

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА
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»

1. Мета

Метою проєкту Закону є приведення положень Закону України «Про прокуратуру» щодо функцій прокуратури у відповідність до Конституції України та правових позицій Конституційного Суду України.

2. Обґрунтування необхідності прийняття проєкту акта

Проєкт Закону розроблено на виконання доручення Прем'єр-міністра України Юлії Свириденко від 08 грудня 2025 року № 40194/1/1-25 до Рішення Другого сенату Конституційного Суду України від 03 грудня 2025 р. № 6-р(П)/2025 у справі за конституційною скаргою Товариства з обмеженою відповідальністю «Рейнір Бізнес Груп» щодо відповідності Конституції України (конституційності) приписів абзацу першого частини третьої, абзаців першого, другого, третього частини четвертої статті 23 Закону України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII «Про прокуратуру» (щодо представництва прокурором інтересів держави в суді) (далі – Рішення КСУ), з метою усунення неконституційного розширення функцій прокуратури.

Так, Рішенням КСУ визнано такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), окремі приписи абзацу першого частини третьої статті 23 Закону України «Про прокуратуру» (далі – Закон), а саме норми, які 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.

Конституційний Суд України зазначає, що функція прокуратури з представництва інтересів держави в суді відповідає сучасній конституційній ролі інституту прокуратури як елемента системи правосуддя, не суперечить юридичній природі такої системи, її цілям, завданням, функціям та принципам. Однак, пункт 3 частини першої статті 131¹ Конституції України уповноважує прокуратуру на здійснення представництва інтересів держави в суді тільки у виключних випадках та в порядку, що визначені законом, а не на здійснення такого представництва у випадках, визначених органами прокуратури.

Застосування законодавцем словосполучення «у виключних випадках» вказує на обмежувальний характер, не наділяє прокуратуру універсальними повноваженнями щодо представництва інтересів держави в суді та не встановлює для неї загальної чи альтернативної компетенції, а стосується



представництва інтересів держави в суді лише у виняткових, нетипових за своєю юридичною природою обставинах.

При цьому можливість здійснювати представництво інтересів держави в суді у зв'язку з нездійсненням або неналежним здійсненням захисту цих інтересів суб'єктом владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, не відповідають вимозі юридичної визначеності як складнику конституційного принципу верховенства права (правовладдя).

Конституційний Суд України наголошує, що законодавець має обов'язок конкретизувати перелік випадків представництва прокурором інтересів держави в суді, зокрема вказавши на критерії/ознаки їх установлення, для визначення меж дискреції прокурора та суду без шкоди для ефективності виконання прокуратурою покладеної на неї функції.

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.

Крім того, чинне законодавство досі містить положення щодо представництва прокурором інтересів громадян у суді, хоча після конституційної реформи 2016 року така функція не передбачена статтею 131¹ Конституції України. Збереження цих положень у Законі порушує принцип вичерпності конституційно визначених функцій прокуратури та суперечить правовим позиціям Конституційного Суду України щодо заборони їх розширення.

Отже, виникла об'єктивна необхідність законодавчо перебудувати модель представництва прокурором інтересів держави так, щоб вона відповідала:

- статті 131¹ Конституції України;
- принципу поділу влади;
- засадам рівності сторін і змагальності.

Викладення статті 23 Закону України «Про прокуратуру» в новій редакції викликано необхідністю послідовного структурування та регламентації діяльності прокурора, спрямованої на забезпечення захисту порушених інтересів держави, зокрема визначає:

- роль прокурора при здійсненні представництва;
- перелік виключних підстав для представництва;
- випадки, в яких здійснення представництва не допускається;
- джерела отримання інформації з метою встановлення наявності підстав для представництва;
- порядок обґрунтування прокурором підстав для представництва в суді та перевірки їх судом;
- перелік форм представництва.

Насамперед, пропонована редакція статті 23 усуває невідповідність положень чинної редакції щодо представництва інтересів громадян в суді вимогам частини першої ст. 131¹ Конституції України, за якою органи прокуратури здійснюють представництво лише інтересів держави.

Зміст та обсяг поняття «інтереси держави» сформульовані у статті 1 Конституції України, згідно з якою Україна є суверенною, демократичною, соціальною і правовою державою. Крім того, відповідно до Основного Закону України держава надає конституційні гарантії безпеки, життя і здоров'я людей (стаття 3), верховенства права (стаття 8), охорони землі, надр, атмосферного повітря, водних та інших природних ресурсів (статті 13, 14), забезпечення екологічної безпеки (стаття 16), збереження історичних пам'яток та інших об'єктів, що становлять культурну цінність (стаття 54), які безумовно становлять державний інтерес – від забезпечення державного суверенітету, територіальної цілісності, державного кордону України, гарантування її державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, охорони землі як національного багатства, захисту прав суб'єктів права власності та господарювання до гарантування права власності Українського народу, прав і свобод людини.

Відповідно до частини першої статті 8 Конституції України в Україні визнається і діє принцип верховенства права.

Верховенство права вимагає від держави його втілення у правозастосовну діяльність та може забезпечуватися виключно за умови організації послідовного і системного захисту інтересів держави.

Згідно з частиною третьою статті 3 Закону України «Про національну безпеку України» фундаментальними національними інтересами України є:

- 1) державний суверенітет і територіальна цілісність, демократичний конституційний лад, недопущення втручання у внутрішні справи України;
- 2) сталий розвиток національної економіки, громадянського суспільства і держави для забезпечення зростання рівня та якості життя населення;
- 3) інтеграція України в європейський політичний, економічний, безпековий, правовий простір, набуття членства в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору, розвиток рівноправних взаємовигідних відносин з іншими державами;
- 4) захист державної мови;
- 5) розвиток культури, охорона культурної спадщини України;
- 6) відновлення та збереження національної пам'яті Українського народу.

Крім того, преамбулою Закону України «Про охорону дитинства» охорону дитинства в Україні визначено як стратегічний загальнонаціональний пріоритет. Держава гарантує та забезпечує реалізацію прав дитини на життя, охорону здоров'я, освіту, соціальний захист та всебічний розвиток, охороняє права і свободи дітей, насамперед соціально вразливих категорій: дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, дітей, які опинилися у складних життєвих обставинах. Відповідно до частини третьої статті 51 Конституції

України сім'я, дитинство, материнство і батьківство охороняються державою.

Здійснення прокурорами конституційної функції щодо представництва інтересів держави сприяє реалізації та утвердженню конституційних гарантій і прав, що забезпечуються державою через правосуддя відповідно до принципу верховенства права.

Важливість і цінність такої роботи полягає в тому, що вона виконується незалежно від будь-якої іншої влади на засадах субсидіарності, прозорості, рівності, відповідальності та демократичності, тобто так, як передбачено Рекомендаціями Комітету міністрів Ради Європи щодо ролі державних прокурорів за межами системи кримінального правосуддя.

На шляху до європейської інтеграції Україна зобов'язана виконувати міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України і які відповідно до статті 9 Конституції України є частиною національного законодавства України.

Зокрема, Україна взяла на себе зобов'язання за Угодою про асоціацію з ЄС та екологічними конвенціями (Оргуська, Бернська, Водна рамкова директива, Лісова стратегія ЄС), якими передбачено збереження та відновлення природних ресурсів як невідчужного національного багатства.

Ліси та водні об'єкти забезпечують екологічну безпеку, кліматичну рівновагу, водопостачання, захист від ерозії та паводків.

Їхнє незаконне вибуття з державної власності та подальша легалізація у приватній власності призводять до порушення екологічних прав громадян (стаття 50 Конституції України - право на безпечне для життя і здоров'я довкілля).

Ці об'єкти є обмеженими в цивільному обороті та належать на праві власності всьому Українському народові і в такому разі право власності приватного власника за жодних умов не може переважати над правом Українського народу володіти такими об'єктами.

Зважаючи на сталу позицію Європейського суду з прав людини у питаннях, що стосуються дотримання екологічних прав людини, повернення земель природно-заповідного, лісового та водного фонду та дотримання встановленого законом режиму їх використання завжди становить нагальну суспільну потребу, яка у будь-якому випадку переважає над правом власності приватного власника (рішення у справах «Гамер проти Бельгії», «Депаль проти Франції», «Бросее-Трибуле та інші проти Франції» тощо).

Відповідно до статті 14 Конституції України земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави.

На сьогодні поширені випадки протиправного відчуження прибережних захисних смуг, земель лісгосподарського та історико-культурного призначення, особливо цінних земель, що у разі бездіяльності органів влади чи інших осіб публічного права вимагає застосування прокурорами відповідних заходів представницького характеру. Тому в проєкті Закону пропонується звузити підстави представництва до чітко окреслених

пріоритетів та об'єктів (зокрема, стратегічного загальнонаціонального пріоритету, яким є охорона дитинства, об'єктів, вилучених або обмежених у цивільному обороті).

При визначенні у проєкті Закону виключних випадків для здійснення прокурором представництва інтересів держави в суді враховано думку Конституційного Суду України. Так, згідно з абзацом 3 пункту 4.3 Рішення КСУ ними можуть бути, зокрема: невизначеність (відсутність) у законодавстві України суб'єкта владних повноважень, уповноваженого на захист відповідних інтересів держави; колізії повноважень кількох органів публічної влади, якщо це унеможливило захист ними інтересів держави в межах спірної компетенції; заподіяння шкоди інтересам держави правопорушенням або іншим суспільно небезпечним діянням, якщо цивільний позов у кримінальному провадженні не був чи не міг бути поданий або залишений без розгляду; звернення до прокуратури уповноваженого на захист інтересів держави суб'єкта з клопотанням про подання позову до суду; виявлення прокурором під час здійснення процесуального керівництва досудовим розслідуванням фактів порушення або загрози порушення важливих інтересів держави, що потребують належного судового захисту.

Крім того, у законопроєкті чітко, вичерпно та конкретно визначені підстави та джерела отримання прокурором інформації, необхідної для здійснення представництва інтересів держави в суді задля унеможливлення довільного тлумачення чи розширення меж відповідної функції прокуратури (частини четверта, п'ята статті 23 Закону), на чому наголошено в абзаці сьомому пункту 4.3 мотивувальної частини Рішення КСУ; прямо зазначено на недопустимості прокурором самостійно ініціювати пошук або здійснювати збір інформації поза межами визначених законом випадків, про що вказано в абзаці восьмому пункту 4.3 мотивувальної частини Рішення КСУ.

Відповідно до пункту 4.4. Рішення КСУ унормування має забезпечувати реалізацію конституційного права на судовий захист, зокрема в аспекті дотримання таких основних засад судочинства, як рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом та змагальність сторін і свобода в наданні ними суду своїх доказів й у доведенні перед судом їх переконливості.

Статтею 129 Конституції України передбачено, що однією з основних засад судочинства є рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом. Саме тому в проєкті запропоновано модель, за якої повноваження прокурора максимально наближені до процесуального статусу адвоката і реалізуються виключно в межах процесуального закону.

Також поточна редакція статті 23 містить терміни, дефініцію яких не передбачено чинним законом (зокрема «державні компанії»), що викликає неоднакове їх трактування у судовій практиці та може сприяти залишенню порушених інтересів держави без належного захисту в суді.

З метою усунення протиріч у правозастосуванні статті 23, у новій її редакції пропонується застосовувати терміни, визначені законодавством:

юридичні особи публічного права та юридичні особи приватного права.

Загалом нова редакція статті 23 усуває логічну непослідовність конструкції цієї норми, визначає чітку процедуру дій прокурора, базується на вимогах процесуального закону, спрямована на забезпечення ефективного захисту інтересів держави в суді прокуратурою лише у виключних випадках, а викладені у ній повноваження прокурора жодним чином не впливають на права інших учасників судового процесу.

3. Основні положення проекту акта

Проектом Закону пропонується :

викласти статтю 23 Закону України «Про прокуратуру» у новій редакції, якою передбачити здійснення представництва прокурором виключно інтересів держави і лише у визначених законом виключних випадках;

конкретизувати коло таких виключних випадків, зокрема у сфері об'єктів цивільного права, вилучених або обмежених у цивільному обороті;

привести процесуальні повноваження прокурора у відповідність до процесуального законодавства та засад судочинства;

виключити з законодавства положення про представництво прокурором інтересів громадян.

4. Правові аспекти

Регулювання правовідносин у зазначеній сфері здійснюється:

Конституцією України, Цивільним процесуальним кодексом України, Господарським процесуальним кодексом України, Кодексом адміністративного судочинства України та Законом України «Про прокуратуру».

5. Фінансово-економічне обґрунтування

Реалізація цього проекту Закону не потребує додаткових витрат з Державного бюджету України.

6. Позиція заінтересованих сторін

Проект Закону не потребує публічних консультацій з громадськістю.

Проект Закону не стосується питань функціонування місцевого самоврядування, прав та інтересів територіальних громад, місцевого та регіонального розвитку, соціально-трудової сфери, прав осіб з інвалідністю, функціонування і застосування української мови як державної.

Проект Закону не стосується сфери наукової та науково-технічної діяльності та не надсилався на розгляд Наукового комітету Національної ради України з питань розвитку науки і технологій.

7. Оцінка відповідності

У проекті Закону містяться положення, які охоплюються міжнародно-правовими зобов'язаннями України у сфері європейської інтеграції.

Проект Закону відповідає Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практиці Європейського суду з прав людини.

Проект Закону не містить положень, що:

впливають на забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків;

передбачають ризики вчинення корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних із корупцією;

створюють підстави для дискримінації.

Проект Закону не потребує проведення громадської антикорупційної, антидискримінаційної та гендерно-правової експертиз.

Проект Закону надсилався до Національного агентства з питань запобігання корупції для визначення необхідності проведення антикорупційної експертизи з метою виявлення у ньому факторів, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень, та в разі потреби надання відповідного висновку (лист Мін'юсту від 25.02.2026 № 25830/16780-4-25/11.3.2, який зареєстровано у НАЗК від 25.02.2026 № 19100/0/03-26).

З урахуванням пункту 3 § 70 Регламенту Кабінету Міністрів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 року № 950, відсутні закони, акти Кабінету Міністрів та центральних органів виконавчої влади, прийняття або перегляд яких необхідно здійснити для реалізації положень законопроекту.

8. Прогноз результатів

Реалізація Закону не матиме впливу на:

ринкове середовище, забезпечення захисту прав та інтересів суб'єктів господарювання, громадян і держави;

розвиток регіонів, підвищення чи зниження спроможності територіальних громад;

ринок праці, рівень зайнятості населення; громадське здоров'я, покращення чи погіршення стану здоров'я населення або його окремих груп;

навколишнє природне середовище;

інші суспільні відносини.

Прийняття проєкту Закону сприятиме ефективному впорядкуванню функцій прокуратури і повноважень прокурора, їх приведенню у відповідність до Конституції України та правових позицій Конституційного Суду України, належному виконанню прокуратурою повноважень в частині представництва інтересів держави в суді.

**Заступник Міністра юстиції України
з питань європейської інтеграції**

Людмила СУГАК