

УДК 343.163

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.89.4.7>

ТЕНДЕНЦІЇ ФУНКЦІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ ПРОКУРАТУРИ В УКРАЇНІ ПОЗА МЕЖАМИ СФЕРИ КРИМІНАЛЬНОЇ ЮСТИЦІЇ: У ПОШУКАХ ДОКТРИНАЛЬНИХ ОРІЄНТИРІВ

Стефанчук М.М.,

*докторка юридичних наук, професорка,
професорка кафедри юстиції
Навчально-наукового інституту права
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка
ORCID: 0000-0002-6239-9091
e-mail: stefmar@knu.ua*

Легких К.В.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри юстиції
Навчально-наукового інституту права
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка
ORCID: 0000-0002-8877-4312
e-mail: Kyrylo.legkikh@knu.ua*

Стефанчук М.М., Легких К.В. Тенденції функціонального розвитку інституту прокуратури в Україні поза межами сфери кримінальної юстиції: у пошуках доктринальних орієнтирів.

У статті здійснено спробу пошуку доктринальних орієнтирів та виокремлення тенденцій функціонального розвитку інституту прокуратури поза межами сфери кримінальної юстиції. Встановлено, що правова доктрина, як узгоджена система концептуальних поглядів, що містяться, зокрема, у програмних документах політичного характеру, які ідентифікують проблемні аспекти та визначають стратегічні перспективи правового розвитку держави, формує концептуальну основу для нормотворчої діяльності.

Констатовано, що одним із важливих концептуальних документів у сфері реформування системи правосуддя в Україні є стратегія розвитку цієї системи, яка, серед іншого, містить питання, що визначають тенденції розвитку не лише судової влади, а й прокуратури та адвокатури, як суміжних правових інститутів, що сприяють здійсненню судами правосуддя. Аргументовано, що зміна концептуального підходу до розуміння функцій прокуратури в Україні на сучасному етапі державотворення набуває ознак експліцитності, зокрема, крізь призму інтерпретаційних висновків Конституційного Суду України, як проекції конституційної доктрини, що набуває особливої ваги у формуванні актуальних тенденцій зміни правового статусу прокуратури в системі органів державної влади у цілому, а також її функціонального спрямування, зокрема поза межами сфери кримінальної юстиції.

Обґрунтовано формування таких тенденцій функціонального розвитку інституту прокуратури в Україні поза межами сфери кримінальної юстиції: залишення поза реформаційною увагою потреб в удосконаленні законодавчого унормування та посиленні ефективності повноважень прокуратури поза межами сфери кримінальної юстиції; відступу від принципу субсидіарності прокурорського представництва як однієї із засад, якій має відповідати діяльність служб публічного обвинувачення у разі, якщо вони наділяються повноваженнями поза межами сфери кримінальної юстиції; усунення дефектів законодавчої регламентації представницької функції прокуратури шляхом використання можливостей інституту конституційної скарги.

Виокремлено перспективні напрями подальших наукових розвідок у сфері досліджуваних питань з метою напрацювання всебічного та системного концептуального підходу при доктринальному обґрунтуванні функціональних тенденцій розвитку інституту прокуратури в Україні у програмних документах стратегічного характеру, формування одноманітного та усталеного підходу до розуміння правової природи діяльності прокуратури поза межами сфери кримінальної юстиції.

Ключові слова: прокуратура, прокурор, функції прокуратури поза межами сфери кримінальної юстиції, правова доктрина, представництво інтересів держави в суді, система правосуддя, стратегія розвитку, конституційна доктрина, конституційна скарга.

Stefanchuk M.M., Legkykh K.V. Trends in the functional development of the Public Prosecutor's Office in Ukraine outside the criminal justice system: in search of doctrinal guidelines.

This study attempts to find doctrinal guidelines and identify trends in the functional development of the Public Prosecutor's Office outside the criminal justice system. It is established that legal doctrine, as a coherent system of conceptual views contained, in particular, in policy documents of a political nature which identify problematic aspects and determine the strategic prospects for the legal development of the State, forms the conceptual basis for rulemaking.

It is stated that one of the important conceptual documents in the field of reforming the justice system in Ukraine is the Strategy for the Development of this system, which, among other things, contains issues that determine the trends in the development of not only the Judiciary, but also the Prosecution and the Bar as related legal institutions that facilitate the delivery of justice by the courts. It is argued that the change in the conceptual approach to understanding the functions of the Public Prosecutor's Office in Ukraine at the present stage of state-building is becoming explicit, in particular, through the prism of interpretative opinions of the Constitutional Court of Ukraine as a projection of constitutional doctrine, which is of particular importance for the formation of current trends in the legal status of the Public Prosecutor's Office in the system of public authorities in general, as well as its functional direction, in particular, outside the criminal justice sphere.

It is proved that the following trends in the functional development of the Public Prosecutor's Office in Ukraine outside the criminal justice system are formed: leaving out of the reform attention the needs for improving legislative regulation and enhancing the effectiveness of the Public Prosecutor's Office powers outside the criminal justice system; deviation from the principle of subsidiarity of prosecutorial representation as one of the principles which should be followed by the public prosecution services if they are vested with powers outside the criminal justice system; elimination of shortcomings in the legislative regulation of the representative function of the Public Prosecutor's Office by using the possibilities of the institution of constitutional complaint.

Promising areas for further scientific research in the area of the issues under study are identified with a view to developing a comprehensive and systematic conceptual approach to the doctrinal substantiation of functional trends in the development of the Public Prosecutor's Office in Ukraine in strategic program documents, and to forming a uniform and well-established approach to understanding the legal nature of the Public Prosecutor's Office's activities outside the criminal justice system.

Key words: Public Prosecutor's Office, prosecutor, functions of the Public Prosecutor's Office outside the criminal justice system, legal doctrine, representation of the State's interests in court, justice system, development strategy, constitutional doctrine, constitutional complaint.

Постановка проблеми. У науковій юридичній літературі вкрай важко зустріти наукове дослідження, присвячене різним аспектам організації та діяльності прокуратури, яке б залишило поза увагою історію становлення та розвитку цієї інституції, а також тієї нормативно-правової бази, якою цей розвиток опосередковувався у межах окреслених предметів досліджень. Ба більше, окремі праці мають безпосереднім предметом дослідження інститут «становлення правового регулювання органів прокуратури в Україні» [1], що набуває особливої актуальності з ухваленням Закону України «Про правотворчу діяльність», яким запроваджено порядок здійснення моніторингу наукових результатів у захищених дисертаціях на здобуття ступеня або наукового ступеня у сфері права для врахування їх у правотворчій діяльності.

З іншого боку, невід'ємним складником актуальних експертних досліджень, присвячених реформуванню прокуратури у пошуках способів та засобів підвищення ефективності її функціонування [2; 3; 4], є правовий аналіз профільного законодавства та релевантних законопроектних

ініціатив з питань перспективного реформування цієї інституції. Такі дослідження спрямовані, серед іншого, і на формування єдиної наукової концепції розвитку законодавства України з питань організації та діяльності прокуратури, яка покликана забезпечити пріоритети правотворчої діяльності, що в умовах сучасного сьогодення опосередковані векторами національної безпеки та оборони, євроінтеграційного розвитку Української держави, відбудови України як демократичної правової держави. За таких обставин особливої ваги набуває формування єдиної наукової концепції розвитку законодавства України з питань організації та діяльності прокуратури в Україні, висвітлення її доктринального підґрунтя у цілому та виокремлення актуальних тенденцій її функціонального розвитку поза межами сфери кримінальної юстиції, зокрема.

Стан опрацювання проблематики. Проблема діяльності органів прокуратури неодноразово ставала предметом наукових дискусій багатьох науковців, які досліджували процеси реформування органів прокуратури, серед яких: В.М. Бабкова, С.В. Банах, Є.М. Блажівський, О.В. Драган, Ю.М. Дьомін, В.О. Гринюк, Л.Р. Грицаєнко, Ю.М. Грошевий, Л.М. Давиденко, В.В. Долежан, П.М. Каркач, В.В. Карпунцов, І.М. Козьяков, М.В. Косюта, А.В. Лапкін, О.М. Литвак, І.Є. Марочкін, Л.М. Москвич, М.І. Мичко, В.Т. Нор, М.А. Погорецький, Г.П. Середа, В.В. Сухонос, Ю.А. Чаплинська та інші. Питання модернізації органів прокуратури в Україні, зокрема в умовах європейської інтеграції були безпосереднім предметом наукових досліджень В.А. Миколенка, С.В. Подкопаєва, С.К. Іонушаса, а також інших дослідників. Зазначені вчені зробили вагомий внесок у формування наукових засад організації та діяльності органів прокуратури в Україні, водночас сучасні виклики системи правосуддя в Україні зумовлюють перманентну наукову дискусію стосовно функціональних тенденцій перспективного розвитку інституту прокуратури, їхньої доктринальної обумовленості та обґрунтованості, а також внесення пропозицій щодо подальшого розвитку цього інституту.

Мета дослідження полягає у виокремленні та аргументуванні доктринальних орієнтирів, що формують актуальні тенденції функціонального розвитку інституту прокуратури в Україні поза межами сфери кримінальної юстиції.

Виклад основного матеріалу.

Правова доктрина як концептуальна основа нормотворчої діяльності у сфері функціонування прокуратури в Україні

У процесі формування єдиної наукової концепції законодавства України з питань функціонального розвитку прокуратури важливого значення набуває виокремлення правової доктрини у цій сфері. Свідомо уникаючи розлогого висвітлення наукового дискурсу стосовно підходів до визначення цієї категорії зауважимо лише на тому, що вона не є новою для правничої науки, позаяк їй присвячено значну кількість наукових досліджень, зокрема й на сучасному етапі розвитку Української державності [5; 6; 7; 8], що, втім, не сприяло утвердженню одноманітного бачення щодо її сутності. Ба більше, у науковій юридичній літературі зазначається про те, що найбільша кількість спекуляцій в юридичній літературі пов'язана саме із посиланням на категорію «правова доктрина» [9, с. 297]. У цьому контексті варто також погодитися із твердженням про плюралізм правових доктрин, який, з огляду на загальновідомий історичний плюралізм праворозуміння, є і, вочевидь, залишатиметься цілком нездоланим [8, с.31]. Водночас для цілей цієї наукової розвідки методологічно важливою є спроба виокремлення доктринальних орієнтирів, які визначають розвиток законодавства України про прокуратуру в сучасній експертній дискусії.

У розвиток цієї ідеї слід зауважити, що у науковій юридичній літературі категорію «правова доктрина» пропонують розуміти як «... цілісну, логічно узгоджену, динамічну систему світоглядно-концептуальних поглядів загального, настановчо-спрямовуючого характеру щодо такої людської життєдіяльності, поняття про яку позначається терміном «правова» [8, с. 31], а також як «... зумовлену характером політико-правової культури суспільства систему ідей та наукових поглядів на право, актуальні напрями розвитку правової системи, які визнаються юридичною спільнотою, є концептуальною основою нормотворчої, правозастосовної, правотлумачної діяльності» [10, с. 72].

Прагматична цінність цих наукових розвідок, на наше бачення, полягає, зокрема у визнанні правової доктрини логічно узгодженою системою концептуальних поглядів, які повинні формувати *концептуальну основу для нормотворчої діяльності*. З цих же міркувань привертає увагу наукове бачення, за яким правову доктрину визначають як «... об'єктивно обумовлену, стійку систему поглядів на право та пов'язаних з нею правових явищ, що отримали визнання через вті-

лення її положень в програмних документах політичного характеру, нормативно-правових актах, договірних та звичасвих нормах, рішеннях органів державних влади» [11, с. 182].

Таким чином, правова доктрина, як стійка система поглядів на право, може бути втілена, зокрема у програмних документах політичного характеру, що визначають стратегічні перспективи правового розвитку держави у цілому та у розрізі окремих галузей, в яких міститься обґрунтування важливих проблем права та визначаються перспективні шляхи їхнього вирішення. Крізь призму предмета цього дослідження варто зупинитися на виокремленні таких програмних документів, в яких міститься обґрунтування актуальних питань організації та функціонування прокуратури в Україні, та визначаються стратегічні напрями реформування цієї інституції.

Стратегія розвитку системи правосуддя як концептуальна проєкція правової доктрини з питань функціонування прокуратури в Україні

Одним із важливих концептуальних документів, в очікуванні якого перебуває правнича спільнота, як вітчизняна, так і міжнародна [12], є анонсована чергова Стратегія розвитку системи правосуддя, яку в експертному середовищі пропонують позиціонувати як єдиний документ влади у сфері реформування системи правосуддя на сучасному етапі її становлення та розвитку [13]. Один із визначальних блоків цієї Стратегії вже традиційно буде стосуватися питань розвитку судової влади, прокуратури та адвокатури, як суміжних правових інститутів, що сприяють здійсненню судами правосуддя. Для розробки цього документу її автори використали ті вимоги, які висуваються Україні при вступі до Європейського Союзу (далі – ЄС), а також інформацію з Тіньового звіту до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році в межах Пакету розширення ЄС, підготовлений коаліцією громадських організацій на чолі з Лабораторією законодавчих ініціатив [4].

З цього приводу слід зазначити, що один із розділів згаданого вище Тіньового звіту присвячений експертному аналізу реформи інституту прокуратури як елементу системи правосуддя в Україні, за результатами якого експерти зауважили про проблеми, які, на їхню думку, не були розв'язані жодною з останніх реформ прокуратури, серед яких у функціональному аспекті було виокремлено питання реалізації прокурором конституційних функцій, що обмежувалися б системою кримінальної юстиції [4, с. 119]. Іншими словами, наділення прокурора повноваженнями поза межами сфери кримінальної юстиції було охарактеризовано як проблему, що потребує комплексного вирішення.

У цьому контексті варто нагадати, що однією із конституційних функцій прокуратури, яка визначає повноваження прокурора у цій сфері, є функція представництва інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом (п. 3 ч. 1 ст. 131-1 Конституції України). Попри те, що у представленому звіті ця функція прокуратури не піддавалась предметному експертному аналізу, водночас особливості її правової природи та сфера, в якій вона реалізується, дає підстави за таких обставин піддати сумніву доцільність її реалізації прокуратурою за умови виокремлення такої проблеми як наділення прокуратури функціями поза межами сфери кримінальної юстиції. Одним із документів в обґрунтування цієї позиції було зазначено Рекомендацію ПАРЄ 1604 (2003)¹ «Про роль служби публічних обвинувачів в демократичному суспільстві, заснованому на верховенстві права» від 27 травня 2003 року [14], у якій вказана європейська інституція зауважила про стурбованість, яку викликає в неї здійснення прокурорами функцій, які не відносяться до сфери кримінальної юстиції. Водночас у цьому документі містились, передусім, рекомендації ПАРЄ Комітету міністрів Ради Європи (далі – КМ РЄ) доручити відповідним органам проведення детального дослідження з метою підготовки рекомендації державам-членам РЄ щодо тих аспектів ролі прокурора, які не були розглянуті в її попередній Рекомендації Rec(2000)19, що стосувалась ролі прокурора у сфері кримінальної юстиції [15]. Виходячи із принципу необхідності висвітлити позицію й іншої сторони, слід зауважити, що КМ РЄ у відповіді на Рекомендацію ПАРЄ 1604 (2003) сформулював позицію, в якій зауважив, що не вбачає причин, які б перешкоджали прокурорам здійснювати певні функції поза межами системи кримінального правосуддя, як це має місце в багатьох правових системах [16].

Таким чином, міжнародна спільнота визнає важливість ролі прокуратури також і поза сферою кримінальної юстиції. Одним із основних міжнародних документів, у якому було визначено загальні принципи для держав-учасниць щодо ролі публічних обвинувачів поза сферою кримінальної юстиції, є Рекомендація CM/Rec (2012)11 [17], яка може бути охарактеризована як така, що має засадничий характер для держав-учасниць при визначенні на рівні національного

законодавства функціонального навантаження прокуратури поза межами сфери кримінальної юстиції.

Крім того, слід додати, що попередні реформаційні документи концептуального характеру в досліджуваній сфері не містили положень про наміри перспективного позбавлення прокуратури функцій поза межами сфери кримінальної юстиції, радше мова йшла про наміри подальшої оптимізації повноважень прокуратури та обмеження сфери їх застосування відповідно до рекомендацій Ради Європи. Ба більше, в експертному середовищі пропонуються також варіанти концептуального розширення обсягу представницької функції прокуратури [2, с. 166], а статистичні показники діяльності прокурорів у цій сфері свідчать радше про суспільну потребу в таких повноваженнях прокурора на сучасному етапі розвитку Української державності [18].

Вищевказане дає привід стверджувати про потребу напрацювання всебічного та системного концептуального підходу при доктринальному обґрунтуванні функціональних тенденцій розвитку інституту прокуратури в Україні. У цьому контексті вважаємо за доцільне у черговій Стратегії розвитку системи правосуддя в Україні у межах такого стратегічного напрямку розвитку прокуратури, як чітке визначення змісту та механізмів реалізації її конституційних функцій, окреслити потребу у посиленні ефективності реалізації, у тому числі, і функції представництва інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом, яка, з огляду на вади її законодавчої регламентації, потребує не лише посилення ефективності її реалізації, а й у цілому удосконалення її законодавчого унормування, що зумовлює, як мінімум, згадки про цю функцію у документі такого спрямування як Стратегія розвитку системи правосуддя.

В обґрунтування тези про потребу удосконалення законодавчого унормування представницької функції прокуратури слід зауважити про зміну концептуального підходу до розуміння функцій прокуратури в Україні, що на сучасному етапі державотворення набуває ознак експліцитності, зокрема, крізь призму інтерпретаційних висновків Конституційного Суду України (далі – КСУ). Такі висновки набувають особливої ваги у формуванні актуальних тенденцій зміни правового статусу прокуратури в системі органів державної влади у цілому, а також її функціонального спрямування, зокрема поза межами сфери кримінальної юстиції, а тому потребують окремої уваги.

Інтерпретаційні висновки Конституційного Суду України як проєкція офіційної конституційної доктрини у сфері функціонування прокуратури

У науковій юридичній літературі зазначається про те, що «доктрина» в у своєму значенні як системи поглядів, «... якщо вона сформована Конституційним Судом, цілком може набувати ролі офіційної» [19, с. 57]. За таких обставин інтерпретаційні висновки цього органу конституційної юстиції мають вагоме значення і у формуванні тенденцій функціонального розвитку прокуратури в Україні, формуючи їхнє офіційне доктринальне підґрунтя.

Так, характеризуючи функції й місце прокуратури в системі органів державної влади, а також статус прокурора за результатами конституційної реформи щодо правосуддя 2016 року, КСУ в одному із своїх нещодавніх рішень зауважив, що «... за новим українським конституційним правопорядком прокуратуру як інститут, що виконує функцію кримінального переслідування, структурно вмонтовано в загальну систему правосуддя» (третє речення абз. 1 підпункту 2.3 п. 2 мотивувальної частини) [20]. За таких обставин ефективність реалізації функції правосуддя, серед іншого, опосередкована ефективністю реалізації прокуратурою своїх конституційних функцій, що обумовлюється, зокрема належною законодавчою регламентацією, якій має бути властива правова визначеність та концептуальна одноманітність розуміння. Стосовно останнього слід зауважити, що саме представницька функція прокуратури зумовлює в експертному середовищі різне концептуальне розуміння правової природи діяльності прокуратури в Україні поза межами сфери кримінальної юстиції.

Так, в одному із нещодавніх рішень КСУ було констатовано неможливість дублювання функцій прокуратури іншими державними органами, оскільки протилежно могло б призвести до зміни конституційного визначеного механізму здійснення державної влади її окремими органами або вплинути на обсяг їхніх конституційних повноважень [21]. Саме таку правову позицію сформував КСУ, визнавши неконституційними положення п. 13 ч. 1 ст. 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», згідно з якими Національному антикорупційному бюро України, який наділений статусом центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, надавалось право за наявності підстав, передбачених законом, подавати до суду позови про визнання недійсними угод в порядку, встановленому законодавством України. Після втрати чинності цього законодавчого положення НАБУ було наділено повноваженнями вносити подання прокурору про

звернення до суду з метою визнання недійсним правочину за наявності підстав, передбачених законом, а також право бути залученим за своєю заявою до таких справ як третя особа, яка не заявляє самостійних вимог щодо предмета спору (п. 13-1 ч. 1 ст. 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України»).

Примітно, що правова позиція КСУ у цій справі не отримала абсолютної підтримки усього складу суддів, зокрема суддя КСУ О. Первомайський, на нашу думку, цілком слушно зауважив про помилковість у розумінні КСУ інституту делегування повноважень та неправильне тлумачення конституційних приписів щодо повноважень і функцій прокуратури, яке призвело у цьому рішенні до помилкового припущення КСУ про наявність винятково у органів прокуратури такого конституційного повноваження, як звернення до суду з позовами, що нібито було безпідставно делеговане Національному антикорупційному бюро України [22]. Водночас слід зауважити, що такому припущенню КСУ про наявність винятково у органів прокуратури конституційного повноваження на представництво інтересів держави в суді, зокрема, могли сприяти законодавчі положення, якими прокурорів безпосередньо було наділено повноваженнями звертатися до суду з позовами про визнання необґрунтованими активі та їх стягнення в дохід держави (ст. 290 Цивільного процесуального кодексу України), що дає привід, з певною вірогідністю, стверджувати про формування концептуальної тенденції відступу від принципу субсидіарності прокурорського представництва як однієї із засад, якій має відповідати діяльність служб публічного обвинувачення у разі, якщо вони наділяються повноваженнями поза межами сфери кримінальної юстиції.

Із унормуванням актуального формулювання цієї конституційної функції прокуратури за наслідками змін до Конституції щодо правосуддя у 2016 році визначальним елементом складу об'єкту прокурорського представництва стали, так звані, «виключні випадки» представництва прокурором інтересів держави в суді. У законодавстві відсутнє як визначення цієї правової категорії, так і перелік таких випадків: орієнтовний чи вичерпний. Така правова невизначеність проковує проблеми у практиці правозастосування, зокрема стає предметом запиту, що формується у конституційних скаргах заінтересованих суб'єктів з цього приводу. Так, на розгляді КСУ перебуває конституційна скарга [23] щодо відповідності ст. 131-1 Конституції України низки приписів ст. 23 Закону України «Про прокуратуру». У цій конституційній скарзі зауважується на тому, що Закон не містить визначення категорії «виключні випадки», що створює, на думку суб'єкта права на конституційну скаргу, ситуацію правової невизначеності, та дає привід стверджувати, що оспорювані приписи Закону суперечать ст. 131-1 Конституції України та порушують принцип верховенства права. Таке твердження, на наш погляд, свідчить про надмірно буквальне тлумачення оскаржуваних приписів Закону, які мають бути проаналізовані з урахуванням загального правового контексту [24] з тим аби не унеможливити субсидіарний захист прокуратурою інтересів держави у цілому. При цьому, спосіб конституційного унормування виключних випадків реалізації прокуратурою функції представництва інтересів держави в суді, на нашу думку, свідчить про те, що законодавець не має наміру обмежити їх законодавче закріплення межами конкретного спеціального закону і не виключає можливості їх закріплення у нормах інших законів, що видається таким, що відповідає потребам сьогодення, оскільки перелік цих випадків не може бути визначений заздалегідь, а повинен визначатися ситуативно, відповідно до потребуючих захисту інтересів в конкретний історичний період [25], про що свідчать нещодавні зміни до переліку законодавчо визначених випадків, в яких не допускається здійснення прокурором інтересів держави в суді шляхом виключення з нього правових відносин у сфері діяльності релігійних організацій [26], що обумовлено потребою підсилення засобами прокурорського представництва механізму захисту інтересів держави у цій сфері на сучасному етапі.

Вищевикладене дає привід виокремити *тенденцію усунення дефектів законодавчої регламентації представницької функції прокуратури шляхом використання можливостей правового інституту конституційної скарги за відсутності безпосереднього законодавчого унормування усунення таких дефектів, зокрема, шляхом приведення положень Закону України «Про прокуратуру», в частині визначення функцій прокуратури, у відповідність до Конституції України, а також забезпечення правової визначеності низки категорій, що визначають обсяг повноважень прокуратури як у сфері кримінальної юстиції, так і поза межами цієї сфери.*

Висновки. Правова доктрина, як узгоджена система концептуальних поглядів, що містяться, зокрема, у програмних документах політичного характеру, які ідентифікують проблемні аспекти та визначають стратегічні перспективи правового розвитку держави, формує концептуальну

основу для нормотворчої діяльності. Одним із важливих концептуальних документів у сфері реформування системи правосуддя в Україні є Стратегія розвитку цієї системи, яка, серед іншого, містить питання, що визначають тенденції розвитку не лише судової влади, а й прокуратури та адвокатури, як суміжних правових інститутів, що сприяють здійсненню судами правосуддя. Правовий аналіз експертних висновків, що, серед іншого, сформували концептуальну основу цього стратегічного документу, дає підстави дійти висновків про формування *тенденції залишення поза реформаційною увагою потреб в удосконаленні законодавчого унормування та посиленні ефективності повноважень прокуратури поза межами сфери кримінальної юстиції*, що зумовлює потребу напрацювання всебічного та системного концептуального підходу при доктринальному обґрунтуванні функціональних тенденцій розвитку інституту прокуратури в Україні. У цьому контексті вважаємо за доцільне у черговій Стратегії розвитку системи правосуддя в Україні окреслити потребу у посиленні ефективності реалізації, у тому числі, і функції представництва інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом, яка, з огляду на вади її законодавчої регламентації, потребує не лише посилення ефективності її реалізації, а й у цілому удосконалення її законодавчого унормування.

Зміна концептуального підходу до розуміння функцій прокуратури в Україні на сучасному етапі державотворення набуває ознак експліцитності, зокрема, крізь призму інтерпретаційних висновків КСУ, як проєкції конституційної доктрини, що набуває особливої ваги у формуванні актуальних тенденцій зміни правового статусу прокуратури в системі органів державної влади у цілому, а також її функціонального спрямування, зокрема поза межами сфери кримінальної юстиції. З-поміж іншого вбачається формування концептуальної *тенденції відступу від принципу субсидіарності прокурорського представництва як однієї із засад, якій має відповідати діяльність служб публічного обвинувачення у разі, якщо вони наділяються повноваженнями поза межами сфери кримінальної юстиції*, що не сприяє формуванню одноманітного та усталеного підходу до розуміння правової природи діяльності прокуратури у цій сфері та не у повній мірі узгоджується із релевантними міжнародними стандартами такої діяльності.

Реалізація права на ефективний засіб юридичного захисту шляхом використання можливостей інституту конституційної скарги створює передумови для виокремлення *тенденції усунення дефектів законодавчої регламентації представницької функції прокуратури шляхом використання можливостей цього правового інституту за відсутності безпосереднього законодавчого унормування усунення таких дефектів, зокрема, шляхом приведення положень Закону України «Про прокуратуру», в частині визначення функцій прокуратури, у відповідність до Конституції України, а також забезпечення правової визначеності низки категорій, що визначають обсяг повноважень прокуратури як у сфері кримінальної юстиції, так і поза межами цієї сфери*.

Окреслені доктринальні орієнтири та виокремлені тенденції функціонального розвитку інституту прокуратури в Україні поза межами сфери кримінальної юстиції, на наше бачення, можуть визначати перспективні напрями подальших наукових розвідок у сфері досліджуваних питань.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Бортун М.І. Становлення правового регулювання органів прокуратури: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2015. 199 с.
2. Хавронюк М., Крапівін Є., Писаренко Д. Оцінка державної політики у сфері реформування прокуратури України протягом 2014-2023 років /за заг. ред. М.І. Хавронюка, 2023 р. 200 с.
3. Ukraine 2023 Report SWD (2023) 699 final. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf (дата звернення: 10.06.2025).
4. Тіньовий звіт до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році. URL: https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2024/09/ali_shadowreport_chapter23.pdf (дата звернення: 10.06.2025).
5. Ющик О. Юридична доктрина України: актуальність і науково-методологічні основи. *Право України*. 2021. № 2. С. 13–28.
6. Панов М. Правова доктрина та її значення для практики правотворення, правозастосування і розвитку юридичної науки: методологічні аспекти дослідження. *Право України*. 2022 № 1. С. 9-22.

7. Теплюк М., Ющик О. Юридична доктрина України: до визначення поняття. *Право України*. 2022. № 10. С. 59–69.
8. Рабінович П., Рабінович С., Панкевич О. Правова доктрина крізь призму праворозуміння, правотворення та правозастосування. *Право України*. 2023 № 3. С. 18–33.
9. Полянський Є.Ю. Правова доктрина як базисна концепція права: природа, структура, значення. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2015. Т. 17. С. 297–313.
10. Семеніхін І.В. Правова доктрина: загальнотеоретичний аналіз. / наук. ред. О.В. Петришин. Харків: Юрайт, 2012. 88 с.
11. Кармаліта М.В. Правова доктрина – джерело (форма) права: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2011. 199 с.
12. Ukraine 2024 Report SWD (2024) 699 final. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1_en?filename=Ukraine%20Report%202024.pdf (дата звернення: 10.06.2025).
13. Стратегія розвитку правосуддя 2025-2030 стане єдиним документом реформування правосуддя – Мудра. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-polytics/3921385-strategia-rozvitku-pravosudda-20252030-stane-edinim-dokumentom-reformuvanna-pravosudda-mudra.html> (дата звернення: 10.06.2025).
14. Role of the Public Prosecutor’s Office in a Democratic Society Governed by the Rule of Law. Rec. 1604(2003). URL: <https://pace.coe.int/en/files/17109> (дата звернення: 10.06.2025).
15. Recommendation Rec (2000)19 of the Committee of Ministers to Member States on the Role of Public Prosecution in the Criminal Justice System, adopted by the Committee of Ministers on 6 October 2000 at the 724th meeting of the Ministers’ Deputies. URL: <https://rm.coe.int/16804be55a> (дата звернення: 10.06.2025).
16. CM/AS (2004) Rec 1604 final 6 February 2004 Role of the Public Prosecutor’s Office in a Democratic Society Governed by the Rule of Law – Parliamentary Assembly Recommendation 1604 (2003) (Reply adopted by the Committee of Ministers on 4 February 2004 at the 870th meeting of the Ministers’ Deputies) URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=114263&Site=COE> (дата звернення: 10.06.2025).
17. Recommendation CM/Rec (2012)11 of the Committee of Ministers to Member States on the Role of Public Prosecutors Outside the Criminal Justice System, adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 19 September 2012 at the 1151st meeting of the Ministers’ Deputies and Explanatory Memorandum. URL: <https://rm.coe.int/16807096c5> (дата звернення: 10.06.2025).
18. Стефанчук М. Функції прокуратури поза межами сфери кримінальної юстиції: суспільна потреба чи концептуальне непорозуміння? *Сучасні виклики та актуальні проблеми судової реформи в Україні*: Матеріали VIII Міжнар. наук.-практ. конф. (31 жовтня 2024 р., Чернівці). Чернівці, 2024. С. 390–396.
19. Барабаш Ю., Бориславська О. Конституційна юриспруденція (офіційна конституційна доктрина) в Україні: проблеми становлення. *Право України*. 2023. № 7. С. 53–69.
20. У справі за конституційною скаргою громадянки України Левченко Ольги Миколаївни щодо відповідності Конституції України (конституційності) припису пункту 5 розділу III «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» від 2 березня 2015 року № 213-VIII: Рішення Конституційного Суду України від 18.06.2020 № 5-р(II)/2020. Справа № 3-189/2018(1819/18). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va05p710-20#Text> (дата звернення: 10.06.2025).
21. 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»: Рішення КСУ від 05.06.2019 р. № 4-р(II)/2019. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/4_p2_2019.pdf (дата звернення: 10.06.2025).
22. Окрема думка судді Первомайського О. О. стосовно Рішення № 4-р (II)/2019. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/4_p2_2019_1.pdf (дата звернення: 10.06.2025).
23. Конституційна скарга ТОВ «Рейнір Бізнес Груп» від 22.02.2024 № 16/59 щодо відповідності статті 131-1 Конституції України приписів абзацу першого частини третьої, абзаців

- першого, другого, третього частини четвертої статті 23 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697–VI. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/16_592024.pdf (дата звернення: 10.06.2025).
24. Стефанчук М.М. Представництво інтересів держави в суді як функція прокуратури: особливості законодавчої регламентації. *Правова держава*. 2024. № 55. С. 52–65.
 25. Стефанчук М.М. Категорія «виключні випадки» в контексті реалізації прокуратурою України функції представництва. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2016. № 4. С. 36–42.
 26. Про захист конституційного ладу у сфері діяльності релігійних організацій: Закон України від 20.08.2024 року № 3894-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3894-20#Text> (дата звернення: 10.06.2025).