

**В. М. Тертишник**, доктор юридичних наук,  
професор Університету митної справи та фінансів  
ORCID: 0000-0002-2993-0450

## ГАРМОНІЗАЦІЯ ФУНКЦІЙ СЛІДЧОГО І ПРОКУРОРА В КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЇХ НЕЗАЛЕЖНОСТІ

*У статті аналізуються проблеми юридичного визначення функцій та гарантій діяльності слідчого і прокурора в кримінальних провадженнях.*

*Розкривається та обґрунтовуються пропозиція щодо доцільності надання прокуратурі функції нагляду за забезпеченням верховенства права в державі, змістовним наповненням якої стало б зміцнення гарантій захисту прав і свобод людини у її взаємовідносинах з органами влади та місцевого самоврядування.*

*Пропонується доповнення системи засад кримінального процесу та діяльності слідчих органів і прокуратури, окрім уже сталого принципу верховенства права, такими принципами, як незалежність прокурора і слідчого, людяність, презумпція добросовісності людини, відшкодування шкоди, завданої незаконними діями та рішеннями.*

*Для мінімізації політичного впливу на прокуратуру, пропонується закріпити законодавче правило, що Верховна Рада України призначає нового Генерального прокурора, не в перший рік своїх повноважень, а в останню сесію своєї роботи. Разом з тим, варто скасувати приписи закону, згідно яких законодавчий орган держави наділений правом відправки Генерального прокурора у відставку з підстави «недовіри». Пропонується правило, що відправлення у відставку Генерального прокурора та керівників усіх слідчих органів має бути допустимим лише в порядку імпичменту при вчиненні ними кримінальних правопорушень, порушень вимог щодо бездоганної ділової репутації.*

*Обґрунтовується необхідність законодавчо визначити, що слідчий виконує єдину функцію – функцію розслідування, а сам слідчий не повинен відноситись до сторони обвинувачення.*

*Слідчий має отримати підвищений ступінь захисту. Зокрема право повідомлення про підозру слідчому варто надати тільки Генеральному прокурору України чи його заступнику, або прокурору САП.*

*Реалізація ідей верховенства права у сфері правосуддя та принципу розподілу влади (законодавча, виконавча, судова), потребує при дотриманні балансу приватних та публічних інтересів, забезпечення чіткої юридичної визначеності функцій та удосконалення гарантій діяльності прокурора та слідчого, зміцнення статусу незалежності та процесуальної самостійності слідчого.*

**Ключові слова:** верховенство права, функції слідчого, функції прокуратура, гармонізація функцій, незалежність слідчого, незалежність прокурора, людяність, юридична визначеність.

### ***V. M. Tertyshnyk. Harmonization of the functions of the investigator and the prosecutor in criminal proceedings and ensuring their independence***

*The article analyzes the problems of legal definition of the functions and guarantees of the activities of the investigator and prosecutor in criminal proceedings.*

*The proposal on the expediency of providing the prosecutor's office with the function of supervising the rule of law in the state, the content of which would be to strengthen guarantees for the protection of human rights and freedoms in its relations with authorities and local self-government, is disclosed and substantiated.*

*It is proposed to supplement the system of principles of criminal procedure and the activities of investigative bodies and prosecutors, in addition to the already established principle of the rule of law, with such principles as the independence of the prosecutor and investigator; humanity, the presumption of human integrity, compensation for damage caused by illegal actions and decisions.*

*In order to minimize political influence on the Prosecutor's Office, it is proposed to consolidate the legislative rule that the Verkhovna Rada of Ukraine appoints a new Prosecutor General not in the first year of its powers, but in the last session of its work. At the same time, it is necessary to cancel the provisions of the law, according to which the legislative body of the state is vested with the right to dismiss the Prosecutor General on the grounds of "no confidence". It is proposed that the dismissal of the Prosecutor General and the heads of all investigative bodies should be permissible only by impeachment if they commit criminal offenses, violations of the requirements for impeccable business reputation.*

*The need to legally determine that the investigator performs a single function – the function of investigation, and the investigator himself should not belong to the prosecution – is substantiated.*

*The investigator should receive an increased degree of protection. In particular, the investigator should be granted the right to notice suspicion only to the Prosecutor General of Ukraine or his deputy, or to the SAPO prosecutor.*



© В. М. Тертишник, 2026

Стаття поширюється на умовах ліцензії відкритого доступу CC BY 4.0

*The implementation of the ideas of the rule of law in the field of justice and the principle of separation of powers (legislative, executive, judicial) requires, while ensuring clear legal certainty of functions and improving the guarantees of the activities of the prosecutor and investigator, strengthening the status of independence and procedural independence of the investigator.*

**Key words:** *rule of law, functions of the investigator, functions of the prosecutor's office, harmonization of functions, independence of the investigator, guarantees of the investigator's activity, humanity, legal certainty.*

**Постановка проблеми.** За роки з моменту закріплення в Конституції України (1996 р.) стратегічного курсу на розбудову суверенної, соціальної, демократичної, правової держави, в нашій країні створено чимало нових слідчих органів. В 2012 році прийнятий модернізований КПК України, в 2016–2019 роки оновлені конституційні основи прокурорської діяльності та судочинства. Але ефективність слідчої діяльності та виконання завдання забезпечення справедливого правосуддя бажає бути кращою.

Проблема в значній мірі криється не тільки в недосконалому самому КПК України, а й в тому, що в процесі перманентних правових реформ не забезпечено належним чином реалізації принципу розподілу влади, юридичної визначеності функцій і статусу учасників кримінального процесу, вираженої процесуальної форми їх діяльності, забезпечення належної незалежності суддів, слідчих та прокурорів. Означені питання потребують подальшого інтегративного аналізу з урахуванням останніх змін і доповнень законодавства.

Актуальність досліджуваної проблеми обумовлюється тим, що здійснене, при внесенні змін до Конституції України та при прийнятті КПК України, звуження сфери прокурорського нагляду, залишає без належного захисту права і свободи громадян, а існуючі компетенції прокурора кримінальному процесі не в достатній мірі гармонізовані зі статусом і функціями слідчого, а виникаючі проблеми практики застосування відповідних законодавчих норм ще не знайшли всебічного наукового висвітлення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій,** в яких започатковано розв'язання даної проблеми показує, що окремим аспектам компетенцій прокурора та слідчого [2; 4; 7; 10; 11], а також механізмів їх реалізації (Цуцквідзе, 2020), приділяється певна увага в працях вчених-юристів. Ці проблеми розкриваються також крізь призму верховенства права та законності [1; 3; 6]. Разом з тим, існуючі публікації не вичерпують всю складну проблему, а скоріше утворюють фундаментальну базу для її подальшого дослідження. Зокрема, прогалиною в праві є відсутність чіткого визначення функцій слідчого, колізійним залишається віднесення слідчого до сторони обвинувачення, при тому, що в процесі модернізації КПК України на досудовому слідстві запроваджений проблематичний інститут повідомлення про підозру, а сам обвинувачений з'являється по закінченні слідства.

**Метою даної роботи** є формування основних алгоритмів удосконалення статусу, гарантій незалежності та ефективної діяльності слідчих і прокурорів, визначення траєкторії законодавчих реформ з цих проблем.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Проблемі гармонізації функцій слідчого і прокурора в кримінальному провадженні час від часу приділяється увага законодавчого органу влади. Але в перманентних обертах правових реформ ці проблеми нерідко ускладнюються новими відступами від принципів правової держави, прикладом чого можуть стати швидко прийняті діаметральні за змістом закони України від 22 липня 2025 року № 4555-IX та від 31 липня 2025 року № 4560-IX, якими була здійснена спроба в більшій мірі підпорядкувати Генеральному прокурору України НАБУ та Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру (САП). Зауважимо, що на перший погляд, пропонувались незначні зміни. Але зміни в системі правовідносин слідчих і прокурорів мають розглядатись в єдності з законодавчо визначеними функціями та принципом інституційної і процесуальної незалежності.

Згідно ст. 131-1 Конституції України (в чинній редакції 2016 року) «в Україні діє прокуратура, яка окрім функцій обвинувачення, здійснює, зокрема, також «організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням» та «нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку». Попри розпливчатість останнього положення, зазначимо, що до указаних змін конституційних основ діяльності прокуратури в ст. 121 Конституції України (в редакції Закону України від 21 лютого 2014 року № 742-VII) визначалось, що прокуратура здійснює «нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами». Відмовляючись від даних важливих функцій прокурора для реалізації стратегії розбудови правової держави законодавці не знайшли рівноцінних інституційних механізмів забезпечення належного захисту прав і свобод людини в сучасних правничих реаліях. По-за межами належного нагляду і державного контролю сьогодні залишаються складні правовідносини в сфері діяльності органів місцевого самоврядування, земельних і водних ресурсів, дотримання антимонопольного та екологічного законодавства, захисту прав споживачів.

Проектом Закону України «Про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади», пропонувалось запровадження *інституту префектури* та передбачалось, що префект мав би здійснювати нагляд за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади. Наразі у Верховній Раді України розглядає законопроект (15.09.2025) «Про основні засади державного нагляду (контролю)». Попри недостатню юридичну визначеність статусу даної інституції «нагляду

(контролю)», сама мета запровадження функції нагляду з запропонованим широким об'єктом і предметом нагляду заслуговує на окремий науковий аналіз.

Разом з тим, функція нагляду стане ефективною, якщо буде поєднана з запровадженням: *по-перше*, доктринально виваженої процедури реалізації повноважень органів нагляду (при дотриманні верховенства права та інших принципів правової держави); *по-друге*, достатніх повноважень і потенційних спроможностей для застосування сили при спротиву виконання ними своїх компетентностей; *по-третє*, достатніх гарантій їх незалежності від виконавчих та інших органів влади.

Вважаємо доцільним відновлення функції прокурора щодо нагляду за забезпеченням верховенства права в системі правовідносин людини і влади.

При цьому, важливо створити такі механізми стримувань і противаг, щоб Генеральний прокурор та усі інші прокурори в державі, а відтак і слідчі, щодо яких прокурор здійснює нагляд «шляхом процесуального керівництва», були б максимально незалежними від інших гілок влади.

Наразі в правовому полі протидії злочинності створилась негативна тенденція посилення залежності правоохоронних органів від законодавчої та виконавчої влади. Зокрема, після чергових виборів до Верховної Ради новообраний Парламент починає «обирати» собі нового Генерального прокурора, а той забезпечує «ротацію» усієї правоохоронної системи.

Повноваження Генерального прокурора на адміністративній посаді, згідно зі ст. 42 Закону України «Про прокуратуру», припиняються в разі висловлення Верховною Радою України недовіри Генеральному прокурору.

В правових реаліях сьогодення склалось замкнуте коло деструктивних факторів. З одного боку, Верховна Рада України, формуючись з кандидатів в депутати, які висуваються для участі у виборах наразі виключно від політичних партій, не може залишитись не політизованою. Політизація парламенту не може не впливати на призначення Кабінету Міністрів України та керівника Генеральної прокуратури. З іншого боку, сам Генеральний прокурор та його підлеглі в силу наданих їм повноважень, що випливають з виконання функції нагляду за законністю розслідування шляхом процесуального керівництва слідством, зберігає значні важелі впливу на хід розслідувань. До того ж, за чинним законодавством Кабінет Міністрів України, сформований не без впливу політичної більшості Парламенту, призначає очільників НАБУ та Бюро економічної безпеки. І це при тому, що в цілому щодо прокуратури та слідчих органів мають бути дотримані принципи деполітизації та незалежності.

Така доктринально невиважена системи чинного законодавства, взагалі, та синергетика допущених реформаторських помилок, зокрема, не забезпечує гармонізації слідчої та прокурорської діяльності, що може тягти негативні наслідки для правосуддя.

На наш, погляд, в реформуванні прокуратури на доктринальному і законодавчому рівні необхідно забезпечити реалізацію таких положень:

*По-перше*, на конституційному рівні закріпити за прокуратурою виконання функції нагляду за забезпеченням верховенства права в державі, за дотриманням прав і свобод людини в діяльності будь-яких органів влади та місцевого самоврядування, нагляду у сфері правоохоронної діяльності, а також за дотриманням антикорупційного законодавства.

*По-друге*, реалізуючи принцип деполітизації правоохоронних органів, доцільно запровадити таку процедуру призначення Генерального прокурора, яка давала б йому максимальну незалежність від політичних партій та коаліцій Верховної Ради. Для цього варто закріпити законодавче правило, що Верховна Рада України призначає нового Генерального прокурора, не в перший рік своєї каденції, а в останню сесію, строком на 9 років.

*По-третє*, звільнення Генерального прокурора з посади доцільно буде лише конституційною більшістю і лише в порядку застосування інституту імпичменту, але ні в якому разі шляхом висловлення Верховною Радою України недовіри.

*По-четверте*, Спеціалізована антикорупційна прокуратура, після законодавчих колізійних реформ літа 2025 року, відновлюючи свою виключну компетенцію щодо нагляду за законністю діяльності слідчих та детективів НАБУ, має отримати також повноваження щодо нагляду за законністю в діяльності слідчих ДБР у справах, щодо злочинів, які вчинені самими прокурорами.

*По-п'яте*, виходячи з визнання важливості функції розслідування, яку варто закріпити в законі, а відтак доцільності зміцнення статусу незалежності та процесуальної самостійності слідчого, логічно буде скасувати процесуальний інститут дачі прокурором обов'язкових до виконання вказівок слідчому, залишаючи достатніми для забезпечення законності компетенції щодо скасування незаконних рішень слідчого.

*По-шосте*, Верховна Рада України має отримувати повноваження щодо зміни рівня заробітної плати прокурорів і слідчих, антикорупційних та інших правоохоронних органів і суду лише в останню свою каденцію, а при визначенні такої керуватись принципом справедливості. Логічно буде уніфікувати та урівняти заробітну плату судді, слідчого та прокурора. Заробітна плата слідчого має бути не меншою зарплати судді та прокурора відповідного регіонального чи загальнодержавного рівня.

*По-сьому*, процес правової реформи в Україні обумовлює необхідність закріплення в Конституції України та реалізації в галузевому законодавстві, наряду з засадою верховенства права, таких принципів діяльності прокуратури, слідчих та інших правоохоронних органів, як людяність, презумпція добропорядності людини, процесуальна самостійність та незалежність слідчого, прокурора, експерта. В Конституції України варто викласти концепт слідчих та правоохоронних органів, визначити їх систему, закріпити принципи їх діяльності.

При прийнятті в 2012 році КПК України парламент проігнорував положення ч. 2 ст. 114 КПК України 1961 року, де слідчому надавалась можливість оскарження вищому прокуророві вказівок прокурора в разі незгоди з такими, закріпивши регресивну норму в ч. 4 ст. 40 чинного КПК України про те, що слідчий зобов'язаний беззаперечно виконувати усі вказівки прокурора, які надаються у письмовій формі. Для профілактики політичної амнезії нагадаємо, що такі положення дивним чином збігаються з положеннями ст. 118 процесуального закону московського тоталітарного режиму 1938 року. Між тим, ці позиції зберігаються новоприйнятими ліпневими реформами, а сам КПК України досі містить широку систему правових колізій, які нелогічні, часто штучно ускладнюють виконання слідчим завдань кримінального процесу.

Положення ст. 40 КПК України, щодо обов'язковості виконання слідчим усіх вказівок прокурора, суперечать проголошеній процесуальній самостійності слідчого та можуть залишають правове поле для колізій. З цього приводу С. Микитюк не безпідставно зазначає, що зважаючи на необхідність усунення можливості конфлікту інтересів в підслідних слідчим ДБР злочинів, які вчиняються прокурорами, варто забезпечити створення окремої самостійної та незалежної аторнейської служби нагляду за законністю в діяльності ДБР, яка б не була підпорядкована Офісу Генерального прокурора. [7, с. 187–188].

На наш погляд, ніхто не повинен мати права давати будь-які вказівки слідчому щодо досудового розслідування. Для прокурора достатнім буде право давати лише рекомендації, а також скасовувати незаконні рішення слідчого, чи передавати провадження іншому слідчому. Керівництво слідством, як таке, має бути зосереджено не на процесуальному керівництві слідчими діями, а на належній логістиці та організації діяльності слідчих підрозділів, що має здійснювати керівник слідчого підрозділу.

Виходячи з нелогічності кримінально-процесуальних реформ, якими на досудовому слідстві слідчого віднесено до сторони обвинувачення (за можливої наявності на досудовому слідстві лише підозрюваного та відсутності самого обвинуваченого), варто запровадити такі положення: а) встановити в кримінальному процесі статус «підслідного», визначивши, що «підслідною є особа, що з'явилась з повинною, стосовно якої розпочато кримінальне провадження, а також неосудна, неделіктоздатна чи малолітня особа, стосовно якої здійснюється кримінальне провадження для вирішення питання про застосування примусових заходів виховного чи медичного характеру»; б) виходячи з вимог ч. 2 ст. 5 Європейської конвенції про захист прав і основних свобод людини про те, що «Кожен, кого заарештовано, має бути негайно поінформований зрозумілою для нього мовою про підстави його арешту і про будь-яке обвинувачення, висунуте проти нього», в законі замість існуючого інституту повідомлення про підозру закріпити інститут пред'явлення підслідному обвинувачення, а відповідно з цього моменту визнати наявність функції обвинувачення; в) скасувати в нормах КПК положення про те, що слідчий є стороною обвинувачення, а відповідно принципу, викладеного в ч. 2 ст. 9 КПК України, законодавчо, з дотримання принципу чіткої юридичної визначеності, закріпити за ним виконання надважливої функції – функції розслідування, виконання якої має бути зосереджено на всебічному, об'єктивному і неупередженому дослідженні усіх фактів і обставин, що стосуються кримінального провадження, без будь-кого обвинувального ухилу.

*Функція розслідування* – інтегративна функція в системі кримінального процесу, виконання якої має бути покладено на слідчого, який у взаємодії з експертами, детективами, органами оперативно-розшукової діяльності та іншими правоохоронними органами, відповідно до вимог кримінально-процесуального закону, забезпечує неупереджене, всебічне, повне та об'єктивне дослідження усіх обставин кримінального провадження, встановлює об'єктивну істину та створює належну доказову і правову базу для здійснення справедливого правосуддя.

Для виконання даної функції слід зміцнити гарантії діяльності слідчого, встановивши в законі, зокрема правило: «Слідчий процесуально самостійний, незалежний і підкоряється тільки закону. Ніхто не вправі давати будь-які вказівки слідчому щодо розслідування. Повідомлення про підозру слідчому можливе тільки Генеральним прокурором України чи його заступником, або прокурором САП».

**Висновки та перспективи.** В КПК України має бути юридично визначена функція розслідування, виконання якої має бути зосереджено на всебічному, об'єктивному і неупередженому дослідженні усіх фактів і обставин, які стосуються кримінального провадження, без будь-кого обвинувального ухилу.

Стосовно слідчого та прокурора мають бути закріплені додаткові механізми забезпечення їх процесуальної самостійності та незалежності.

Звільнення Генерального прокурора з посади доцільно буде передбачити лише конституційною більшістю і лише в порядку застосування інституту імпідменту, але ні в якому разі шляхом висловлення Верховною Радою України недовіри.

Слідчий має отримати підвищений ступінь захисту. Зокрема право повідомлення про підозру слідчому варто надати тільки Генеральному прокурору України чи його заступнику, або прокурору САП.

У КПК України та законах, які визначають особливості інституційної діяльності слідчих і прокурорів, наряду з засадою верховенства права та повагою до честі і гідності особи, доцільно закріпити концепт та зміст таких принципів, як незалежність прокурора і слідчого, людяність, презумпція добропорядності людини, відшкодування шкоди, завданої людині незаконними діями та рішеннями.

Перспективи подальших наукових розвідок вбачаються в розробці з урахуванням принципу незалежності слідчого і прокурора, інтегративної системи принципів кримінального процесу та інституційної незалежності слідчих органів, розробці модельного проекту нового «Кримінально-процесуального кодексу України».

#### Список використаних джерел:

1. Верховенство права в діяльності правоохоронних органів. Доктринальні проблеми, інтегративний аналіз законодавства та практики його застосування : монографія / за заг. ред. доктора юрид. наук, професора В. Тертишника. Київ : Алерта, 2025. 536 с. ISBN 978-617-566-897-9.
2. Деяк І. М. Проблема інституційного позиціонування прокуратури в контексті конституційного принципу поділу влади. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 6. С. 127–132. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.06.18>.
3. Зарадюк З. В. Роль суб'єктів запобігання корупції у забезпеченні справедливого правосуддя в судах першої інстанції. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки*. 2025. Вип. 3. С. 68–72. DOI: <https://doi.org/10.32999/ksu2307-8049/2025-3-12>.
4. Ілляшук Д. Г. Кримінальна процесуальна діяльність прокурора у забезпеченні прав особи на стадії досудового розслідування : монографія. Київ : Алерта, 2024. 246 с. ISBN 978-617-566-869-6.
5. Коваленко А. В. Криміналістичне вчення про збирання, дослідження та використання доказів у кримінальному провадженні : монографія. Київ : Алерта, 2024. 558 с. ISBN 978-617-566-895-5.
6. Луцький А. Законність як засада діяльності правоохоронних органів України. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького «Право»*. 2011. № 4. С. 26–29.
7. Микитюк С. Забезпечення незалежності та процесуальної самостійності слідчих державного бюро розслідувань. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2022. № 4. С. 184–189.
8. Письменський Є. О. Кримінально-правова політика України під впливом факторів воєнного характеру та її віддзеркалення в експертній думці : монографія. Київ : Норма права, 2025. 212 с. ISBN 978-617-8306-18-2.
9. Прокуратура в Україні : навчальний посібник / за заг. ред. М. М. Стефанчук. Київ : Алерта, 2025. 526 с. ISBN 978-617-566-888-7.
10. Цуцкїрїдзе М. С. Кримінальна процесуальна діяльність слідчого: теорія та практика : монографія. Київ: Правова єдність ; Алерта, 2020. 559 с.
11. Юрчишин В. М. Місце і роль прокурора у досудовому розслідуванні та їх відображення в теорії, законодавстві і практиці : монографія. Чернівці : Родовід, 2013. 307 с.

Дата першого надходження статті до видання: 22.01.2026

Дата прийняття статті до друку після рецензування: 20.02.2026

Дата публікації (оприлюднення) статті: 23.03.2026