

Голові разової ради PhD 14300
Національного технічного університету
«Дніпровська політехніка»
доктору юридичних наук, професору,
професору кафедри цивільного, господарського та
екологічного права
Бліновій Ганні Олександрівні

Відгук

офіційного опонента - доктора юридичних наук, професора,
Заслуженого юриста України, члена-кореспондента НАН України
Коломоєць Тетяни Олександрівни на дисертацію Лейченко Олени
Володимирівни на тему: «Прокуратура у системі представництва
майнових інтересів держави та територіальної громади», поданої на
здобуття ступеня доктора філософії у галузі знань 08 «Право» за
спеціальністю 081 «Право»

Актуальність теми дослідження. Актуальність обраної Лейченко О.В.
теми дисертаційного дослідження щодо місця і ролі прокуратури у системі
представництва майнових інтересів держави та територіальної громади
зумовлена сучасними тенденціями реформування системи публічної влади,
посиленням значення органів прокуратури в механізмі захисту публічних
інтересів, а також потребою вдосконалення правових засад судового
представництва майнових інтересів держави та територіальних громад. У
сучасних умовах розвитку України, пов'язаних із воєнним станом,
децентралізаційними процесами, реформою місцевого самоврядування та
необхідністю забезпечення ефективного управління публічними ресурсами,
особливого значення набувають питання належного захисту державної та
комунальної власності.

Повномасштабна збройна агресія російської федерації проти України
істотно загострила проблеми забезпечення законності у сфері використання

майнових ресурсів держави і територіальних громад. Значні втрати державного та комунального майна, необхідність відновлення інфраструктури, запобігання незаконному відчуженню активів, захист бюджетних коштів та земельних ресурсів потребують ефективного функціонування правових механізмів представництва публічних інтересів. У цих умовах прокуратура виступає одним із ключових суб'єктів забезпечення законності та відновлення порушених майнових прав держави і територіальних громад.

Водночас сучасний стан нормативно-правового регулювання представницької діяльності прокуратури не можна визнати достатньо послідовним і завершеним. Після конституційної реформи та реформування органів прокуратури суттєво змінилися підходи до визначення змісту та меж представницької функції прокурора. Практика застосування положень Конституції України, Закону України «Про прокуратуру», процесуального законодавства та актів судової практики свідчить про наявність численних проблем у визначенні підстав представництва прокурором інтересів держави, критеріїв наявності публічного інтересу, співвідношення повноважень прокуратури та органів місцевого самоврядування, а також меж участі прокурора у господарських, цивільних та адміністративних правовідносинах.

Особливої актуальності зазначена проблематика набуває у зв'язку з євроінтеграційним курсом України та необхідністю приведення діяльності прокуратури у відповідність до європейських стандартів функціонування правових інститутів. Важливого значення набуває імплементація практики Європейського суду з прав людини, рекомендацій Венеціанської комісії та міжнародних стандартів щодо забезпечення балансу між публічним інтересом і принципами самостійності органів місцевого самоврядування, змагальності судового процесу та недопущення надмірного втручання держави у сферу приватноправових відносин.

Наукове дослідження правової природи представницької діяльності прокуратури, визначення особливостей реалізації прокурором повноважень

щодо захисту майнових інтересів держави і територіальних громад, а також розроблення пропозицій щодо вдосконалення законодавства та практики його застосування має важливе теоретичне та практичне значення. Дисертація Лейченко О.В. спрямована на комплексне вирішення зазначених проблем, формування сучасного наукового підходу до розуміння представницької функції прокуратури та вдосконалення механізмів захисту публічних майнових інтересів.

Актуальність теми дослідження підтверджується також її відповідністю сучасним пріоритетам державної правової політики, спрямованої на утвердження принципу верховенства права, забезпечення ефективності діяльності органів публічної влади та зміцнення гарантій захисту державної і комунальної власності.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження узгоджується з положеннями Конституції України, Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів, Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», а також із пріоритетними напрямками розвитку юридичної науки, визначеними Національною академією правових наук України. Тематика роботи відповідає сучасним науковим підходам до дослідження проблем діяльності прокуратури, захисту публічних інтересів та вдосконалення механізмів правового забезпечення функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування. 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.).

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації, їх достовірність і новизна. Зазначене дисертаційне дослідження має комплексний і системний характер

та відзначається належним рівнем наукового узагальнення. У процесі виконання роботи авторкою опрацьовано 195 наукових, нормативно-правових та інших джерел. Теоретичну основу дисертації становлять наукові праці фахівців у галузі адміністративного права і процесу, цивільного права і процесу, господарського права і процесу, теорії держави і права, конституційного права, а також інших галузевих юридичних наук, у тому числі праці зарубіжних учених. Нормативно-правову основу дослідження становлять Конституція України, закони України, нормативно-правові акти Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, відповідні міжнародно-правові акти, рішення Конституційного Суду України, Великої Палати Верховного Суду, а також практика Європейського суду з прав людини. Емпіричну базу дослідження становлять статистичні дані, акумульовані Державною службою статистики України за період 2020–2026 рр., відомості Єдиного державного реєстру судових рішень України, матеріали офіційних електронних ресурсів Міністерства юстиції України, інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування. До емпіричної бази дослідження також віднесено практику Європейського суду з прав людини.

Наукова новизна одержаних результатів дисертації визначається тим, що дослідження належить до перших комплексних наукових праць в Україні, у яких діяльність прокуратури щодо представництва майнових інтересів держави та територіальної громади розглянуто як цілісний правовий феномен. У роботі проаналізовано теоретичні засади, нормативне регулювання та практичні проблеми реалізації відповідної функції прокуратури, а також запропоновано авторське бачення шляхів удосконалення законодавства і правозастосовної практики у цій сфері.

У дисертації по-новому осмислено роль прокуратури у механізмі захисту публічних майнових інтересів. У роботі обґрунтовано, що її представницька діяльність має субсидіарний характер і повинна застосовуватися не замість діяльності компетентних органів, а лише у

випадках, коли такі органи не здійснюють належного захисту, діють неефективно або фактично не можуть забезпечити відновлення порушених інтересів держави чи територіальної громади (с. 35-39).

Важливим елементом наукової новизни є запропоноване авторкою розуміння категорії «відсутність компетентного органу» у контексті статті 23 Закону України «Про прокуратуру», при цьому здобувачкою доведено, що така відсутність може мати не лише формально-інституційний, а й функціонально-процесуальний характер, що означає, що навіть за наявності відповідного органу його спроможність діяти як належний суб'єкт захисту може бути обмеженою, зокрема тоді, коли саме цей орган своїм актом, дією чи бездіяльністю спричинив порушення майнових інтересів держави (с. 59-61).

У роботі також уточнено підходи до визначення меж прокурорського представництва у майнових правовідносинах, при цьому авторкою було запропоновано враховувати не лише факт порушення майнового інтересу, а й характер такого інтересу, його публічну значущість, суспільну вагу спірного об'єкта, наявність реальної шкоди або ризику її заподіяння, а також неможливість ефективного захисту відповідного інтересу іншими правовими засобами (підрозділ 2.1).

Наукового розвитку набули положення щодо співвідношення нормативно-правового забезпечення та правового механізму забезпечення представницької діяльності прокуратури, що полягає в обґрунтуванні висновку про те, що в умовах воєнного стану підзаконне регулювання може виконувати допоміжну й компенсаторну функцію, однак не повинно призводити до розширення повноважень прокуратури поза межами, визначеними Конституцією України та законом (с. 110-113).

Авторкою 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 (с. 136). Варто підтримати висновок Лейченко О.В., 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. Схвальної оцінки заслуговує висновок про те, що прокурор не є «альтернативним позивачем», а його роль у майнових правовідносинах є похідною від збою у функціонуванні органу-«первинного захисника», що ґрунтується на змісті постанови Великої Палати Верховного Суду від 26.05.2020 року у справі № 912/2385/18, де 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 впливу 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 України «Про прокуратуру»; відсутність відповіді органу або неможливість з'ясувати причини незвернення не нівелює обґрунтованість прокурорського позову, якщо інші передумови підтверджені.

У дисертації поглиблено розмежування майнових інтересів територіальної громади як публічно-правового утворення та інтересів державних і комунальних підприємств як самостійних учасників приватноправових відносин. Такий підхід дозволяє точніше визначити допустимі межі участі прокурора у цивільних, господарських та адміністративних спорах і запобігти необґрунтованому втручанню прокуратури у сферу приватноправової автономії.

В межах дослідження Лейченко О.В. подальшого розвитку набули історико-правові положення щодо еволюції інституту прокуратури на українських землях, а також наукові уявлення про зміст категорії інтереси держави у майнових правовідносинах, що дозволило авторці запропонувати розглядати такі інтереси крізь призму істотності порушення публічних майнових благ, стратегічного, соціального чи екологічного значення об'єкта спору та необхідності забезпечення ефективного судового захисту.

Практичне значення наукової новизни полягає у формулюванні пропозицій щодо використання позитивного зарубіжного досвіду у сфері представництва публічних майнових інтересів, зокрема стандартів субсидіарності, прозорості діяльності органів публічної влади та інституційних гарантій незалежності прокуратури, з урахуванням особливостей української правової системи, сучасних реформ та викликів воєнного часу.

Повнота викладу основних результатів дисертації в наукових фахових виданнях. Основні положення роботи знайшли відображення в 6 наукових статтях, з них 3 опубліковані у виданнях, що визнані як фахові з юридичних наук, а також у 3 тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Оцінюючи значимість для науки і практики результатів дослідження Лейченко О.В., слід зазначити, що вони помітно поглиблюють сучасні характеристики прокуратури у системі представництва майнових інтересів держави та територіальної громади, містять пропозиції стосовно визначення подальших напрямків розвитку відповідних складових правової системи.

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 до дисертації));

- *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 до дисертації));

- *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)).

Оцінка ідентичності змісту наукових статей, тез та основних положень дисертації. Аналіз змісту дисертаційного дослідження Лейченко О.В., а також основних положень її наукових публікацій підтверджують їх повну ідентичність. Зміст наукових публікацій у достатній мірі відображає інформацію про методологію наукового дослідження, способи авторської аргументації положень, основні ідеї та висновки. Висновки та пропозиції, запропоновані у роботі, розроблені авторкою особисто і мають самостійний характер.

Відсутність порушень академічної доброчесності. Під час вивчення дисертаційного дослідження та наукових публікацій дисертантки фактів порушень академічної доброчесності не виявлено. Дисертація Лейченко О.В. є оригінальною та самостійною науковою працею.

Відповідність дисертації встановленим вимогам. Дисертація Лейченко О.В., відповідає вимогам Порядку підготовки здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії та доктора наук у закладах вищої освіти (наукових установах), затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23 березня 2016 року № 261 (зі змінами і доповненнями від 03 травня 2024 року № 507), а також вимогам Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12 січня 2022 року № 44 (зі змінами і доповненнями від 03 травня 2024 року № 507). Дисертація та авторські наукові публікації за її темою характеризуються високим науковим рівнем і відповідністю вимогам до дисертаційних робіт на здобуття наукового ступеня доктора філософії в галузі знань 08 «Право» зі спеціальності 081 «Право». Оформлення дисертації відповідає вимогам щодо оформлення дисертацій, затвердженим наказом Міністерства освіти і науки України від 12 січня 2017 р. № 40.

Дискусійні положення та зауваження.

У цілому, позитивно оцінюючи дисертаційну роботу Лейченко О.В., необхідно звернути увагу і на її окремі недоліки.

1) Дисертантка обґрунтовує субсидіарний характер прокурорського представництва, однак у роботі недостатньо розкрито механізми практичного визначення меж такої субсидіарності. Зокрема, дискусійним залишається питання, за якими критеріями прокурор має оцінювати «неналежність» дій компетентного органу та межі допустимого втручання у сферу дискреційних повноважень органів державної влади й місцевого самоврядування;

2) У підрозділі 3.1 авторка слушно акцентує увагу на європейських стандартах функціонування прокуратури, проте порівняльно-правовий аналіз здебільшого має описовий характер. Було б доцільно ширше розкрити можливість практичної імплементації окремих зарубіжних моделей прокурорського представництва, зокрема субсидіарної моделі прокуратури

Польщі, процесуально обмеженої моделі Німеччини, координаційно-представницької моделі Франції, а також практики держав Балтії щодо звуження позакримінальних функцій прокуратури, в українську правову систему з урахуванням специфіки вітчизняного адміністративно-територіального устрою та умов воєнного стану;

3) Поза належною увагою авторки фактично залишилися окремі сучасні напрями прокурорського представництва, зокрема участь прокуратури у справах, пов'язаних із застосуванням санкційних механізмів, стягненням шкоди, завданої збройною агресією, та поверненням активів держави-агресора. Враховуючи актуальні виклики воєнного часу, більш ґрунтовний аналіз цієї категорії спорів суттєво посилив би практичну складову дослідження;

4) У роботі недостатньо досліджено питання відповідальності органів державної влади та місцевого самоврядування за неналежне здійснення захисту майнових інтересів держави та територіальних громад. Водночас саме неефективність діяльності таких органів визначається авторкою як ключова підстава прокурорського втручання;

5) Незважаючи на значний обсяг проаналізованої судової практики, у роботі недостатньо досліджено проблематику забезпечення єдності судової практики у справах за позовами прокурора. Зокрема, заслуговували на окрему увагу випадки неоднакового застосування судами критеріїв наявності інтересу держави, визначення підстав для представництва та оцінки належності компетентного органу. Більш детальне висвітлення цих питань дозволило б повніше обґрунтувати необхідність удосконалення відповідних правозастосовних підходів.

Висловлені зауваження мають переважно характер побажань і суттєво не впливають на загальну позитивну оцінку проведеного дисертанткою дослідження.

ЗАГАЛЬНИЙ ВИСНОВОК

щодо відповідності дисертації вимогам Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12 січня 2022 року № 44 (зі змінами та доповненнями від 03 травня 2024 року № 507).

Дисертація Лейченко Олени Володимирівни на тему «Прокуратура у системі представництва майнових інтересів держави та територіальної громади» є завершеною науковою працею, зміст якої відповідає вимогам Порядку підготовки здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії та доктора наук у закладах вищої освіти (наукових установах), затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23 березня 2016 року № 261 (зі змінами і доповненнями від 03 квітня 2019 року № 283) та Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12 січня 2022 р. № 44, а її автор – **Лейченко Олена Володимирівна** – на основі публічного захисту заслуговує на присудження їй ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право».

Офіційний опонент

доктор юридичних наук, професор,
Заслужений юрист України,
член-кореспондент НАН України,
в.о. декана юридичного факультету
Запорізького національного університету



Тетяна КОЛОМОЄЦЬ

підпис Тетяни Коломоєць засвідчує

Проректор з наукової роботи
Запорізького національного університету,
доктор технічних наук, професор

Дмитро ЯРИМБАШ