

<https://doi.org/10.15407/econlaw.2026.03.159>

УДК 347.963:347.9

Олена БЕЛЯНЕВИЧ, д-р юрид. наук, проф.,
професор кафедри цивільного права і процесу
Донецький національний університет імені Василя Стуса,
м. Вінниця, Україна
ORCID orcid.org/0000-0003-1095-3481

ПРЕДСТАВНИЦТВО ПРОКУРАТУРОЮ ІНТЕРЕСІВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД: ПИТАННЯ ТЕОРІЇ

Ключові слова: Конституція України, верховенство права, господарське судочинство, прокурор, представництво, публічні інтереси, інтереси територіальної громади.

Досліджено проблеми представництва прокуратурою інтересів територіальних громад у господарському судочинстві крізь призму норм Конституції України, рішень Конституційного Суду України та міжнародних стандартів. Підсумовано на основі аналізування міжнародних стандартів діяльності прокуратури як складової системи правосуддя, що в господарському судочинстві прокурор має діяти на захист публічних інтересів та публічного порядку, незалежно від того, який суб'єкт є носієм такого інтересу. Зауважено, що із внесенням 2016 р. змін до Конституції України прокуратуру позбавлено функції нагляду за додержанням і застосуванням законів, зокрема контролю за законністю рішень органів місцевого самоврядування. Оскільки інституту префектів не було створено, утворилася лакуна щодо можливості здійснення прокурором представництва інтересів територіальних громад. Обґрунтовано, що у правовій державі представництво прокурором публічних інтересів, зокрема інтересів територіальних громад, не може розглядатися як аномальне явище, адже прокуратура є складовою системи правосуддя країни. Аргументовано необхідність виконання прокурором функцій представництва інтересів територіальних громад у господарському судочинстві до внесення відповідних змін у законодавство в порядку, визначеному Господарським процесуальним кодексом України.

Вступ. Із відновленням незалежності України 1991 р. законодавча основа участі прокурора у господарському судочинстві часом зазнавала змін у межах загальної тенденції до звуження представницької функції прокуратури. Окремі ж аспекти відносин представництва прокурором публічних інтересів, зокрема в господарських судах, залишаються недостатньо врегульованими.

Ц и т у в а н н я: Беляневич О. Представництво прокуратурою інтересів територіальних громад: питання теорії. *Економіка та право*. 2026. № 3. С. 159—169. <https://doi.org/10.15407/econlaw.2026.03.159>

© Видавець ВД «Академперіодика» НАН України, 2026. Стаття опублікована на умовах відкритого доступу за ліцензією CC BY 4.0 license (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>)

Згідно з положеннями п. 3 ч. 1 ст. 131¹ Конституції України прокуратура здійснює представництво інтересів держави в суді у виняткових випадках і в порядку, визначеному законом. Як зазначив Конституційний Суд України (далі КСУ) в рішенні у справі за конституційною скаргою Товариства з обмеженою відповідальністю «Рейнір Бізнес Груп» щодо відповідності Конституції України (конституційності) приписів абзацу першого частини третьої, абзаців першого, другого, третього частини четвертої статті 23 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII (щодо представництва прокурором інтересів держави в суді) від 03.12.2025 № 6-р(П)/2025, після набуття чинності Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 02.06.2016 в Україні прокуратура втратила відокремлений статус у структурі органів державної влади й набула статусу новітнього інституту, який повноцінно інтегрований в українську систему правосуддя (п. 3 Мотивувальної частини рішення). Здійснення прокурором представництва інтересів держави в суді є обмеженим і має субсидіарний характер, як це вбачається із приписів ст. 55, ч. 2 ст. 129, п. 3 ч. 1 ст. 131¹ Конституції України в їх єдності, а законодавче регулювання, яке виходить за ці межі, може становити втручання у право на судовий захист (п. 2 Мотивувальної частини рішення).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми участі прокурора в господарському судочинстві були предметом уваги В. Щербини, В. Резнікової, Т. Степанової, О. Россильної, Ю. Серебрякової, Т. Романчук, О. Гушилик та інших науковців. Представництво прокурором інтересів територіальних громад в господарському судочинстві є дискусійним питанням. Зокрема, В. Щербина аргументував позицію щодо можливості звернення прокурора із позовом в інтересах держави лише у випадках, коли органам місцевого самоврядування надані законом окремі повноваження органів державної виконавчої влади [1, с. 79].

Враховуючи масштаб проблем, пов'язаних з реалізацією органами місцевого самоврядування повноважень, зокрема щодо розпорядження земельними та іншими природними ресурсами, та порушень відповідними рішеннями інтересів територіальних громад (публічних інтересів), **метою статті** є обґрунтування необхідності виконання прокурором функцій представни-

цтва інтересів територіальних громад у господарському судочинстві крізь призму міжнародних стандартів щодо ролі прокуратури за межами кримінального права.

Результати дослідження. Доцільно насамперед визначитися з термінами, оскільки в науковій літературі, зокрема на дисертаційному рівні, доволі часто йдеться про представництво прокуратурою «інтересів органів місцевого самоврядування» та «неможливість ототожнення інтересів держави з інтересами органу місцевого самоврядування» [2, с. 110]. Однак, дотримуючись атрибутивного критерію класифікації, слід говорити про захист інтересів саме суб'єктів права — держави та, відповідно, територіальних громад. Закон «Про місцеве самоврядування» визначає територіальну громаду як жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, селищ, міст, що мають єдиний адміністративний центр (ст. 1 Закону). Правосуб'єктність територіальних громад виводиться із сутності місцевого самоврядування в Україні як гарантованого державою права та реальної здатності територіальних громад самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування розв'язувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Тобто територіальна громада є одним з носіїв публічної влади, яка здійснюється на місцевому (самоврядному) рівні. За одним із доктринальних визначень, територіальні громади є публічними, колективними суб'єктами адміністративного права України, що дає змогу місцевим жителям відчувати себе цілісним носієм публічної влади, який немає ознак юридичної особи, проте наділений суб'єктивними правами та здатністю впливати на вирішення суб'єктами публічної адміністрації (органами місцевого самоврядування) різних проблем і питань, які виникають у сфері місцевого самоврядування відповідної адміністративно-територіальної одиниці та становлять для них публічний інтерес [3, с. 70]. Так, територіальна громада як публічний власник має цивільну правосуб'єктність: відповідно до ст. 327 Цивільного кодексу територіальна громада є суб'єктом права комунальної власності; у комунальній власності є майно, зокрема грошові кошти, яке належить територіальній громаді; управління майном, що є у комунальній

власності, здійснюють безпосередньо територіальна громада та утворені нею органи місцевого самоврядування. Згідно зі ст. 83 Земельного кодексу України землі, які належать на праві власності територіальним громадам, є комунальною власністю. Отже, територіальна громада як колективний (не персоніфікований) суб'єкт права залежно від сфери суспільних відносин є носієм власного інтересу. Як справедливо зауважує Я. Берназюк, інтереси громади визначають зміст і спрямованість діяльності відповідних органів місцевого самоврядування, тому головним завданням органу місцевого самоврядування є захист (зокрема й шляхом звернення до суду) інтересів фізичних осіб, які проживають на відповідній території; для реалізації цього завдання органи місцевого самоврядування наділені відповідною компетенцією, людськими та фінансовими ресурсами; ухилення від обов'язку захищати інтереси відповідної громади може бути розцінено як невиконання органом місцевого самоврядування та його посадовими особами своїх функціональних обов'язків; відсутність у територіальній громаді в Україні статусу юридичної особи, що передбачає необхідність представництва в суді її інтересів представницьким органом, яким, відповідно до Конституції та законів України, є органи місцевого самоврядування [4, с. 115—116].

Визнання територіальних громад самостійними, відокремленими від держави учасниками конституційних, адміністративних, земельних, цивільних та інших відносин зумовлене не лише наявністю в них комунального майна, що є власністю територіальних громад села, селища, міста та об'єднаних територіальних громад, та існуванням органів місцевого самоврядування, а й наявністю місцевих інтересів, що можуть поєднуватися з державними (ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»), бути складовою частиною спільних інтересів територіальних громад сіл, селищ, міст (ч. 1 ст. 5 Закону), загальноміськими інтересами (ч. 3 ст. 41 Закону) чи інтересами жителів відповідного старостинського округу (ч. 5 ст. 54 Закону) [5, с. 158].

Отже, територіальна громада є носієм інтересу, який сутнісно є публічним (на противагу приватному інтересу окремої особи — фізичної або юридичної). Місце інтересів територіальних громад серед публічних інтересів є предметом наукових дискусій. Зокрема, залежно від суб'єк-

тів у науковій літературі запропоновано виділяти такі види публічних інтересів: національні, суспільні (громадські), державні (серед них — загальнодержавні), громадянського суспільства, місцеві (територіальних громад). Водночас «публічним інтересам внутрішньо властива така ознака, як правомірність, проте в разі конкуренції різних видів інтересів, наприклад, з одного боку, держави, з іншого — територіальної громади, реалізовуватися і захищатися має саме правомірний інтерес, оскільки, на нашу думку, існування двох правомірних, але протилежних інтересів, видається неможливим» [5, с. 160]. Така теза уявляється доволі спірною, адже, за визначенням, у правовій державі так само, як у нації, українського народу, громадянського суспільства, громад антиправових (незаконних) інтересів бути не може, а у разі їх конкуренції / неузгодженості перевага може бути надана інтересу того чи іншого його колективного суб'єкта (наприклад, будівництво оборонних споруд *vs* права власності громади на землю), але сама конкуренція інтересів не зумовлюється неправомірністю одного з них. Конкуренція може існувати між правомірними інтересами різних їх носіїв, але правомірний інтерес не може конкурувати із антиправовим / незаконним, адже останній перебуває поза сферою права.

У рішенні КСУ у справі № 1-5/2005 від 05.10.2005 № 6-рп/2005 (справа про здійснення влади народом) сформульовано тезу: «...будь-які дії держави, її органів або посадових осіб, що призводять до узурпації права визначати і змінювати конституційний лад в Україні, яке належить виключно народові, є неконституційними і незаконними» (п. 4.4). У контексті нашого дослідження дозволимо собі витлумачити це положення так: будь-які дії держави, її органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, які суперечать базовим принципам Конституції, є незаконними, а в такому випадку й інтереси таких суб'єктів не будуть законними / правомірними / такими, що охороняються законом.

На нашу думку, на проблематику публічних інтересів можна подивитися інакше — крізь призму людиноцентричності як базового принципу Конституції України. Стаття 3 Конституції України визначає: «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності

держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави». У такому людиноцентричному вимірі інтересів відсутні підстави для протиставлення або потенційного протистояння різних видів публічних інтересів.

Визнання України суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою (ст. 1 Конституції України) означає, що правова держава, покликана виконувати соціальні та економічні функції, не лише не протиставляється громадянському суспільству, а й визнається його невід'ємним елементом. Важливе місце в громадянському суспільстві посідає також місцеве самоврядування як форма здійснення народом влади, яка визнається і гарантується в Україні (ст. 7 Конституції України; п. 4 рішення КСУ в справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини другої статті 28 Закону України «Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів» (справа про охорону трудових прав депутатів місцевих рад) від 26.03.2002 № 6-рп/2002).

Стаття 3 Європейської хартії місцевого самоврядування, ратифікована Законом України від 15.07.1997, визначає місцеве самоврядування як право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління значною часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення.

Людиноцентричний підхід дещо ускладнює питання класифікації публічних інтересів, адже дає змогу подивитись на них крізь призму прав, закріплених у Загальній декларації прав людини 1948 р., Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права ООН 1966 р., і провести певні аналогії. Особливого значення набуває охорона поки що «не каталогізованих» прав людини третього покоління (право на мир, право на безпечне навколишнє середовище, право на сталий розвиток). Як зауважено в літературі, однією з найважливіших проблем для дослідника прав третього покоління є невизначеність їхнього суб'єкта та складність в окресленні осіб, що відповідальні за їх гарантування. Причиною цього є те, що: 1) права третього покоління можуть бути реалізовані винятково завдяки спільним зусиллям усіх учасників публічних відносин; 2) ці права є солідарними,

тобто неможливе їх реальне забезпечення для особи без гарантування їх реалізації для всіх, відповідно порушення будь-якого права третього покоління в певному місці тягне за собою порушення прав осіб, на яких прямо не діяло таке порушення [6, с. 54—55].

Обмежуючись метою цього дослідження, можемо зробити наукове припущення, що в контексті проблем захисту прокурором інтересів держави (відповідно до ст. 131¹ Конституції України прокуратура здійснює представництво інтересів держави в суді у виняткових випадках і в порядку, що визначені законом) має бути наголошено на необхідності правової охорони публічних неперсоніфікованих інтересів без протиставлення і відокремлення їх від інтересів держави (публічні екологічні інтереси, публічний культурний інтерес тощо). Носієм цих інтересів у конкретній ситуації може бути не лише держава в особі її органів, а й український народ, територіальні громади.

Певні орієнтири розв'язання проблем представництва прокурором суспільних інтересів надаються актами «м'якого права».

У Висновку № 9 (2014) Консультативної ради європейських прокурорів щодо Європейських норм та принципів стосовно прокурорів (Римська хартія) зазначено, що у всіх правових системах прокурори сприяють забезпеченню верховенства права, особливо завдяки справедливому, неупередженому й ефективному здійсненню правосуддя у всіх справах і на всіх етапах провадження в межах їхньої компетенції. Прокурори діють від імені суспільства та в інтересах суспільства, поважаючи та захищаючи права і свободи людини, як це передбачено, зокрема, у Конвенції про захист прав людини та основних свобод та у судовій практиці Європейського суду з прав людини (далі ЄСПЛ).

Завдання діяльності прокурорів поза кримінально-правовою сферою, незалежно від відмінностей у матеріальному чи процесуальному праві, здебільшого узгоджені, а саме: забезпечення верховенства права (цілісність демократичних рішень, законність, дотримання законів, правові засоби захисту проти порушень закону), захист прав і свобод громадян (переважно тих, хто не здатен захистити свої права: неповнолітніх, осіб без визначеного місця проживання, психічно хворих), захист майна та інтересів держави, захист публічних інтересів (або публічного порядку) (п. 25 Висновку № 3 (2008))

Консультативної ради європейських прокурорів «Про роль прокуратури поза кримінально-правовою сферою».

У Висновку № 12 (2009) Консультативної ради європейських суддів (далі КРЕС) та Висновку № 4 (2009) Консультативної ради європейських прокурорів (далі КРЕП) до уваги Комітету міністрів Ради Європи про відносини між суддями та прокурорами в демократичному суспільстві (Бордоська декларація) наголошено: якщо прокурори діють поза межами сфери кримінального права, вони мають поважати виняткові повноваження судді чи суду та враховувати принципи, розроблені правом судовою практикою ЄСПЛ, зокрема: 1) участь прокурорів у судовому розгляді не може впливати на незалежність судів; 2) принцип розподілу влади має поважатись, з одного боку, щодо завдань та діяльності прокурорів поза межами сфери кримінального права, з іншого — стосовно ролі судів у захисті прав людини; 3) не применшуючи прокурорську прерогативу виступати в інтересах держави, прокурори повинні мати ті самі права й обов'язки, як і будь-яка інша сторона, а також не повинні мати привілейованої позиції під час судового провадження (принцип рівності сторін); 4) діяльність органів прокуратури від імені суспільства щодо захисту суспільних інтересів і прав осіб не повинна порушувати принципу обов'язковості остаточного рішення суду (*res judicata*), з деякими винятками, встановленими відповідно до міжнародних зобов'язань, разом із судовою практикою ЄСПЛ.

Наведені положення документів КРЕП та КРЕС надають підставу для недвозначного висновку, що в господарському судочинстві прокурор має діяти на захист публічних інтересів та публічного порядку, незалежно від того, який суб'єкт є носієм такого інтересу, в порядку, визначеному законом. У протилежному випадку можна було б дійти хибного висновку, що за відсутності в Конституції України відповідної прямої норми прокурор не може захищати інтереси, наприклад українського народу.

Відповідно до ч. 3 ст. 23 Закону України від 14.10.2014 № 1697-VII «Про прокуратуру» прокурор здійснює представництво в суді законних інтересів держави у разі порушення або загрози порушення інтересів держави, якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежно здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних пов-

новажень, до компетенції якого належать відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу. Згідно з ч. 4 ст. 53 Господарського процесуального кодексу України (далі ГПК України) прокурор, який звертається до суду в інтересах держави, в позовній чи іншій заяві, скарзі обґрунтовує, в чому полягає порушення інтересів держави, необхідність їх захисту, визначені законом підстави для звернення до суду прокурора, а також призначає орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах.

За загальним правилом, особа звертається до господарського суду за захистом свого порушеного, оспорюваного права чи охоронюваного законом інтересу.

Водночас відповідно до ч. 1 ст. 53 ГПК України допускається звернення до суду в інтересах інших осіб. У випадках, встановлених законом, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи можуть звертатися до суду в інтересах інших осіб, державних чи суспільних інтересах та брати участь у цих справах. Варто також звернути увагу, що ГПК України не називає таке звернення представництвом. Свого часу КСУ наголосив, що захист у судах прав та інтересів інших осіб є однією з гарантій реалізації конституційного права кожного на судовий захист і полягає у зверненні до суду державних органів, органів місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб, яким законом надано право звертатися із заявами про захист прав, свобод та інтересів інших осіб (абз. 2 п. 2.4 рішення КСУ від 28.11.2013 № 12-рп/2013 у справі за конституційним зверненням за конституційним зверненням асоціації «Дім авторів музики в Україні» щодо офіційного тлумачення положень пункту 7 частини першої статті 5 Закону України «Про судовий збір» у взаємозв'язку з положеннями пункту «г» частини першої статті 49 Закону України «Про авторське право і суміжні права».

Верховний Суд зауважив, що «інститут процесуального представництва не є тотожним / подібним і суттєво відрізняється від інституту захисту прав, свобод та інтересів інших осіб» (постанова Об'єднаної палати Касаційного цивільного суду Верховного Суду від 07.11.2022 у справі № 318/623/19). У чинній редакції ГПК України законодавець консолідував норми щодо представництва ГПК, створивши окремий інститут (§ 2 гл. 4 розд. 1 ГПК України), але норми

щодо осіб, які беруть участь у господарському судочинстві з метою захисту прав та інтересів інших осіб, залишив серед норм, що регулюють статус учасників судового процесу (§ 1, гл. 4 розд. 1 ГПК України). Отже, законодавець не вважає, що ці особи здійснюють представництво в класичному розумінні¹.

У рішенні від 03.12.2025 № 6-р(П)/2025 КСУ: 1) констатував конституційність самої процедури представництва прокурора в судовому процесі (абз. 1, 2, 3 ч. 4 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру»); 2) визнав такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), окремі приписи абз. 1 ч. 3 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» в тому, що вони надають прокуророві можливість здійснювати представництво інтересів держави в суді у зв'язку з нездійсненням або неналежним здійсненням захисту цих інтересів органом державної влади, органом місцевого самоврядування чи іншим суб'єктом владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження. КСУ також наголосив, що законодавець має обов'язок та не позбавлений можливості конкретизувати перелік випадків представництва прокурором інтересів держави в суді, зокрема вказавши на критерії / ознаки їх установлення, для визначення меж дискреції прокурора та суду без шкоди для ефективності виконання прокуратурою покладеної на неї функції. Крім того, з урахуванням своїх юридичних позицій щодо визначення понять «інтереси держави» та «представництво інтересів держави в суді», зокрема наведених у рішеннях від 08.04.1999 № 3-рп/99 та 01.12.2004 № 18-рп/2004, КСУ зазначає, що «інтереси держави» стосуються різних сфер та не є вичерпними; їх захист потребує здійснення різнопланових заходів щодо конституційно значущих і водночас несхожих цінностей та об'єктів захисту, зокрема суверенітету, територіальної цілісності, державного кордону України, гарантування її державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, охорони землі як національного багатства, захисту прав усіх суб'єктів права власності та господарювання;

¹ У редакції Кодексу адміністративного судочинства України, що діяла до 15.12.2017, було встановлено, що як законні представники також діють органи та інші особи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб (ч. 8 ст. 56). У чинній редакції законодавець відмовився від такого формулювання представництва.

інтереси держави можуть збігатися або не збігатися з інтересами окремих осіб, державних органів, державних чи недержавних підприємств, установ та організацій. Представництвом інтересів держави в суді, що його здійснює прокурор відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 1311 Конституції України, є правовідносини, у яких прокурор, реалізуючи визначену цим пунктом функцію прокуратури, вчиняє в суді відповідні процесуальні дії у разі, якщо цього вимагає захист інтересів держави (п. 4.1 Мотивувальної частини рішення).

Здійснюючи офіційне тлумачення положень ст. 2 Арбітражного процесуального кодексу України, КСУ в рішенні у справі про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді від 08.04.1999 у справі № 3-рп/99 встановив, що поняття «орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних відносинах» означає орган, на який державою покладено обов'язок щодо здійснення конкретної діяльності у відповідних правовідносинах, спрямованої на захист інтересів держави. Отже, відповідно до ст. 6, 7, 13, 143 Конституції України це може бути орган державної влади чи *орган місцевого самоврядування* (курсив мій. — О. Б.), якому законом надано повноваження органу виконавчої влади.

КСУ зазначив, що стосовно повноваження прокуратури щодо представництва інтересів держави в суді в Основному Законі України міститься застереження «у виключних випадках і в порядку, що визначені законом». Про такі випадки йдеться, зокрема, в абз. 1 ч. 3 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру»: «прокурор здійснює представництво в суді законних інтересів держави у разі порушення або загрози порушення інтересів держави, якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу». На думку КСУ, це обумовлено недопущенням свавільного втручання прокуратури у здійснення господарської та статутної діяльності юридичних осіб, досягнення цілей функціонування учасника відповідних правовідносин, виконання ним договірних зобов'язань тощо. Водночас на прокуратуру покладається обов'язок щодо обґрунтування необхідності такого втручання (рішення Другого сенату КСУ в справі за конституційною скаргою акціонер-

ного товариства «Запорізький завод феросплавів» щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 05.06.2019 № 4-р(II)/2019).

Інтереси держави визначаються через повноваження, які здійснюють відповідні державні органи у певних правовідносинах, або через обов'язки щодо здійснення конкретної діяльності у певній сфері суспільного життя. Причому законодавець, наділяючи прокуратуру функцією представництва інтересів держави в суді, припускає, що орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних відносинах, не здійснюватиме захист цих інтересів або здійснюватиме їх неналежно. Як зазначено в постанові Великої Палати Верховного Суду від 26.05.2020 у справі № 912/2385/18, бездіяльність компетентного органу (нездійснення захисту інтересів держави) означає, що компетентний орган знав або повинен був знати про порушення інтересів держави, мав повноваження для захисту, але не звертався до суду з відповідним позовом у розумний строк (п. 77).

Частина 4 ст. 53 ГПК України зобов'язує прокурора в позовній чи іншій заяві, з якою він звертається в інтересах держави, обґрунтувати: а) в чому полягає порушення інтересів держави, необхідність їх захисту; б) визначені законом підстави для звернення до суду прокурора (маються на увазі підстави, зазначені у ч. 3 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру»); в) орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах (або зазначає відсутність такого органу, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження). Представництво прокурором інтересів держави в суді має допоміжний характер, оскільки основну роль у цьому процесі мають відігравати органи державної влади чи органи місцевого самоврядування [7].

Обов'язок прокурора обґрунтувати в суді наявність підстав представництва полягає в тому, що прокурор в будь-якому випадку має встановити: а) характер (зміст) спірних правовідносин; б) у чому полягають інтереси сторін спірних правовідносин; в) у чому полягають інтереси держави щодо об'єкта спірних правовідносин; г) у чому полягає порушення інтересів держави; д) який орган уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних правовід-

носинах (або зазначає про відсутність такого органу, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження); е) чи є орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах, учасником цих відносин, чи він має повноваження щодо правового регулювання цих відносин або здійснює владні повноваження щодо учасників цих відносин; є) чи виконує (належно виконує) цей орган відповідні функції, чи таке виконання відповідає інтересам держави.

Вирішення питання про орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах, полягає у встановленні органу, який, використовуючи на підставі норм законодавства надані йому повноваження, зобов'язаний з метою захисту інтересів держави вчиняти юридичні дії, що впливають на права та обов'язки суб'єктів спірних правовідносин, зобов'язуючи їх припинити порушення інтересів держави та усунути наслідки цих порушень.

Згідно з конституційним принципом, закріпленим у ч. 2 ст. 19 Конституції України, ці дії органи державної влади, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи зобов'язані вчиняти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

За цим принципом нормативний акт, яким визначається компетенція відповідного органу, має містити повноваження саме щодо захисту інтересів держави, тобто вчинення дій чи ухвалення рішень, якими суб'єктів спірних правовідносин зобов'язують припинити порушення інтересів держави та усунути наслідки цих порушень. Водночас таке повноваження може полягати й у зверненні до суду з вимогою до порушників інтересів держави припинити порушення інтересів держави та усунути наслідки цих порушень. Однак таке повноваження має бути сформульоване саме як «звернення до суду».

Так, щодо повноважень місцевого самоврядування Закон України «Про місцеве самоврядування» встановлює: орган місцевого самоврядування може бути позивачем та відповідачем у судах загальної юрисдикції, зокрема звертатися до суду, якщо це необхідно для реалізації його повноважень і забезпечення виконання функцій місцевого самоврядування (ст. 181 Закону); до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать звернення до суду про визнання незаконними актів органів

виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальної громади, а також повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування (ст. 38 Закону); сільський, селищний, міський голова звертається до суду щодо визнання незаконними актів інших органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права та інтереси територіальної громади, а також повноваження ради та її органів (ст. 42 Закону). У ст. 71 Закону як гарантія місцевого самоврядування, його органів та посадових осіб встановлено, що органи та посадові особи місцевого самоврядування мають право звертатися до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад, повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Процесуальний статус прокурора згідно зі ст. 53 ГПК України залежить від наявності чи відсутності органу, уповноваженого державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах: за наявності — він має бути позивачем, а прокурор набуває статусу «процесуального позивача»; за відсутності — статусу позивача набуває сам прокурор. Такий підхід закріплений у постанові Великої Палати Верховного Суду від 11.06.2024 у справі № 925/1133/18.

КСУ в рішенні від 03.12.2025 р. № 6-р(II)/2025 констатував, що зміст приписів абз. 1, 2, 3 ч. 4 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» в їх системному зв'язку та у взаємозв'язку з іншими приписами Закону та інших законів України, КСУ не пов'язаний із втручанням у поділ влади, розширенням меж конституційних функцій прокуратури та встановленням обмежень прав і свобод людини і громадянина; ними встановлено низку гарантій належної реалізації функції прокуратури щодо представництва інтересів держави в суді у виняткових випадках і в порядку, визначених законом. Ці приписи Закону сформульовано чітко й однозначно, вони не обумовлюють будь-яких переваг прокурора в судовому провадженні.

Із позиції КСУ окремі приписи абз. 1 ч. 3 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» уможливають виконання прокуратурою функцій, встановленої п. 3 ч. 1 ст. 131¹ Конституції України,

у спосіб, що передбачає позасудове оцінювання прокурором ефективності дій чи встановлення бездіяльності інших суб'єктів владних повноважень поза сферою кримінального права, тоді як, зокрема, у сфері кримінального права вже наявні відповідні механізми реагування прокуратури на випадки нездійснення або неналежного здійснення суб'єктами владних повноважень своїх функцій для захисту інтересів держави. Тим самим створено не передбачений Конституцією України механізм впливу прокуратури на реалізацію повноважень органів державної влади, органів місцевого самоврядування чи інших суб'єктів владних повноважень, до компетенції яких віднесені відповідні повноваження, та знівельовано вимогу ст. 6 Конституції України щодо самостійного здійснення повноважень кожним органом у визначених Конституцією України межах і розширено зміст конституційної функції прокуратури (п. 7.3 Мотивувальної частини рішення від 03.12.2025 № 6-р(II)/2025).

З огляду на це можна припустити, що обмеження «втручання» прокуратури у відносини за участю органів місцевого самоврядування в порядку господарського судочинства повинно викликати «дзеркально» розширення діяльності прокуратури, яка змушена буде (вважаємо *a priori*, що прокуратура сумлінно і належно виконує свої повноваження) перенести свої зусилля щодо захисту публічних інтересів (зокрема інтересів держави) до сфери кримінального права. Тобто йдеться про відновлення становища, що існувало до порушення публічного інтересу, через механізми конфіскації набутого злочинним шляхом або компенсації заподіяної злочинном шкоди. Однак, як порівняти із кримінальним процесом та повільними механізмами притягнення до кримінальної відповідальності, оперативність господарського процесу надає незрівнянно більше можливостей запобігти незворотним наслідкам порушень публічних інтересів у сфері господарювання (наприклад, у випадку заборони незаконної забудови зелених зон та інших природних територій рекреаційного, природно-заповідного та природоохоронного призначення, забудови історичних ареалів).

Визнаючи такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), окремі приписи абз. 1 ч. 3 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» зі змінами в тому, що вони надають прокуророві можливість здійснювати

представництво інтересів держави в суді у зв'язку з нездійсненням або неналежним здійсненням захисту цих інтересів органом державної влади, органом місцевого самоврядування чи іншим суб'єктом владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, ці приписи втрачають чинність з 01.01.2027.

Однак поза контекстом рішення КСУ стосовно представництва прокурором інтересів держави в суді від 03.12.2025 № 6-р(П)/2025 залишилась проблема незавершеності реформи місцевого самоврядування щодо створення інституту префектів.

Із внесенням 2016 р. змін до Конституції України прокуратура була позбавлена функції нагляду за додержанням і застосуванням законів (загального нагляду), зокрема контролю за законністю рішень органів місцевого самоврядування як таку, що не властива європейським стандартам. У зв'язку із цим зауважимо, що логіка таких змін була зумовлена процесами децентралізації, розпочатими 2014 р. відповідно до Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. Одним із ключових елементів цієї реформи мало б стати створення в Україні окремого спеціального органу, який би контролював місцеве самоврядування відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування. Таким мав стати інститут префекта як одноособового місцевого органу державної виконавчої влади, діяльність якого була б спрямована на попередження порушень на місцевому рівні та водночас — на захист органів місцевого самоврядування та підвищення їх відповідальності та підзвітності [8]. Проте інституту префектів створено так і не було. Відповідно, після скасування функцій прокуратури з нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами в процесуальному законодавстві утворилася лакуна щодо можливості здійснення прокурором представництва інтересів територіальних гро-

мад, що означає формальне «виведення за дужки» їх судового захисту у випадку ухвалення органами місцевого самоврядування рішень, які не відповідають цим інтересам.

Варто звернути увагу на думку судді КСУ В. Лемака: «...логіка Рішення є вразливою, оскільки призводить до того, що публічний інтерес (як у зазначеному випадку) може опинитися під загрозою залишитися без інституційного захисту загалом. Можна сформулювати іншими словами: захист публічного інтересу (дотримання закону) ставиться в залежність від наміру суб'єкта владних повноважень його захищати. Це не відповідає низці конституційних принципів (верховенства права, неперервності здійснення конституційної влади тощо)» [9]. Ми підтримуємо позицію В. Лемака в тому, що не можна допустити перетворення великої країни на простір безконтрольного корупційного перерозподілу ресурсів, покликаних забезпечити інтереси держави чи територіальних громад в «темні часи» війни.

Висновки. У правовій державі представництво прокурором публічних інтересів, зокрема інтересів територіальних громад, не може розглядатися як аномальне явище, оскільки прокуратура є складовою системи правосуддя країни. З огляду на те що публічні інтереси територіальних громад не можуть перебувати поза судовим захистом, до внесення відповідних змін у законодавство (ст. 23 Закону України «Про прокуратуру») прокурор має право звертатися до суду із позовами на захист інтересів територіальних громад. Перелік випадків здійснення представництва прокуратурою інтересів держави в суді не може бути закріплений у законі як вичерпний, оскільки головним критерієм такого представництва є виконання прокуратурою своїх функцій як складової системи правосуддя відповідно до міжнародних стандартів у цій сфері, насамперед забезпечення верховенства права (цілісність демократичних рішень, законність, дотримання законів, правові засоби захисту проти порушень закону), захист майна та інтересів держави, захист публічних інтересів (або публічного порядку).

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Щербина В. Щодо участі прокурора у судовому процесі. *Четверті наукові читання пам'яті академіка В.К. Мамутова* (м. Київ—Одеса, 30 черв. 2023 р.) / за наук. ред. В.А. Устименка. Київ; Одеса; Чернігів: Десна Поліграф, 2023. С. 77—80.
2. Гушилик С.М. Представництво у господарському судочинстві: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04. Донецький юридичний інститут МВС України. Кривий Ріг, 2019. 206 с.
3. Лісниченко А. Територіальні громади як суб'єкти адміністративного права України. *Jurnalul juridic național: teorie și practică*. 2019. Septembrie. P. 67—71. URL: <http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2019/5/15.pdf> (дата звернення: 05.05.2026).
4. Берназюк Я.О. Право органів місцевого самоврядування на звернення до адміністративного суду для захисту інтересів територіальної громади. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія «Юридичні науки»*. 2020. Т. 31 (70). № 1. С. 112—117. <https://doi.org/10.32838/2707-0581/2020.1/21>
5. Щербина В., Боднар Т. Види публічних інтересів та їх закріплення в законодавстві України. *Право України*. 2026. № 2. С. 150—162. <https://doi.org/10.33498/louu-2026-02-150>
6. Іванків І.Б. Відмінні ознаки прав людини третього покоління. *Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки*. 2016. Т. 181. С. 54—57. URL: <https://ekmair.ukma.edu.ua/server/api/core/bitstreams/64b064c8-70f8-4515-b2b2-8a7537582cc9/content> (дата звернення: 05.05.2026).
7. Берназюк Я. Особливості представництва прокурором інтересів держави в суді: нове законодавство та актуальні підходи Верховного Суду. *Судова влада України*. 2020. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/zmi/941986/> (дата звернення: 05.05.2026).
8. Мінакова Є.В. Концепція інституту префекта як суб'єкта державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. № 3. С. 27—32. <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.03.4>
9. Окрема думка (розбіжна) судді Конституційного Суду України Василя Лемака стосовно Рішення Конституційного Суду України від 3 грудня 2025 року № 6-р(П)/2025 у справі за конституційною скаргою Товариства з обмеженою відповідальністю «Рейнір Бізнес Груп» щодо відповідності Конституції України (конституційності) приписів абзацу першого частини третьої, абзаців першого, другого, третього частини четвертої статті 23 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII (щодо представництва прокурором інтересів держави в суді). *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/na06d710-25#Text> (дата звернення: 05.05.2026).

Дата надходження: 07.05.2026

Дата прийняття до друку: 04.06.2026

Дата публікації: 28.09.2026

REFERENCES

1. Shcherbyna V. Shchodo uchasti prokurora u sudovomu protsesi. *Chetverti naukovy chytannia pamiati akademika V.K. Mamutova* (m. Kyiv—Odesa, 30 cherv. 2023 r.) / za nauk. red. V.A. Ustymenka. Kyiv; Odesa; Chernihiv: Desna Polihraf, 2023. P. 77-80 [in Ukrainian].
2. Hushylyk S.M. Predstavnytstvo u hospodarskomu sudochynstvi: dys. ... kand. yuryd. Nauk: 12.00.04. Donetskyi yurydychnyi instytut MVS Ukrainy. Kryvii Rih, 2019. 206 p. [in Ukrainian].
3. Lisnichenko A. Terytorialni hromady yak subiekty administratyvnoho prava Ukrainy. *Jurnalul juridic național: teorie și practică*. 2019. Septembrie. P. 67-71. URL: <http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2019/5/15.pdf> [in Ukrainian].
4. Bernaziuk Ya.O. Pravo orhaniv mistsevoho samovriaduvannia na zvernennia do administratyvnoho sudu dlia zakhystu interesiv terytorialnoi hromady. *Vcheni zapysky TNU imeni V.I. Vernadskoho. Seriiia "Yurydychni nauky"*. 2020. Vol. 31 (70). No. 1. P. 112-117. <https://doi.org/10.32838/2707-0581/2020.1/21> [in Ukrainian].
5. Shcherbyna V., Bodnar T. Vydy publichnykh interesiv ta yikh zakriplennia v zakonodavstvi Ukrainy. *Pravo Ukrainy*. 2026. No. 2. P. 150-162. <https://doi.org/10.33498/louu-2026-02-150> [in Ukrainian].
6. Ivankiv I.B. Vidminni oznaky prav liudyny tretoho pokolinnia. *Naukovi zapysky NaUKMA. Yurydychni nauky*. 2016. Vol. 181. P. 54-57. URL: <https://ekmair.ukma.edu.ua/server/api/core/bitstreams/64b064c8-70f8-4515-b2b2-8a7537582cc9/content> [in Ukrainian].
7. Bernazyuk Ya. Osoblyvosti predstavnytstva prokurorom interesiv derzhavy v sudi: nove zakonodavstvo ta aktualni pidkhody Verkhovnoho Sudu. *Sudova vlada Ukrayiny*. 2020. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/zmi/941986/> [in Ukrainian].
8. Minakova Ye.V. Kontseptsiiia instytutu prefekta yak subiekta derzhavnogo kontroliu za diialnistiu orhaniv mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini. *Analitychno-porivnialne pravoznavstvo*. 2023. No. 3. P. 27-32. <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.03.4> [in Ukrainian].

9. Okrema dumka (rozbizhna) suddi Konstytutsiynoho Sudu Ukrayiny Vasylya Lemaka stosovno Rishennya Konstytutsiynoho Sudu Ukrayiny vid 3 hrudnya 2025 roku No. 6-r(II)/2025 u spravi za konstytutsiynoyu skarhoyu Tovarystva z obmezhenoju vidpovidalnistyu "Reynir Biznes Hrup" shchodo vidpovidnosti Konstytutsiyi Ukrayiny (konstytutsiynosti) prypysiv abzatsu pershoho chastyny tretoyi, abzatsiv pershoho, druhooho, tretoho chastyny chetvertoyi statii 23 Zakonu Ukrayiny "Pro prokuraturu" vid 14 zhovtnya 2014 roku No. 1697-VII (shchodo predstavnytstva prokurorom interesiv derzhavy v sudi). *Ofitsiyniy vebportal Verkhovnoi Rady Ukrainy*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/na06d710-25#Text> [in Ukrainian].

Date of receipt: 07.05.2026

Date of acceptance for publication: 04.06.2026

Date of publication: 28.09.2026

Olena BELIANEVYCH,

Dr. Sci. (Law), Professor,

Professor of the Department of Civil Law and Procedure

Faculty of Law Vasyl' Stus Donetsk National University, Vinnytsia, Ukraine

orcid.org/0000-0002-2590-2807

REPRESENTATION OF THE INTERESTS OF TERRITORIAL COMMUNITIES BY THE PROSECUTOR'S OFFICE: THEORETICAL ISSUES

This article examines the issues of representation by the prosecutor's office of the interests of territorial communities in commercial proceedings in light of the provisions of the Constitution of Ukraine, decisions of the Constitutional Court of Ukraine, and international standards concerning the role of the prosecutor's office beyond the sphere of criminal law. Public interests are examined through the prism of the principle of human-centred governance as a fundamental principle of the Constitution of Ukraine, according to Article 3 of which human rights and freedoms and their guarantees determine the content and direction of the state's activities. Within such a human-centred framework, there are no grounds for opposing or creating potential confrontation between different types of public interests, including the interests of territorial communities and those of the state. Based on an analysis of international standards governing prosecutorial activity as an integral component of the justice system, as reflected in the opinions of the Consultative Council of European Prosecutors and the Consultative Council of European Judges, it is concluded that in commercial proceedings a prosecutor should act to protect public interests and public order, regardless of the holder of such public interest, in accordance with the procedure prescribed by law. Particular attention is drawn to the fact that, following the 2016 amendments to the Constitution of Ukraine, the prosecutor's office was deprived of its function of "supervision over the observance and application of laws", including control over the legality of decisions of local self-government bodies. Since the institution of prefects was not established, a gap emerged regarding the possibility of prosecutors representing the interests of territorial communities. It is substantiated that, in a rule-of-law state, the representation by prosecutors of public interests, including the interests of territorial communities, cannot be regarded as an anomalous phenomenon, since the prosecutor's office is a component of the country's justice system. Considering that the public interests of territorial communities cannot remain without judicial protection, the article argues for the necessity of enabling prosecutors to perform the function of representing the interests of territorial communities in commercial proceedings, pending the introduction of the relevant legislative amendments (Article 23 of the Law of Ukraine "On the Prosecutor's Office"), in accordance with the procedure established by the Commercial Procedure Code of Ukraine.

Keywords: Constitution of Ukraine, rule of law, commercial proceedings, prosecutor, representation, public interests, interests of a territorial community.