Інформаційна довідка
щодо проєкту Закону України
«Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення окремих положень законодавства про діяльність органів прокуратури під час здійснення представництва інтересів держави в суді»
*(реєстр. № 16026-1 від 18.09.2026)**

Анотація. *В інформаційній довідці досліджуються питання доцільності внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» щодо здійснення прокуратурою представництва інтересів держави в суді відповідно до Конституції України в контексті проєкту Закону України (реєстр. № 16026-1 від 18.09.2026) (далі – законопроєкт). Аналізується відповідність положень законопроєкту засадам правотворчої діяльності, документам Ради Європи, рішенням Конституційного Суду України та чинному законодавству.*

За результатами дослідження визначено правові ризики, що можуть ускладнити реалізацію законопроєкту та приведення законодавства про прокуратуру у відповідність до Конституції України.

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

Вступ

В умовах збройної агресії російської федерації забезпечення ефективного захисту публічних (державних) інтересів потребує належного врегулювання інституту представництва інтересів держави прокурором, спрямованого на забезпечення можливості судового захисту в ситуаціях, коли уповноважений орган відсутній, не має відповідних повноважень, сам є порушником або фактично не може забезпечити захист інтересів держави.

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».

Законом України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII (далі – Закон) передбачено, що прокуратура здійснює представництво інтересів *громадянина* або держави в суді (пункт 2 частини першої статті 2). Водночас представництво інтересів громадянина не передбачене статтею 131-1 Конституції України, яка визначає вичерпний перелік функцій прокуратури. Отже, відповідне положення Закону не узгоджується з конституційною моделлю прокуратури. Крім того, стаття 23 Закону не відтворює конституційну вимогу щодо здійснення прокуратурою представництва держави в суді лише у *виключних випадках*. Така невідповідність послаблює нормативне розмежування цієї функції прокуратури та інших напрямів її діяльності.

Таким чином, положення Закону щодо представництва інтересів громадянина та визначення представництва інтересів держави прокуратурою без конституційного застереження про його винятковість потребують приведення у відповідність до статті 131-1 Конституції України з урахуванням принципу верховенства Конституції, закріпленого у статті 8 Основного Закону.

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 від 19 вересня 2012 року[1] (далі – Рекомендація), яка визначає основні європейські стандарти щодо реалізації прокурором функції представництва.

У Рекомендації наголошується, що функції та повноваження прокурорів поза системою кримінального правосуддя мають бути чітко визначені законом і здійснюватися на засадах законності, об'єктивності, справедливості та неупередженості, із забезпеченням права кожної особи на звернення до незалежного й неупередженого суду, можливості оскарження рішень прокурора та дотримання принципу рівноправності сторін.

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 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, який є альтернативним до 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) (далі – законопроєкт № 16026).

Основна частина

Законопроєктом пропонується визначити перелік виключних випадків представництва прокурором інтересів держави в суді, зокрема у разі порушення фундаментальних національних інтересів України, загрози заподіяння шкоди об'єктам, які перебувають під особливою охороною держави, відсутності уповноваженого на захист інтересів держави в суді органу або порушення ним інтересів держави. Окремо передбачено можливість такого представництва у разі виникнення розбіжностей щодо компетенції між публічними суб'єктами та за їх обґрунтованим клопотанням.

Головними відмінностями розглядуваного законопроєкту від законопроєкту № 16026 є положення щодо: розширення підстав представництва прокурором інтересів держави в суді, зокрема у разі спору щодо компетенції між публічними суб'єктами або за вмотивованим клопотанням відповідного органу; збільшення з 5 до 10 робочих днів строку для надання інформації та документів на запит прокурора; розширення повноважень прокурора щодо витребування

---

[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

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

інформації, документів і пояснень, зокрема інформації з обмеженим доступом, у справах про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави.

Підтримуючи необхідність забезпечення належного балансу між ефективним захистом інтересів держави та дотриманням конституційних меж повноважень прокуратури, та з урахуванням передбачених у законопроєкті пропозицій, вважаємо за доцільне відзначити таке.

Національне законодавство та правозастосовна практика європейських держав загалом орієнтовані на обмежені та чітко визначені законом повноваження прокурорів поза сферою кримінальної юстиції. Відповідно до пункту 2 розділу B (Місія прокурорів) вищеназваної Рекомендації у державах, де прокурори наділені такими повноваженнями, їх діяльність має бути спрямована не на заміну приватної ініціативи у захисті прав, а виключно на представництво загального (суспільного) інтересу, захист прав людини та основоположних свобод і забезпечення верховенства права.

З огляду на це, участь прокурора у цивільних, адміністративних та інших провадженнях поза кримінальною юстицією має ґрунтуватися на принципах винятковості, субсидіарності та пропорційності. Прокурор не повинен підміняти особу, яка спроможна самостійно захистити свої права, а його втручання має бути обґрунтоване наявністю об'єктивних підстав, що унеможливлюють або суттєво ускладнюють самостійний захист, або необхідністю захисту істотного суспільного інтересу.

Відповідно, повноваження прокурора щодо ініціювання судового провадження, вступу в уже розпочату справу чи оскарження судового рішення мають бути чітко визначені законом, обмежені конкретними підставами та не повинні порушувати принцип рівноправності сторін. Такий підхід забезпечує баланс між необхідністю захисту публічного інтересу та принципом автономії особи у здійсненні своїх процесуальних прав.

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 демонструє законодавство ***Німеччини*** та ***Польщі.***

Так, 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

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

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.

З огляду на досвід Польщі та Німеччини, доцільним для України видається поступове розмежування функцій кримінального переслідування та професійного представництва майнових інтересів держави. Польська модель є більш релевантною для України в частині створення спеціалізованого інституту представництва держави, тоді як німецький підхід демонструє доцільність обмеження участі прокуратури в цивільно-правових відносинах. З урахуванням конституційного статусу прокуратури, представництво інтересів держави прокурором має зберігати винятковий та субсидіарний характер, а не перетворюватися на загальний механізм захисту майнових інтересів держави.

Законопроєкт передбачає перелік випадків, за яких прокурор може представляти інтереси держави в суді, зокрема у разі порушення фундаментальних національних інтересів, конфлікту компетенції між публічними суб'єктами та за зверненням уповноваженого органу (частина друга статті 23 Закону «Про прокуратуру» в редакції законопроєкту).

Водночас окремі підстави потребують чіткого нормативного визначення. Зокрема, використання оціночних понять «фундаментальні національні інтереси», «стратегічні загальнонаціональні пріоритети» та «неможливість самостійного захисту інтересів держави» без належних критеріїв їх застосування може зумовлювати неоднакове тлумачення відповідних положень.

---

[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

Пропоноване законопроєктом надання прокурору права представляти інтереси держави у випадках бездіяльності уповноважених органів або спору щодо їх компетенції має супроводжуватися закріпленням чітких умов підтвердження такої бездіяльності чи неможливості здійснення судового захисту. Це необхідно для збереження субсидіарного характеру представництва та недопущення підміни прокурором компетентних органів.

Запропоноване право прокурора витребовувати інформацію та документи, зокрема з обмеженим доступом, потребує належних гарантій захисту інформації та визначення меж її використання, зокрема щодо встановлення пропорційності відповідних запитів, їх зв'язку із предметом судового захисту та дотримання прав осіб, яких стосується така інформація.

Ефективність представництва інтересів держави має забезпечуватися із дотриманням принципів змагальності, рівності сторін і незалежності суду. Важливим є збереження судового контролю за наявністю підстав представництва та обґрунтованістю процесуальних дій прокурора.

Частина друга статті 23 Закону (в редакції законопроєкту), яка містить дев'ять випадків – підстав здійснення прокурором представництва інтересів держави в суді, значно розширюватиме межі зазначеної функції прокурора та сприятиме збільшенню його дискреції під час її реалізації. Пропоновані у цій нормі випадки (всупереч вимогам згаданого Рішення Конституційного Суду України) не є «мінімально необхідними», «обумовленими особливими обставинами», такими, що «сприймаються стороннім спостерігачем не як загальні правила, а саме як винятки».

Положення законопроєкту щодо набрання чинності не враховує приписів Конституційного Суду України, викладених у Рішенні від 15 квітня 2020 року № 2-р(II)/2020, де зазначено, що відповідно до принципу верховенства права важливо передбачити розумний часовий проміжок між офіційним оприлюдненням закону й набранням ним чинності.

Висновки

Законопроєкт спрямований на удосконалення правового регулювання представництва прокурором інтересів держави в суді, концептуально відповідає меті приведення законодавства про прокуратуру у відповідність до статті 131-1 Конституції України та посилює винятковий і субсидіарний характер представництва інтересів держави.

Водночас його положення потребують доопрацювання з метою визначення критеріїв застосування окремих підстав представництва, забезпечення субсидіарного характеру відповідних повноважень прокурора та встановлення належних гарантій захисту інформації й процесуальних прав учасників судового провадження.

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.