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. № 16026 від 04.09.2026)**

Анотація. *В інформаційній довідці досліджуються правові підстави внесення змін до Закону України «Про прокуратуру», спрямованих на узгодження його положень, що стосуються здійснення прокуратурою функції представництва інтересів держави в суді, із вимогами Конституції України. Зазначені питання аналізуються в контексті пропозицій, викладених у проєкті Закону України (реєстр. № 16026 від 04.09.2026) (далі – законопроєкт).*

Розглядається відповідність законопроєкту основним засадам правотворчої діяльності, відповідним документам Ради Європи та рішенням Конституційного Суду України, положенням чинного національного законодавства, що визначають організацію та порядок діяльності прокуратури. Проаналізовано також досвід правового регулювання обсягу повноважень прокурорів поза сферою кримінальної юстиції в Німеччині та Польщі.

За результатами дослідження виявлено ризики, які перешкоджатимуть належній реалізації законопроєкту під час правозастосовної діяльності та приведенню правового регулювання діяльності прокуратури у відповідність із Конституцією України та правовою позицією Конституційного Суду України.

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

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

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

Визначення вказаної функції прокуратури у Законі суперечить принципу верховенства права, який визнається та діє в Україні та який передбачає, 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 PM REC (2012)11 щодо ролі прокурорів поза системою кримінального правосуддя 19 вересня 2012 року[1] (далі – Рекомендації), що встановлює основні європейські стандарти щодо реалізації прокурором функції представництва.

У розділі C (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 із принципами 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 судове 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 тому аспекті, що вони надають прокуророві можливість здійснювати представництво інтересів держави в суді у зв’язку з нездійсненням або неналежним здійсненням захисту

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

цих інтересів органом державної влади, органом місцевого самоврядування чи іншим суб'єктом владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, визнано такими, що *не відповідають Конституції України (є неконституційними*)[2].

Вищевикладене обумовило підготовку досліджуваного законопроєкту.

Основна частина

У законопроєкті пропонується внести зміни до статей 2, 8-1, 23, 24 Закону та передбачити виключний перелік конкретних підстав, які надають прокурору право здійснювати представництво інтересів держави в суді; 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.

Підтримуючи необхідність приведення положень Закону щодо функцій прокуратури у відповідність із вимогами Конституції України, та з урахуванням передбачених у законопроєкті пропозицій, вважаємо за доцільне відзначити таке.

Національне законодавство та правозастосовна практика провідних європейських держав демонструють послідовну імплементацію вимог вищеназваної Рекомендації щодо обсягу та змісту повноважень прокурора поза сферою кримінальної юстиції. Насамперед це стосується фундаментального положення, передбаченого розділом В (пунктом 2) (Місія прокурорів) цієї Рекомендації, згідно з яким у разі, якщо національна правова система наділяє прокурорів вказаними повноваженнями, їхня роль повинна зводитися до представництва загальних або суспільних інтересів, захисту прав людини та основоположних свобод, а також забезпечення верховенства права.

З огляду на це, такі повноваження мають ґрунтуватися на принципах винятковості та субсидіарності, тобто застосовуватися вкрай обмежено, за залишковим принципом. Це означає, що поза кримінальними справами прокурор може ініціювати судові провадження, брати участь у провадженнях, порушених іншими сторонами, або оскаржувати відповідні судові рішення лише у випадках, коли сторони процесу з поважних причин не в змозі захистити свої права самостійно, або коли правового захисту вимагає значний суспільний інтерес.

Зазначений рестриктивний (обмежений, субсидіарний) підхід знайшов своє втілення у національному законодавстві європейських держав. В їх правових системах прокурор позбавлений права втручатися в цивільні, комерційні, господарські спори, його функції обмежені виключно захистом прав та інтересів найбільш уразливих категорій осіб (неповнолітніх, недієздатних, тяжко хворих) або захистом основоположних конституційних прав людини.

Найбільш показово такий підхід закріплений у законодавстві ***Німеччини*** та ***Польщі.***

---

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

У ***Німеччині*** законом встановлено принцип, згідно з яким захист прав громадян та інтересів суспільства в цивільних, сімейних чи адміністративних судах мають здійснювати самі громадяни, адвокати, державні юристи або спеціалізовані профільні відомства. Тому повноваження прокурора (*Staatsanwaltschaft*) поза кримінальним судочинством стосуються лише захисту окремих прав людини.

Зокрема, відповідно до статті 121 Цивільного процесуального кодексу (*Zivilprozessordnung, ZPO*)[3] прокурор може подати позов про скасування шлюбу, якщо він був укладений під примусом, погрозами або є фіктивним (укладеним з метою обходу закону), таким, що порушує особисті права одного з подружжя або засади правопорядку.

Водночас Закон про судочинство у сімейних справах та справах добровільної юрисдикції (*Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit, FamFG*)[4], який набрав чинності 01.09.2009, кардинально трансформував участь прокурора у справах щодо опіки над недієздатними особами.

Наприклад, положення §§ 274, 279 цього Закону фактично виключили прокурора з процедури визнання особи недієздатною та призначення над нею опіки. Усі питання щодо збору інформації про таку особу, подання до суду клопотання про призначення опікуна та встановлення відповідних обмежень щодо неї, доведення в суді наявності підстав для цього покладаються на органи спеціального Відомства з питань опіки (Betreuungsbehörde).

У ***Польщі*** участь прокурора в позакримінальних справах повністю підпорядкована принципу субсидіарності, тобто прокурор з'являється в цивільному провадженні лише тоді, коли особа не спроможна самостійно захистити свої права через вік, стан здоров'я, тяжку хворобу тощо.

Відповідно до вимог статей 7, 60 Цивільного процесуального кодексу (*Kodeks postępowania cywilnego, KPC*)[5] прокурор може вимагати порушення провадження у будь-якій справі, а також брати участь у будь-якому провадженні, що вже триває, на будь-якій його стадії, якщо, на його думку, цього вимагає захист правопорядку, прав громадян або суспільних інтересів. У справах немайнового характеру, що стосуються сімейного права, прокурор може пред'явити позов лише у випадках, визначених законом, тобто виключно для захисту недієздатних осіб, жертв домашнього насильства або неповнолітніх.

З огляду на мотивувальну частину вищезазначеного Рішення Конституційного Суду України припис «у виключних випадках і в порядку, що визначені законом», 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

---

[3] Zivilprozessordnung. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/zpo/

[4] Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/famfg/

[5] Kodeks postępowania cywilnego – KPC. URL: https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19640430296/U/D19640296Lj.pdf

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 законопроєкту), яка містить дев'ять випадків здійснення прокурором представництва інтересів держави в суді, значно розширюватиме межі зазначеної функції прокурора та навпаки сприятиме збільшенню його 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 (у редакції законопроєкту) 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 законопроєкті відсутні.

Як наслідок, під час правозастосування така невизначеність може призвести до свавільного, не обмеженого законом рішення про нібито наявність 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 пропонована законопроєктом 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 законопроєкті також не роз'яснюється, що обумовлює суто оціночний характер наявності чи відсутності такої «колізії» і можливість, 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 «унеможливлює 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 законопроєкту) 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, та яка систематично публікується на їх офіційних вебсайтах та в 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, які містять «публічну інформацію», з метою встановлення підстав для представництва інтересів держави в суді. Утім, це суперечить як Рішенню Конституційного Суду України, так і положенням законопроєкту, які не надають такого права прокурору.

Отже, вищеозначені положення досліджуваного законопроєкту не повною мірою узгоджуються зі встановленими Законом України «Про правотворчу діяльність» вимогами щодо повноти, правової визначеності та системності змісту нормативно-правового акта. У подальшому це ускладнить реалізацію законопроєкту під час правозастосовної діяльності та досягнення його мети щодо законодавчого забезпечення удосконалення діяльності прокуратури, приведення її функцій у відповідність з Конституцією України та правовою позицією Конституційного Суду України.

Висновки

Законопроєкт «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. № 16026 від 04.09.2026) має вкрай актуальне значення, оскільки спрямований на гармонізацію національного законодавства України щодо повноважень прокурорів поза сферою кримінальної юстиції з вимогами Конституції України, рішеннями Конституційного Суду України та відповідними документами Ради Європи.

Водночас пропоновані у законопроєкті випадки здійснення прокурором представництва інтересів держави в суді вочевидь виходять за межі зазначеного рестриктивного принципу, значно розширюватимуть відповідні повноваження прокурорів та сприятимуть збільшенню дискреції прокурорів під час їх реалізації, це може призвести до свавільних рішень щодо втручання прокурора у сферу діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування поза сферою кримінальної юстиції.

Отже, вищеназвані положення законопроєкту містять ризики, які не узгоджуються з усталеними вимогами техніки нормопроєктування щодо правової визначеності, повноти та системності змісту нормативно-правового

акта. У подальшому такі ризики можуть перешкодити належній реалізації законопроєкту під час правозастосування, 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.*