Гузе Костянтин, кандидат юридичних наук, асистент кафедри цивільної юстиції та адвокатури, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Харків, Україна, https://orcid.org/0009-0007-9933-667X

Huze Konstiantyn, Candidate of Legal Sciences, Assistant at the Department of Civil Justice and Advocacy,Yaroslav Mudryi National Law University, Kharkiv, Ukraine, https://orcid.org/0009-0007-9933-667X

ТРАНСФОРМАЦІЯ ФУНКЦІЙ ПРОКУРАТУРИ В ЧАСТИНІ ЗДІЙСНЕННЯ ПРЕДСТАВНИЦТВА ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ В СУДІ У ПРОЄКТІ ЗАКОНУ № 16026: КРИТИЧНІ АСПЕКТИ

TRANSFORMATION OF PROSECUTION SERVICE FUNCTIONS REGARDING THE REPRESENTATION OF STATE INTERESTS IN COURT IN DRAFT LAW NO. 16026: CRITICAL ASPECTS

Анотація

В статті досліджено зміни, що пропонуються Кабінетом Міністрів України у проєкті 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) (Проєкт Закону № 16026).

Проаналізовано коло виключних підстав для представництва прокурором інтересів держави в суді, передбачених у Проєкті Закону № 16026. Зроблено висновок, що ці підстави поширюються на значний обсяг правовідносин; вони є невизначеними та оцінними; встановлюють широкі межі дискреції прокурора при визначенні наявності підстав для представництва інтересів держави в суді; межі участі прокурора в суді не звужуються, а фактично розширюються, що

суперечить субсидіарному (допоміжному) характеру здійснення ним функції представництва. Через призму прецедентної практики Європейського суду з прав людини доведено: право на здійснення прокурором представництва інтересів держави з підстави, передбаченої у п. 8 абз. 1 ч. 2 ст. 23 проєкту Закону № 16026, порушує принцип рівноправності сторін та право на справедливий судовий розгляд, гарантоване п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Надано оцінку змінам щодо виключення з поточної редакції ч. 3 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» заборони на здійснення прокурором представництва в суді інтересів держави в особі державних компаній. На підставі практики Конституційного Суду України та Великої Палати Верховного Суду запропоновано абз. 3 ч. 2 ст. 23 Проєкту Закону № 16026 доповнити реченням в авторській інтерпретації. Наголошується, що зазначені зміни нівелюють можливість здійснення представництва прокурором інтересів держави в суді в особі суб'єктів господарювання з часткою державної або комунальної власності у статутному капіталі.

Акцентовано увага на новелах Проєкту Закону № 16026, які виключають обов'язок для посадових осіб органів прокуратури попередньо, до звернення до суду, повідомляти про це відповідного суб'єкта владних повноважень, а також право останнього оскаржити підстави представництва. Враховуючи практику Конституційного Суду України, а також рекомендації, надані у висновку Венеційської комісії CDL-AD(2013)025, у новій редакції Закону запропоновано зберегти зазначений обов'язок для прокурора та право для суб'єктів владних повноважень.

*Ключові слова***:** прокурор, представництво прокурором інтересів держави в суді, підстави участі прокурора в суді, субсидіарність, рівноправність сторін.

Abstract

The article examines the amendments proposed by the Cabinet of Ministers of Ukraine in the draft Law of Ukraine "On Amendments to the Law of Ukraine 'On the Prosecutor's Office' regarding bringing the functions of the prosecutor's office into conformity with the Constitution of Ukraine concerning the representation of state interests in court" (Reg. No. 16026, dated September 4, 2026) (hereinafter – Draft Law No. 16026).

The scope of exclusive grounds for a prosecutor's representation of state interests in court, as stipulated in Draft Law No. 16026, is analyzed. It is concluded that these grounds extend to a significant range of legal relations; they are indefinite and subject to discretionary assessment; and they establish broad limits for prosecutorial discretion in determining the existence of grounds for representing state interests in court. Consequently, the scope of the prosecutor's participation in court proceedings is not narrowed but effectively expanded, which contradicts the subsidiary (auxiliary) nature of the representation function. Through the lens of the European Court of Human Rights' case law, it is demonstrated that the right of a prosecutor to represent state interests based on the grounds set forth in Paragraph 8, Subparagraph 1, Part 2, Article 23 of Draft Law No. 16026 violates the principle of equality of arms and the right to a fair trial, as guaranteed by Article 6, Paragraph 1 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

An assessment is provided regarding the proposed amendments to exclude [text] from the current wording of Part 3, Article... ...Article 23 of the Law of Ukraine "On the Prosecutor's Office" regarding the prohibition on a prosecutor representing state interests in court on behalf of state-owned companies. Based on the case law of the Constitutional Court of Ukraine and the Grand Chamber of the Supreme Court, it is proposed to supplement Paragraph 3, Part 2, Article 23 of Draft Law No. 16026 with a sentence formulated by the author. It is emphasized that the proposed amendments would eliminate the possibility of a prosecutor representing state interests in court on

behalf of business entities with a share of state or municipal ownership in their authorized capital.

Attention is drawn to the new provisions of Draft Law No. 16026 that remove the obligation for prosecution service officials to notify the relevant public authority prior to filing a lawsuit, as well as the latter's right to challenge the grounds for such representation. Taking into account the case law of the Constitutional Court of Ukraine and the recommendations set forth in the Venice Commission's Opinion CDL-AD(2013)025, it is proposed to retain this obligation for the prosecutor and the corresponding right for public authorities in the new version of the Law "On the Prosecutor's Office."

Keywords: prosecutor, representation of state interests in court by the prosecutor, grounds for the prosecutor's participation in court, subsidiarity, equality of arms.

Постановка проблеми. Рішенням Другого сенату Конституційного Суду України (далі – КСУ) від 3 грудня 2025 року № 6-р(II)/2025 у справі за конституційною скаргою Товариства з обмеженою відповідальністю «Рейнір Бізнес Груп» (далі – Рішення № 6-р(II)/2025) визнано неконституційними окремі приписи абз. 1 ч. 3 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» (далі – Закон). Суд конституційної юрисдикції визнав їх такими, що не відповідають Конституції України, у тій частині, 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.

Мотивуючи своє Рішення, КСУ, зокрема, зазначив, що п. 3 ч. 1 ст. 131[1] 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 (абз. 1 п. 4.2. Рішення № 6-р(II)/2025). Словосполучення «у виключних випадках» вказує на обмежувальний характер й 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 (абз. 1 п. 4.3. Рішення №6-р(II)/2025). Приписи «не здійснює» та «неналежним чином здійснює», ужиті в абз. 1 ч. 3 ст. 23 Закону, є оцінними, внаслідок чого прокурор отримує дискрецію щодо встановлення наявності підстав для представництва інтересів держави в суді (абз. 5 п. 7.2. Рішення № 6-р(II)/2025). Отже, зазначені приписи абз. 1 ч. 3 ст. 23 Закону не відповідають вимозі юридичної визначеності як складнику конституційного принципу верховенства права та суперечать статтям 6, 8, п. 3 ч. 1 ст. 131[1] Основного Закону України (абз. 8 п. 7.2. та абз. 3 п. 7.4. Рішення № 6-р(II)/2025) [1].

На виконання Рішення № 6-р(II)/2025 Кабінетом Міністрів України (далі – Уряд) ініційовано зміни до Закону [2] та представлено на розгляд Верховної Ради України проєкт 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 – Проєкт Закону № 16026) [3]. У зв’язку з цим особливої актуальності набуває аналіз запропонованого Урядом у цьому законопроєкті змісту та меж представницької функції прокуратури, а також пропозиції щодо встановлення чітких, об’єктивних та вичерпних випадків представництва прокурором інтересів держави в суді, які відповідали би винятковому характеру цієї функції, закріпленої Конституцією України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Проблеми представництва прокуратурою України інтересів держави в суді, а також питання щодо виняткового характеру діяльності посадових осіб цього державного органу в цивільному, адміністративному, господарському процесі досліджувалися в роботах таких науковців як: Я. Берназюк, Г. Будурова , О. Гофман, К. Гусаров, О. Подцерковний, М. Руденко, М. Стефанчук, Т. Цувіна та іншими [4, 5, 6, 7, 8, 9]. Водночас, Проєкт Закону № 16026 не був предметом самостійної наукової оцінки. Це й обумовлює важливість аналізу цього законопроєкту, а також з'ясування перспектив його запровадження у національному законодавстві.

Метою статті є встановлення відповідності Проєкту Закону № 16026 висновкам, сформульованим КСУ у Рішенні № 6-р(II)/2025, а також міжнародними інституціями у своїх документах, щодо виняткової ролі прокурора в суді поза межами кримінальної юрисдикції.

Виклад основного матеріалу дослідження. У Проєкті Закону № 16026 пропонується закріпити коло виключних підстав для представництва прокурором інтересів держави.

Так, у ч. 1 ст. 23 Проєкту Закону № 16026 передбачено, що прокурор здійснює представництво в суді інтересів держави у разі їх порушення або загрози порушення у виключних випадках та в порядку, визначених законом. У абз. 1 ч. 2 ст. 23 Проєкту Закону № 16026 визначено, що прокурор здійснює представництво інтересів держави в суді, зокрема, у таких виключних випадках: 1) порушення або загроза порушення фундаментальних національних інтересів України або стратегічних загальнонаціональних пріоритетів, визначених законом; 2) порушення або загроза порушення інтересів держави щодо об'єктів права власності Українського народу або об'єктів цивільного права, які перебувають під особливою охороною держави, забезпечення збереження яких гарантовано державою та які відповідно до закону є вилученими з цивільного

обороту або обмежено оборотоздатними; <…> 4) порушення інтересів держави органом державної влади, органом місцевого самоврядування чи іншою юридичною особою публічного права, до повноважень яких віднесено судовий захист таких інтересів держави; <…>8) звернення органу державної влади, органу місцевого самоврядування чи іншої юридичної особи публічного права із клопотанням про подання позову у зв'язку з неможливістю самостійного захисту інтересів держави; <…>.

Вважаємо, що підстави представництва прокурором інтересів держави в суді, передбачені у пунктах 1, 2, 4 абз. 1 ч. 2 ст. 23 Проєкту Закону № 16026, не відповідають приписам п. 3 ч. 1 ст. 131[1] Конституції України щодо права прокуратури України на здійснення відповідного представництва лише у «виключних випадках» і в порядку, що визначені законом [10]. Зокрема, у пояснювальній записці до Проєкту Закону № 16026 в обґрунтуванні необхідності захисту з боку прокуратури в суді «фундаментальних національних інтересів України», «стратегічних загальнонаціональних пріоритетів», «об'єктів цивільного права, які перебувають під особливою охороною держави та які є вилученими з цивільного обороту або обмежено обороноздатними», Уряд посилається на ч. 3 ст. 3 Закону України «Про національну безпеку України». Відповідно до цієї норми, 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, 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,

у пояснювальній записці Уряд відносить охорону дитинства до стратегічних загальнонаціональних пріоритетів (відповідно до преамбули Закону України «Про охорону дитинства»), а такі природні ресурси, як ліси, води та земля – до об’єктів, обмежених у цивільному обороті (згідно зі статтями 14 та 50 Конституції України).

Системний аналіз випадків прокурорського представництва, визначених у пунктах 1, 2, 4 абз. 1 ч. 2 ст. 23 Проєкту Закону № 16026, з урахуванням їх деталізації у нормативних актах, на які посилається Уряд у пояснювальній записці, дає змогу дійти висновку, що вони поширюються на значний обсяг правовідносин. Внаслідок цього межі участі прокурора у цивільному, адміністративному й господарському процесі не звужуються, а фактично розширюються. Також ці випадки є невизначеними та оцінними, що вказує на широкі межі дискреції прокурора при визначенні наявності підстав для представництва інтересів держави в суді.

Поряд із наведеним викликає заперечення й положення п. 8 абз. 1 ч. 2 ст. 23 Проєкту Закону № 16026, у якому одним з виключних випадків здійснення прокурором функції представництва визначено звернення до нього органу державної влади, органу місцевого самоврядування чи іншої юридичної особи публічного права із клопотанням про подання позову у зв’язку з неможливістю самостійного захисту інтересів держави.

Як зауважується в абз. 5 п. 4.3. Рішення № 6-р(II)/2025, юридичне регулювання представництва прокурором інтересів держави в суді має чітко закріплювати його допоміжний (субсидіарний) характер, а також забезпечувати, щоб прокуратура, виконуючи цю функцію, не здійснювала функцій інших суб’єктів владних повноважень без наявності об’єктивних підстав.

У висновку Венеційської комісії CDL-AD(2013)025 від 14 жовтня 2013 р. щодо проєкту Закону України «Про прокуратуру» акцентовано увагу на субсидіарній ролі прокурора у сфері представництва, зокрема на тому, що будь-

які випадки виконання цієї функції прокуратурою мають бути лише допоміжними щодо діяльності в суді уповноважених на це органів[11].

Отже, наділення посадових осіб органів прокуратури правом подання до суду позову за наявності лише звернення суб'єкта владних повноважень (або іншої юридичної особи публічного права) про необхідність захисту інтересів держави у зв'язку з неможливістю останнього самостійно здійснювати такий захист, без об'єктивних та виняткових для цього причин (обставин), порушує субсидіарний (допоміжний) характер здійснення прокурором представництва інтересів держави в суді.

Крім того, право на здійснення прокурором представництва інтересів держави з підстав, передбачених у п. 8 абз. 1 ч. 2 ст. 23 Проєкту Закону № 16026, не відповідає прецедентній практиці Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ), у якій діяльність прокурора в суді поза межами кримінальної юрисдикції оцінюється на відповідність принципу рівноправності сторін.

Як зазначив ЄСПЛ у низці своїх рішень (*Menchinskaya v. Russia,* §§ 30–40 [12]; *Korolev v. Russia (no. 2),* §§ 29–38 [13]; *Batsanina v. Russia,* § 27 [14]; *Gruba and Others v. Russia,* §§ 95–97 [15]), підтримка прокуратурою однієї зі сторін у цивільному провадженні може бути виправданою лише за певних обставин, наприклад для захисту вразливих осіб, які нездатні самостійно захистити власні інтереси, або у випадках, коли від правопорушення постраждала велика кількість громадян, чи коли захисту потребують визначені державні активи або інтереси. Однак за відсутності будь-якої конкретної причини, яка виправдовувала б участь прокурора у справі, така його діяльність порушує принцип рівноправності сторін.

Здійснюючи тлумачення принципу рівноправності сторін, ЄСПЛ наголошує, що цей принцип є одним із елементів ширшої концепції права на справедливий судовий розгляд у значенні п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – ЄКПЛ). Він вимагає дотримання справедливого балансу між сторонами, за якого кожній стороні має бути надана

розумна можливість представити свою справу за умов, які не ставлять її у суттєво невигідне становище порівняно з опонентом (*Kress v. France [GC],* § 72 [16]; *Kramareva v. Russia,* § 31 [17]; *Yvon v. France,* § 31 [18]; *Batsanina v. Russia,* § 22 [14]).

Таким чином, положення п. 8 абз. 1 ч. 2 ст. 23 Проєкту Закону № 16026, які за відсутності будь-яких об'єктивних причин передбачають здійснення прокурором функції представництва інтересів держави в суді лише на підставі звернення до нього органу державної влади, органу місцевого самоврядування чи іншої юридичної особи публічного права із клопотанням про подання позову у зв'язку з неможливістю самостійного захисту інтересів держави, не відповідають вимозі дотримання справедливого балансу між сторонами, порушують принцип рівноправності сторін та право на справедливий судовий розгляд, що гарантоване у п. 1 ст. 6 ЄКПЛ [19].

Враховуючи вищенаведений критичний аналіз положень абз. 1 ч. 2 ст. 23 Проєкту Закону № 16026, вважаємо, що в Законі при окресленні допустимих меж здійснення прокурором представництва інтересів держави в суді доцільно закріпити саме чіткі критерії, а не випадки, за наявності яких діяльність прокурора у цій сфері буде об'єктивно виправданою та правомірною. На справедливий висновок КСУ, визначити законами України вичерпний перелік інтересів держави, які потребують захисту прокурорів у межах функції прокуратури, установленої п. 3 ч. 1 п ст. 131[1] Конституції України, практично неможливо. Інакше виник би ризик того, що окремі інтереси держави, які об'єктивно потребують втручання прокурора, залишаться незахищеними через відсутність їх у такому переліку (абз. 1 п. 7.1. Рішення № 6-р(II)/2025). У цьому контексті слід підтримати також позицію судді КСУ Олександра Водяннікова, який в Окремій (збіжній) думці стосовно Рішення № 6-р(II)/2025 підкреслив, що саме критерії/ознаки, а не загальні формулювання, визначають, чи відповідає намір прокурора дійсному субсидіарному характеру цієї функції, а умови й

порядок – чи здійснюється участь прокурора у спосіб, сумісний із процесуальною рівністю сторін і незалежністю суду [20].

Продовжуючи дослідження положень Проєкту Закону № 16026 слід наголосити, що на відміну від поточної редакції ч. 3 ст. 23 Закону, у законопроекті не встановлюється заборона на здійснення прокурором представництва в суді інтересів держави в особі державних компаній. На обґрунтування зазначених змін у пояснювальній записці Уряд зазначає, що Закон в поточній редакції містить термін («державні компанії»), дефініцію якого не передбачено чинним законодавством, що призводить до його неоднозначного трактування у судовій практиці та може сприяти залишенню порушених інтересів держави без належного захисту в суді.

Дійсно, у національному законодавстві не визначено такої організаційно-правової форми господарювання, як «державна компанія». Разом з тим передбачено різні форми суб'єктів господарювання з часткою державної або комунальної власності у статутному капіталі. Так, згідно з п. 3 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про відкритість використання публічних коштів» від 11 лютого 2015 року № 183-VIII суб'єкти господарювання державної і комунальної власності (далі – підприємства) – це підприємства, утворені в установленому порядку органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим чи органами місцевого самоврядування та уповноважені на отримання державних коштів, взяття за ними зобов'язань і здійснення платежів, у тому числі державні, казенні, комунальні підприємства, а також господарські товариства, у статутному капіталі яких державна або комунальна частка акцій (часток, паїв) перевищує 50 відсотків, їхні дочірні підприємства, а також підприємства, господарські товариства, у статутному капіталі яких 50 і більше відсотків належить державним, у тому числі казенним, комунальним підприємствам та господарським товариствам, у статутному капіталі яких державна або

комунальна частка акцій (часток, паїв) перевищує 50 відсотків, об'єднання таких підприємств [21].

З огляду на це, право прокурора на здійснення представництва в суді інтересів держави в аспекті приписів п. 3 ст. 131[1] Конституції України виключає можливість захисту ним інтересів підприємств, зазначених у п. 3 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про відкритість використання публічних коштів». Водночас Закону № 16026 *не встановлює* такої заборони.

У Рішенні від 5 червня 2019 року № 4-р(II)/2019 КСУ наголошується, що стосовно повноваження прокуратури щодо представництва інтересів держави в суді в Основному Законі України міститься застереження «у виключних випадках і в порядку, що визначені законом» <…>. Це обумовлюється недопущенням свавільного втручання прокуратури у здійснення господарської та статутної діяльності юридичних осіб, досягнення цілей функціонування учасника відповідних правовідносин, виконання ним договірних зобов'язань тощо. При цьому на прокуратуру покладається обов'язок щодо обґрунтування необхідності такого втручання (абз. 9 п. 2.2. Рішення № 4-р(II)/2019) [22].

Наразі контроль за господарською та статутною діяльністю юридичних осіб з часткою державної або комунальної власності щодо належного здійснення ними своїх функцій покладається саме на органи державної влади, органи місцевого самоврядування, а не на посадових осіб органів прокуратури. При цьому підконтрольність означає, що всю діяльність органів або певний її обсяг перевіряють вищі органи або орган, спеціально створений для здійснення контролю чи нагляду. А тому діяльність прокурора із реалізації функцій представництва інтересів держави в суді повинна мати не контрольний, а субсидіарний характер [23, с. 130, 131] і є допустимою, якщо захист цих інтересів не здійснюється органом державної влади, органом місцевого самоврядування, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, а також за наявності виняткових, нетипових за своєю юридичною природою обставин.

Зазначене твердження кореспондується з правовою позицією, викладеною у постанові Великої Палати Верховного Суду (далі – ВПВС) у справі № 911/2169/20 від 06 липня 2021 року. Так, проаналізувавши положення п. 3 ст. 131[1] Конституції України у взаємозв'язку з приписами ст. 23 Закону, ВПВС дійшла висновку, що заборона на здійснення прокурором представництва в суді інтересів держави в особі державних компаній, передбачена абз. 3 ч. 3 ст. 23 Закону, має застосовуватись з урахуванням положень абз. 1 ч. 3 цієї статті. Ця норма передбачає, що суб'єкт, в особі якого прокурор може звертатись із позовом в інтересах держави, має бути суб'єктом владних повноважень, незалежно від наявності статусу юридичної особи. Крім того, ВПВС наголосила на важливості приписів ч. 2 ст. 19 Конституції України, відповідно до яких органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. У контексті цього засадничого положення відсутність у Законі інших окремо визначених заборон на здійснення представництва прокурором, окрім спеціальної заборони на представництво державних компаній, не слід розуміти як таку, що розширює встановлені в абз. 1 ч. 3 ст. 23 Закону межі для здійснення представництва прокурором законних інтересів держави [24].

У постанові від 10 квітня 2024 року у справі № 520/8065/19 ВПВС виснувала, що чинне законодавство України не містить визначення поняття «державна компанія» як окремої організаційно-правової форми господарювання, а Державний класифікатор «Класифікація організаційно-правових форм господарювання» розмежовує такі дефініції, як «державна організація (установа, заклад)» та «державна акціонерна компанія». Державна організація (установа, заклад) утворюється компетентним органом державної влади в розпорядчому порядку на базі відокремленої частини державної власності, як правило, без поділу її на частки, і входить до сфери його управління. Натомість державна

акціонерна компанія (товариство) є акціонерним товариством, сто відсотків акцій якого належать державі; метою її діяльності, окрім публічних функцій, є отримання прибутку; її відповідальність має не публічно-правовий, а приватноправовий характер; така компанія є незалежною від держави у сфері господарської діяльності, проте перебуває в інституційній залежності з питань управління [25].

Враховуючи вищенаведене, вважаємо, що абз. 3 ч. 2 ст. 23 Проєкту Закону № 16026 необхідно доповнити реченням такого змісту: «Прокурор вправі звернутися до суду в інтересах держави виключно в особі органу державної влади, органу місцевого самоврядування чи іншої юридичної особи публічного права, до повноважень яких віднесено судовий захист інтересів держави у спірних правовідносинах». Зазначене доповнення виключить можливість здійснення представництва прокурором інтересів держави в суді в особі суб'єктів господарювання з часткою державної або комунальної власності у статутному капіталі.

Завершуючи дослідження Проєкту Закону № 16026 варто зупинитися ще на одному його положенні.

Так, у абз. 3 ч. 4 ст. 23 Закону передбачено, що прокурор зобов'язаний попередньо, до звернення до суду, повідомити про це відповідного суб'єкта владних повноважень. Наявність підстав для представництва може бути оскаржена суб'єктом владних повноважень. Водночас у Проєкті Закону № 16026 зазначені обов'язки для посадових осіб органів прокуратури не передбачені, як і не надається суб'єкту владних повноважень право оскаржувати підстави для представництва.

Досліджуючи зазначені приписи Закону, КСУ у п. 8.3. Рішення № 6-р(II)/2025 дійшов висновку, що їх зміст не пов'язаний із втручанням у поділ влади, розширенням меж конституційних функцій прокуратури та встановленням обмежень прав і свобод людини і громадянина; ними встановлено низку гарантій

належної реалізації функції прокуратури щодо представництва інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом. Ці приписи Закону сформульовано чітко та однозначно, вони не обумовлюють будь-яких переваг прокурора в судовому провадженні, а лише закріплюють обов'язок прокурора <…> попередньо, до звернення до суду, повідомити про це відповідного суб'єкта владних повноважень та можливість для суб'єкта владних повноважень оскаржити підстави для представництва. Тобто приписами абз. 3 ч. 4 ст. 23 Закону (так само, як і абз. 1 та 2 ч. 4 ст. 23 Закону) на суд покладено контроль за застосуванням прокурором закріплених у Законі підстав для представництва інтересів держави в суді. На підставі зазначеного КСУ дійшов висновку про конституційність приписів абз. 3 ч. 4 ст. 23 Закону.

Обов'язок посадових осіб органів прокуратури попередньо, до звернення до суду, повідомити про це відповідного суб'єкта владних повноважень є безпосереднім проявом субсидіарного характеру прокурорського представництва. У цьому аспекті КСУ в абз. 5 п. 4.3. Рішення № 6-р(II)/2025 зауважив, що юридичне регулювання представництва прокурором інтересів держави в суді має чітко закріплювати його допоміжний (субсидіарний) характер, а також забезпечувати, щоб прокуратура, виконуючи цю функцію, не здійснювала функцій інших суб'єктів владних повноважень без наявності об'єктивних підстав. Венеційська комісія у висновку CDL-AD (2013)025 від 14 жовтня 2013 року щодо проєкту Закону України «Про прокуратуру» (на цей висновок ми вже посилалися вище) акцентувала увагу на субсидіарній ролі прокурора у сфері представництва, зокрема на тому, що будь-які випадки виконання цієї функції прокуратурою мають бути лише допоміжними щодо діяльності в суді уповноважених на це органів [11].

У зв'язку з наведеним вважаємо, що приписи абз. 3 ч. 4 ст. 23 Закону, які передбачають обов'язок прокурора попередньо, до звернення до суду, повідомити про це відповідного суб'єкта владних повноважень, а також право

суб'єкта владних повноважень оскаржити підстави для представництва, мають бути передбачені й у новій редакції Закону.

Тому ч. 7 ст. 23 Проєкту Закону № 16026 має бути доповнена нормою такого змісту: «Прокурор зобов'язаний попередньо, до звернення до суду, повідомити про це відповідний орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи іншу юридичну особу публічного права, до компетенції якого віднесено захист інтересів держави в суді. Наявність підстав для представництва може бути оскаржена органом державної влади, органом місцевого самоврядування чи іншою юридичною особою публічного права».

Висновки. На підставі вищенаведеного вважаємо, що проєкт 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» потребує доопрацювання. Це стосується підстав представництва прокурором інтересів держави в суді, кола суб'єктів, в інтересах яких посадові особи органів прокуратури не вправі звертатися до суду в інтересах держави, а також досудової процедури попереднього звернення прокурора до суб'єкта владних повноважень, а також права останнього оскаржити підстави представництва.

Список використаних джерел:

1. Рішення другого сенату Конституційного Суду України від 03.12.2025 р. № 6–р(II)/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 «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697–VII (щодо представництва прокурором інтересів держави в суді). *Конституційний Суд України*. URL: https://ccu.gov.ua/dokument/6-rii2025 (дата звернення: 12.10.2026).

2. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697–VII, у ред. Закону від 05.08.2026 № 2541-IX. *Верховна Рада України*. *Законодавство України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2541-20 (дата звернення: 12.10.2026).

3. 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 : проєкт Закону України від 04.09.2026, реєстр. № 16026. *Верховна Рада України*. *Законодавство України*. URL: https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/pubFile/3643638 (дата звернення: 12.10.2026).

4. Берназюк Я. Міжнародні стандарти участі прокурора у судовому провадженні поза межами кримінального процесу (11.06.2020). *Судова влада України*. URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/prescentr/zmi/952570 (дата звернення: 12.10.2026).

5. Гусаров К. В. Перегляд судових рішень в апеляційному та касаційному порядках. Харків : Право, 2010. 352 с.

6. Подцерковний О. П., Будурова Г. М., Гофман О. Р. Щодо підстав представництва інтересів держави в суді. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 7. С. 201-205. https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-7/47.

7. Руденко М. Модель представницької функції прокуратури у контексті нових конституційних змін (щодо правосуддя). *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2016. № 4 (46). С. 30-35.

8. Стефанчук М. М. Представництво інтересів держави в суді як функція прокуратури: особливості законодавчої регламентації. *Правова держава.*2024. № 55. С. 52-65. https://doi.org/10.18524/2411-2054.2024.55.311954.

9. Цувіна Т. А. Участь прокурора в некримінальних провадженнях: практика Європейського суду з прав людини та національний контекст. *Теорія і*

практика правознавства. 2024. Вип. 2 (26). С. 58-76. https://doi.org/10.21564/2225-6555.2024.2(26).319929.

10. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96–ВР. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/254к/96-вр (дата звернення: 12.10.2026).

11. Щодо проекту закону України «Про прокуратуру» : спільний Висновок Венеційської комісії, Директорату з прав людини, Генерального директорату з прав людини та верховенства права CDL-AD(2013)025 від 14.10.2013 р. *Council of Europe*. URL: https://rm.coe.int/1680097f7d (дата звернення: 12.10.2026).

12. Menchinskaya v. Russia : judgment of the European Court of Human Rights of 15 January 2009, application no. 42454/02. *HUDOC*. URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-90620 (date of access: 12.10.2026).

13. Korolev v. Russia (No. 2) : judgment of the European Court of Human Rights of 1 April 2010, application no. 5447/03. *HUDOC*. URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-98016 (date of access: 12.10.2026).

14. Batsanina v. Russia : judgment of the European Court of Human Rights of 26 May 2009, application no. 3932/02. *HUDOC*. URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-92667 (date of access: 12.10.2026).

15. Gruba and Others v. Russia: judgment of the European Court of Human Rights of 06 July 2021, application no. 66180/09. *HUDOC*. URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-210864 (date of access: 12.10.2026).

16. Kress v. France [GC] : judgment of the European Court of Human Rights of 7 June 2001, application no. 39594/98. *HUDOC*. URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-59511 (date of access: 12.10.2026).

17. Kramareva v. Russia : judgment of the European Court of Human Rights of 01 February 2022, application no. 4418/18. *HUDOC*. URL: https://hudoc.echr.coe.int/ukr?i=001-215357 (date of access: 12.10.2026).

18. Yvon v. France : judgment of the European Court of Human Rights of 24 April 2003, application no. 44962/98. *HUDOC*. URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-61053 (date of access: 12.10.2026).

19. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами). *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/995_004 (дата звернення: 12.10.2026).

20. Окрема (збіжна) думка судді КСУ Олександра Водяннікова стосовно Рішення КСУ від 03.12.2025 р. № 6-р(II)/2025. *Конституційний Суд України*. URL:https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/okrema_zbizhna_dumka_suddi_ksu_oleksandra_vodyannikova_stosovno_rishennya_ksu_no_6-rii2025.pdf (дата звернення: 12.10.2026).

21. Про відкритість використання публічних коштів : Закон України від 11 лютого 2015 р. № 183-VIII, у ред. Закону від 14.06.2025 № 4240-IX. *Верховна Рада України*. *Законодавство України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183-19 (дата звернення: 12.10.2026).

22. Рішення другого сенату Конституційного Суду України від 05.06.2015 р. № 4-р(II)/2019 у справі за конституційною скаргою акціонерного товариства «Запорізький завод феросплавів» щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України». *Конституційний Суд України*. URL: https://ccu.gov.ua/dokument/4-rii2019 (дата звернення: 12.10.2026).

23. Гузе К. А. Представництво прокурором інтересів громадянина або держави в суді : монографія. Харків : Право, 2016. 200 с.

24. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 06 липня 2021 р. у справі № 911/2169/20. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/98483103 (дата звернення: 12.10.2026).

25. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 10 квітня 2024 р. у справі № 520/8065/19. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/118486333 (дата звернення: 12.10.2026).

References

1. Rishennia druhoho senatu Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy vid 03.12.2025 r. № 6–r(II)/2025 u spravi za konstytutsiinoiu skarhoiu Tovarystva z obmezhenoiu vidpovidalnistiu «Reinir Biznes Hrup» shchodo vidpovidnosti Konstytutsii Ukrainy (konstytutsiinosti) prypysiv abzatsu pershoho chastyny tretoi, abzatsiv pershoho, druhoho, tretoho chastyny chetvertoi statti 23 Zakonu Ukrainy «Pro prokuraturu» vid 14 zhovtnia 2014 roku № 1697–VII (shchodo predstavnytstva prokurorom interesiv derzhavy v sudi). *Konstytutsiinyi Sud Ukrainy*. URL: https://ccu.gov.ua/dokument/6-rii2025 (data zvernennia: 12.10.2026).

2. Pro prokuraturu : Zakon Ukrainy vid 14 zhovtnia 2014 r. № 1697–VII, u red. Zakonu vid 05.08.2026 № 2541-IX. *Verkhovna Rada Ukrainy. Zakonodavstvo Ukrainy*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2541-20 (data zvernennia: 12.10.2026).

3. Pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy «Pro prokuraturu» shchodo pryvedennia u vidpovidnist z Konstytutsiieiu Ukrainy funktsii prokuratury v chastyni zdiisnennia predstavnytstva interesiv derzhavy v sudi : proiekt Zakonu Ukrainy vid 04.09.2026, reiestr. № 16026. *Verkhovna Rada Ukrainy. Zakonodavstvo Ukrainy*. URL: https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/pubFile/3643638 (data zvernennia: 12.10.2026).

4. Bernaziuk Ya. Mizhnarodni standarty uchasti prokurora u sudovomu provadzhenni poza mezhamy kryminalnoho protsesu (11.06.2020). *Sudova vlada Ukrainy*. URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/prescentr/zmi/952570 (data zvernennia: 12.10.2026).

5. Husarov K. V. Perehliad sudovykh rishen v apeliatsiinomu ta kasatsiinomu poriadkakh. Kharkiv : Pravo, 2010. 352 s.

6. Podtserkovnyi O. P., Budurova H. M., Hofman O. R. Shchodo pidstav predstavnytstva interesiv derzhavy v sudi. *Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal.* 2024. № 7. S. 201-205. https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-7/47.

7. Rudenko M. Model predstavnytskoi funktsii prokuratury u konteksti novykh konstytutsiinykh zmin (shchodo pravosuddia). *Visnyk Natsionalnoi akademii prokuratury Ukrainy*. 2016. № 4 (46). S. 30-35.

8. Stefanchuk M. M. Predstavnytstvo interesiv derzhavy v sudi yak funktsiia prokuratury: osoblyvosti zakonodavchoi rehlamentatsii. *Pravova derzhava*.2024. № 55. S. 52-65. https://doi.org/10.18524/2411-2054.2024.55.311954.

9. Tsuvina T. A. Uchast prokurora v nekryminalnykh provadzhenniakh: praktyka Yevropeiskoho sudu z prav liudyny ta natsionalnyi kontekst. *Teoriia i praktyka pravoznavstva.* 2024. Vyp. 2 (26). S. 58-76. https://doi.org/10.21564/2225-6555.2024.2(26).319929.

10. Konstytutsiia Ukrainy vid 28.06.1996 r. № 254к/96–VR. *Verkhovna Rada Ukrainy. Zakonodavstvo Ukrainy.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/254к/96-вр (data zvernennia: 12.10.2026).

11. Shchodo proektu zakonu Ukrainy «Pro prokuraturu» : spilnyi Vysnovok Venetsiiskoi komisii, Dyrektoratu z prav liudyny, Heneralnoho dyrektoratu z prav liudyny ta verkhovenstva prava CDL-AD(2013)025 vid 14.10.2013 r. *Council of Europe.* URL: https://rm.coe.int/1680097f7d (data zvernennia: 12.10.2026).

12. Menchinskaya v. Russia : judgment of the European Court of Human Rights of 15 January 2009, application no. 42454/02. *HUDOC*. URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-90620 (date of access: 12.10.2026).

13. Korolev v. Russia (No. 2) : judgment of the European Court of Human Rights of 1 April 2010, application no. 5447/03. *HUDOC*. URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-98016 (date of access: 12.10.2026).

14. Batsanina v. Russia : judgment of the European Court of Human Rights of 26 May 2009, application no. 3932/02. *HUDOC*. URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-92667 (date of access: 12.10.2026).

15. Gruba and Others v. Russia: judgment of the European Court of Human Rights of 06 July 2021, application no. 66180/09. *HUDOC*. URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-210864 (date of access: 12.10.2026).

16. Kress v. France [GC] : judgment of the European Court of Human Rights of 7 June 2001, application no. 39594/98. *HUDOC*. URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-59511 (date of access: 12.10.2026).

17. Kramareva v. Russia : judgment of the European Court of Human Rights of 01 February 2022, application no. 4418/18. *HUDOC*. URL: https://hudoc.echr.coe.int/ukr?i=001-215357 (date of access: 12.10.2026).

18. Yvon v. France : judgment of the European Court of Human Rights of 24 April 2003, application no. 44962/98. *HUDOC*. URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-61053 (date of access: 12.10.2026).

19. Konventsiia pro zakhyst prav liudyny i osnovopolozhnykh svobod (z protokolamy). Verkhovna Rada Ukrainy. Zakonodavstvo Ukrainy. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/995_004 (data zvernennia: 12.10.2026).

20. Okrema (zbizhna) dumka suddi KSU Oleksandra Vodiannikova stosovno Rishennia KSU vid 03.12.2025 r. № 6-r(II)/2025. *Konstytutsiinyi Sud Ukrainy*. URL:https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/okrema_zbizhna_dumka_suddi_ksu_oleksandra_vodyannikova_stosovno_rishennya_ksu_no_6-rii2025.pdf (data zvernennia: 12.10.2026).

21. Pro vidkrytist vykorystannia publichnykh koshtiv : Zakon Ukrainy vid 11 liutoho 2015 r. № 183-VIII, u red. Zakonu vid 14.06.2025 № 4240-IX. *Verkhovna Rada Ukrainy. Zakonodavstvo Ukrainy.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183-19 (data zvernennia: 12.10.2026).

22. Rishennia druhoho senatu Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy vid 05.06.2015 r. № 4-r(II)/2019 u spravi za konstytutsiinoiu skarhoiu aktsionernoho tovarystva «Zaporizkyi zavod ferosplaviv» shchodo vidpovidnosti Konstytutsii Ukrainy (konstytutsiinosti) polozhennia punktu 13 chastyny pershoi statti 17 Zakonu Ukrainy «Pro Natsionalne antykoruptsiine biuro Ukrainy». *Konstytutsiinyi Sud Ukrainy*. URL: https://ccu.gov.ua/dokument/4-rii2019 (data zvernennia: 12.10.2026).

23. Huze K. A. Predstavnytstvo prokurorom interesiv hromadianyna abo derzhavy v sudi : monohrafiia. Kharkiv : Pravo, 2016. 200 s.

24. Postanova Velykoi Palaty Verkhovnoho Sudu vid 06 lypnia 2021 r. u spravi № 911/2169/20. *Yedynyi derzhavnyi reiestr sudovykh rishen*. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/98483103 (data zvernennia: 12.10.2026).

25. Postanova Velykoi Palaty Verkhovnoho Sudu vid 10 kvitnia 2024 r. u spravi № 520/8065/19. *Yedynyi derzhavnyi reiestr sudovykh rishen*. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/118486333 (data zvernennia: 12.10.2026).