

**ПРОЦЕСУАЛЬНІ ВІДНОСИНИ ПРОКУРОРА ЗІ СЛІДЧИМ:  
ВІДПОВІДНІСТЬ УКРАЇНСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА  
РЕКОМЕНДАЦІЇ R (2000) 19 КОМІТЕТУ МІНІСТРІВ РАДИ ЄВРОПИ**

**PROCEDURAL RELATIONSHIPS BETWEEN THE PROSECUTOR  
AND THE INVESTIGATOR: COMPLIANCE OF UKRAINIAN LEGISLATION  
WITH RECOMMENDATION R (2000) 19 OF THE COMMITTEE  
OF MINISTERS OF THE COUNCIL OF EUROPE**

**Гнатюк А.Ю.,**

*здобувач кафедри кримінального процесу  
Донецького юридичного інституту МВС України*

У статті розглянута проблема відповідності міжнародним стандартам регламентації у вітчизняному процесуальному законодавстві відносин між прокурором і слідчим. Підтверджена відповідність українського кримінального процесуального законодавства Рекомендації R (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи в частині відносин прокурора зі слідчим. Зроблено висновок про те, що Україна належить до числа держав, де «поліція» (слідчі) підпорядкована органам прокуратури, чи тих, де розслідування провадяться особисто або під наглядом чи процесуальним керівництвом прокурора.

**Ключові слова:** прокурор, слідчий, відносини, досудове розслідування, керівництво, доручення.

В статье рассмотрена проблема соответствия международным стандартам регламентации в отечественном процессуальном законодательстве отношений между прокурором и следователями. Подтверждено соответствие украинского уголовного процессуального законодательства Рекомендации R (2000) 19 Комитета Министров Совета Европы в части отношений прокурора со следователями. Сделан вывод о том, что Украина принадлежит к числу государств, где «полиция» (следователи) подчинена органам прокуратуры, или тех, где расследование производится лично или под наблюдением, или процессуальным руководством прокурора.

**Ключевые слова:** прокурор, следователь, отношения, досудебное расследование, руководство, поручения.

The problem of domestic procedural legislative regulation's compliance with international standards in the scope of relationships between the prosecutor and the investigator has been considered in the article. The compliance of Ukrainian criminal procedural legislation with Recommendation R (2000) 19 of the Committee of Ministers of the Council of Europe in the scope of relationships between the prosecutor and the investigator has been confirmed. It has been concluded that Ukraine belongs to the countries where the «police» (investigators) is subject to the Prosecutor's Office, or those where investigations are conducted personally or supervised either procedurally guided by the prosecutor.

**Key words:** prosecutor, investigator, relationships, pre-trial investigation, guidance, order.

**Актуальність теми.** Ухвалення і впровадження у дію нового Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК) стало важливим кроком у наближенні вітчизняного процесуального законодавства до міжнародних стандартів кримінального провадження, у тому числі і в частині регламентації відносин між прокурором і слідчим. Однак, зважаючи на доволі стислі строки підготовки, ухвалення у парламенті і впровадження у дію КПК 2012 р., окремі питання відповідності його Рекомендаціям Кабінету Міністрів Ради Європи могли бути випущені з поля зору. Тому існує потреба з'ясувати ці питання і у разі потреби надати відповідні рекомендації щодо приведення національного процесуального законодавства у відповідність до зазначених Рекомендацій.

Проблемі визначення відповідності національного законодавства міжнародним стандартам кримінального судочинства присвятили свої роботи такі вітчизняні учені, як О.В. Капліна, Л.М. Лобойко, В.Т. Маляренко, В.Т. Нор, М.А. Погорецький, В.М. Тертишник, О.Г. Шило та ін. Але їхні роботи з цієї

тематики видані переважно в умовах дії КПК 1960 р. Після набрання чинності КПК 2012 р. зазна-

чена тема не була предметом наукових досліджень. У цій статті нами обрано для дослідження частину проблеми, про яку йшлося вище, а саме: визначення відповідності національного законодавства Рекомендаціям Кабінету Міністрів Ради Європи в частині правової регламентації відносин прокурора і слідчого у межах кримінального провадження.

З метою отримання нових знань щодо відповідності регламентації відносин прокурора зі слідчим у КПК 2012 р. Рекомендаціям Кабінету Міністрів Ради Європи у даній статті поставлені такі завдання: 1) проаналізувати КПК 2012 р. і Рекомендацію R (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі служби публічного обвинувачення в системі кримінальної юстиції [1] (далі – Рекомендація R (2000) 19); 2) з'ясувати, наскільки відповідає КПК зазначеній Рекомендації.

**Виклад основного матеріалу.** У Розділі «Відносини між прокурорами та поліцією» Рекомендації R (2000) 19 йдеться про загальні положення щодо відносин прокурора із поліцією (міліцією). – А. Г.), а також про повноваження прокурора у двох характерних для певних держав моделей цих відносин.

Як загальне правило, у п. 21 Рекомендації (2000) 19 зазначено, що державні прокурори повинні піддавати перевірці законність поліцейських розслідувань найпізніше при прийнятті рішення щодо порушення чи продовження кримінального переслідування. При цьому державні прокурори здійснюють і нагляд за дотриманням поліцією прав людини.

П. 22 Рекомендації (2000) 19 визначено, що у тих країнах, де поліція підпорядкована органам прокуратури, або там, де поліцейські розслідування провадяться особисто або під наглядом державного прокурора, державна влада повинна вжити ефективних заходів, які гарантуватимуть прокуророві можливість: 1) *видавати поліції відповідні інструкції* щодо ефективного проведення у життя пріоритетних напрямків протидії злочинності, особливо вирішуючи, якими категоріями справ слід займатися в першу чергу, вибору засобів пошуку доказів, в питаннях кадрового забезпечення, при встановленні строків розслідування, визначенні, яка інформація має бути надана державному прокурору тощо; 2) там, де існують кілька різних поліцейських відомств, *розподіляти справи* відповідно до сфер їхньої компетенції; 3) мірою необхідності *здійснювати оцінку та контроль* виконання виданих інструкцій та дотримання законності; 4) у разі доцільності *вживати або розпоряджатися про вжиття санкцій* за допущені порушення.

Держави, в яких органи поліції незалежні від прокуратури, повинні вжити ефективних заходів, які гарантуватимуть належне дієве співробітництво між державною прокуратурою та поліцією (п. 22 Рекомендації (2000) 19).

До якого різновиду держав, зазначених у пунктах 21 та 22 Рекомендації (2000) 19, належить Україна? Щоб дати правильну відповідь на це запитання, проаналізуємо послідовно, яким чином прокурор в Україні реалізує чотири повноваження, зазначені у п. 21 Рекомендації.

1. Згідно зі ст. 10 Закону України від 5 листопада 1991 р. «Про прокуратуру» [2] і наказом Генерального прокурора України від 16 січня 2013 р. № 1/1Гн «Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції» [3], координація діяльності правоохоронних органів у протидії злочинності визначена як важливий пріоритетний напрям роботи прокуратури. Таку регламентацію статусу прокуратури у частині координації роботи правоохоронних органів (на законодавчому рівні і на рівні відомчих нормативно-правових актів) підтримують і авторитетні вітчизняні вчені [4].

Слід підкреслити, що і в Законі України від 14 жовтня 2014 р. «Про прокуратуру» [5], який набирає чинності з 15 липня 2015 р. [6], для прокурора також передбачена функція координування діяльності державних органів щодо протидії злочинності. Ч. 2 ст. 25 цього законодавчого акту пропонується норма, згідно з якою «Генеральний прокурор України, керівники регіональних та місцевих прокуратур, їх перші заступники та заступники відповідно до розподілу обов'язків, здійснюючи нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативну-

розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, *координують* діяльність правоохоронних органів відповідного рівня у сфері протидії злочинності. *Координаційні* повноваження прокурори здійснюють шляхом проведення спільних нарад, створення міжвідомчих робочих груп, а також проведення узгоджених заходів, здійснення аналітичної діяльності. Порядок організації роботи з координації діяльності правоохоронних органів, взаємодії органів прокуратури із суб'єктами протидії злочинності визначається положенням, що затверджується спільним наказом Генерального прокурора України, керівників інших правоохоронних органів і підлягає реєстрації у Міністерстві юстиції України».

Координація прокурора у протидії злочинності, якщо це відбувається у межах кримінального процесу, є нічим іншим, як проявом функції процесуального керівництва розслідуванням. Саме у зв'язку з цим прокурор має право і зобов'язаний видавати міліції (слідчим) відповідні «інструкції» щодо ефективного проведення у життя пріоритетних напрямків протидії злочинності, особливо при вирішенні питання про те, якими категоріями кримінальних проваджень слід займатися у першу чергу, виборі засобів пошуку фактичних даних, при встановленні строків досудового розслідування і нагляді за дотриманням правила про їхню розумність, визначенні, яка інформація має бути надана прокуророві тощо.

Такі різновиди діяльності прокурора спрямовані на забезпечення ефективності розслідування кримінальних правопорушень. Остання залежить від багатьох чинників. Але у першу чергу ефективність, як рівень досягнення органами досудового розслідування бажаних для прокурора результатів розслідування, залежить все-таки від правильного виконання прокурором функції процесуального керівництва.

Із двадцяти повноважень прокурора, закріплених у ч. 2 ст. 36 КПК, до числа тих, що спрямовані на виконання ним функції процесуального керівництва досудовим провадженням, належать шість: мати повний доступ до матеріалів, документів та інших відомостей, що стосуються досудового розслідування (п. 2); доручати органу досудового розслідування проведення досудового розслідування (п. 3); доручати слідчому, органу досудового розслідування проведення у встановлений прокурором строк слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій або давати вказівки щодо їх проведення чи брати участь у них, а в необхідних випадках – особисто проводити слідчі (розшукові) та процесуальні дії в порядку, визначеному КПК (п. 4); повноваження, передбачені п. п. 5, 8, 9.

2. Повноваження прокурора району щодо розподілу кримінальних проваджень між слідчими різних відомств визначені ч. 9 ст. 216 КПК «Підслідність», у якій зазначено: «Якщо під час досудового розслідування буде встановлено інші злочини, вчинені особою, щодо якої ведеться досудове розслідування, або іншою особою, якщо вони пов'язані із злочинами, вчиненими особою, щодо якої ведеться досудове розслідування, і які не підслідні тому органу, який

здійснює у кримінальному провадженні досудове розслідування, прокурор, який здійснює нагляд за досудовим розслідуванням, у разі неможливості виділення цих матеріалів в окреме провадження своєю постановою визначає підслідність всіх цих злочинів». У КПК 1960 р. прокурор також мав повноваження вилучати від органу дізнання і передавати слідчому будь-яку кримінальну справу, передавати справу від одного органу досудового розслідування іншому, а також від одного слідчого іншому з метою забезпечення найбільш повного і об'єктивного розслідування (п. 9 ч. 1 ст. 227).

3. Прокурор має право здійснювати оцінку та контроль тих вказівок (мовою розглядуваної Рекомендації R (2000) 19 – «інструкцій»), які він дає слідчому. Невиконання вказівок тягне за собою настання негативних для слідчого наслідків, у тому числі і скасування прийнятих ним процесуальних рішень.

Здійснення прокурором оцінки та контролю за дотриманням законності українським законодавцем передбачене на конституційному рівні. Пунктом 3 ст. 121 Конституції України регламентована така функція прокуратури, як нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство. У межах реалізації цієї функції прокурор району має повноваження щодо проведення перевірок законності діяльності у будь-якому кримінальному провадженні, віднесеному законом до його предмету відання. Для цього він, згідно з п. 10 ч. 2 ст. 36 КПК, має право погоджувати або відмовляти у погодженні клопотань слідчого до слідчого судді про проведення слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій у випадках, передбачених КПК, чи самостійно подавати слідчому судді такі клопотання та ін.

4. Прокурор в Україні вправі також вживати самостійно і розпоряджатися про вжиття санкцій за допущені порушення закону. Так, приміром, він має

право застосовувати до порушників (слідчих) кримінальну процесуальну санкцію у вигляді скасування незаконних і необґрунтованих постанов слідчих (п. 7 ч. 2 ст. 36 КПК). Прокурор також уповноважений ініціювати перед керівництвом органу досудового розслідування проведення службових перевірок (дисциплінарних проваджень), наслідком яких може бути притягнення слідчого до дисциплінарної відповідальності. Оскільки цей різновид діяльності прокурора лежить поза кримінальним процесуальним регулюванням, у статті він не розглядається.

До компетенції прокурора належить також початок досудового розслідування у разі, якщо у діях слідчих він вбачає ознаки кримінального правопорушення (п. 1 ч. 2 ст. 36 КПК), пов'язаного із провадженням цими службовими особами у конкретному кримінальному провадженні.

**Висновки.** Здійснений аналіз показує, що усі заходи, передбачені п. 22 Рекомендації (2000) 19, є характерними для прокурора в Україні, яка належить до числа держав, де поліція підпорядкована органам прокуратури, або тих, де поліцейські розслідування провадяться особисто або під наглядом чи процесуальним керівництвом державного прокурора.

Проблема відповідності міжнародним стандартам регламентації у вітчизняному процесуальному законодавстві відносин між державними органами, які здійснюють кримінальне провадження, є доволі об'ємною за змістом, а тому розгляд лише одного її аспекту у цій статті не вичерпує потреби подальших досліджень. Останні доцільно здійснювати за такими напрямками наукових розвідок: 1) дослідження окремих повноважень суду, прокурора, слідчого щодо взаємодії один з одним у контексті міжнародних стандартів і насамперед з урахуванням Рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи; 2) з'ясування ролі кожного із державних органів та їхніх посадових осіб у взаємовідносинах у кримінальному провадженні.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Рекомендація R (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі служби публічного обвинувачення в системі кримінальної юстиції, ухвалена 6 жовтня 2000 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1568277&Site=DC>.
2. Про прокуратуру: Закон України від 5 листопада 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – С. 793.
3. Про координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю: Наказ Генерального прокурора України від 28 жовтня 2002 р. № 1/1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/GP02006.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GP02006.html).
4. Михайленко О.Р. Координація діяльності у боротьбі зі злочинністю / О.Р. Михайленко // Прокуратура. Людина. Держава. – 2004. – № 7. – С. 22–28.
5. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 р. // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 2–3. – С. 12.
6. Про внесення зміни до Закону України «Про прокуратуру» щодо відтермінування набрання чинності: Закон України від 21 квітня 2015 р. // Офіційний вісник України. – 2015. – № 34.