. № 3 (28). С. 71-75.
170. Швед І.І., Бисага Ю.М., Берч В.В., Джуган В.В., Крегул Я.М., Орос М.М. Місце органів прокуратури в механізмі забезпечення конституційної безпеки держави. Монографія. Ужгород, 2020. 85 с.
171. Шульган І.І. Незалежність прокурорів як засада діяльності прокуратури. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: Юридичні науки. 2021. № 8. Т. 4. С. 153-158
172. Юрчишин В., Савченко В. Європейська прокуратура у системі правоохоронних органів Євросоюзу. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2023. Вип. 1. С. 41–45. URL: <https://lj.journal.kspu.edu/index.php/lj/article/view/368/341>
173. Якимчук М.К., Канавець М.В., Наулік Н.С. Статус державного службовця органів прокуратури в Україні : навчальний посібник. Київ : Національна академія прокуратури України, 2018. 290 с.
174. Яцик Т.П., Озвинчук О.В. Реформування інституту кримінального переслідування в Україні за досвідом Сполучених Штатів Америки. *Актуальні проблеми сучасності (теорія та практика)*. 2018. № 3. С. 234-241.

175. Actualité du garde des Sceaux. Офіційний веб-портал Міністерства юстиції Французької Республіки. URL: <http://www.justice.gouv.fr/le-garde-des-sceaux-10016>
176. Bardach S. Statuty Litewskie a prawo rzymskie. Warszawa, 1999
177. Barvinenko V., Mishyna N., & Qaracayev C. Ukrainian local government and Council of Europe's standards: human rights protection and decentralisation at the times of militarisation. *Baltic Journal of Economic Studies*. 2023. № 9(4). P. 31-36.
178. Corporate Governance PPS governance and accountability arrangements. Офіційний веб-портал органів прокуратури Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії. URL: <https://www.ppsni.gov.uk/corporate-governance>
179. Crown Prosecution Service. URL: <https://www.cps.gov.uk>
180. Die Europäische Staatsanwaltschaft. URL: <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/eppo/>
181. European norms and principles concerning prosecutors : Opinion № 9 (2014) of the Consultative Council of European Prosecutors to the Committee of Ministers of the Council of Europe. URL: <https://rm.coe.int/168074738b>
182. Fourth evaluation round corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors (fourth evaluation round, Estonia) : adopted by GRECO at its 58th Plenary Meeting (Strasbourg, French Republic, 3-7 December 2012). URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c32b5>
183. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej : tekst uchwalony w dniu 2 kwietnia 1997 r. przez Zgromadzenie Narodowe. Офіційний веб-портал Сейму Республіки Польща URL: <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>

184. Les magistrats du parquet. La justice en France. URL: <https://www.justice.gouv.fr/justice-france/acteurs-justice/magistrats/magistrats-du-parquet>
185. Mishyna N. V. European Court of Human Rights' judgements implementation by local and regional authorities: analyzing annual execution reports 2007–2022. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2024. Т. 34. С. 107-114.
186. On the quality and efficiency of the work of prosecutors, including when fighting terrorism and serious and organised crime : Opinion № 11 (2016) of the Consultative Council of European Prosecutors adopted by the CCPE at its 11th plenary meeting (Strasbourg, French Republic, 17-18 November 2016). URL: <https://rm.coe.int/16807474b9>
187. Report on European Standards as Regards the Independence of the Judicial System: Part II the Prosecution Service Adopted by the Venice Commission at its 85th plenary session (Venice, Italian Republic, 17–18 December 2010). URL: <https://rm.coe.int/1680700a60>
188. Roland Rechtsreport 2019. Roland-rechtsschutz. URL: rolandrechtsschutz.de/media/roland-rechtsschutz/pdf-rr/042-presse-pressemitteilungen/roland_rechtsreport/roland_rechtsreport_2019.pdf
189. Siegismund E. The Public Prosecution Office In Germany: Legal Status, Functions And Organization. Офіційний веб-портал Конгресу Організації Об'єднаних Націй щодо запобігання злочинності та поводження з правопорушниками в Азії та на Далекому Сході. URL: https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/RS_No60/No60_10VE_Siegismund2.pdf
190. The French legal system. URL: http://www.justice.gouv.fr/art_pix/french_legal_system.pdf
191. Ukraine, European rights body sign accord for tribunal on Russian aggression. URL: <https://www.reuters.com/world/ukraine-european-rights-body-sign-accord-tribunal-russian-aggression-2025-06-25/>

192. Unser Rechtsstaat braucht Einsatz und Vertrauen. URL: https://www.generalbundesanwalt.de/DE/Home/home_Node.html
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-12#Text>
193. Ustawa o prokuraturze : Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Інформаційно-правова система «LexLege». URL: <https://lexlege.pl/ustawa-z-dnia-28-stycznia-2016-rprawo-o-prokuraturze>
194. Zaporozhchenko Y., Leheza Y., Volkova Y., Pushkina O., Koval M. Human Rights and Features of their Protection in Conditions of War: *International Legal Standards, Administrative, Constitutional and Criminal Aspects*. 2023. Vol.5 №3. P. 245-252
195. Zieba-Zalucka H. Prokuratura Rzeczypospolitej Polskiej – czas na zmiany. *The Central European Journal of Social Sciences and Humanities. Public Law Review (Przegląd Prawa Publicznego)*. 2012. № 4. P. 24-34.

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

1. Лейченко О. Історико-правовий розвиток інституту про-куратури. *Law. State. Technology.* 2025. №2. С. 9–17. doi: <https://doi.org/10.32782/LST/2025-2-2>
2. Лейченко О. Нормативні основи діяльності прокуратури: сучасний стан та виклики сьогодення. *Law. State. Technology.* 2025. №3. С. 3–7. doi: <https://doi.org/10.32782/LST/2025-3-1>
3. Лейченко О. Правове регулювання діяльності прокуратури в умовах воєнного стану: інституційний та процесуальний виміри. *Law. State. Technology.* 2025. № 4. С. 3–9. doi: <https://doi.org/10.32782/LST/2025-4-1>
4. Лейченко О.В. Розвиток органів прокуратури в умовах воєнного стану. «Наукова весна» 2025: матеріали XV Міжнародної науково-технічної конференції аспірантів та молодих вчених, Дніпро, 26–28 березня 2025 року / Національний технічний університет «Дніпровська політехніка». Дніпро : НТУ «ДП», 2025. С. 403-405
5. Лейченко О.В. Повноваження прокуратури у сфері захисту майнових інтересів держави: сучасний вимір проблеми. «Молодь: наука та інновації» 2025: матеріали XIII Міжнародної науково-технічної конференції студентів, аспірантів та молодих вчених, Дніпро, 12–14 листопада 2025 року (у 3-х томах) / Національний технічний університет «Дніпровська політехніка». Дніпро : НТУ «ДП», 2025. Том 3. С. 146-150. URL.:

<https://rmv.nmu.org.ua/ua/arkhiv-zbirok-konferentsiy/molod-nauka-ta-innovatsii-2025/molod-2025-vol3.pdf>

6. Лейченко О.В. Нормативно-правове регулювання діяльності прокуратури в умовах воєнного стану: сучасний стан і виклики. *Правова парадигма відновлення України: проблеми та перспективи*: [Матеріали XVI Міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, Державний університет «Київський авіаційний інститут», 12 лютого 2026 р.]. Тернопіль: Вектор, 2026. С. 563-568.

Додаток Б

ЗАТВЕРДЖУЮ

Перший заступник керівника
Дніпропетровської обласної
прокуратури
Олександр САВЕНКО

„13” 05 2026 р.

АКТ

„02” 05 2026 р.

м. Дніпро

№ 113

Про впровадження у практичну діяльність Дніпропетровської обласної прокуратури основних результатів дисертації Лейченко Олени Володимирівни «Прокуратура у системі представництва майнових інтересів держави та територіальної громади» на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право»

уклала комісія у складі: Начальника управління представництва інтересів держави в суді Дніпропетровської обласної прокуратури – А.Б. Барчук

Начальника відділу представництва інтересів держави з питань державної та комунальної власності Дніпропетровської обласної прокуратури – Д.О. Ступи

про те, що основні результати дисертації Лейченко Олени Володимирівни «Прокуратура у системі представництва майнових інтересів держави та територіальної громади» відповідають потребам практики правозахисної діяльності.

Дисертаційне дослідження здійснено відповідно до концептуальних положень Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015, у частині забезпечення ефективного публічного управління, зміцнення інституцій державної влади, утвердження верховенства права та захисту публічних інтересів. Робота також корелюється з положеннями Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 р. № 386-р, у частині цифровізації діяльності органів публічної влади, впровадження електронного документообігу та використання інформаційно-аналітичних технологій у сфері правозастосування. Зміст дисертації узгоджується з Перспективними напрямками кандидатських і докторських

дисертацій за юридичними спеціальностями, затвердженими рішенням Президії Національної академії правових наук України від 18 жовтня 2013 р. № 86/11, зокрема в частині дослідження проблем публічного управління, адміністративно-правового статусу органів державної влади, забезпечення законності, захисту публічних і майнових інтересів держави та територіальних громад.

Висновок, досягнутий О.В. Лейченко при виконанні дисертаційної роботи, що представництво прокурором майнових інтересів держави та територіальних громад є інструментом виключного й допоміжного характеру, спрямованим на забезпечення ефективного судового захисту публічної власності у випадках інституційної неспроможності або процесуальної неможливості дій з боку компетентних органів, заслуговує на підтримку та впровадження. Сучасна модель прокурорського представництва ґрунтується на принципах субсидіарності, пропорційності та верховенства права і не допускає підміни органів державної влади чи місцевого самоврядування прокуратурою як альтернативним суб'єктом звернення до суду. Судова практика Верховного Суду, зокрема Велика Палата, відіграла ключову роль у формуванні чітких критеріїв допустимості такого представництва, заповнивши прогалини законодавчого регулювання та забезпечивши баланс між публічними й приватними інтересами. Дисертантом слушно обґрунтовано, що майнові інтереси територіальної громади мають публічно-правову природу та не можуть автоматично ототожнюватися з інтересами комунальних або державних підприємств як суб'єктів приватного права. Водночас прокурорське представництво залишається важливим гарантійним механізмом збереження матеріальної основи місцевого самоврядування та захисту суспільно значущих активів, за умови суворого дотримання встановлених законом меж і процедур.

Впровадження основних результатів дисертації О.В. Лейченко, зокрема таких наукових публікацій у фахових виданнях, як:

Лейченко, О. (2025). Історико-правовий розвиток інституту прокуратури. *Law. State. Technology*, 2, 9–17. doi: <https://doi.org/10.32782/LST/2025-2-2>

Лейченко, О. (2025). Нормативні основи діяльності прокуратури: сучасний стан та виклики сьогодення. *Law. State. Technology*, 3, 3–7. doi: <https://doi.org/10.32782/LST/2025-3-1>

Лейченко, О. (2025). Правове регулювання діяльності прокуратури в умовах воєнного стану: інституційний та процесуальний виміри. *Law. State. Technology*, 4, 3–9, doi: <https://doi.org/10.32782/LST/2025-4-1>

Лейченко О.В. Розвиток органів прокуратури в умовах воєнного стану. *«Наукова весна» 2025: матеріали XV Міжнародної науково-технічної конференції аспірантів та молодих вчених, Дніпро, 26–28 березня 2025 року / Національний технічний університет «Дніпровська політехніка» – Дніпро : НТУ «ДП», 2025. С. 403-405*

Лейченко О.В. Повноваження прокуратури у сфері захисту майнових інтересів держави: сучасний вимір проблеми. *«Молодь: наука та інновації» 2025: матеріали XIII Міжнародної науково-технічної конференції студентів, аспірантів та молодих вчених, Дніпро, 12–14 листопада 2025 року (у 3-х томах)*

/ Національний технічний університет «Дніпровська політехніка» – Дніпро : НТУ «ДП», 2025. Том 3. С. 146-150. URL.: <https://rmv.nmu.org.ua/ua/arkhiv-zbirok-konferentsiy/molod-nauka-ta-innovatsii-2025/molod-2025-vol3.pdf>

сприятиме пошуку ефективних шляхів розвитку законодавства України про захист майнових інтересів держави органами прокуратури. Відповідно, теоретичні і практичні результати зазначеної науково-дослідної роботи свідчать про актуальність та практичну значимість виконаного дослідження.

Члени комісії:

**Начальник управління представництва
інтересів держави в суді
Дніпропетровської
обласної прокуратури**

Анжеліка БАРЧУК

**Начальник відділу представництва
інтересів держави з питань державної
та комунальної власності
управління представництва
інтересів держави в суді
Дніпропетровської
обласної прокуратури**

Дмитро СТУПА

«ЗАТВЕРДЖУЮ»

Перший проректор

Національного технічного університету

«Дніпровська політехніка»



Артем ПАВЛІЧЕНКО

2026 р.

АКТ

«12» *гравесел* 2026 р.

м. Дніпро

№ *23*

про впровадження у науково-дослідну діяльність та освітній процес Національного технічного університету «Дніпровська політехніка» основних результатів дисертації Лейченко Олени Володимирівни на тему: «Прокуратура у системі представництва майнових інтересів держави та територіальної громади» на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право»

уклала комісія у складі: Касапоглу С.О. – професора кафедри публічного права, доктора юридичних наук, доцента, Школи С.М. – завідуючого кафедрою публічного права, кандидата юридичних наук, доцента; Кравець М.О. – доцента кафедри публічного права, кандидата юридичних наук, доцента.

Комісія відповідно до Порядку державної реєстрації та обліку відкритих науково-дослідних, дослідно-конструкторських робіт і дисертацій у системі вищих навчальних закладах України, затвердженого наказом МОН України «Про затвердження Порядку державної реєстрації та обліку відкритих науково-дослідних, дослідно-конструкторських робіт і дисертацій» від 27 жовтня 2008 року № 977, Порядку підготовки здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії та доктора наук у вищих навчальних закладах (наукових установах), затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 261 від 26 березня 2016 р., Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 12 січня 2022 р. № 44, склала цей акт з приводу того, що комісією розглянуто результати дисертаційного дослідження Лейченко Олени Володимирівни на

тему: «Прокуратура у системі представництва майнових інтересів держави та територіальної громади» у виді наукових публікацій:

1. Лейченко О. Історико-правовий розвиток інституту прокуратури. *Law. State. Technology*. 2025. №2. С. 9–17. doi: <https://doi.org/10.32782/LST/2025-2-2>

2. Лейченко О. Нормативні основи діяльності прокуратури: сучасний стан та виклики сьогодення. *Law. State. Technology*. 2025. №3. С. 3–7. doi: <https://doi.org/10.32782/LST/2025-3-1>

3. Лейченко О. Правове регулювання діяльності прокуратури в умовах воєнного стану: інституційний та процесуальний виміри. *Law. State. Technology*. 2025. № 4. С. 3–9. doi: <https://doi.org/10.32782/LST/2025-4-1>

4. Лейченко О.В. Розвиток органів прокуратури в умовах воєнного стану. «Наукова весна» 2025: матеріали XV Міжнародної науково-технічної конференції аспірантів та молодих вчених, Дніпро, 26–28 березня 2025 року / Національний технічний університет «Дніпровська політехніка». Дніпро : НТУ «ДП», 2025. С. 403-405

5. Лейченко О.В. Повноваження прокуратури у сфері захисту майнових інтересів держави: сучасний вимір проблеми. «Молодь: наука та інновації» 2025: матеріали XIII Міжнародної науково-технічної конференції студентів, аспірантів та молодих вчених, Дніпро, 12–14 листопада 2025 року (у 3-х томах) / Національний технічний університет «Дніпровська політехніка». Дніпро : НТУ «ДП», 2025. Том 3. С. 146-150. URL.: <https://rmv.nmu.org.ua/ua/arkhiv-zbirok-konferentsiy/molod-nauka-ta-innovatsii-2025/molod-2025-vol3.pdf>

6. Лейченко О.В. Нормативно-правове регулювання діяльності прокуратури в умовах воєнного стану: сучасний стан і виклики. *Правова парадигма відновлення України: проблеми та перспективи*: [Матеріали XVI Міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, Державний університет «Київський авіаційний інститут», 12 лютого 2026 р.]. Тернопіль: Вектор, 2026. С. 563-568.

Засвідчено, що представництво прокурором майнових інтересів держави та територіальних громад є інструментом виключного й допоміжного характеру, спрямованим на забезпечення ефективного судового захисту публічної власності у випадках інституційної неспроможності або процесуальної неможливості дій з боку компетентних органів. Сучасна модель прокурорського представництва ґрунтується на принципах субсидіарності, пропорційності та верховенства права і не допускає підміни органів державної влади чи місцевого самоврядування прокуратурою як альтернативним суб'єктом звернення до суду. Судова практика Верховного

Суду, зокрема Велика Палата, відіграла ключову роль у формуванні чітких критеріїв допустимості такого представництва, заповнивши прогалини законодавчого регулювання та забезпечивши баланс між публічними й приватними інтересами. Обґрунтовано, що майнові інтереси територіальної громади мають публічно-правову природу та не можуть автоматично ототожнюватися з інтересами комунальних або державних підприємств як суб'єктів приватного права. Водночас прокурорське представництво залишається важливим гарантійним механізмом збереження матеріальної основи місцевого самоврядування та захисту суспільно значущих активів, за умови суворого дотримання встановлених законом меж і процедур.

На основі аналізу світового та зарубіжного досвіду організації діяльності органів прокуратури свідчить про відсутність уніфікованої моделі представництва майнових інтересів держави та територіальних громад і водночас про наявність спільних концептуальних підходів, що сформувалися у демократичних правових державах. У більшості з них участь прокуратури у захисті публічних майнових інтересів не має самостійного характеру, а розглядається як похідна, допоміжна функція, спрямована на забезпечення верховенства права, законності та публічного інтересу. Визначено, що ключовим принципом такої діяльності є субсидіарність, відповідно до якої прокурорське представництво допускається лише за умов бездіяльності, неспроможності або відсутності ефективного захисту з боку уповноважених органів державної влади чи місцевого самоврядування та за наявності реальної загрози порушення майнових прав публічних утворень. Порівняльно-правовий аналіз англосаксонської та континентальної правових систем, а також досвіду держав Центральної та Східної Європи, дозволив дійти висновку, що ефективність прокурорського втручання у майнову сферу прямо залежить від чіткого нормативного визначення підстав, меж і процедур такого представництва, наявності процесуальних гарантій від підміни функцій публічної адміністрації та забезпечення судового контролю за дотриманням принципів пропорційності й необхідності.

Комісія вважає, що представлені наукові статті, отримані на основі проведеного дослідження, мають необхідний теоретичний і методологічний рівень та практичну значимість і були враховані кафедрами публічного права і цивільного, господарського та екологічного права Навчально-наукового інституту гуманітарних і соціальних наук НТУ «Дніпровська політехніка» при проведенні наукового дослідження за темою: «Забезпечення прав і свобод людини у діяльності органів публічної адміністрації», а також при підготовці навчально-методичного забезпечення таких навчальних дисциплін, як «Правоохоронне право (Суд. Прокуратура. Адвокатура.

Нотаріат)», «Організація судових і правоохоронних органів», «Кримінальний процес», «Господарське право та процес», «Цивільне право (Особлива частина)», «Правове регулювання публічних послуг в Україні», «Податкове право», «Фінансове право», «Адміністративне право та адміністративний процес».

Члени комісії:



Світлана КАСАПОГЛУ



Сергій ШКОЛА



Марина КРАВЕЦЬ