

Інформаційна довідка
щодо проєкту Закону України
«Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» щодо приведення
у відповідність з Конституцією України функцій прокуратури в частині
здійснення представництва інтересів держави в суді»
*(реєстр. № 15253 від 15.05.2026)**

***Анотація.** В інформаційній довідці досліджуються правові підстави внесення змін до Закону України «Про прокуратуру», спрямовані на узгодження його положень, що стосуються здійснення прокуратурою функцій представництва інтересів держави в суді, з вимогами Конституції України. Зазначені питання аналізуються в контексті пропозицій, викладених у проєкті Закону України реєстр. № 15253 від 15.05.2026 (далі – законопроєкт).*

Розглядається відповідність законопроєкту, окрім Конституції України, основним засадам правотворчої діяльності, відповідним документам Ради Європи, Європейського Союзу та Рішенням Конституційного Суду України, положенням чинного законодавства, що визначають організацію та порядок діяльності прокуратури.

За результатами дослідження виявлено ризики, які перешкоджатимуть належній реалізації законопроєкту під час правозастосовної діяльності, досягненню проголошеної в ньому мети щодо удосконалення діяльності прокуратури, приведення її функцій у відповідність з Конституцією України та правовою позицією Конституційного Суду України.

***Ключові слова:** прокуратура, функції прокуратури, представництво інтересів держави в суді, порушення інтересів держави, підстави та порядок здійснення представництва інтересів держави в суді, повноваження прокурора.*

Вступ

Відповідно до пункту 3 частини першої статті 131-1 Конституції України в Україні діє прокуратура, яка здійснює (серед іншого) «представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом».

Основним галузевим нормативно-правовим актом, що наразі визначає правові засади організації і діяльності прокуратури України, статус прокурорів, функції та систему прокуратури України, є Закон України «Про прокуратуру» (від 14.10.2014 № 1697-VII) (далі – Закон).

Серед функцій, які згідно з пунктом 2 частини першої статті 2 цього Закону покладаються на прокуратуру, передбачено «представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених цим Законом та главою 12 розділу III Цивільного процесуального кодексу України». Стаття 23 «Представництво інтересів громадянина або держави в суді» Закону визначає конкретні підстави та порядок представництва прокурором інтересів громадянина або держави в суді, яке «полягає у здійсненні процесуальних та інших дій, спрямованих на захист інтересів громадянина або держави, у випадках та порядку, встановлених законом».

Водночас наведені положення Закону щодо «представництва прокурором інтересів громадянина в суді» не відповідають вищезазначеним вимогам статті 131-1 Конституції України, у якій така функція прокуратури відсутня.

Окрім того, на відміну від Конституції України, диспозиція названих норм Закону не містить застереження, що функцію представництва *держави* в суді прокуратура здійснює лише у «*виключних випадках*». Тобто у чинному Законі відсутнє посилення саме на «винятковість» цієї конституційної функції прокуратури, що відрізняє її від інших напрямів діяльності прокуратури та має ключове значення для її характеристики.

Передбачена Законом чинна редакція вказаної функції прокуратури суперечить принципу верховенства права, який визнається та діє в Україні та приписи якого передбачають, що Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (частина перша статті 8 Конституції України).

Про виключний, винятковий характер зазначених повноважень прокурора свідчать і положення Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам РМ REC (2012)¹¹ щодо ролі прокурорів поза системою кримінального правосуддя 19 вересня 2012 року¹ (далі – Рекомендація).

У розділі С «Загальні принципи» Рекомендації встановлено, що функції та повноваження прокурорів поза системою кримінального правосуддя в усіх випадках мають бути передбачені законом та чітко визначені, щоб уникнути будь-якої неясності. Прокурори повинні здійснювати свої функції та повноваження поза системою кримінального правосуддя у повній відповідності до принципів законності, об'єктивності, справедливості та неупередженості.

Розділом «D» «Принципи, що застосовуються до конкретних функцій та повноважень прокурорів поза системою кримінального правосуддя» Рекомендації передбачено, що коло повноважень прокурора поза вказаною системою не повинно обмежувати право будь-якої фізичної чи юридичної особи подавати позов або виступати як відповідач з метою захисту своїх інтересів у незалежному та неупередженому суді навіть у тих випадках, коли прокурор є або має намір стати стороною відповідного провадження. При цьому повноваження прокурора приймати рішення, що стосуються прав та зобов'язань фізичних або юридичних осіб, мають бути суворо обмежені, визначені законом і не повинні обмежувати право сторін оскаржити відповідне рішення з питань права або факту в незалежному та неупередженому суді. Повноваження прокурора порушувати судові провадження або виступати як відповідач не повинні применшувати принцип рівноправності сторін у судовому процесі.

Рішенням Конституційного Суду України № 6-р (II)/2025 від 03.12.2025 окремі приписи абзацу першого частини третьої статті 23 Закону в тім, 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,

¹ Рекомендація РМ Rec (2012)¹¹ Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокурорів поза сферою кримінального правосуддя 19 вересня 2012 року. URL: https://court.gov.ua/storage/portal/supreme/rizne/CM_Rec_2012_11_19_09_2012.pdf

визнано такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними)².

Як зазначив у цьому Рішенні Конституційний Суд України, приписи «не здійснює» та «неналежним чином здійснює», ужиті в абзаці першому частини третьої статті 23 Закону, є оцінними. Оскільки Закон не визначає відповідних випадків та критеріїв/ознак для встановлення цих випадків, прокурор отримує дискрецію щодо визначення наявності підстав для представництва інтересів держави в суді, межі якої чітко і зрозуміло не визначені Законом. Така невизначеність має наслідком надання прокурору можливості керуватися фактично лише власним суб'єктивним розумінням того, що означає «не здійснює» та «неналежним чином здійснює».

Цим 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 статті 6 Конституції України щодо самостійного здійснення повноважень кожним органом у визначених Конституцією України межах. Унаслідок цього *винятковий* процесуальний інструмент прокуратури, закріплений у пункті 3 частини першої статті 131-1 Основного Закону України, перетворено на універсальний механізм представництва інтересів держави в суді, чим розширено зміст цієї конституційної функції прокуратури.

Вищевикладене обумовило підготовку досліджуваного законопроекту.

Основна частина

У законопроекті досягнення проголошеної мети пропонується забезпечити шляхом внесення відповідних змін до статей 2, 8-1, 23, 24 зазначеного Закону, які, з огляду на положення згаданого Рішення Конституційного Суду України, стосуються визначення «виключних випадків», як основної обов'язкової умови здійснення прокурором функції представництва інтересів держави в суді.

Зокрема пропонується: передбачити виключний перелік конкретних підстав, які надають прокурору право здійснювати таке представництво; конкретизувати приводи для встановлення наявності підстав для представництва прокурором інтересів держави в суді; визначити повноваження прокурора щодо реалізації його права на здійснення представництва в суді інтересів держави; встановити заборону прокурору самостійно ініціювати пошук або збір інформації для початку встановлення підстав для представництва інтересів держави в суді поза межами випадків, визначених цими статтями тощо.

За результатами проведеного дослідження, підтримуючи необхідність приведення положень Закону щодо функцій прокуратури у відповідність з вимогами Конституції України, та з урахуванням передбачених у законопроекті пропозицій, вважаємо за доцільне відзначити таке.

Відповідно до мотивувальної частини зазначеного Рішення Конституційного Суду України припис «у виключних випадках і в порядку, що визначені законом»,

² Рішення Конституційного Суду України № 6-р (II)/2025 від 03.12.2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-25#n142>

який міститься в пункті 3 частини першої статті 131-1 Конституції України, серед іншого, означає, що хоча законодавець і має дискрецію щодо унормування в законах України випадків і порядку здійснення представництва прокуратурою інтересів держави в суді, однак *обов'язковим* є те, щоб такі випадки не лише установлювалися законом, а й були об'єктивно винятковими, чітко обмеженими, зведеними до мінімально необхідних, обумовленими особливими обставинами та сприймалися стороннім спостерігачем не як загальні правила, а саме як винятки.

Попри таке концептуальне застереження, вбачається, що частина друга статті 23 Закону (в редакції законопроекту), яка містить дев'ять випадків здійснення прокурором представництва інтересів держави в суді, значно розширюватиме межі зазначеної функції прокурора та навпаки сприятиме його необмеженій дискреції під час її реалізації.

Пропоновані у цій нормі випадки, всупереч вимогам Рішення Конституційного Суду України, не є «мінімально необхідними», «обумовленими особливими обставинами», такими, що «сприймаються стороннім спостерігачем не як загальні правила, а саме як винятки». Зокрема, передбачені у пунктах 1, 2 частини другої статті 23 Закону такі випадки як «порушення або загроза порушення фундаментальних національних інтересів України або стратегічних загальнонаціональних пріоритетів, визначених законом», «порушення або загроза порушення інтересів держави щодо об'єктів права власності Українського народу або об'єктів, які перебувають під особливою охороною держави» допускають вкрай широку інтерпретацію понять «фундаментальні національні інтереси України», «стратегічні загальнонаціональні пріоритети», «інтереси держави щодо об'єктів права власності Українського народу». При цьому будь-яка конкретизація, роз'яснення вказаних термінів, або посилання з цією метою на відповідні положення галузевих законодавчих актів, у законопроекті відсутні.

Як наслідок, під час правозастосування така невизначеність може призвести до свавільного, не обмеженого законом рішення про нібито наявності підстав для втручання прокурора у сферу діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування поза сферою кримінальної юстиції, про що і застерігає Конституційний Суд України.

Аналогічним чином передбачає широку дискрецію і редакція пункту 5 частини другої статті 23 Закону щодо «наявності колізії повноважень між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та іншими юридичними особами публічного права щодо здійснення ними захисту інтересів держави у межах їх компетенції» як підстави здійснення прокурором представництва інтересів держави в суді.

Зміст вказаної «колізії повноважень» у законопроекті також не роз'яснюється, що обумовлює суто оціночний характер наявності чи відсутності такої «колізії» й можливості, внаслідок цього, необґрунтованого впливу на діяльність органів публічної влади поза сферою кримінальної юстиції.

З метою запобігання такому впливу, виходячи з положень пункту 4.3 названого Рішення Конституційного Суду України, доцільно доповнити зазначений пункт в якості обов'язкової умови для здійснення прокурором представництва інтересів держави в суді застереженням про те, що така колізія

«унеможлиблює захист органами державної влади, органами місцевого самоврядування та іншими юридичними особами публічного права інтересів держави в межах спірної компетенції».

Підлягає конкретизації та корегуванню і передбачений пунктом 4 частини третьої статті 23 Закону (в редакції законопроекту) такий привід для «початку встановлення наявності підстав для представництва інтересів держави в суді» як «публічна інформація». У цьому пункті лише констатується про наявність «публічної інформації», тобто інформації, яка містить відомості про діяльність державних структур та інших органів публічної влади, що систематично публікується на їхніх офіційних вебсайтах та інших державних реєстрах відкритих даних. Однак на відміну від інших видів інформації та звернень, зазначених у вказаній нормі, які мають лише *надходити* до органів прокуратури від різних фізичних та юридичних осіб, у цьому випадку прокурор має самостійно ініціювати вивчення сайтів та інших джерел, на яких знаходиться «публічна інформація» з метою встановлення підстав для представництва інтересів держави в суді. Втім це суперечить як Рішенню Конституційного Суду України, так і положенням законопроекту, які не надають такого права прокурору.

Приписи пункту 2 частини четвертої статті 23 Закону (в редакції законопроекту) значною мірою дублюють пункт 1 цієї ж частини щодо змісту повноважень прокурора. Зокрема, вони передбачають право прокурора «в установленому законом порядку отримувати документи, їх копії», що аналогічно визначеному пунктом 1 праву прокурора «звертатися з письмовим запитом до юридичних осіб, їх посадових і службових осіб щодо безоплатного отримання копій документів та відповідної інформації».

Вбачається, що зазначене у пункті 2 частини четвертої статті 23 Закону (в редакції законопроекту) повноваження прокурора «збирати відомості про факти, що можуть бути використані як докази» не має чітко визначеного, конкретного характеру, тобто не містить переліку таких фактів, умов та обставин, які дають підстави «збирати відомості» про них, порядку здійснення відповідних дій тощо. Як наслідок, це може призвести до ризику необмеженої дискреції прокурора у вказаних випадках, що вочевидь суперечить позиції Конституційного Суду України щодо підстав та порядку реалізації прокурором функції представництва інтересів держави в суді.

Отже, вищезначені положення досліджуваного законопроекту не повною мірою відповідають встановленим Законом України «Про правотворчу діяльність» вимогам щодо повноти, правової визначеності та системності змісту нормативно-правового акта, узгодженості його норм між собою та з нормами права інших нормативно-правових актів. У подальшому це ускладнить реалізацію законопроекту під час правозастосовної діяльності та досягнення проголошеної в ньому мети щодо законодавчого забезпечення удосконалення діяльності прокуратури, приведення її функцій у відповідність з Конституцією України та правовою позицією Конституційного Суду України.

Висновки

Попри актуальне значення досліджуваного законопроєкту, деякі його положення містять певні ризики, у зв'язку з чим не узгоджуються з усталеними вимогами техніки нормопроекткування щодо правової визначеності, повноти та системності змісту нормативно-правового акта. У подальшому такі ризики можуть перешкодити належній реалізації та досягненню мети законопроєкту, внаслідок чого відповідні положення підлягають корегуванню.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

**Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*