

УДК 347.963:342.7:355.4

DOI

СПЕЦІАЛІЗАЦІЯ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ: ЕВОЛЮЦІЯ МОДЕЛІ, ПРАВОВІ ВИКЛИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Руденко М.В.

SPECIALIZATION OF THE PROSECUTION SERVICE OF UKRAINE UNDER MARTIAL LAW: EVOLUTION OF THE MODEL, LEGAL CHALLENGES, AND PROSPECTS

Rudenko M.V.

У статті здійснено комплексний історико-правовий та інституційний аналіз еволюції спеціалізації прокуратури України в умовах воєнного стану крізь призму конституційної моделі функцій прокуратури, трансформації організаційної структури та безпекових викликів, спричинених збройною агресією рф. Обґрунтовано, що спеціалізація прокурорської діяльності є об'єктивною відповіддю на ускладнення кримінальних проваджень, зростання навантаження на органи правопорядку та необхідність забезпечення єдності правозастосовної практики у чутливих сферах, зокрема у військовій та оборонній. Дослідження охоплює ключові етапи реформування прокуратури у 2014-2016 та 2019-2021 роках, а також аналізує наслідки впровадження воєнного стану з 24 лютого 2022 року для моделей внутрішньої спеціалізації.

Показано, що у сучасній системі прокуратури України паралельно функціонують дві моделі спеціалізації: інституційно закріплена, представлена Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою, та функціональна, яка формується управлінськими рішеннями в межах єдиної прокурорської вертикалі. Виявлено, що відсутність законодавчо закріпленої типології спеціалізованих прокуратур, фрагментація підслідності та надмірна залежність спеціалізації від підзаконного регулювання створюють ризики дублювання повноважень, розпорошення практики та втрати інституційної пам'яті. Окрему увагу приділено оборонній спеціалізації, яка в умовах війни набула визначального значення як інструмент реагування на воєнні злочини, правопорушення у військовій сфері та злочини, пов'язані з оборонними закупівлями.

Проаналізовано конституційно-правові межі спеціалізації прокуратури, зокрема з урахуванням рішення Конституційного Суду України від 3 грудня 2025 року щодо представництва інтересів держави в суді, яке суттєво впливає на практику реалізації окремих функцій прокуратури. На цій основі сформульовано системні пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання спеціалізації, запобігання дублюванню компетенцій, стандартизації міжвідомчої взаємодії в секторі безпеки і оборони, посилення кадрової стійкості спеціалізованих підрозділів та приведення внутрішніх актів прокуратури у відповідність до конституційних вимог. Зроблено висновок, що ефективна спеціалізація прокуратури в умовах воєнного стану можлива лише за умови поєднання інституційної гнучкості з правовою визначеністю, єдністю стандартів та гарантіями незалежності прокурорів.

Ключові слова: воєнний стан; військова юстиція; воєнні злочини, реформа прокуратури; організаційна модель прокуратури; спеціалізована прокуратура в сфері оборони; процесуальне керівництво; прокуратура; спеціалізована прокуратура.

Постановка проблеми. Новітня конституційна модель визначає прокуратуру як ключовий елемент механізму забезпечення публічних інтересів, уповноважений здійснювати публічне обвинувачення, процесуальне керівництво досудовим розслідуванням та представництво інтересів держави в суді [1, ст. 131-1; 2, с. 72-74]. Така функціональна конструкція зумовлює підвищені вимоги до якості, спеціалізації та професійної спроможності прокурорської діяльності, особливо в умовах ускладнення кримінальних проваджень, імплементації європейських стандартів доказування та зростання ролі прокуратури у забезпеченні балансу між ефективністю кримінального переслідування і гарантіями прав людини. Вказані тенденції істотно посилюються в умовах збройної агресії Російської Федерації, коли навантаження на органи прокуратури набуло безпрецедентного характеру як за обсягом, так і за складністю справ.

За цих обставин спеціалізація прокурорів постає не як факультативний управлінський інструмент, а як об'єктивна потреба сучасної системи кримінальної юстиції. Саме у цьому контексті особливого значення набуває реформа органів прокуратури 2019-2021 років, започаткована Законом України № 113-ІХ, якою було трансформовано організаційну структуру прокуратури у триступеневу систему (Офіс Генерального прокурора - обласні - окружні прокуратури). Зазначена реформа істотно вплинула на механізми внутрішньої спеціалізації, перерозподіл повноважень і принципи управління кадровими ресурсами, водночас актуалізувавши питання меж і форм допустимої спеціалізації в межах єдиної прокурорської вертикалі [3, с. 52-53].

Виділення невирішених раніше частин проблеми. Попри проведені трансформації, низка концептуальних і практичних питань спеціалізації прокуратури залишається невирішеною. Насамперед ідеться про дефініційну невизначеність поняття «спеціалізована прокуратура», оскільки в чинному законодавстві паралельно співіснують дві різні моделі її утворення: законодавчо закріплена інституційна форма (як у випадку Спеціалізованої антикорупційної прокуратури) та організаційна модель, що формується управлінськими рішеннями Генерального прокурора в межах єдиної системи прокуратури [3, с. 52-53; 4, с. 101-102]. Відсутність чіткої законодавчої типології цих моделей створює ризики фрагментації практики, нестабільності організаційних рішень і надмірної залежності спеціалізації від поточної управлінської доцільності.

Організаційний вимір проблеми полягає у необхідності поєднання інституційної стабільності з вимогами воєнного часу, який потребує високої пропускнуєї спроможності прокуратури, оперативності процесуальних рішень і водночас дотримання єдиних стандартів діяльності. Часті реорганізації, зміна підпорядкованості спеціалізованих підрозділів та дублювання компетенцій між ними негативно позначаються на ефективності прокурорської діяльності, послаблюють інституційну пам'ять і ускладнюють формування сталої професійної експертизи [4, с. 162].

Окрему, самостійну групу проблем становлять воєнно-безпекові виклики. Збройна агресія Російської Федерації та запровадження правового режиму воєнного стану відповідно до Указу Президента України від 24 лютого 2022 року № 64/2022

поставили перед прокуратурою масштабні завдання у сфері військової юстиції, зокрема забезпечення військової дисципліни, процесуальне керівництво розслідуванням воєнних злочинів і координацію взаємодії в секторі безпеки і оборони [5]. Водночас ці завдання актуалізували вимогу збереження інституційної незалежності прокурорів і єдності стандартів їх діяльності, що є особливо складним в умовах розширення спеціалізації та посилення міжвідомчої взаємодії [2, с. 72-74].

Додатковий конституційно-правовий вимір проблеми було окреслено рішенням Конституційного Суду України від 3 грудня 2025 року, яким окремі положення Закону України «Про прокуратуру» щодо представництва інтересів держави в суді визнано неконституційними. Це рішення безпосередньо впливає на практику реалізації функцій прокуратури та зумовлює необхідність перегляду усталених підходів до спеціалізації, зокрема у частині поєднання кримінального переслідування і представницьких повноважень [6].

Мета та об'єкт дослідження. Метою статті є уточнення змісту й типології поняття «спеціалізована прокуратура», аналіз впливу реформи 2019-2021 років на механізми спеціалізації прокурорської діяльності, дослідження особливостей функціонування прокуратури у військовій та оборонній сферах в умовах війни, а також формулювання практично орієнтованих рекомендацій щодо подальшого вдосконалення цього інституту станом на грудень 2025 року. Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у процесі організації та здійснення прокурорської діяльності в Україні, пов'язані з інституційною спеціалізацією органів прокуратури, реалізацією їхніх конституційних функцій та забезпеченням законності у сфері оборони і безпеки в умовах воєнного стану.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сучасний науковий дискурс щодо розвитку та спеціалізації прокуратури України формується навколо проблем інституційних реформ, трансформації функціональної моделі прокуратури та пошуку ефективних механізмів її діяльності в умовах підвищених безпекових викликів. У попередніх працях автором проаналізовано та аргументовано наявність системних вад у побудові прокурорської системи, зумовлених неповнотою реформ, значною залежністю організаційних процесів від управлінських рішень і відсутністю цілісної, концептуально визначеної моделі спеціалізації, що, своєю чергою, знижує стабільність і передбачуваність прокурорської діяльності [3]. Натомість монографічне дослідження С. В. Подкопаєва пропонує комплексний виклад організаційно-правових засад функціонування прокуратури України, підкреслюючи визначальну роль єдиної управлінської вертикалі та припустимість спеціалізації лише за умови збереження уніфікованих стандартів і принципів діяльності в усій системі [4].

Окремий блок досліджень присвячений військовій та оборонній проблематиці. Так, О. В. Шамара розглядає відновлення військової прокуратури як необхідний елемент системи органів військової юстиції, підкреслюючи її функціональну роль в умовах збройної агресії та відсутності повноцінної спеціалізованої судової ланки [7]. Питання кадрового та соціально-правового забезпечення прокурорів детально проаналізовано у працях Г. С. Іванової, де наголошено на значенні гарантій незалежності та професійної стабільності в період реформування органів прокуратури [2].

Водночас сучасні дослідження з професійної етики та правового регулювання трудових відносин працівників прокуратури, зокрема праці Г. В. Татаренко, актуалізують проблему поєднання інституційних змін зі

збереженням етичних стандартів і належного рівня правового захисту прокурорів, особливо у спеціалізованих напрямках із підвищеним ризиком діяльності [8]. У сукупності зазначені наукові праці формують важливе теоретичне підґрунтя для подальшого аналізу спеціалізації прокуратури в умовах воєнного стану, водночас засвідчуючи недостатню систематизацію питань типології спеціалізованих прокуратур та їх конституційно-правових меж, що й зумовлює актуальність і наукову новизну даного дослідження.

Виклад основного матеріалу.

Спеціалізація прокурорської діяльності має глибокі історичні витоки, що сягають радянської моделі галузевого нагляду [3, с. 51-52]. У цій моделі логіка «галузевості» ґрунтувалася на уявленні про прокуратуру як універсальний інструмент державного контролю за законністю у всіх сферах публічного управління, де спеціалізація була радше відображенням адміністративної структури держави, ніж інструментом професійної експертизи. Відтак спеціалізація не обмежувалася кримінальним переслідуванням, а включала широкий спектр наглядових повноважень, що формувало відповідний кадровий профіль прокурора: домінувала «контрольно-наглядова» компетентність, а не вузькопредметна процесуальна майстерність. Після проголошення незалежності України прокуратура тривалий час зберігала широкі повноваження та жорстку вертикаль управління, а спеціалізація здебільшого формувалася за «галузевим» принципом, зокрема у сфері оборони та військових відносин [3, с. 51-52]. Така спадковість була інституційно зрозумілою: оборонна сфера об'єктивно потребувала концентрованої компетенції, швидких управлінських рішень і сталої взаємодії з військовими структурами. Водночас у «цивільних» напрямках

спеціалізація в 1990-х роках розвивалася нерівномірно: здійснювалися поодинокі й несистемні спроби створення підрозділів для протидії організованій злочинності чи корупції, однак вони не набули сталого характеру і часто залежали від ситуативних криміногенних сплесків або кадрових рішень керівництва.

На початку 2000-х років держава намагалася компенсувати дефіцит сталої спеціалізації через тимчасові міжвідомчі слідчі групи за участю органів прокуратури, МВС та СБУ. Однак така організаційна форма, попри очевидні переваги оперативної координації, не забезпечила належної інституційної спадковості: через відсутність уніфікованих стандартів, єдиної методології документування й доказування та стабільного кадрового ядра діяльність залишалася фрагментарною. Практика показала, що «проектна» модель спеціалізації погано переноситься у повсякденне кримінальне провадження: після завершення резонансної справи команда розпадалася, напрацьовані підходи не кодифікувалися, а процесуальні рішення не завжди конвертувалися у сталу практику. Саме це наочно продемонструвало потребу у системному та нормативно закріпленому підході до спеціалізації як до довгострокового інституційного рішення, а не тимчасового «антикризового» інструмента.

Принциповий поворот у розвитку спеціалізації відбувся у зв'язку з реформами, спрямованими на приведення прокуратури до європейських стандартів. Прийняття Закону України 2014 року № 1697-VII започаткувало орієнтацію прокуратури на європейські стандарти, що супроводжувалося поступовим звуженням її функцій і відмовою від надмірних контрольних повноважень [3, с. 52-53]. У цьому процесі спеціалізація набуває іншого змісту: якщо за радянської логіки вона була «галузевим каналом» нагляду, то у європейській рамці спеціалізація стає

механізмом підвищення якості процесуального керівництва, підтримання обвинувачення та забезпечення єдності практики. Конституційні зміни 2016 року остаточно закріпили нову функціональну модель прокуратури та ліквідували інститут загального нагляду, сформувавши оновлений конституційний каркас її діяльності [3, с. 52-53]. Це мало два ключові наслідки для спеціалізації. По-перше, спеціалізація почала концентруватися навколо кримінальної юстиції та суміжних, конституційно визначених функцій, а отже вимагала вищого рівня процесуальної майстерності. По-друге, із відмовою від надмірних «контрольних» повноважень зростає значення внутрішніх стандартів, методичних підходів і професійної підготовки, адже саме вони забезпечують результативність у межах звуженого функціонального мандата. У результаті реформи 2014-2016 років було посилено централізацію управління органами прокуратури, водночас збережено можливість внутрішньої спеціалізації в межах єдиної вертикалі [4, с. 323-330]. Така конструкція є характерною для багатьох європейських моделей: централізація покликана забезпечити однаковість стандартів, а спеціалізація - їхню якість у складних сферах.

Наступний етап реформування у 2019-2021 роках набув характеру глибокої організаційної перебудови. Закон України № 113-IX запровадив триступеневу систему органів прокуратури (Офіс Генерального прокурора - обласні - окружні прокуратури) та передбачив можливість створення спеціалізованих підрозділів залежно від актуальних потреб кримінальної юстиції [3, с. 52-54]. У практичному вимірі це означало, що спеціалізація стала більш «керованою» з центру і водночас більш «гнучкою» щодо зміни пріоритетів. Однак така гнучкість має зворотний бік: коли спеціалізація надто залежить від управлінських рішень,

виникають ризики нестабільності, ситуативного перерозподілу компетенцій і розмиття довгострокових кадрових стратегій. Водночас ліквідація військових прокуратур як окремої вертикалі зумовила переосмислення моделей спеціалізації у військовій та оборонній сферах [3, с. 52-54]. Це рішення змінило баланс між «окремою вертикаллю» і «вбудованою спеціалізацією»: оборонний напрям відтепер мав функціонувати не як автономна система, а як спеціалізований сегмент у межах єдиної прокурорської вертикалі. Саме в цьому контексті після 2021 року актуалізувалося питання адаптації прокурорської системи до умов воєнного часу: необхідно поєднати підвищену предметну спеціалізацію з дотриманням законодавчих гарантій, принципів незалежності та єдності прокурорської діяльності, не допустивши утворення «паралельних практик» чи конкуренції компетенцій між підрозділами.

У теоретико-правовому розумінні спеціалізація у прокурорській діяльності означає цілеспрямоване зосередження повноважень на визначених категоріях справ і завдань та реалізується через спеціальні правила компетенції, підвищені вимоги до професійної підготовки кадрів, особливі механізми управління провадженнями й застосування специфічних методичних процедур. У цьому сенсі спеціалізація є інструментом підвищення якості процесуальної діяльності: вона дозволяє накопичувати «інституційне знання» про типові схеми злочинів, особливості доказування, практику судового контролю, стандарти взаємодії зі слідством і алгоритми реагування на процесуальні ризики. Тобто спеціалізація передбачає не лише формальний розподіл справ, а й формування стійкої професійної експертизи, здатної забезпечити якість процесуальних рішень у складних і чутливих сферах, де помилки

мають підвищену «ціну» - від виправдань у резонансних провадженнях до втрати довіри суспільства або міжнародних партнерів.

Законодавча рамка спеціалізації водночас залишається неоднорідною. У законодавстві поняття «спеціалізована прокуратура» має узагальнювальний характер і охоплює як інституційно закріплені структури, зокрема Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру [3, с. 52-53], так і функціональні підрозділи, що створюються управлінськими рішеннями Генерального прокурора відповідно до актуальних потреб. Така дуальність породжує різні рівні правової визначеності: інституційно закріплені структури мають стабільніші гарантії, тоді як функціональні підрозділи можуть змінюватися швидше, але є вразливішими до реорганізацій. Приклад САП, яка організаційно входить до системи Офісу Генерального прокурора та одночасно взаємодіє з НАБУ, ілюструє поєднання інституційного статусу зі сталою міжвідомчою координацією [4, с. 323-330]. Саме ця комбінація - юридично визначений статус і інституційно оформлена взаємодія - демонструє, що спеціалізація може бути ефективною лише тоді, коли вона не «розчиняється» в загальній структурі, але й не перетворюється на «державу в державі». Інші напрями спеціалізації (економічна, екологічна, захист прав дітей тощо) залишаються складовими єдиної системи прокуратури, однак в умовах воєнного стану набувають нового змісту, зокрема у зв'язку з оборонними закупівлями або наслідками воєнних руйнувань: економічний блок часто перетинається з фінансуванням оборони та розпорядженням гуманітарними ресурсами, екологічний - із воєнною шкодою довкіллю та відновленням, а захист прав дітей - із депортацією, переміщенням і злочинами проти неповнолітніх, які набувають особливої суспільної гостроти.

Організаційно спеціалізація ґрунтується на кількох базових принципах, без яких вона або втрачає керованість, або деградує у формальність. Насамперед ідеться про правову визначеність, яка вимагає чіткого окреслення компетенції спеціалізованих підрозділів, меж юрисдикції та порядку передачі проваджень, а також узагальнення критеріїв їх створення у законодавстві чи підзаконних актах [4, с. 162]. У практичному вимірі правова визначеність означає передбачуваність для слідчих органів і суду: хто здійснює процесуальне керівництво, за яких умов справа «мігрує» між підрозділами, як розв'язуються конфлікти компетенції та які стандарти документування є обов'язковими. Не менш важливою є єдність стандартів і методології, що забезпечує уніфікацію практики, спільні етичні та процесуальні підходи й запобігає формуванню ізольованих автономних моделей діяльності [9]. Єдність стандартів має і дисциплінарно-управлінську, і доказову цінність: вона мінімізує «випадковість» процесуальних рішень, полегшує прогнозування судової перспективи та зменшує ризики скасування рішень через дефекти процесу. Окреме значення має принцип кадрової стійкості, адже незалежність спеціалізованої прокуратури значною мірою гарантується належними соціально-правовими умовами служби, прозорими процедурами добору та додатковими гарантіями безпеки для прокурорів, які працюють у резонансних сферах [2, с. 72-74]. Якщо спеціалізація не підкріплена стабільним кадровим ядром, вона втрачає сенс: знання не накопичується, методики не «вкорінюються», а практика щоразу починає «з нуля». Поєднання цих засад дає змогу підвищити ефективність спеціалізованого обвинувачення без втрати керованості системи та єдності прокурорської практики.

Логічним продовженням аналізу поняття та принципів спеціалізації є звернення до організації роботи прокурорів у воєнний час, яка становить окремий інституційний і процесуальний виклик. Оборонна спеціалізація перебуває на перетині кримінального процесу, правового режиму воєнного стану та функціонування сектору безпеки і оборони. До 2022 року в Україні не існувало цілісної системи органів військової юстиції [7, с. 3-6], що об'єктивно зумовило посилення ролі прокуратури в оборонному секторі: за відсутності спеціалізованої судової ланки й спеціалізованого слідчого органу з «військовим» мандатом прокуратура фактично стала центром методичного тяжіння, який змушений одночасно забезпечувати процесуальне керівництво, стандартизацію практики та координацію із силовими структурами. Після реформи 2019-2021 років було сформовано спеціалізовані підрозділи для розслідування воєнних злочинів і захисту оборонних інтересів, однак значна частина організаційних рішень ухвалювалася адміністративно, без чіткого нормативного алгоритму, що актуалізувало потребу у стандартизованих процедурах - як у частині розподілу проваджень, так і щодо взаємодії зі слідством, військовим командуванням та міжнародними партнерами.

У науково-аналітичному вимірі зазвичай виокремлюють три моделі воєнної спеціалізації: класичну модель окремої вертикалі військових прокуратур; модель оборонної прокуратури в системі Офісу Генерального прокурора; змішану модель, за якої прокурори працюють у регіональних прокуратурах під централізованим методичним керівництвом. Ці моделі відрізняються насамперед ступенем автономії та механізмами управління компетенцією. Класична модель забезпечує максимальну предметну концентрацію, але потребує чіткої

законодавчої основи, власної кадрової політики й сталих інституційних гарантій. Модель оборонної прокуратури в системі Офісу Генерального прокурора зберігає єдність вертикалі та дає можливість швидко перерозподіляти ресурси, але потребує особливо чітких правил, щоб спеціалізація не розмивалася адміністративними рішеннями. Змішана модель найгнучкіша, однак ризикує фрагментацією практики, якщо методичне керівництво недостатньо інтенсивне. В умовах війни ефективність кожної з моделей оцінюється за здатністю швидко розгортатися, уніфікувати практику та запобігати дублюванню функцій, що, своєю чергою, вимагає узгоджених протоколів дій між слідчими, військовими юристами та прокуратурою.

Практичні виклики оборонної спеціалізації зосереджуються у кількох взаємопов'язаних напрямках, кожен із яких потребує «вузької» експертизи та особливих стандартів. Розслідування воєнних злочинів потребує високих стандартів документування, у тому числі з урахуванням міжнародних процедур, а також спеціалізованої підготовки прокурорів для роботи з потерпілими і свідками в умовах бойових дій. Тут значення має не лише збирання доказів, а й їхня процесуальна «життєздатність» у суді: належність, допустимість, ланцюг зберігання, захист свідків, чутливість до повторної травматизації потерпілих. Проведення щодо військових правопорушень вимагають знання військових статутів, структури командування та особливостей мобілізації, а також урахування дисциплінарних механізмів у військових формуваннях, щоб кримінально-правова реакція не підміняла дисциплінарну і навпаки. Значний масив становлять справи, пов'язані з оборонними закупівлями та майновими відносинами, де поєднуються ризики корупції, службових злочинів і

складні фінансово-господарські схеми: саме тут спеціалізація повинна включати не лише кримінально-процесуальні навички, а й компетентність у сфері публічних фінансів, контрактних процедур і доказування економічних операцій. Окремого значення набуває координація в секторі безпеки, зокрема в контексті реалізації Комплексного плану реформ 2023-2027 років [10], який орієнтований на сумісність з НАТО та ЄС і передбачає єдині стандарти доказування, обміну інформацією та чітке розмежування повноважень між силовими структурами. У цьому вимірі спеціалізація прокуратури є не лише внутрішнім питанням, а й компонентом загальної керованості сектору безпеки: без узгоджених протоколів навіть якісні процесуальні рішення можуть втрачати ефективність через затримки, конфлікти компетенції або несумісність стандартів.

Оборонна спеціалізація вирізняється тим, що прокурор поєднує класичні процесуальні функції з розумінням механізмів оборони та військового управління. Це потребує адаптації процедур до екстремальних умов без зниження стандартів прав людини та процесуальних гарантій, адже воєнний час не скасовує вимоги законності, а лише підвищує ціну їх порушення. Водночас спеціалізація не може виходити за межі конституційно визначених повноважень прокуратури [1, ст. 131-1]. Рішення Конституційного Суду України від 03.12.2025 підтвердило цю межу, визнавши неконституційними положення, що дозволяли прокурору представляти інтереси держави в суді замість інших органів [6]. Унаслідок цього зростає потреба не просто «уточнити» внутрішні алгоритми, а концептуально розмежувати процесуальну функцію публічного обвинувачення і процесуального керівництва від представництва державних інтересів у суді, забезпечити приведення внутрішніх актів

прокуратури у відповідність до позиції КСУ та посилити підготовку прокурорів у частині конституційних меж їхніх повноважень. Для спеціалізації це має принципове значення: змішування функцій або «компенсаційні» практики здатні створювати процесуальні ризики, ставити під сумнів законність дій прокурора і, зрештою, знижувати довіру до інституції.

Поряд із воєнною спеціалізацією в системі прокуратури зберігаються й інші профільні напрями. Зокрема, Спеціалізована антикорупційна прокуратура має законодавчо закріплений статус і функціонує у взаємодії з НАБУ [4, с. 323-330], тоді як економічні, екологічні та галузеві підрозділи діють у межах єдиної системи прокуратури. Воєнний стан не скасовує ці напрями, але змінює їхній зміст, оскільки економічні злочини часто пов'язані з оборонними контрактами, а екологічні - з наслідками воєнних руйнувань, що потребує переорієнтації методик і пріоритетів. У цьому контексті доцільним є застосування підходу «матриці ризиків» [4, с. 162], за яким спеціалізовані підрозділи створюються лише за наявності значного масиву однорідних справ або підвищеної складності доказування. Такий підхід дозволяє уникнути хаотичного дублювання функцій і перевантаження системи, а також зберегти керованість вертикалі: спеціалізація має виникати там, де вона реально підвищує якість і швидкість процесуальних рішень, а не там, де вона лише створює додаткові «організаційні оболонки».

Отже, історична еволюція спеціалізації прокурорської діяльності в Україні демонструє перехід від «галузевого» нагляду до спеціалізації як інструменту професійної експертизи та стандартизації практики. Реформи 2014-2016 і 2019-2021 років змінили функціональну рамку прокуратури та інституційну архітектуру управління, зробивши спеціалізацію водночас більш

необхідною і більш вимогливою до правової визначеності [3, с. 52-54; 4, с. 323-330]. В умовах воєнного стану оборонна спеціалізація перетворюється на центральний сегмент системи, однак її результативність залежить від поєднання правової визначеності, єдності стандартів і кадрової стійкості [4, с. 162; 9; 2, с. 72-74], а також від здатності діяти строго в межах конституційного мандата прокуратури [1, ст. 131-1], що додатково підкреслено позицією Конституційного Суду України [6]. Саме така узгоджена модель дозволяє забезпечити якість процесуальних рішень, ефективну міжвідомчу взаємодію та стійкість правозастосування у складних сферах, що є критично важливим для держави в умовах війни та реформування сектору безпеки [10].

Висновки та пропозиції. Проведений аналіз дозволяє сформулювати комплекс взаємопов'язаних рекомендацій, спрямованих на підвищення ефективності спеціалізації органів прокуратури в умовах воєнного стану та на забезпечення її інституційної стійкості у процесі подальшого реформування системи. Вихідною позицією є те, що спеціалізація - це не «додатковий організаційний шар», а управлінсько-правовий механізм концентрації компетенцій й професійної експертизи у сферах підвищеної складності, де помилки мають системні наслідки для прав людини, обороноздатності та довіри до інституцій. Відповідно, удосконалення спеціалізації має здійснюватися одночасно у нормативному, організаційному, кадровому та методичному вимірах, із запровадженням прозорих критеріїв ефективності й механізмів внутрішньої стабілізації.

Передусім необхідною є **нормативна визначеність** як базова умова правової передбачуваності та відтворюваності управлінських рішень. Доцільно на рівні Закону України «Про прокуратуру» закріпити

базову типологію спеціалізованих прокуратур, розмежувавши **інституційні** та **функціональні** моделі, а також встановити мінімальні вимоги до їх створення: предмет компетенції, територіальну юрисдикцію, критерії віднесення проваджень до спеціалізованої підсистеми, порядок передачі проваджень, правила усунення конфлікту компетенцій і механізми внутрішнього контролю якості процесуальних рішень [3, с. 52-53; 4, с. 101-102]. Така кодифікація має подвійний ефект: з одного боку, вона зменшує дискретність управлінських рішень, а з іншого - забезпечує стабільність інституційної пам'яті, адже спеціалізація перестає бути повністю залежною від адміністративної доцільності. У практичному вимірі це сприятиме усуненню правової невизначеності та запобіганню інституційним прогалинам, коли певні категорії справ «випадають» між підрозділами або втрачають пріоритет через структурні зміни.

Другим ключовим напрямом є **запобігання дублюванню повноважень** і зниження координаційних втрат. Встановлення принципу «нульового дублювання», за яким кожна компетенція має бути унікальною або чітко визначеною за пріоритетом чи субсидіарністю, дозволить підвищити ефективність діяльності та мінімізувати ризик конфліктів повноважень між органами й підрозділами [4, с. 162]. У прикладному вимірі це означає необхідність уніфікованих правил «конфлікт-менеджменту» у розподілі проваджень: (1) пріоритетний орган/підрозділ для певного типу справ; (2) чіткі процесуальні тригери передачі провадження; (3) граничні строки ухвалення рішення щодо компетенції; (4) обов'язкова фіксація мотивів передачі для внутрішнього аудиту. У воєнний час така модель не лише економить ресурси, а й знижує процесуальні ризики, оскільки затримки на етапі визначення компетенції

прямо впливають на якість доказової бази, своєчасність слідчих дій та захист потерпілих.

Третім блоком є **розвиток єдиних методичних стандартів**, без яких спеціалізація перетворюється на формальний розподіл справ і не дає приросту якості. Необхідно розробити уніфіковані протоколи взаємодії з військовими структурами та спеціалізовані навчальні програми, що охоплюватимуть розслідування воєнних злочинів, застосування міжнародних стандартів доказування, роботу з потерпілими, а також протидію економічним злочинам у сфері оборони [4, с. 162]. Ідеться не лише про «методички», а про стандартизовані алгоритми процесуального керівництва: типові моделі планування розслідування, стандарти документування, критерії оцінки доказів, протоколи взаємодії зі слідством і механізми захисту свідків. Саме це забезпечить однаковість підходів у регіонах і мінімізує ризик формування ізольованих практик, які згодом створюють нерівномірність правозастосування та підривають принцип єдності прокурорської системи [9]. Водночас єдність стандартів має розглядатися як інструмент захисту прав людини: уніфікація процедур зменшує ймовірність «випадкових» процесуальних рішень і підвищує передбачуваність державної реакції.

Окремого перегляду потребують **практики представництва інтересів держави в суді**. У світлі рішення Конституційного Суду України від 03.12.2025 необхідно оновити внутрішні акти прокуратури з метою виключення застосування положень, визнаних неконституційними, та приведення практики у відповідність до конституційних меж повноважень [6]. Принциповим тут є не лише «технічне» коригування документів, а й методологічне розмежування двох площин: (1) процесуальної діяльності у кримінальному

провадженні (публічне обвинувачення, процесуальне керівництво); (2) представницької діяльності щодо державних інтересів у некримінальних юрисдикціях, яка має здійснюватися виключно в межах конституційно визначених критеріїв. Для спеціалізації це створює нові вимоги: підрозділи мають коректно відмежовувати «державний інтерес» як юридичну категорію від управлінської доцільності й не підміняти компетенції інших органів. У воєнній сфері, де ставки особливо високі, ця межа повинна бути відображена у внутрішніх протоколах ухвалення рішень.

Кадрова політика має стати одним із пріоритетів реформування, адже спеціалізація є ефективною лише тоді, коли вона підтримується **кадровою стійкістю** та відтворюваністю професійної компетентності. Для спеціалізованих прокурорів, особливо у сфері оборони, доцільно забезпечити стабільний кадровий склад через прозорі критерії добору й оцінювання, програми наставництва та ротації, а також додаткові гарантії безпеки й соціального захисту [2, с. 72-74]. У прикладному сенсі це означає: (1) встановлення мінімальних компетентнісних вимог для оборонної спеціалізації; (2) механізм «профільної сертифікації» як підтвердження спеціальної підготовки; (3) кадровий резерв для підсилення в пікові періоди; (4) чіткі правила ротації, щоб вона не руйнувала інституційну пам'ять; (5) гарантії безпеки, які прямо корелюють із незалежністю прокурора у резонансних сферах [2, с. 72-74]. Саме такий підхід сприятиме збереженню інституційної пам'яті та підвищенню незалежності прокурорів, особливо в умовах війни, коли ризики професійного вигорання та безпекові загрози зростають.

Не менш важливою є **вимірюваність результатів діяльності**, оскільки за

відсутності коректно вибудованих індикаторів спеціалізація ризикує зводитися до формального «перерозподілу справ» між підрозділами без реального підвищення якості прокурорського реагування. Оцінювання ефективності має ґрунтуватися не лише на кількісних показниках, а й на **якісних критеріях**, зокрема стійкості судових рішень, дотриманні прав людини, строках досудового розслідування, ефективності захисту потерпілих і свідків, а також обсягах відшкодування завданих збитків. Саме такий підхід відповідає сучасним уявленням про результативність правозастосовної діяльності, які дедалі більше орієнтуються на баланс між процесуальною економією та гарантіями справедливого судочинства. У цьому контексті показовими є висновки, сформульовані у дослідженні **Г. В. Татаренко**, де наголошено на необхідності поєднання кількісних і якісних індикаторів оцінювання діяльності правничих інституцій, а також на ризиках редукції ефективності до суто статистичних показників, що спотворює реальний стан дотримання прав людини та професійних стандартів [11]. Якісні індикатори у цій площині мають виконувати подвійну функцію: по-перше, слугувати підставою для методичного коригування стандартів і практик; по-друге, виступати «сигналом ризику» щодо перевантаження, конфліктів компетенції або недостатньої підготовки кадрів. Особливо у воєнній сфері принципово важливо уникати «гонитви за статистикою», оскільки вона здатна стимулювати короткострокові управлінські рішення на шкоду доказовій якості, процесуальним гарантіям і довгостроковій довірі до системи правосуддя. З урахуванням викладеного доцільно запропонувати **поетапну дорожню карту впровадження змін на 2026-2027 роки**. Перший етап має бути спрямований на стандартизацію: аудит

існуючих спеціалізацій, затвердження правил передачі проваджень, формування мінімальних методичних стандартів для оборонної сфери й одночасне приведення внутрішніх актів у відповідність до позицій Конституційного Суду України [6]. Другий етап повинен охоплювати кадрове підсилення: спеціалізоване навчання, сертифікацію прокурорів, формування кадрового резерву, менторські програми та посилення соціальних гарантій [2, с. 72-74]. Третій етап доцільно зосередити на цифровізації й аналітиці: впровадженні єдиних реєстрів і модулів аналітики навантаження, стандартизованих форм процесуального планування та використанні якісних індикаторів ефективності для зворотного зв'язку і коригування практики [4, с. 162]. Така послідовність дозволяє уникнути типового провалу реформ, коли кадрові або цифрові зміни запускаються без нормативної й методичної «рамки», що призводить лише до формального «оновлення вивіски».

Узагальнюючи результати дослідження, слід констатувати, що спеціалізація прокуратури є необхідним інструментом реалізації її конституційних функцій у складних умовах війни, однак її результативність залежить від поєднання інституційної гнучкості з неухильним дотриманням єдиних стандартів і гарантій [1, ст. 131-1; 2, с. 72-74]. Реформа 2019-2021 років оптимізувала організаційну модель прокуратури та запровадила гнучкі механізми створення спеціалізованих підрозділів, водночас посиливши залежність спеціалізації від управлінських рішень, що обумовлює потребу в чіткішому законодавчому врегулюванні [3, с. 52-56]. Оборонна спеціалізація набула визначального значення як інструмент реагування на виклики війни та має розглядатися як складова розвитку воєнної юстиції, орієнтованої на сумісність з євроатлантичними стандартами [5, с. 3-6; 9].

Рішення Конституційного Суду України від 03.12.2025 сформувало новий контекст для практики представництва інтересів держави, що є особливо чутливим у сфері оборони [6], і, відповідно, вимагає не точкових, а системних коригувань у межах внутрішньої організації й підготовки прокурорів.

Подальші наукові дослідження доцільно зосередити на порівняльному аналізі моделей військової юстиції держав - членів НАТО та ЄС, оцінюванні ефективності оборонної спеціалізації за якісними показниками та розробленні компетентнісної карти спеціалізацій прокуратури з метою уникнення дублювання й конфліктів підслідності. У цілому спеціалізація прокуратури має поєднувати адаптивність із суворим дотриманням конституційних норм, адже саме така модель забезпечує належний захист державних і суспільних інтересів та гарантує верховенство права і права людини в умовах воєнного часу [1, ст. 131-1; 2, с. 72-74].

Література:

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР (зі змін. і допов., чинними станом на грудень 2025 р.) *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Іванова Г. С. Соціально-правове забезпечення та гарантії діяльності працівників прокуратури в умовах реформування органів прокуратури України. *Право та інноваційне суспільство*. 2015. № 1(4). С. 70–75.
3. Руденко М. В. Проблеми системи прокуратури України. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2020. № 2(40). С. 51–58. DOI: <https://doi.org/10.33216/2218-5461-2020-40-2-51-58>.
4. Подкопаєв С. В. Організація та діяльність прокуратури в Україні : монографія. Харків : Право, 2020. 364 с. DOI: <https://doi.org/10.31359/9789669980311>.
5. Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24 лютого 2022 р. №

64/2022. *Офіційний вісник Президента України*. 2022. № 5. Ст. 106.

6. Рішення Другого сенату Конституційного Суду України від 03 грудня 2025 р. (щодо окремих приписів Закону України «Про прокуратуру»). База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-25> (дата звернення: грудень 2025 р.).

7. Шамара О. В. Відновлення військової прокуратури як елементу системи органів військової юстиції України. *Інформація і право*. 2024. № 1(48). С. 1–10.

8. Татаренко Г. В. Професійна етика та правове регулювання трудових відносин працівників прокуратури України: принципи, відповідальність, стандарти. *Соціальне право*. 2024. Вип. 3. С. 67–74. DOI: <https://doi.org/10.32751/2617-5967-2024-03-08>.

9. Реформа прокуратури: здобутки та прорахунки : збірник матеріалів. Харків, 2019. 102 с.

10. Про Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки : Указ Президента України від 11 травня 2023 р. № 273/2023. *Офіційний вісник Президента України*. 2023. № 12. Ст. 469.

11. Татаренко Г. В. Принципи та методи соціальної кваліметрії при стандартизації соціальних послуг в умовах децентралізації. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2024. № 1(47). С. 358–370. DOI: <https://doi.org/10.33216/2218-5461/2024-47-1-358-370>.

References:

1. Konstytutsiia Ukrainy : Zakon Ukrainy vid 28 chervnia 1996 r. № 254k/96-VR (zi zmin. i dopov., chynnymy stanom na hruden 2025 r.) Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 1996. № 30. St. 141.
2. Ivanova H. S. Sotsialno-pravove zabezpechennia ta harantii diialnosti pratsivnykiv prokuratury v umovakh reformuvannia orhaniv prokuratury Ukrainy. Pravo ta innovatsiine suspilstvo. 2015. № 1(4). S. 70–75.
3. Rudenko M. V. Problemy systemy prokuratury Ukrainy. Aktualni problemy prava: teoriia i praktyka. 2020. № 2(40). S. 51–58. DOI:



<https://doi.org/10.33216/2218-5461-2020-40-2-51-58>.

4. Podkopaiev S. V. Orhanizatsiia ta diialnist prokuratury v Ukraini : monohrafiia. Kharkiv : Pravo, 2020. 364 s. DOI: <https://doi.org/10.31359/9789669980311>.

5. Pro vvedennia voiennoho stanu v Ukraini : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 24 liutoho 2022 r. № 64/2022. Ofitsiinyi visnyk Prezydenta Ukrainy. 2022. № 5. St. 106.

6. Rishennia Druhoho senatu Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy vid 03 hrudnia 2025 r. (shchodo okremykh prypysiv Zakonu Ukrainy «Pro prokuraturu»). Baza danykh «Zakonodavstvo Ukrainy». Verkhovna Rada Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-25> (data zvernennia: hruden 2025 r.).

7. Shamara O. V. Vidnovlennia viiskovoi prokuratury yak elementu systemy orhaniv viiskovoi yustytzii Ukrainy. Informatsiia i pravo. 2024. № 1(48). S. 1–10.

8. Tatarenko H. V. Profesiina etyka ta pravove rehuliuвання трудовykh vidnosyn pratsivnykiv prokuratury Ukrainy: pryntsypy, vidpovidalnist, standarty. Sotsialne pravo. 2024. Vyp. 3. S. 67–74. DOI: <https://doi.org/10.32751/2617-5967-2024-03-08>.

9. Reforma prokuratury: zdobutky ta prorakhunky : zbirnyk materialiv. Kharkiv, 2019. 102 s.

10. Pro Kompleksnyi stratehichnyi plan reformuvannia orhaniv pravoporiadku yak chastyny sektoru bezpeky i oborony Ukrainy na 2023–2027 roky : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 11 travnia 2023 r. № 273/2023. Ofitsiinyi visnyk Prezydenta Ukrainy. 2023. № 12. St. 469.

11. Tatarenko H. V. Pryntsypy ta metody sotsialnoi kvalimetrii pry standartyzatsii sotsialnykh posluh v umovakh detsentralizatsii. Aktualni problemy prava: teoriia i praktyka. 2024. № 1(47). S. 358–370. DOI: <https://doi.org/10.33216/2218-5461/2024-47-1-358-370>.

Rudenko M.V. Specialization of the prosecution service of Ukraine under martial law: evolution of the model, legal challenges, and prospects. – Article

The article provides a comprehensive historical, legal, and institutional analysis of the evolution of prosecutorial specialization in Ukraine under martial law, examined through the prism of the constitutional model of prosecutorial functions, organizational reforms, and contemporary security challenges caused by the armed aggression of the Russian Federation. It substantiates that prosecutorial specialization represents an objective response to the increasing complexity of criminal proceedings, the growing workload of law enforcement bodies, and the necessity to ensure consistency of prosecutorial practice in sensitive areas, particularly within the military and defense sectors. The study covers the key stages of prosecutorial reform in 2014-2016 and 2019-2021 and assesses the impact of the introduction of martial law on 24 February 2022 on the internal mechanisms of specialization within the prosecution service.

The article demonstrates that the current prosecutorial system in Ukraine encompasses two coexisting models of specialization: an institutionally entrenched model, exemplified by the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office, and a functional model shaped by managerial decisions within a unified prosecutorial vertical. It is argued that the absence of a legislatively defined typology of specialized prosecutors' offices, fragmentation of investigative jurisdiction, and excessive reliance on subordinate regulatory acts generate risks of overlapping competences, fragmented practice, and erosion of institutional memory. Particular emphasis is placed on defense-oriented specialization, which has gained decisive importance under wartime conditions as a key mechanism for responding to war crimes, military offenses, and criminal conduct related to defense procurement and security.

The article further explores the constitutional and legal limits of prosecutorial specialization, taking into account the decision of the Constitutional Court of Ukraine of 3 December 2025 concerning the representation of state interests in court, which significantly affects the scope and implementation of certain prosecutorial functions. On this basis, the author formulates a set of system-oriented

recommendations aimed at enhancing legal certainty in the regulation of specialized prosecution, preventing duplication of powers, standardizing interagency interaction within the security and defense sector, strengthening the staffing stability of specialized units, and aligning internal prosecutorial regulations with constitutional requirements. The study concludes that effective prosecutorial specialization under martial law can only be achieved through a balanced combination of institutional flexibility, legal certainty, uniform standards of practice, and robust guarantees of prosecutorial independence.

Keywords: *martial law; military justice; war crimes, prosecutorial reform; organizational model of*

the prosecution service; specialized prosecution in the defense sector; procedural guidance; prosecution service; specialized prosecution.

Авторська довідка:

Руденко Микола Васильович – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри публічного та приватного права Східноукраїнського національного університету ім. В. Даля, Заслужений юрист України
<https://orcid.org/0000-0002-8461-7627>

Стаття надійшла до редакції 30 листопада 2025 р.