



**ІМЕНЕМ УКРАЇНИ**  
**РІШЕННЯ**  
**КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**  
**ДРУГИЙ СЕНАТ**

**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)**

Київ  
3 грудня 2025 року  
№ 6-р(II)/2025

Справа № 3-28/2024(59/24)

Другий сенат Конституційного Суду України у такому складі:

Юровська Галина Валентинівна – головуєчий,  
Водянніков Олександр Юрійович,  
Городовенко Віктор Валентинович – доповідач,  
Лемак Василь Васильович,  
Первомайський Олег Олексійович,  
Різник Сергій Васильович,

розглянув на пленарному засіданні справу 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 (Відомості Верховної Ради України, 2015 р., № 2–3, ст. 12) зі змінами.

Заслухавши суддю-доповідача Городовенка В.В. та дослідивши матеріали справи, зокрема позиції, що їх висловили: Президент України Зеленський В.О., Голова Верховної Ради України Стефанчук Р.О., Прем'єр-міністр України Шмигаль Д.А., Голова Верховного Суду Кравченко С.І., Генеральний прокурор

Костін А.Є., науковці: Київського національного університету імені Тараса Шевченка – доктор юридичних наук, професор Хотинська-Нор О.З.; Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого – доктор юридичних наук, професор Гусаров К.В., доктор юридичних наук, професор Капліна О.В., доктор юридичних наук, професор Москвич Л.М., кандидат юридичних наук, доцент Бородіна І.В., кандидат юридичних наук, асистент Гузе К.А.; Національного університету „Одеська юридична академія“ – доктор юридичних наук, професор Подцерковний О.П., доктор юридичних наук, професор Бакаянова Н.М., кандидат юридичних наук, доцент Будурова Г.М., кандидат юридичних наук, доцент Свида О.Г., кандидат юридичних наук, доцент Кравченко М.О.; Національної академії внутрішніх справ – кандидат юридичних наук, доцент Сьох К.Я., кандидат юридичних наук, доцент Кубарева О.В.,

## **Конституційний Суд України**

### **у с т а н о в и в:**

1. Товариство з обмеженою відповідальністю „Рейнір Бізнес Груп“ (далі – Товариство) звернулося до Конституційного Суду України з клопотанням перевірити на відповідність статті 131<sup>1</sup> Конституції України (конституційність) приписи абзацу першого частини третьої, абзаців першого, другого, третього частини четвертої статті 23 Закону України „Про прокуратуру“ від 14 жовтня 2014 року № 1697–VII зі змінами (далі – Закон).

Відповідно до абзацу першого частини третьої статті 23 Закону „прокурор здійснює представництво в суді законних інтересів держави у разі порушення або загрози порушення інтересів держави, якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб’єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу“.

Згідно з частиною четвертою статті 23 Закону „наявність підстав для представництва має бути обґрунтована прокурором у суді“ (абзац перший);

„прокурор здійснює представництво інтересів громадянина або держави в суді виключно після підтвердження судом підстав для представництва“ (абзац другий); „прокурор зобов’язаний попередньо, до звернення до суду, повідомити про це громадянина та його законного представника або відповідного суб’єкта владних повноважень. У разі підтвердження судом наявності підстав для представництва прокурор користується процесуальними повноваженнями відповідної сторони процесу. Наявність підстав для представництва може бути оскаржена громадянином чи її законним представником або суб’єктом владних повноважень“ (абзац третій).

1.1. Зі змісту конституційної скарги та долучених до неї матеріалів убачається таке.

Заступник керівника Київської обласної прокуратури звернувся до Господарського суду Київської області з позовом в інтересах держави в особі Козинської селищної ради Обухівського району Київської області (далі – Козинська селищна рада) до Товариства, у якому просив суд усунути перешкоди у здійсненні Козинською селищною радою права користування і розпорядження земельними ділянками водного фонду, що розташовані на території селища, у спосіб скасування рішень про державну реєстрацію прав та їх обтяжень з одночасним припиненням права приватної власності Товариства на спірні земельні ділянки та поверненням цих земельних ділянок Козинській територіальній громаді.

Господарський суд Київської області рішенням від 28 лютого 2023 року у позові відмовив повністю.

Північний апеляційний господарський суд постановою від 27 вересня 2023 року задовольнив апеляційну скаргу заступника керівника Київської обласної прокуратури на рішення Господарського суду Київської області від 28 лютого 2023 року, скасував це рішення та виклав його резолютивну частину в редакції, відповідно до якої позов заступника керівника Київської обласної прокуратури до Товариства задовольнив.

Колегія суддів Касаційного господарського суду у складі Верховного Суду постановою від 30 січня 2024 року залишила касаційну скаргу Товариства без задоволення, а постанову Північного апеляційного господарського суду від 27 вересня 2023 року – без змін.

1.2. Товариство стверджує, що абзац перший частини третьої статті 23 Закону «не містить визначення словосполучення „виключний випадок“. Натомість підстави для представництва прокурором в суді інтересів держави трансформовано з терміну „виключний випадок“ в терміни „неналежним чином“ та „не здійснює“, що в свою чергу не тотожне поняттю „виключний випадок“ та є оціночним судження. Така правова невизначеність законодавства створює правові ситуації, що підстави для представництва прокурором не є виключними, а повсякчасними та фактично перетворили інститут представництва в „загальний нагляд“ за всіма фізичними та юридичними особами від якого намагались відмовитись законодавці вносячи зміни в Конституцію України Законом № 1401–VIII від 02.06.2016».

На думку Товариства, в абзаці першому частини третьої статті 23 Закону «завдяки відсутності правової визначеності <...> така стадія встановлення факту „невиконання“ або „неналежного виконання“ своїх посадових обов’язків посадових осіб відповідного державного органу, органу місцевого самоврядування та доведення відповідним судовим рішення його вини відсутня та порушує презумпцію невинуватості», створює надмірний тягар у захисті прав власності фізичними та юридичними особами, коли посадові особи, за твердженням прокуратури, неналежно виконували свої обов’язки, але не були притягнуті до жодного із видів відповідальності.

Як твердить Товариство, з урахуванням абзацу другого частини третьої статті 23 Закону, що „є відсильною нормою права“, неконституційність абзацу першого частини третьої статті 23 Закону „необхідно нерозривно розглядати в сукупності“ з абзацами першим, другим, третім частини четвертої статті 23 Закону; усі ці приписи Закону порушують «принцип верховенства

права <...> принцип рівності сторін який є складовою права на справедливий суд відповідно пункту 1 статті 6 Конвенції „Про захист прав людини й основоположних свобод“, що в свою чергу є складовою принципу верховенства права». Зокрема, Товариство звернуло увагу, що «ЄСПЛ в низці справ роз'яснював, що одна лише участь („активна“ чи „пасивна“) прокурора або іншої особи рівнозначної посади може розглядатися як порушення пункту 1 статті 6 Конвенції <...>. Оскільки прокурор, висловлюючи думку з процесуального питання, займає одну зі сторін спору, його участь може створювати для сторони відчуття нерівності».

Зі змісту конституційної скарги також впливає, що, на думку Товариства, підстави для представництва прокурором інтересів держави в суді, які закріплені в абзаці першому частини третьої статті 23 Закону і що їх реалізує прокурор з урахуванням абзаців першого, другого, третього частини четвертої цієї статті Закону, виходять за межі установлених пунктом 3 частини першої статті 131<sup>1</sup> Конституції України „виключних випадків“, і це фактично перетворює означену функцію прокуратури у функцію „загального нагляду“ [„функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів“, яка була закріплена пунктом 9 розділу XV „Перехідні положення“ Конституції України в редакції до внесення змін Законом України „Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)“ від 2 червня 2016 року № 1401–VIII].

1.3. Президент України зазначив, що прийнятність конституційної скарги Товариства потребує додаткового дослідження, а також висловив позицію, згідно з якою «приписи абзацу першого частини третьої статті 23 Закону не суперечать частині першій статті 131<sup>1</sup> Конституції України, а розкривають зміст поняття „виключні випадки“, які згідно з конституційними вимогами мають бути визначені законом»; „Товариством <...> безпідставно оспорюється конституційність законодавчих приписів, якими, зокрема, встановлюються необхідність обґрунтування прокурором у суді наявності підстав для представництва інтересів громадянина або держави в суді, необхідність

обов'язкового підтвердження судом наявності підстав для такого представництва, можливість оскарження наявності підстав для такого представництва. Водночас наведені процесуальні дії передбачають обов'язковий судовий контроль щодо відповідної діяльності прокуратури, який є ефективним правовим засобом убезпечення від можливих проявів прокурорського свавілля“.

Президент України вважає „конституційну скаргу Товариства <...> безпідставною, а твердження про невідповідність Конституції України (неконституційність) приписів абзацу першого частини третьої, абзаців першого, другого, третього частини четвертої статті 23 Закону <...> необґрунтованими“.

1.4. Голова Верховної Ради України зазначив, що конституційна скарга Товариства не відповідає вимогам Закону України „Про Конституційний Суд України“; „необхідність певного законодавчого удосконалення окремих норм Закону <...> не може свідчити про їх неконституційність. Натомість таке удосконалення має здійснюватися відповідно до статей 6, 19, 75, 85, 92 Конституції України виключно Верховною Радою України“.

1.5. Генеральний прокурор наголосив, що:

– „існуючий механізм реалізації відповідної конституційної функції органів прокуратури, визначений ст. 23 Закону <...> інтегрований у норми цивільного, господарського та адміністративного процесуального законодавства, перебуває з ними у взаємозв'язку та надає органам прокуратури, учасникам справ і передусім суду можливість визначити у кожному конкретному випадку наявність підстав для представництва прокурором інтересів держави в суді, забезпечуючи баланс усіх сторін відповідних проваджень, суспільства та держави“;

– „передбачене законодавчими та відомчими нормативними актами правове регулювання процедури реалізації повноважень прокурорів щодо представництва інтересів держави в суді наразі є цілком достатнім для забезпечення за нею дієвого та ефективного відомчого контролю“;

– „участь прокурора у процесі не надає перевагу ні державі, ні самому прокурору перед судом <...> таким чином механізм здійснення прокуратурою представництва інтересів держави в суді не перешкоджає реалізації конституційного права на судовий захист, передбаченого ст. 129 Конституції України іншим учасникам справ“;

– «відсутність органу, уповноваженого на захист інтересів держави, виключає можливість поновлення порушеного суспільного інтересу будь-яким суб'єктом, окрім прокурора.

Нездійснення або неналежне здійснення суб'єктом владних повноважень захисту інтересів держави ставить під загрозу можливість ефективного поновлення порушених прав держави у зв'язку зі спливом строку позовної давності, знищенням, пошкодженням або знеціненням предмета захисту тощо.

Таким чином, положення абз. 1 ч. 3, абз. абз. 1–3 ч. 4 ст. 23 Закону <...> не суперечать нормам статті 131<sup>1</sup> Конституції України, а розкривають зміст поняття „виключні випадки“, з яким пов'язано наявність у прокурора процесуальної можливості звернутися до суду за захистом та поновленням порушених прав держави».

2. Розв'язуючи порушені в конституційній скарзі питання, Конституційний Суд України виходить із такого.

У Конституції України визначено, що Україна є, зокрема, демократична, правова держава (стаття 1); державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову; органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження в установлених Конституцією України межах і відповідно до законів України (стаття 6); в Україні визнається й діє принцип верховенства права; закони та інші нормативні акти ухвалюються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (частини перша, друга статті 8).

Відповідно до статті 131<sup>1</sup> Конституції України в Україні діє прокуратура, яка здійснює підтримання публічного обвинувачення в суді, організацію і

процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку, представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом (частина перша); організація та порядок діяльності прокуратури визначаються законом (частина друга).

Згідно з Конституцією України лише законами України визначаються, зокрема, організація і діяльність прокуратури (пункт 14 частини першої статті 92); права і свободи людини і громадянина захищаються судом; кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (частини перша, друга статті 55); суддя, здійснюючи правосуддя, є незалежним та керується верховенством права; основними засадами судочинства є, зокрема, рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом, змагальність сторін та свобода в наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості (частина перша, пункти 1, 3 частини другої статті 129).

Конституційний Суд України також зазначає, що приписи пункту 3 частини першої статті 131<sup>1</sup>, статті 55 Конституції України разом із приписами частини другої її статті 129 суттєво впливають на конституційну модель судового захисту прав і свобод людини і громадянина. У межах цієї моделі право особи на судовий захист пов'язане з установленим Основним Законом України обмеженим і субсидіарним характером здійснення прокурором представництва інтересів держави в суді. Законодавче регулювання, яке виходить за ці межі, може становити втручання у право на судовий захист.

3. Після набрання чинності Законом України „Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)“ від 2 червня 2016 року № 1401–VIII (далі – Закон № 1401) в Україні прокуратура втратила відокремлений статус у структурі органів державної влади й набула статусу новітнього інституту, який повноцінно інтегрований в українську систему правосуддя. Тому унормування в

законодавстві України порядку здійснення змінених конституційних функцій прокуратури має бути суворо обумовлене такою інтеграцією й не суперечити юридичній природі вказаної системи.

3.1. Оцінюючи місце прокуратури в системі органів державної влади, її функції та статус прокурора за наслідками конституційної реформи 2016 року, Конституційний Суд України в Рішенні від 18 червня 2020 року № 5-р(II)/2020 наголосив, зокрема, що:

– „за новим українським конституційним правопорядком прокуратуру як інститут, що виконує функцію кримінального переслідування, структурно вмонтовано в загальну систему правосуддя. На це вказує, зокрема, стаття 131<sup>1</sup> Конституції України“ (третє, четверте речення абзацу першого підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини);

– „те, що прокуратура належить до української системи правосуддя, опосередковано впливає також із того припису Конституції України, відповідно до якого саме в системі правосуддя згідно із законом утворюються та діють органи та установи, що провадять стосовно суддів і прокурорів рівнозначно – їх добір, професійну підготовку, оцінювання та розгляд справ щодо їх дисциплінарної відповідальності (частина десята статті 131) <...> прокурор <...> при виконанні своїх професійних обов’язків на посаді має чинити справедливо й безсторонньо. Прокуророві, подібно судді, не належить виконувати професійні обов’язки за наявності приватного інтересу. На прокурора, як і на суддю, поширюються певні обмеження, обумовлені потребою забезпечити його безсторонність і добросовісність“ (друге – п’яте речення абзацу другого підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини).

3.2. Стосовно конституційних функцій прокуратури Конституційний Суд України наголошував, зокрема, що „Конституцією України встановлено вичерпний перелік повноважень прокуратури, визначено характер її діяльності і в такий спосіб передбачено її існування і стабільність функціонування. Наведене

гарантує неможливість зміни основного цільового призначення вказаного органу <...> адже протилежне може призвести до зміни конституційно визначеного механізму здійснення державної влади <...> або вплинути на обсяг їхніх конституційних повноважень“ [абзац шостий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 5 червня 2019 року № 4-р(II)/2019].

3.3. Конституційний Суд України звертає увагу, що, маючи намір набути членство в Раді Європи, Україна взяла на себе зобов'язання змінити роль і функції прокуратури, зокрема щодо здійснення загального нагляду за додержанням законності, у спосіб реформування цього інституту в орган, який відповідає стандартам Ради Європи [Висновок Парламентської Асамблеї Ради Європи від 26 вересня 1995 року № 190(1995), підпункт 11.6 пункту 11]. З огляду, зокрема, на вказані зобов'язання держави до Конституції України Законом № 1401 були внесені зміни.

Порівнявши визначені в статті 131<sup>1</sup> Конституції України функції прокуратури та її функції, що були встановлені на конституційному рівні до проведення конституційної реформи 2016 року згідно із Законом № 1401, Конституційний Суд України констатує, що внаслідок цієї реформи низку функцій прокуратури було скасовано, а низку – суттєво змінено. Зокрема, пункт 9 розділу XV „Перехідні положення“ Конституції України викладено в новій редакції так, що „функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів“ виключено.

За наслідками конституційної реформи 2016 року прокуратурі відведено пріоритетну роль саме у сфері кримінального права (пункти 1, 2 частини першої статті 131<sup>1</sup> Конституції України). Водночас у Конституції України за прокуратурою збережено окрему функцію поза цією сферою, проте звужено її обсяг: якщо до внесення змін Законом № 1401 до Конституції України пунктом 2 частини першої її статті 121 на прокуратуру було покладено функцію представництва в суді інтересів громадянина або держави у випадках, визначених законом, то після конституційної реформи 2016 року цю функцію передбачено пунктом 3 частини першої статті 131<sup>1</sup> Конституції України як

представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом.

3.4. Конституційний Суд України вважає, що внаслідок конституційної реформи 2016 року суттєво звужено широкі контрольні функції прокуратури як у кримінальній сфері, так і поза нею та їй відведено пріоритетну роль саме у сфері кримінальної юстиції, чим обмежено надмірний вплив прокуратури на суб'єктів владних повноважень, інших учасників правовідносин та забезпечено деполітизацію й демократизацію цього інституту в українському конституційному правопорядку. Водночас функція прокуратури за пунктом 3 частини першої статті 131<sup>1</sup> Конституції України хоча й визначена поза сферою кримінального права, однак відповідає сучасній конституційній ролі інституту прокуратури як повноцінно інтегрованого елемента української системи правосуддя, не суперечить юридичній природі такої системи, її цілям, завданням, функціям та принципам.

Роблячи такий висновок, Конституційний Суд України враховував Пояснювальну записку до проекту Закону України про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) (реєстр. № 3524), ухваленого як Закон № 1401, у якій зазначено, що „однією з важливих новел законопроекту є істотна зміна юридичного статусу органів прокуратури в Україні“, а також що цим проектом закону «запропоновано вилучити з Конституції України розділ VII „Прокуратура“ <...> а приведені відповідно до міжнародних та європейських стандартів положення, що визначають юридичний статус органів прокуратури, включити до розділу VIII „Правосуддя“ <...> з переліку функцій прокуратури вилучено низку не властивих (за європейськими стандартами) їй функцій, таких як: нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина; нагляд за додержанням законів із цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами (так званий „загальний нагляд“); нагляд за додержанням законів при виконанні судових

рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних із обмеженням особистої свободи громадян.

Як наслідок запропонованих змін, органи прокуратури отримають широкі процесуальні можливості для набагато якіснішого виконання властивих прокуратурі функцій – підтримання публічного обвинувачення в суді; процесуального керівництва досудовим розслідуванням; вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження; нагляду за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку. Запропонована зміна функцій прокуратури відповідає положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, практиці Європейського суду з прав людини у сфері кримінального судочинства та європейським стандартам стосовно функціонування органів (служби) публічного обвинувачення у демократичному суспільстві, керованому верховенством права».

Крім того, у Попередньому висновку щодо запропонованих змін до Конституції України стосовно правосуддя, ухваленому Європейською Комісією „За демократію через право“ (Венеційська Комісія) 24 липня 2015 року [CDL-PI(2015)016], Венеційська Комісія про повноваження прокуратури щодо „представництва інтересів держави в суді у виняткових випадках і в порядку, що визначені законом“ указала, що «прокурор матиме <...> повноваження представляти інтереси держави „у виключних випадках“. Такі додаткові та виняткові повноваження є в інших країнах, і Венеційська Комісія визнала їх правомірними, доки їх здійснюють із дотриманням принципу поділу державної влади, зокрема – поваги до незалежності судів, принципів субсидіарності, спеціалізації, безсторонності прокурорів та рівності сторін» (пункт 40).

3.5. Конституційний Суд України бере до уваги, що у праві європейських країн прокуратурі також традиційно відведено пріоритетну роль саме у кримінальній сфері, проте й поза цією сферою допустимі її функції, які, однак, не можуть здійснюватися всупереч принципам верховенства права

(правовладдя), поділу державної влади, підірвати діяльність судової системи та суперечити основним засадам судочинства.

Так, у Рекомендації до держав-членів про роль прокурорів поза системою кримінального правосуддя, ухваленій Комітетом Міністрів Ради Європи на 1151-му засіданні заступників міністрів 19 вересня 2012 року, № CM/Rec(2012)11 зазначено, що „компетенція прокурора поза системою кримінального правосуддя не повинна обмежувати право будь-якої фізичної чи юридичної особи ініціювати захист або бути захисником його або її інтересів у незалежному та безсторонньому суді“ (пункт D.10); „повноваження прокурора ініціювати судові провадження або діяти як захисник не повинні ставити під загрозу принцип рівності між сторонами спору“ (пункт D.12).

Венеційська Комісія у Доповіді про європейські стандарти щодо незалежності судової системи: частина II – служба обвинувачення, ухваленій на її 85-му пленарному засіданні 17–18 грудня 2010 року [CDL-AD(2010)040], наголосила, що вона „послідовно відстоює позицію про зосередження функцій служби обвинувачення переважно в межах кримінального права. У низці випадків органи прокуратури здійснюють й інші завдання. Проте якщо вони виконують інші завдання, то таке виконання не може порушувати межі компетенції судової влади або підмінити її. Якщо прокурорам надають право оскаржувати судові рішення, вони мають використовувати процесуальні механізми, визначені для інших учасників судового провадження, зокрема право на апеляцію або право на подання заяви про перегляд рішення. У межах приватного спору також може виникнути потреба в захисті суспільного інтересу в судовому порядку. За умови, що остаточне рішення ухвалює суд, не існує заперечень щодо покладення таких функцій на прокурора“ (пункт 77).

Консультативна Рада європейських прокурорів у Висновку „Роль прокуратури поза сферою кримінального права“ № 3(2008), ухваленому нею на 3-му пленарному засіданні 15–17 жовтня 2008 року [CCPE(2008)3], зазначила, що „органи прокуратури в більшості держав – членів Ради Європи виконують

лише окремі завдання та функції, що не пов'язані з кримінальним правом. Їхня діяльність охоплює, зокрема, цивільне, сімейне, трудове, адміністративне, виборче право, а також питання захисту екологічних, соціальних прав і прав вразливих груп“ (пункт 16); „завдання, пов'язані з реалізацією норм цивільного права, охоплюють різні галузі <...> і включають повноваження, пов'язані, наприклад, із захистом права власності та інтересів держави <...> в окремих державах прокурори можуть діяти як законні представники держави з правом ініціювати відповідні дії, зокрема подавати позови проти осіб, які завдали шкоди державній власності“ (пункт 18); „єдиних міжнародних норм і правил щодо завдань, функцій та організації прокуратури поза межами кримінального права не існує. Визначення інституційних та юридичних процедур реалізації державою своїх функцій із захисту прав людини та суспільних інтересів належить до її суверенних прав – за умови дотримання принципу верховенства права (правовладдя) та міжнародних зобов'язань“ (пункт 31).

Водночас у Бордоській декларації „Судді та прокурори в демократичному суспільстві“, що її 8 грудня 2009 року ухвалили спільно Консультативна Рада європейських суддів [Висновок № 12(2009)] і Консультативна Рада європейських прокурорів [Висновок № 4(2009)], зокрема, зазначено: „Інтерес суспільства полягає в тому, щоб правовладдя було забезпечене в спосіб чинення справедливого, безстороннього й дієвого правосуддя. Прокурори та судді забезпечують, щоб на всіх стадіях провадження права й свободи особи було гарантовано, а суспільний порядок – захищено“ (§ 1); „справедливе чинення правосуддя вимагає рівності сторін <...> а також поваги до незалежності суду, дотримання принципу поділу влади та обов'язкової сили остаточних судових рішень“ (§ 2); „у державах-членах, де прокурори виконують функції, що не належать до кримінального права, зазначені принципи застосовують до цих функцій“ (§ 13).

У Пояснювальній записці до Бордоської декларації, зокрема, вказано, що відповідно до принципу правовладдя в демократичному суспільстві повноваження прокурорів, а також процесуальні дії, що вчиняють на виконання

цих повноважень прокурори, мають бути детально визначені приписами актів права; якщо прокурори діють поза межами сфери кримінального права, вони мають поважати виняткові повноваження судді чи суду та враховувати принципи, сформульовані в практиці Європейського суду з прав людини; участь сторони обвинувачення в судовому провадженні не може впливати на незалежність судів; без шкоди для прерогатив прокурорів щодо представництва інтересів держави прокурори відповідно до принципу рівності сторін повинні користуватися тими самими правами й обов'язками, що й будь-яка інша сторона, і не можуть мати привілейованого становища в судовому провадженні (пункт 66).

4. Конституційний Суд України наголошує, що за приписами пункту 14 частини першої статті 92, пункту 3 частини першої, частини другої статті 131<sup>1</sup> Конституції України Верховна Рада України повинна унормувувати законом відповідні питання діяльності прокуратури, зокрема деталізувати визначені Конституцією України функції прокуратури та порядок їх здійснення. Однак, маючи широкий розсуд, Верховна Рада України зобов'язана під час такого унормування забезпечити дотримання конституційних приписів.

4.1. Конституційний Суд України розкриває зміст пункту 3 частини першої статті 131<sup>1</sup> Конституції України з урахуванням своїх юридичних позицій щодо визначення понять „інтереси держави“ та „представництво інтересів держави в суді“, наведених, зокрема, у рішеннях від 8 квітня 1999 року № 3-рп/99 та від 1 грудня 2004 року № 18-рп/2004.

З огляду на вказане Конституційний Суд України зазначає, що „інтереси держави“ стосуються різних сфер та не є вичерпними; їх захист потребує здійснення різнопланових заходів щодо конституційно значущих і водночас несхожих цінностей та об'єктів захисту, зокрема суверенітету, територіальної цілісності, державного кордону України, гарантування її державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, охорони землі як національного багатства,

захисту прав усіх суб'єктів права власності та господарювання; інтереси держави можуть збігатися або не збігатися з інтересами окремих осіб, державних органів, державних чи недержавних підприємств, установ та організацій.

Представництвом інтересів держави в суді, що його здійснює прокурор відповідно до пункту 3 частини першої статті 131<sup>1</sup> Конституції України, є правовідносини, у яких прокурор, реалізуючи визначену цим пунктом функцію прокуратури, вчиняє в суді відповідні процесуальні дії у разі, якщо цього вимагає захист інтересів держави.

Визначальним за пунктом 3 частини першої статті 131<sup>1</sup> Конституції України для представництва прокуратурою інтересів держави в суді є те, що ці інтереси мають узгоджуватись із принципами, закріпленими в Конституції України, включно з тими, які встановлюють спосіб та межі втручання держави у зміст та обсяг конституційних прав і свобод людини і громадянина. Це впливає із засад конституційного ладу України, зокрема зі статей 1, 8, 19 Конституції України в їх посутньому зв'язку з пунктом 3 частини першої її статті 131<sup>1</sup>. Неодмінною умовою для реалізації прокуратурою цієї функції є потреба в захисті інтересів держави.

4.2. Конституційний Суд України наголошує, що пункт 3 частини першої статті 131<sup>1</sup> 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.

Унаслідок унесення Законом № 1401 змін до Конституції України відбулося звуження конституційної функції прокуратури, передбаченої пунктом 3 частини першої статті 131<sup>1</sup> Конституції України, порівняно з тією, яка була визначена в пункті 2 частини першої статті 121 Конституції України до конституційної реформи 2016 року. Таке звуження полягає, зокрема, у встановленні ознаки виключності для випадків здійснення прокуратурою представництва інтересів держави в суді, що їх має бути визначено в законі.

У Рішенні від 5 червня 2019 року № 4-р(П)/2019 Конституційний Суд України також указував, 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» (перше, третє, четверте речення абзацу дев'ятого підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини).

4.3. Конституційний Суд України констатує, що в пункті 3 частини першої статті 131<sup>1</sup> Конституції України прикметник „виключний“ означає виняток із загальних правил. З огляду на це словосполучення „у виключних випадках“, яке міститься в зазначеному конституційному приписі, вказує на обмежувальний характер останнього. Він 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.

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

Визначення таких випадків є дискрецією законодавця. Однак, на думку Конституційного Суду України, 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.

Законодавець може визначити й інші випадки представництва прокуратурою інтересів держави в суді, однак лише за умови, що це узгоджуватиметься, зокрема, із конституційно обумовленими статусом та роллю прокуратури в Україні. Для того, щоб ці випадки не порушували конституційних меж відповідної функції прокуратури, їх перелік має бути чітким та вичерпним, а критерії/ознаки їх установаження прокурором та умови й порядок реалізації його повноважень у судовому провадженні мають бути детально встановлені законом.

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.

Таке регулювання також має унеможливлювати свавілля прокурора в питаннях представництва інтересів держави в суді та його безпідставне втручання в діяльність інших суб'єктів владних повноважень, законну діяльність учасників правовідносин. Це, серед іншого, вимагає від законодавця визначити

на рівні закону чіткі способи й процедури отримання прокуратурою відомостей, які є підставою для такого представництва і загалом для належної реалізації цієї конституційної функції прокуратури, та детально врегулювати інші питання її здійснення, щоб забезпечити дотримання конституційних приписів, зокрема тих, які стосуються гарантій прав і свобод людини і громадянина.

Конституційний Суд України також наголошує, що підстави та способи отримання прокурором інформації, потрібної для здійснення представництва інтересів держави в суді, мають бути чітко, вичерпно та конкретно визначені законом задля унеможливлення довільного тлумачення чи розширення меж відповідної функції прокуратури. Такі способи можуть охоплювати, зокрема, отримання прокурором інформації безпосередньо під час здійснення процесуального керівництва досудовим розслідуванням або іншої визначеної Конституцією та законами України форми участі прокурора у кримінальному провадженні, зі звернень уповноважених або заінтересованих суб'єктів (органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, фізичних осіб, громадських об'єднань тощо), а також з інших джерел, визначених законом.

Водночас прокурор на виконання цієї конституційної функції прокуратури не може бути уповноважений законами України самостійно ініціювати пошук або здійснювати збір інформації поза межами визначених законом процедур, оскільки це суперечитиме конституційно встановленим межам цієї функції і фактично міститиме ознаки повноважень органів досудового розслідування або загального нагляду, що не відповідає приписам статті 131<sup>1</sup> Конституції України.

Конституційний Суд України також наголошує, що так само законом має бути чітко визначений порядок подальшої реалізації прокурором інформації, яка свідчить про порушення або загрозу порушення інтересів держави, а саме повинен бути закріплений обов'язок прокурора у разі встановлення таких обставин діяти у визначений законом спосіб, зокрема звернутися у встановленому порядку до суду. Водночас законодавче регулювання повинне унеможливлювати будь-яку регламентацію таких дій прокурора лише

підзаконними актами, зокрема наказами Генерального прокурора, оскільки це призведе до порушення конституційного балансу повноважень між органами державної влади та створить ризик необґрунтованого втручання в права і свободи різних суб'єктів, у повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

4.4. Конституційний Суд України також наголошує, що, установлюючи виключні випадки представництва прокурором інтересів держави в суді в законі України, Верховна Рада України повинна унормувувати їх з огляду на інтеграцію прокуратури в українську систему правосуддя та відповідно до юридичної природи такої системи. Унормування законодавцем цього питання має здійснюватися з дотриманням Конституції України, зокрема принципів поділу державної влади (стаття 6), верховенства права (правовладдя), включно з такими його складниками, як юридична визначеність та заборона свавільності (стаття 8), а також незалежності суддів (частина перша статті 129). Таке 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 (стаття 55, пункти 1, 3 частини другої статті 129 Конституції України).

4.4.1. У Доповіді про правовладдя, ухваленій Венеційською Комісією на її 86-му пленарному засіданні 25–26 березня 2011 року [CDL-AD(2011)003rev], до основних складників правовладдя (верховенства права) віднесено юридичну визначеність (§ 41), яка „вимагає, щоб юридичні норми були зрозумілими й точними, а також, щоб їхньою метою було забезпечення передбачності ситуацій та правовідносин“ (перше речення § 46).

Відповідно до Спеціального дослідження Венеційської Комісії „Мірило правовладдя“ [CDL-AD(2016)007] вимога юридичної визначеності як складовий елемент правовладдя в аспекті передбачуваності актів права означає, що їх

приписи „мають бути <...> передбачними за своїми наслідками: їх має бути сформульовано з достатньою чіткістю та зрозумілістю, аби суб'єкти права мали змогу впорядкувати свою поведінку згідно з ними“ (пункт II.В.3.58).

4.4.2. Конституційний Суд України зазначав, що принцип юридичної визначеності вимагає, зокрема, чіткості, зрозумілості правових норм, їх передбачуваності (прогнозованості) та стабільності (абзац шостий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 20 грудня 2017 року № 2-р/2017); принцип юридичної визначеності як складова конституційного принципу верховенства права є сукупністю вимог до організації та функціонування системи права, процесів правотворчості та правозастосування у спосіб, який забезпечував би стабільність юридичного становища індивіда; зазначеного можна досягти лише у спосіб законодавчого закріплення якісних, зрозумілих норм (абзац третій підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 6 червня 2019 року № 3-р/2019).

Конституційний Суд України також наголошував, що „принцип юридичної визначеності <...> не виключає визнання за органом публічної влади певних дискреційних повноважень у прийнятті рішень, однак у такому випадку має існувати механізм запобігання зловживанню ними“ (абзац другий підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 11 жовтня 2018 року № 7-р/2018); „згідно з вимогами принципу правовладдя для захисту учасників суспільних відносин від свавільних рішень та дій органів публічної влади приписами права має бути чітко та зрозуміло визначено обсяг будь-якого з дискреційних повноважень, наданого цим органам“ [абзац третій підпункту 5.5 пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 18 грудня 2024 року № 11-р(II)/2024].

4.4.3. В аспекті питань, пов'язаних із вирішенням цієї справи, Конституційний Суд України висновує, що, деталізуючи в законах України закріплені в Конституції України функції прокуратури та порядок їх здійснення, Верховна Рада України не може порушувати їх конституційно визначену

вичерпність та допускати їх розширення порівняно з тим, як це встановив конституціодавець, – чи то у спосіб наділення прокуратури новими, не передбаченими Конституцією України, функціями, чи то через розширення змісту вже встановлених в Основному Законі України функцій прокуратури. Верховна Рада України має деталізувати установлені Конституцією України функції прокуратури, наділяючи суб'єктів правозастосування лише такою дискрецією, яка не порушувала б конституційно визначені межі цих функцій.

Конституційний Суд України, зважаючи на свої юридичні позиції, викладені, зокрема, у рішеннях від 18 листопада 2004 року № 17-рп/2004, від 8 липня 2016 року № 5-рп/2016, щодо розуміння закріпленого статтею 6 Конституції України принципу поділу влади в Україні, також наголошує, що статті 6, 19, пункт 14 частини першої статті 92, пункт 3 частини першої, частина друга статті 131<sup>1</sup> Конституції України покладають на законодавця обов'язок під час унормування діяльності прокуратури формулювати приписи закону, які визначають порядок реалізації її конституційно встановлених функцій, так, щоб не допускати дублювання або підміни прокуратурою інших органів публічної влади, а також не наділяти її повноваженнями оцінювати належність виконання ними своїх функцій поза встановленими Основним Законом України механізмами.

5. Конституційний Суд України враховує низку вимог щодо діяльності прокурора поза сферою кримінального права, що їх висунуто на міжнародному рівні. Передусім це стосується дотримання ним принципів поділу влади, суддівської незалежності та забезпечення кожного права на судовий захист. Загальновизнаним є те, що прокурор не може набувати особливої ролі в судових провадженнях, що не є кримінальними, а будь-яка його діяльність у цій сфері має бути повно, чітко і зрозуміло регламентована законом, обумовлена правомірною метою захисту інтересів держави та бути обґрунтованою й виправданою.

Конституційний Суд України наголошує, що участь прокурора в судових провадженнях поза сферою кримінального права не має ставити під сумнів

реалізацію конституційного права на судовий захист, гарантованого статтею 55 Основного Закону України, для суб'єктів, прав та інтересів яких це стосується, а також дотримання основних засад судочинства, що їх визначено, зокрема, пунктами 1, 3 частини другої статті 129 Конституції України.

5.1. За юридичними позиціями Конституційного Суду України щодо розуміння права на судовий захист, які є застосовними в цьому конституційному провадженні:

– „сутнісний зміст права на судовий захист, що його встановлено частиною першою статті 55 Конституції України, слід визначати як у зв'язку з основними засадами судочинства, визначеними приписами частини другої статті 129 Конституції України, так і з урахуванням змісту права на справедливий суд, визначеного у статті 6 Конвенції та витлумаченого Європейським судом із прав людини“ [абзац восьмий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 21 липня 2021 року № 5-р(II)/2021];

– „засада рівності усіх учасників судового процесу перед законом і судом забезпечує гарантії доступності правосуддя та реалізації права на судовий захист, закріпленого в частині першій статті 55 Конституції України <...>. Рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом передбачає єдиний правовий режим, який забезпечує реалізацію їхніх процесуальних прав“ (перше, третє речення абзацу першого підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 25 квітня 2012 року № 11-рп/2012);

– „зادля додержання вимог Конституції України приписи процесуального закону мають забезпечити рівні юридичні можливості процесуального характеру для всіх учасників судового процесу“ [абзац третій підпункту 5.2 пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 22 листопада 2023 року № 10-р(II)/2023].

Конституційний Суд України зауважує, що засаду змагальності сторін та свободи в наданні ними суду своїх доказів й у доведенні перед судом їх переконливості потрібно відрізнити від засади рівності всіх учасників судового процесу перед законом і судом. Це означає, що порушення кожної з них

самостійно може мати наслідком порушення конституційного права на судовий захист. Якщо засада рівності всіх учасників судового процесу перед законом і судом стосується забезпечення саме рівних можливостей учасників судового провадження в наданні доказів та реалізації інших процесуальних прав, то засада змагальності, зокрема, вимагає, щоб у сторін був завчасний доступ до доказів та матеріалів, наданих будь-яким учасником судового провадження або отриманих судом з інших джерел, та можливість прокоментувати такі докази чи матеріали для впливу на рішення суду.

Ураховуючи зміст наведених основних засад судочинства, Конституційний Суд України наголошує, що сама лише участь прокурора у судовому провадженні поза сферою кримінального права не спричиняє порушення цих засад та не перешкоджає реалізації права на судовий захист за умови, що така участь, зокрема, не призводить до явних процесуальних переваг прокурора в судовому провадженні порівняно з іншими учасниками, його привілейованого становища перед ними, не ставить інших учасників судового провадження в суттєво невідгідне становище щодо прокурора й не позбавляє таких учасників можливості мати доступ до доказів та матеріалів, що є в розпорядженні суду, та коментувати їх тощо.

5.2. Зважаючи на те, що приписи статті 55 Конституції України щодо права на судовий захист співвідносні з приписами статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі – Конвенція) щодо права на справедливий суд, Конституційний Суд України враховує практику застосування цієї статті Конвенції Європейським судом з прав людини щодо участі прокурора у судових провадженнях поза сферою кримінального права та дотримання права на судовий захист у контексті вимог принципів рівності всіх учасників судового процесу перед законом і судом та змагальності сторін судового процесу і свободи в наданні ними суду своїх доказів й у доведенні перед судом їх переконливості.

Зокрема, Європейський суд з прав людини зазначав, що „концепція справедливого судового розгляду <...> охоплює право на змагальний процес, згідно з яким сторони повинні мати можливість не лише подавати докази, потрібні для задоволення своїх вимог, а й ознайомлюватися з усіма наданими доказами та надавати пояснення з метою впливу на рішення суду“; „сторона провадження повинна мати можливість ознайомитися з наявними в суді доказами, а також можливість висловити свої зауваження щодо їх наявності, змісту та достовірності у відповідній формі й упродовж достатнього часу, зокрема у письмовій формі та завчасно“ [рішення у справі *Krčmář and others v. the Czech Republic* від 3 березня 2000 року (заява № 35376/97), § 40, § 42].

У Рішенні у справі *Mukiy v. Ukraine* від 21 жовтня 2021 року (заява № 12064/08) Європейський суд з прав людини розглядав питання правомірності участі прокурора у справі щодо відмови у приватизації заявниками квартири, розташованої на території Карадазького природного заповідника (далі – Заповідник); прокурор оскаржив рішення суду першої інстанції, ухвалене на користь заявників, фактично підтримавши адміністрацію Заповідника, чия апеляція була відхилена з процесуальних підстав. Європейський суд з прав людини у цьому рішенні надав вагу тому факту, що прокурор мав процесуальний статус, тотожний статусу сторін, а матеріали справи не містили ознак привілейованого ставлення до його подань чи будь-яких інших його процесуальних переваг; Європейський суд з прав людини вказав, що заявників завчасно повідомили про апеляцію, їхні аргументи та заперечення були розглянуті на обох стадіях провадження, а право на ознайомлення з усіма матеріалами справи та на подання своїх зауважень було забезпечено; участь прокурора не поставила заявників у „суттєво невідгідне становище“ та не дала підстав вважати, що вона була спрямована на неправомірний вплив на суд або могла викликати у стороннього спостерігача обґрунтовані сумніви щодо його безсторонності (§§ 9–13).

6. Верховна Рада України ухвалила Закон, у статті 23 якого унормувала питання здійснення прокуратурою функції представництва інтересів держави в суді.

У Пояснювальній записці до проєкту Закону України про прокуратуру (реєстр. № 3541), ухваленого як Закон, зазначено, зокрема, що „актуальність прийняття цього законопроекту обумовлена необхідністю вдосконалення правового статусу, функцій і повноважень прокуратури України та приведення їх у відповідність із міжнародними стандартами“ (абзац перший пункту 1); „законопроект спрямований на вдосконалення законодавчих засад організації та діяльності прокуратури України з метою імплементації європейських стандартів, позбавлення прокуратури надмірних повноважень щодо здійснення нагляду за додержанням законів, запровадження положень, покликаних підвищити професійність прокурора та його незалежність“ (пункт 2).

Конституційний Суд України бере до уваги, що реформування органів прокуратури України розпочалося до внесення змін до Конституції України Законом № 1401. Водночас Конституційний Суд України зважає й на те, що Закон було ухвалено 14 жовтня 2014 року, він набрав чинності з 15 липня 2015 року, тобто також до внесення змін до Конституції України Законом № 1401. Після набрання чинності Законом № 1401 зміни до Закону для приведення його у відповідність з оновленими конституційними приписами щодо визначення та порядку реалізації прокуратурою відповідної функції внесені не були.

На думку Конституційного Суду України, відсутність таких змін опосередковано свідчить про те, що оспорювані приписи Закону залишилися в редакції, яка не враховує оновлену конституційну модель прокуратури.

7. Конституційний Суд України виходить із того, що для розв’язання порушених у цьому конституційному провадженні питань потрібно здійснити детальний аналіз оспорюваних приписів Закону в їх взаємозв’язку з приписами Конституції України.

7.1. Вирішуючи цю справу, Конституційний Суд України зважає на те, що визначити законами України вичерпний перелік інтересів держави, які потребують захисту прокурорів у межах функції прокуратури, установлені пунктом 3 частини першої статті 131<sup>1</sup> Конституції України, практично неможливо. Інакше виник би ризик того, що окремі інтереси держави, які об'єктивно потребують утручання прокурора, залишаться незахищеними через відсутність їх у такому переліку.

Водночас Закон покладає на прокурора обов'язок під час звернення до суду в таких інтересах самостійно визначати та обґрунтовувати підстави для представництва (абзац другий частини третьої, абзац перший частини четвертої статті 23). Умовою такого представництва визначено порушення або загрозу порушення інтересів держави, що зумовлює обов'язок прокурора також указувати в позовній заяві, у чому саме вони полягають.

Крім того, Закон передбачає, що прокурор може здійснювати представництво інтересів держави в суді лише після підтвердження судом підстав для цього (абзац другий частини четвертої статті 23). Тобто контроль за тим, чи діє прокурор в інтересах держави, що порушені чи загрожені, звертаючись до суду з відповідним позовом, покладено на суд.

Отже, вирішуючи питання про відповідність Конституції України абзацу першого частини третьої статті 23 Закону в частині „прокурор здійснює представництво в суді законних інтересів держави у разі порушення або загрози порушення інтересів держави“, Конституційний Суд України виходить із того, що об'єктивно неможливо вичерпно визначити в Законі зміст поняття „інтереси держави“ без ризику істотного зниження ефективності здійснення відповідної функції прокуратури, з покладеного на прокурора обов'язку доводити підстави для представництва, а також із того, що здійснення представництва прокурором порушених чи загрожених інтересів держави можливе лише після підтвердження судом наявності підстав для цього.

З огляду на зазначене Конституційний Суд України доходить висновку, що абзац перший частини третьої статті 23 Закону у відповідному аспекті не суперечить Конституції України.

7.2. Розв'язуючи питання про конституційність абзацу першого частини третьої статті 23 Закону, Конституційний Суд України виходить із того, що в ньому йдеться про виключні випадки представництва прокуратурою (прокурором) інтересів держави в суді відповідно до пункту 3 частини першої статті 131<sup>1</sup> Конституції України [абзац п'ятий, перше, друге речення абзацу дев'ятого підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 5 червня 2019 року № 4-р(II)/2019].

Такі випадки в абзаці першому частини третьої статті 23 Закону сформульовані через перелік, а саме: якщо захист цих інтересів не здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження; якщо захист цих інтересів неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження; у разі відсутності такого органу.

Конституційний Суд України, вирішуючи цю справу, керується юридичною визначеністю як складником принципу верховенства права, що зобов'язує законодавця встановлювати межі дискреції органів публічної влади, а також ураховує загальновизнану вимогу міжнародного права щодо потреби детального врегулювання на рівні закону діяльності органів прокуратури поза сферою кримінального права.

Конституційний Суд України зазначає, що законодавець має обов'язок та не позбавлений можливості 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.

Приписи „не здійснює“ та „неналежним чином здійснює“, ужиті в абзаці першого частини третьої статті 23 Закону, є оцінними. Оскільки Закон не визначає відповідних випадків та критеріїв/ознак для встановлення цих випадків, прокурор отримує дискрецію щодо встановлення наявності підстав для представництва інтересів держави в суді, межі якої чітко і зрозуміло не визначені Законом. Хоча Закон передбачає судовий контроль за застосуванням цього повноваження, відсутність чіткої вказівки на відповідні випадки, критерії/ознаки встановлення цих випадків для визначення меж дискреції, якими мають керуватися і прокурор, і суд, підриває юридичну визначеність приписів абзацу першого частини третьої статті 23 Закону.

Невизначення в Законі меж дискреції для прокурора і суду, які розв'язують питання про наявність підстав для представництва прокурором інтересів держави в суді, має наслідком можливість керуватися цим органом фактично лише власним суб'єктивним розумінням того, що означає „не здійснює“ або „неналежним чином здійснює“. Це вказує на те, що дискреція прокурора та суду, яка впливає зі змісту відповідних приписів абзацу першого частини третьої статті 23 Закону, є такою, що її межі не визначені Законом чітко і зрозуміло.

Таке нормативне регулювання закладає підґрунтя не лише для різного застосування відповідної норми на практиці та невизначеності ситуацій і правовідносин, а й для можливих зловживань та необґрунтованого втручання прокурора у законну діяльність різних суб'єктів в усіх сферах суспільного життя.

Отже, окремі приписи абзацу першого частини третьої статті 23 Закону втім, 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, не відповідають вимозі юридичної визначеності як складнику конституційного принципу верховенства права (правовладдя).

Водночас відсутність органу державної влади, органу місцевого самоврядування чи іншого суб'єкта владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, що її в абзаці першому частини третьої статті 23 Закону визначено як один із випадків представництва прокурором інтересів держави в суді, за своєю суттю є фактом, що підлягає доведенню прокурором і встановленню судом, та не створює дискреції, межі якої не визначені приписами права.

7.3. На думку Конституційного Суду України, окремі приписи абзацу першого частини третьої статті 23 Закону уможливають виконання прокуратурою функції, установлені пунктом 3 частини першої статті 131<sup>1</sup> Конституції України, у спосіб, що зумовлює позасудове оцінювання прокурором ефективності дій чи встановлення бездіяльності інших суб'єктів владних повноважень поза сферою кримінального права, тоді як, зокрема, у сфері кримінального права вже наявні відповідні механізми реагування прокуратури на випадки нездійснення або неналежного здійснення суб'єктами владних повноважень своїх функцій для захисту інтересів держави.

Цим самим створено не передбачений Конституцією України механізм впливу прокуратури на реалізацію повноважень органів державної влади, органів місцевого самоврядування чи інших суб'єктів владних повноважень, до компетенції яких віднесені відповідні повноваження, та знівлено вимогу статті 6 Конституції України щодо самостійного здійснення повноважень кожним органом у визначених Конституцією України межах.

Унаслідок цього винятковий процесуальний інструмент прокуратури, закріплений у пункті 3 частини першої статті 131<sup>1</sup> Основного Закону України, перетворено на універсальний механізм представництва інтересів держави в суді, чим розширено зміст цієї конституційної функції прокуратури.

7.4. Наведене підтверджують надані Офісом Генерального прокурора статистичні дані. Зокрема, кількість розпочатих справ щодо представництва

прокуратурою інтересів держави в суді, не пов'язаних із кримінальним провадженням, становила: у 2017 році – 6252, у 2018 – 5924, у 2019 – 4905, у 2020 – 5120, у 2021 – 5343, у 2022 – 4775, у 2023 – 7692, у 2024 – 9179.

Аналіз таких даних свідчить, що „виключні випадки“ представництва прокуратурою інтересів держави в суді, не пов'язані з кримінальним провадженням, фактично перетворилися на поширену практику, яка є несумісною з конституційно визначеним винятковим характером таких випадків.

Отже, окремі приписи абзацу першого частини третьої статті 23 Закону втім, 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, суперечать статтям 6, 8, пункту 3 частини першої статті 131<sup>1</sup> Основного Закону України.

8. Конституційний Суд України зазначає, що абзац перший частини третьої, абзаци перший, другий, третій частини четвертої статті 23 Закону перебувають у системному зв'язку між собою та з низкою інших приписів Закону. Оспорювані приписи Закону стосуються представництва прокурором інтересів держави в суді в усіх формах судочинства (цивільному, господарському, адміністративному), крім виконання прокурором повноважень у кримінальному провадженні щодо здійснення функції підтримання публічного обвинувачення. У різних формах судочинства процесуальні питання здійснення прокуратурою представництва інтересів держави в суді визначають відповідні процесуальні кодекси України. Тому, вирішуючи цю справу, Конституційний Суд України враховує пов'язані з реалізацією цієї функції прокуратури інші приписи Закону, а також приписи Господарського процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України, Цивільного процесуального кодексу України та інших законів України, які встановлюють, зокрема, низку гарантій належної реалізації прокуратурою відповідної конституційної функції.

8.1. У разі відсутності підстав для звернення прокурора до суду в інтересах держави суддя повертає позовну заяву й додані до неї документи (пункт 4 частини п'ятої статті 174 Господарського процесуального кодексу України, пункт 7 частини четвертої статті 169 Кодексу адміністративного судочинства України, пункт 4 частини четвертої статті 185 Цивільного процесуального кодексу України); суд може постановити окрему ухвалу у випадку зловживання прокурором процесуальними правами, порушення процесуальних обов'язків, неналежного виконання професійних обов'язків (у тому числі, якщо підписана прокурором позовна заява містить суттєві недоліки), яку надсилають органу, до повноважень якого належить притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності (частини друга, шоста статті 246 Господарського процесуального кодексу України; частина третя статті 249 Кодексу адміністративного судочинства України; частини друга, шоста статті 262 Цивільного процесуального кодексу України).

За Законом України „Про судоустрій і статус суддів“ від 2 червня 2016 року № 1402–VIII створення таких умов, за яких кожному учаснику судового процесу гарантується рівність у реалізації наданих процесуальних прав та у виконанні процесуальних обов'язків, визначених процесуальним законом, покладено на суд (частина друга статті 9), а умисне або внаслідок недбалості порушення засад рівності всіх учасників судового процесу перед законом і судом, змагальності сторін та свободи в наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості є однією з підстав для притягнення судді до дисциплінарної відповідальності (підпункт „г“ пункту 1 частини першої статті 106).

Конституційний Суд України також зважає на те, що оспорювані приписи Закону, перебуваючи у взаємозв'язку з іншими приписами законодавства України, не вказують на наявність будь-якої форми участі прокурора в ухваленні рішень суду у відповідних провадженнях, не містять винятків чи пільг щодо сплати судового збору прокуратурою у разі подання прокурором позову в інтересах держави, строків звернення до суду, а також інших особливостей щодо здійснення прокуратурою функції представництва інтересів держави в суді, які

безпосередньо призводили б, зокрема, до порушення основних засад судочинства, що їх гарантовано, зокрема, пунктами 1, 3 частини другої статті 129 Конституції України, нівелювали чи ускладнювали б реалізацію гарантованого статтею 55 Конституції України права на судовий захист.

8.2. Відповідно до статті 55 Конституції України права і свободи людини і громадянина захищаються судом. Цим приписом закріплено право на судовий захист як одну з основоположних конституційних гарантій прав і свобод кожного, що становить складову принципу верховенства права (правовладдя).

Конституційний Суд України виходить із того, що приписи Конституції України є взаємопов'язаними та мають розглядатися в системному зв'язку. За принципом системної єдності приписів Конституції України її норми, які визначають інституційну організацію публічної влади, підлягають оцінюванню з огляду на їх вплив на реалізацію та захист конституційних прав і свобод.

Припис пункту 3 частини першої статті 131<sup>1</sup> Конституції України, яким закріплено функцію прокуратури щодо здійснення представництва інтересів держави в суді, має розглядатися у взаємозв'язку, зокрема, з приписами статті 55 Конституції України. Законодавче регулювання представництва прокурором інтересів держави в суді формує правове середовище здійснення правосуддя та безпосередньо впливає на умови реалізації права на судовий захист.

Недотримання такої конституційної моделі може призвести до порушення процесуальної рівності сторін та вплинути на реальність й ефективність судового захисту.

Отже, пункт 3 частини першої статті 131<sup>1</sup>, стаття 55 Конституції України разом із частиною другою її статті 129 є взаємопов'язаними елементами конституційної моделі судового захисту прав і свобод людини і громадянина, у якій право на судовий захист кореспондує з обмеженим і субсидіарним характером здійснення прокурором представництва інтересів держави в суді. Отже, законодавче порушення конституційних меж такого представництва може призвести до втручання у зміст права на судовий захист.

З огляду на зазначене Конституційний Суд України вважає, що акумулюючий ефект застосування окремих приписів абзацу першого частини третьої статті 23 Закону призводить до того, що прокурор фактично отримує можливість звертатися до суду в інтересах держави за відсутності належно визначених Законом випадків представництва прокурором інтересів держави в суді або критеріїв/ознак їх установлення, й таке нормативне регулювання призводить до втручання прокуратури у сферу повноважень інших суб'єктів владних повноважень та втручання у права різних заінтересованих суб'єктів.

Крім того, нечіткість визначення окремими приписами абзацу першого частини третьої статті 23 Закону відповідних випадків представництва прокурором інтересів держави в суді та підстав його звернення до суду не забезпечує юридичної визначеності для інших суб'єктів владних повноважень та заінтересованих учасників суспільних відносин. Це створює суттєві ризики, реальну загрозу порушення основних засад судочинства, закріплених пунктами 1, 3 частини другої статті 129 Конституції України, ще на стадії звернення прокурора до суду та істотно ускладнює реалізацію учасниками процесу конституційного права на судовий захист.

З огляду на зазначене Конституційний Суд України доходить висновку, що окремі приписи абзацу першого частини третьої статті 23 Закону в тім, що вони надають прокуророві можливість здійснювати представництво інтересів держави в суді у зв'язку з нездійсненням або неналежним здійсненням захисту цих інтересів органом державної влади, органом місцевого самоврядування чи іншим суб'єктом владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, суперечать також статті 55, пунктам 1, 3 частини другої статті 129 Конституції України.

8.3. Досліджуючи приписи абзаців першого, другого, третього частини четвертої статті 23 Закону в їх системному зв'язку та у взаємозв'язку з іншими приписами Закону та інших законів України, Конституційний Суд

України зазначає, 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, визначених законом. Ці приписи Закону сформульовано чітко та однозначно, вони не обумовлюють будь-яких переваг прокурора в судовому провадженні, а лише закріплюють обов'язок прокурора обґрунтувати в суді наявність підстав для представництва інтересів держави в суді; обов'язковість підтвердження таких підстав судом; 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 абзацами першим, другим, третім частини четвертої статті 23 Закону на суд покладено контроль за застосуванням прокурором закріплених у Законі підстав для представництва інтересів держави в суді.

Конституційний Суд України виходить із того, що судовий захист вважається найбільш дієвою гарантією відновлення порушених прав і свобод людини і громадянина (друге речення абзацу другого підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 13 червня 2019 року № 4-р/2019).

Конституційний Суд України також бере до уваги, що абзаци перший, другий, третій частини четвертої статті 23 Закону фактично втілюють вимоги, які містилися у Спільному висновку, що його схвалила Венеційська Комісія на її 96-му пленарному засіданні 11–12 жовтня 2013 року [CDL-AD(2013)025], до проекту Закону України про прокуратуру [CDL-REF(2013)041]. Зокрема, аналогічні до абзаців першого, другого, третього частини четвертої статті 23 Закону приписи були відсутні в тексті проекту [CDL-REF(2013)041], що був наданий Венеційській Комісії, а з'явилися в проекті Закону України про прокуратуру (реєстр. № 3541), ухваленому як Закон, після надання Венеційською Комісією рекомендацій, висловлених у цьому висновку.

Зважаючи на зазначене, а також на інші міркування, висловлені в цьому Рішенні, Конституційний Суд України доходить висновку, що абзаци перший, другий, третій частини четвертої статті 23 Закону не суперечать Конституції України.

Водночас Конституційний Суд України зауважує, що висновок щодо відповідності Конституції України абзацив першого, другого, третього частини четвертої статті 23 Закону в цьому Рішенні надано лише в аспекті регламентації представництва прокурором інтересів держави в суді, що й було предметом конституційного контролю в цій справі. Поза межами цього конституційного провадження відповідно до принципу *non ultra petita* залишилося питання конституційності зазначених приписів Закону в частині представництва прокурором у суді інтересів громадянина.

9. Згідно з частиною першою статті 97 Закону України „Про Конституційний Суд України“ Конституційний Суд України у рішенні, висновку може встановити порядок і строки їх виконання, а також зобов'язати відповідні державні органи забезпечити контроль за виконанням рішення, додержанням висновку.

Конституційний Суд України враховує, що в Україні у зв'язку зі збройною агресією Російської Федерації проти України введено воєнний стан (Указ Президента України „Про введення воєнного стану в Україні“ від 24 лютого 2022 року № 64/2022 зі змінами; Закон України «Про затвердження Указу Президента України „Про введення воєнного стану в Україні“» від 24 лютого 2022 року № 2102–ІХ), та виходить із того, що для забезпечення можливості виконання державою свого обов'язку щодо захисту інтересів держави потрібно врегулювати питання реалізації установленної пунктом 3 частини першої статті 131<sup>1</sup> Конституції України функції прокуратури.

Отже, установивши невідповідність Конституції України (неконституційність) окремих приписів абзацу першого частини третьої статті 23 Закону, Конституційний Суд України вважає за потрібне реалізувати своє повноваження, визначене частиною другою статті 152 Конституції України,

та відтермінувати втрату ними чинності після ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

Обираючи такий підхід, Конституційний Суд України враховує передусім, що в період дії воєнного стану в Україні вагомою є потреба усебічно забезпечити захист інтересів держави Україна та стабільність конституційного правопорядку, й виходить із того, що неперервність виконання прокуратурою визначених Конституцією України функцій є важливою передумовою належного функціонування держави в умовах воєнного стану.

Конституційний Суд України також вважає за доцільне не поширювати дію цього Рішення на правовідносини щодо представництва прокурором інтересів держави в суді, які виникли під час чинності окремих приписів абзацу першого частини третьої статті 23 Закону та продовжують існувати після втрати ними чинності.

Ураховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 151<sup>1</sup>, 151<sup>2</sup>, 152, 153 Конституції України, на підставі статей 7, 32, 36, 65, 67, 74, 84, 88, 89, 91, 92, 94, 97 Закону України „Про Конституційний Суд України“

### **Конституційний Суд України**

#### **у х в а л и в:**

1. Визнати такими, що відповідають Конституції України (є конституційними), абзаци перший, другий, третій частини четвертої статті 23 Закону України „Про прокуратуру“ від 14 жовтня 2014 року № 1697–VII зі змінами.

2. Визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), окремі приписи абзацу першого частини третьої статті 23 Закону України „Про прокуратуру“ від 14 жовтня 2014 року № 1697–VII зі змінами в тім, що вони надають прокуророві можливість здійснювати представництво інтересів держави в суді у зв'язку з нездійсненням

або неналежним здійсненням захисту цих інтересів органом державної влади, органом місцевого самоврядування чи іншим суб'єктом владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження.

3. Окремі приписи абзацу першого частини третьої статті 23 Закону України „Про прокуратуру“ від 14 жовтня 2014 року № 1697–VII зі змінами, визнані неконституційними, втрачають чинність із 1 січня 2027 року.

4. Рішення Конституційного Суду України не поширюється на правовідносини щодо представництва прокурором інтересів держави в суді, які виникли під час чинності окремих приписів абзацу першого частини третьої статті 23 Закону України „Про прокуратуру“ від 14 жовтня 2014 року № 1697–VII зі змінами, визнаних неконституційними, та продовжують існувати після втрати ними чинності.

5. Рішення Конституційного Суду України є обов'язковим, остаточним та таким, що не може бути оскаржено.

Рішення Конституційного Суду України підлягає опублікуванню у „Віснику Конституційного Суду України“.



**ДРУГИЙ СЕНАТ  
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**