

ВЗАЄМОДІЯ ПРОКУРАТУРИ З ОРГАНАМИ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ: ПРОБЛЕМИ КООРДИНАЦІЇ ТА ШЛЯХИ ЇХ ПОДОЛАННЯ

INTERACTION OF THE PROSECUTOR'S OFFICE WITH PRE-TRIAL INVESTIGATION AUTHORITIES: PROBLEMS OF COORDINATION AND WAYS TO OVERCOME THEM

Стасюк Н.А., д.філос. зі спец. 081 «Право»,

доцент кафедри адміністративного та фінансового права

Національний університет біоресурсів і природокористування України

У статті досліджуються проблеми взаємодії прокуратури з органами досудового розслідування, що є важливо для ефективної роботи правової системи України. Обговорюються ключові складнощі в координації цих органів, зокрема відсутність чітко визначених функцій і обов'язків, що призводять до повторення дій, затримок у розслідуванні та ускладнення в реалізації прав учасників кримінального процесу. Виявлено, що правові та організаційні прогалини в регулюванні співпраці між прокуратурою та слідчими органами можуть провокувати конфлікти, негативно впливаючи на результати досудового розслідування. Проаналізовано стан нормативної бази, що регулює таку взаємодію, виявлено законодавчі недоліки, які заважають належній координації діяльності. Досліджено практичні аспекти роботи прокурорів і слідчих органів, зокрема на прикладах конкретних кримінальних справ, які ілюструють справжні проблеми у співпраці. Розглянуто питання навчання кадрів та потребу вдосконалення комунікаційних і організаційних механізмів у процесі розслідування. Запропоновані шляхи поліпшення взаємодії прокуратури і органів досудового розслідування включають зміни в законодавстві, уточнення обов'язків та підвищення рівня координації на всіх етапах розслідування. Впровадження новітніх технологій для покращення обміну інформацією між органами має суттєво підвищити ефективність роботи та зменшити корупційні ризики. Стаття також досліджує вплив сучасних інформаційних технологій на взаємодію між прокуратурою та органами досудового розслідування. Виявлено, що впровадження електронних систем обміну інформацією і автоматизованих платформ для обробки даних може суттєво підвищити ефективність координації та зменшити вплив людського фактора на процес розслідування. Особлива увага приділяється ролі спеціалізованих інформаційних баз даних, що дозволяють швидко отримувати й аналізувати необхідну інформацію, тим самим знижуючи затримки в розслідуванні та забезпечуючи своєчасне виконання необхідних дій.

Ключові слова: прокуратура, розслідування на досудовому етапі, координація, співпраця, правосуддя, слідчі органи.

The article examines the problems of interaction between the prosecutor's office and pre-trial investigation bodies, which is important for the effective operation of the Ukrainian legal system. The author discusses the key difficulties in coordinating these bodies, in particular, the lack of clearly defined functions and responsibilities, which leads to repetition of actions, delays in investigations and complications in the exercise of the rights of participants in criminal proceedings. It is found that legal and organizational gaps in the regulation of cooperation between the prosecutor's office and investigative authorities can provoke conflicts, negatively affecting the results of the pre-trial investigation. The author analyzes the state of the regulatory framework governing such interaction and identifies legislative shortcomings that impede proper coordination of activities. Practical aspects of the work of prosecutors and investigative authorities are studied, in particular, using examples of specific criminal cases that illustrate the real problems in cooperation. The author discusses the issues of staff training and the need to improve communication and organizational mechanisms in the investigation process. Suggested ways to improve the interaction between the prosecutor's office and pre-trial investigation agencies include changes in legislation, clarification of responsibilities and increased coordination at all stages of the investigation. The introduction of the latest technologies to improve the exchange of information between the agencies should significantly increase efficiency and reduce corruption risks. The article also examines the impact of modern information technologies on the interaction between the prosecutor's office and pre-trial investigation agencies. It is found that the introduction of electronic information exchange systems and automated data processing platforms can significantly increase the efficiency of coordination and reduce the impact of the human factor on the investigation process. Particular attention is paid to the role of specialized information databases which allow for quick receipt and analysis of the necessary information, thereby reducing delays in the investigation and ensuring timely implementation of the necessary actions.

Key words: prosecutor's office, pre-trial investigation, coordination, cooperation, justice, investigative bodies.

Проблеми взаємодії прокуратури з органами досудового розслідування залишаються надзвичайно актуальними в контексті реформування правоохоронної системи України. Хоча існує нормативно-правова база, що визначає загальні принципи координації між цими інституціями, на практиці виникає безліч суперечностей щодо розподілу повноважень, відповідальності та процедурної співпраці. Відсутність чіткої регламентації процесів взаємодії призводить до дублювання функцій, зловживання службовим становищем, а також затягування строків досудового розслідування, що негативно впливає на забезпечення прав і свобод громадян.

Однією з ключових проблем є недостатній рівень комунікації між слідчими органами та прокурорами, що часто ускладнюється відсутністю єдиної платформи для ефективного обміну інформацією [1]. Також існує певний дисбаланс у розумінні ролі прокуратури як процесуального керівника – слідчі іноді сприймають її втручання як обмеження їхньої компетенції, що призводить до конфліктів і порушення принципу змагальності сторін у кримінальному провадженні.

Крім того, низький рівень підготовки кадрів та відсутність сучасних методик у сфері координації лише погли-

блюють вищезазначені проблеми. Так само важливою є проблема законодавчої невизначеності щодо порядку взаємодії у складних або резонансних кримінальних провадженнях, де участь декількох органів досудового розслідування вимагає особливої скоординованості дій. У таких випадках часто виникає хаотичність у прийнятті процесуальних рішень, що негативно впливає на об'єктивність та повноту розслідування.

Це дослідження фокусується на комплексному аналізі проблем координації між прокуратурою та органами досудового розслідування, з метою виявлення ключових факторів, що ускладнюють їхню ефективну взаємодію. Особлива увага приділяється аналізу правових, організаційних і практичних аспектів цієї співпраці в кримінальному провадженні, а також виявленню прогалин у чинному законодавстві, які викликають труднощі у спільній роботі. Дослідження детально розглядає роль прокурора, як процесуального керівника, його функції, повноваження та вплив на ефективність досудового розслідування.

Інший аспект завдання дослідження зосереджується на розробці конкретних пропозицій для поліпшення механізмів взаємодії між прокуратурою та слідчими органами. Пропонуються шляхи оптимізації координації шляхом

вдосконалення законодавства, підвищення рівня професійної підготовки кадрів і запровадження новітніх інформаційно-аналітичних систем. Мета дослідження полягає в зміцненні правових гарантій у кримінальному провадженні, забезпеченні оперативності та законності дій сторін, а також у зменшенні ризиків зловживань і корупційних проявів у системі кримінальної юстиції.

Аналіз наукових досліджень щодо взаємодії прокуратури з органами досудового розслідування виявляє низку концептуальних і практичних проблем у сфері координації діяльності. Так, І. Єрмоєнко у своїй роботі «Взаємодія слідчого та прокурора при розслідуванні кримінальних правопорушень» [2] звертає увагу на суперечливе трактування понять «взаємодія» та «координація» в адміністративно-правовій площині. Це ускладнює ефективну реалізацію спільних завдань правоохоронних органів.

У той час, як О. Шпак у праці «Організація взаємодії процесуального керівника з органом досудового розслідування» [3] пропонує розглядати координацію як управлінську функцію, спрямовану на побудову співпраці між прокуратурою та громадськістю, що формує партнерські відносини між державними структурами і суспільством.

Науковці також підкреслюють важливість координаційної ролі прокуратури в умовах законодавчих реформ та змін соціально-політичного середовища. Наприклад, М. Ковалів у статті «Координаційна діяльність прокуратури» [1] наголошує, що ефективна координація охоплює не лише узгодженість дій між правоохоронними органами, але й активну співпрацю з іншими суб'єктами публічного управління та інституціями громадянського суспільства. Такий підхід сприяє підвищенню ефективності протидії злочинності та зміцненню правопорядку.

Взаємодія між прокуратурою та органами досудового розслідування є фундаментальним елементом для ефективного функціонування системи кримінальної юстиції в Україні.

Відповідно до діючого Кримінального процесуального кодексу, прокурор здійснює керівництво досудовим розслідуванням, захищає публічне обвинувачення в суді та контролює дотримання законності під час розслідувань. Однак, попри чітко визначені законодавчі функції, на практиці між прокурором і слідчим нерідко виникають розбіжності або суперництво, що шкодить об'єктивності та оперативності процесу.

Однією з головних проблем координації є відсутність чіткого механізму обміну інформацією та узгодження процесуальних рішень [4]. Прокурори інколи вимагають від слідчих проведення певних дій без належного обґрунтування або з порушенням строків, що веде до формальної реакції та відсутності ініціативи від слідчих органів. Це погіршує якість зібраних доказів та може призвести до процесуальних помилок, які згодом захист використовує у суді.

Іншою серйозною проблемою є перевантаженість прокурорів, яка заважає їм ефективно виконувати функції контролю. Один прокурор часто веде багато справ одночасно, що змушує його реагувати лише на критичні моменти, а не координувати роботу слідчих системно. Через це не завжди вдається своєчасно коригувати помилки в розслідуванні, і вказівки можуть бути сприйняті формально.

Також існує проблема дублювання функцій між прокурором і слідчим, що породжує правову невизначеність. Наприклад, іноді прокурори самостійно готують документи, які за законом мають складати слідчі. Це порушує функціональне розмежування обов'язків і зменшує відповідальність слідчих за якість розслідувань.

Додатково на взаємодію впливають суб'єктивні фактори, зокрема особисті взаємини між прокурорами та слідчими [5]. За відсутності об'єктивної оцінки ефективності співпраці, людський фактор, у вигляді сим-

патій чи конфліктів, може ускладнювати формування єдиної команди, яка діє узгоджено на всіх етапах розслідування.

Оновлення нормативно-правової бази щодо взаємодії прокуратури з розслідувальними органами є необхідним. Чинне законодавство визначає загальні рамки координації, але не деталізує алгоритми співпраці в конкретних процесуальних ситуаціях. Наприклад, Кримінальний процесуальний кодекс не конкретизує ситуації, в яких прокурор може втручатися у дії слідчого, та коли він зобов'язаний лише стежити за їх законністю.

Ситуацію в резонансних справах ускладнює той факт, що розслідуванням одночасно займаються кілька підрозділів, такі як слідчі поліції, СБУ, ДБР тощо. Відсутність єдиного координуючого центру в таких випадках провокує хаос у проведенні слідчих дій, розподіл відповідальності та взаємне перекидання обов'язків. Прокурор тут має виконувати роль керівника всієї слідчої групи, однак часто він обмежується лише погодженням клопотань та обвинувачень, як показують реалії.

Цифровізація взаємодії між прокуратурою та слідчими органами залишається актуальним питанням. Єдина електронна платформа документообігу могла б суттєво полегшити координацію дій, скоротити витрати часу та зменшити кількість технічних помилок [6]. Проте діджиталізація в цій галузі відбувається повільно через недостатнє фінансування і низьку технологічну підготовленість персоналу. Звернення до міжнародного досвіду може бути корисним.

У країнах ЄС, як-от Німеччина чи Франція, діють чіткі механізми взаємодії між прокурорами і слідчими, включно з обов'язковими координаційними нарадами, електронним контролем виконання вказівок та незалежною оцінкою ефективності розслідувань. Україна могла б адаптувати ці практики у своє законодавство, що стало б важливим кроком до посилення кримінальної юстиції.

Також варто приділити увагу удосконаленню освітніх програм для прокурорів і слідчих. Нині професійна підготовка часто обмежена теоретичними знаннями, тоді як навички командної роботи, управління конфліктами і планування процесуальних дій залишаються поза увагою. Введення міжвідомчих тренінгів, симуляцій слідчих ситуацій і курсів комунікації могло б значно покращити якість співпраці між сторонами.

Взаємодія між прокуратурою та органами досудового розслідування особливо складна на стадії ухвалення рішень про повідомлення підозрюваного та передачі справ до суду. Хоча за чинним законодавством саме прокурор відповідальний за складання та вручення повідомлення про підозру, ініціатива часто виходить від слідчого [7].

Відсутність єдиного бачення між сторонами веде до затримок, що негативно позначається на ефективності правосуддя. Недостатня формалізація взаємодії, зокрема у спільному плануванні розслідувань, також є проблемою. Дуже рідко прокурори та слідчі створюють узгоджений чіткий план слідчих дій, що може призводити до спонтанних або дублюючих дій, а інколи й взагалі до їх недоцільності через втрату актуальності.

Проблемою залишається обмежений доступ прокурора до оперативної інформації підрозділів оперативно-розшукової діяльності. Часто слідчі, тісно пов'язані з оперативниками, можуть затримувати або приховувати інформацію від прокурора, пояснюючи це міркуваннями конфіденційності або необхідністю збереження таємниці. Така практика суперечить принципам відкритості і партнерства у кримінальному процесі.

Відсутність незалежного оцінювання ефективності координації між структурами є суттєвим недоліком. В Україні рідко проводяться зовнішні аудити слідчих груп або взаємодії між прокуратурою та слідством, а внутрішні оцінки, що базуються на числі переданих до суду справ,

часто не відображають реального рівня співпраці і якості процесуальних рішень.

Практика також показує наявність процесуальних зловживань як зі сторони прокурорів, так і слідчих [8]. Це може містити тиск на учасників процесу, формування фіктивних причин для затримань або неабияке подання клопотань у суді. Така поведінка вказує на брак етичних стандартів і відсутність контролю вищих інстанцій.

Особливу увагу слід приділити впровадженню індикаторів оцінки якості співпраці. До них можуть входити як кількісні показники (час узгодження процесуальних документів, кількість скасованих рішень прокурора), так і якісні (наявність узгоджених планів, результати внутрішнього моніторингу). Впровадження таких індикаторів забезпечить об'єктивне оцінювання результативності роботи прокурора як керівника слідства.

Серед позитивів останніх років варто згадати введення електронного реєстру досудових розслідувань (ЄРДР), який частково уніфікував обмін інформацією між сторонами. Однак функціонал системи обмежений і не дозволяє здійснювати повноцінну аналітику чи комунікацію. Потрібно розглянути можливість модернізації ЄРДР для розширення його можливостей для прокурорів і слідчих.

Підвищення прозорості у взаємодії можна досягти за рахунок регулярного оприлюднення даних про ефективність координації, зокрема інформації про відсоток справ із виявленими порушеннями при узгодженні підозр або кількість проваджень, що вимагали додаткових розслідувань через неузгодженість дій. Такий підхід сприяє конкуренції між установами і підтримує самовдосконалення системи.

Особливо слід звернути увагу на вплив судової практики на співпрацю між слідчими та прокурорами [9]. Часті випадки повернення обвинувальних актів або скасування арештів через процесуальні помилки спонукають сторони тісніше співпрацювати. Так судовий контроль стає «зовнішнім стимулом» для підвищення професійної відповідальності всіх учасників.

Ефективна взаємодія повинна базуватися на принципах довіри, відкритості та професійної етики. Хоча ці цінності на даний час зафіксовані лише декларативно, їх слід конкретизувати через внутрішні інструкції і кодекси поведінки. Наприклад, необхідно запровадити обов'язкові етичні стандарти комунікації між прокурорами та слідчими, як це вже є в антикорупційних органах. Варто розширити повноваження прокурора для впливу на формування слідчих груп.

На сьогодні прокурор має обмежений вплив у цьому аспекті, хоча відповідає за результати розслідування. Надавши йому можливість змінювати слідчого в разі неефективної роботи, можна було б підвищити відповідальність та дисципліну в межах групи.

Для покращення координації важлива стабільність інституцій. Часті реформи, кадрові зміни і зміна структур підпорядкування (на кшталт створення ДБР) породжують невизначеність, що ускладнює встановлення тривалої співпраці. Для досягнення стабільної взаємодії потрібно стратегічне бачення і сталість базових організаційних принципів.

Розвиток міжвідомчих робочих груп, які зосередяться на вирішенні поточних проблем комунікації, слід активніше підтримувати. До таких груп можуть входити представники прокуратури, поліції, ДБР, адвокатури та наукового середовища [10]. Регулярні зустрічі цих груп сприятимуть виявленню системних проблем і напрацюванню спільних рішень без втручання політики. Крім того, важливо не недооцінювати роль суспільного контролю.

Прозорість у взаємодії органів досудового розслідування з прокуратурою дозволяє громадськості контролювати діяльність цих інституцій. Для цього варто створити платформи зворотного зв'язку, громадські ради або

публічні звіти, які узагальнюватимуть практику координації. Це стане запорукою демократичного розвитку системи кримінальної юстиції України.

У процесі впровадження сучасних цифрових інструментів важливо підкреслити роль систем електронного документообігу, які суттєво полегшують координацію слідчих і процесуальних дій. Проте, не всі правоохоронні органи мають однаковий рівень технічного оснащення, що призводить до нерівності в комунікаційних можливостях. Розв'язати цю проблему можна через централізоване забезпечення прокуратур та органів досудового розслідування універсальними платформами для електронної взаємодії.

Існує також проблема дублювання функцій, коли прокурор і слідчий виконують схожі завдання без чіткого розподілу обов'язків. Це знижує ефективність розслідувань і може порушувати права учасників кримінального процесу. Щоб уникнути таких ситуацій, необхідно ввести оновлені посадові інструкції, які чітко визначать області компетенції та механізми взаємодії між прокурором та слідчим.

Важливим аспектом є запровадження незалежного моніторингу роботи слідчих груп, що проводять розслідування під керівництвом прокуратури. Такий нагляд можна реалізувати через регулярні оцінки результативності та об'єктивності їхніх дій з боку зовнішніх професійних структур, які мають належну підготовку і не пов'язані з жодною стороною процесу. Це підвищить довіру до правоохоронної системи загалом.

Варто особливо підкреслити значення постійного професійного розвитку працівників прокуратури та слідчих органів. Спільні тренінги, практичні семінари та моделювання кризових ситуацій не лише покращують рівень підготовки, а й допомагають створити атмосферу взаєморозуміння і поваги між різними учасниками досудового розслідування. Цей підхід має стати систематичним у підготовці кадрів правоохоронної системи України.

У сучасній системі кримінальної юстиції України взаємодія між прокуратурою та органами досудового розслідування є критично важливою для ефективного досудового провадження. Однак на практиці виникають проблеми, пов'язані з неузгодженістю дій, недостатньою комунікацією, відсутністю спільного планування та процесуальними зловживаннями. Це вказує на системні недоліки, які потребують як наукового аналізу, так і практичного вирішення.

Теоретичні джерела та реальні приклади свідчать, що взаємодія між прокуратурою та слідчими органами часто ускладнюється через нечітко визначені ролі, відсутність єдиних стандартів комунікації, недостатню довіру та обмежений вплив прокурора на кадрові рішення.

Виявлено, що організаційні зміни, брак внутрішніх етичних регламентів та недостатній зовнішній контроль також негативно впливають на ефективність співпраці. Для покращення ситуації пропонується запровадити механізми оцінювання ефективності координації, оновити функціонал ЄРДР, встановити індикатори якості взаємодії, розробити внутрішні плани та міжвідомчі етичні кодекси.

Важливо також надати прокурорам ширші повноваження в контексті впливу на слідчі групи та забезпечити доступ до оперативної інформації для прийняття обґрунтованих рішень. Дослідження підкреслює, що ключовою умовою усунення цих проблем є встановлення чітких інституційних правил, систематичне навчання кадрів і створення стабільного нормативного середовища без постійних реформ. Це дозволить побудувати надійну модель координації, в якій кожен учасник досудового розслідування розумітиме свої обов'язки та відповідальність.

Таким чином, підвищення ефективності взаємодії між прокуратурою та органами досудового розслідування можливе лише за умови комплексного реформу-

вання управлінських підходів, етичних норм, технічної інтеграції та кадрової політики. Цей напрямок має бути пріоритетним для подальшого розвитку кримінальної

юстиції України з метою забезпечення прав і свобод громадян, законності та справедливості у кримінальних провадженнях.

ЛІТЕРАТУРА

1. Ковалів М. В. Координаційна діяльність прокуратури. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2, 2023. С. 228-232. URL: <https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2023/05/40.pdf> (дата звернення: 13.04.2025).
2. Єрмоєнко І. Взаємодія прокурора та слідчого у кримінальному провадженні: підстави, форми та принципи. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*, 37(3), 2019. С. 157–160.
3. Шпак О. О. Організація взаємодії процесуального керівника з органом досудового розслідування. *Право і суспільство*. 2015. № 5(2). С. 194–200. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2015_5%282%29__37 (дата звернення: 11.05.2025).
4. Демідов І. Взаємодія прокурора, слідчого з оперативними й іншими підрозділами під час проведення контрольованої поставки, контрольованої та оперативної закупки товарів, предметів і речовин у кримінальному провадженні. *DSpace Repository: Home*. 2018. URL: <https://elar.navs.edu.ua/server/api/core/bitstreams/c3ef88c6-f3c6-4b26-91d4-60462987bedd/content> (дата звернення: 13.04.2025).
5. Івашко С., Олефір Л. Координаційна діяльність прокуратури як суб'єкта запобігання злочинності в Україні в умовах воєнного стану. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2024. С. 276–284. URL: http://apnl.dnu.in.ua/1_2024/52.pdf (дата звернення: 13.04.2025).
6. Про затвердження Порядку взаємодії між органами прокуратури, Національної поліції України, Служби безпеки України, уповноваженими органами державного нагляду (контролю), державними спеціалізованими установами під час виявлення та здійснення досудового розслідування кримінальних правопорушень проти довілля: Наказ № 94/363/150/226/356 від 16.06.2022. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v094_905-22#Text (дата звернення: 13.04.2025).
7. Федосова О. Сутність та напрями координації діяльності правоохоронних органів щодо протидії злочинності в Україні. *Реформування законодавства України та розвиток суспільних відносин в Україні: питання взаємодії*. 2015. С. 24–25. (дата звернення: 13.04.2025).
8. Озерський Е. Окремі аспекти взаємодії прокурора з органом досудового розслідування в рамках здійснення кримінального провадження. *Сучасні тенденції розвитку криміналістики та кримінального процесу*. 2017. URL: https://www.univd.edu.ua/general/publishing/konf/08_11_2017/pdf/143.pdf (дата звернення: 13.04.2025).
9. Взаємодія прокуратури з органами публічної влади та місцевого самоврядування у процесі захисту інтересів держави. *Наукові праці Міжрегіональної Академії управління персоналом. Політичні науки та публічне управління*. 2022, (2(62)). С. 35–41. URL: <http://journals.maup.com.ua/index.php/political/article/view/2133> (дата звернення: 13.04.2025).
10. Васечко Л., Лашко Є., Савицький О. Удосконалення системи органів прокуратури в умовах післявоєнного відновлення України. *Правничий часопис*. 2022. С. 236–240. URL: http://www.sulj.oduvs.od.ua/archive/2022/4/part_1/36.pdf (дата звернення: 13.04.2025).