

Тема 8

ПРОЦЕСУАЛЬНЕ КЕРІВНИЦТВО ДОСУДОВИМ РОЗСЛІДУВАННЯМ ЯК ФУНКЦІЯ ПРОКУРАТУРИ

- 8.1. Процесуальне керівництво досудовим розслідуванням як функція прокуратури: поняття, зміст та завдання.
- 8.2. Повноваження прокурора у процесі здійснення процесуального керівництва.
- 8.3. Діяльність прокурора на початковому етапі розслідування.
- 8.4. Процесуальне керівництво в ході проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій.
- 8.5. Процесуальне керівництво в ході застосування органами досудового розслідування заходів забезпечення кримінального провадження.
- 8.6. Процесуальне керівництво на завершальному етапі досудового розслідування.

8.1. Процесуальне керівництво досудовим розслідуванням як функція прокуратури: поняття, зміст та завдання

Рекомендація ПАРЕ 1604 (2003) 11 «Про роль служби публічних обвинувачів у демократичному суспільстві, заснованому на верховенстві права» рекомендувала державам-учасникам вживати заходів задля того, щоби повноваження і функції обвинувачів обмежувалися сферою обвинувачення у справах про кримінальні правопорушення і розв'язанням загальних завдань зі захисту інтересів держави через систему кримінальної юстиції, а для виконання будь-яких інших функцій були засновані окремі, належним чином розташовані та ефективні органи.

Прийняття КПК України 2012 року та Закону України «Про прокуратуру» запровадило новий підхід до функціонального призначення прокурора у сфері кримінального судочинства, визначивши місце прокуратури у кримінальному судочинстві,

позбавивши її функції досудового розслідування кримінальних правопорушень та закріпивши функції нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням та підтримання державного обвинувачення.

2 червня 2016 року Парламент за ініціативою Президента України прийняв зміни до Конституції в частині здійснення правосуддя, які переважно торкалися змін у судовій гілці влади. Водночас були змінені й функції прокуратури. Так, функція нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство була замінена на організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку.

Таким чином, законодавець на конституційному рівні остаточно визначив, що процесуальне керівництво досудовим розслідуванням є самостійною функцією прокуратури і її реалізація покладається на відповідних прокурорів.

Щодо поняття процесуального керівництва досудовим розслідуванням, його співвідношення із наглядом доволі довго тривають дискусії в науковій літературі.

Скажімо, В. М. Савицький вважає, що нагляд за розслідуванням полягає в процесуальному керівництві діяльністю органів розслідування, яке здійснює прокурор. Поза таким керівництвом надані прокурору наглядові повноваження не можуть бути реалізовані, вони втрачають свій правоохоронний і правовідновлювальний характер⁹⁹.

На думку О. М. Толочка, процесуальне керівництво прокурором діяльністю органів досудового розслідування слугує способом забезпечення законності їхньої діяльності та ефективною процесуальною формою реалізації його конституційної наглядової функції. Автор також зазначає, що:

– по-перше, положення щодо процесуального керівництва досудовим розслідуванням не вказує на якусь нову функ-

⁹⁹ Савицький В. М. Очерк теории прокурорского надзора. М.: Наука, 1985. С. 194.

цію прокуратури, а дає узагальнену назву процесуальної форми реалізації конституційної функції нагляду за додержанням законів органами, які проводять досудове розслідування;

- по-друге, за своєю правовою природою наведені у ч. 2 ст. 36 КПК України повноваження прокурора є владно-розпорядчими і характерні керівництву. Постає запитання: чому це процесуальне керівництво? Тому що воно здійснюється щодо процесуального суб'єкта (слідчого) та у процесуальній формі;

- по-третє, в сучасних умовах необхідність спеціального виділення «процесуального керівництва як форми прокурорського нагляду» зумовлена тим, що за правовою ідеологією нового КПК України впроваджується принцип «незмінності прокурора при проведенні конкретного кримінального провадження», відповідно до якого процес формування обвинувачення в ході досудового кримінального провадження та підтримання його в суді забезпечуватиметься одним прокурором;

- по-четверте, у вказаному положенні не йдеться про якусь нову функцію прокуратури («процесуальне керівництво розслідуванням»), а наведено узагальнену назву процесуальної форми реалізації конституційної функції нагляду за додержанням законів органами, які проводять дізнання, досудове слідство та оперативно-розшукову діяльність;

- по-п'яте, приклади реалізації функції прокурорського нагляду у формі процесуального керівництва розслідуванням були на практиці і раніше (навіть без прямої вказівки про це в законі)¹⁰⁰.

Автори науково-практичного посібника «Процесуальне керівництво прокурором досудовим розслідуванням: організаційно-правові та криміналістичні основи» вказують, що:

- по-перше, положення щодо процесуального керівництва досудовим розслідуванням не вказує на основну функцію прокуратури, а дає узагальнену назву процесуальної форми реалізації конституційної функції нагляду за додержанням законів органами, які проводять дізнання та досудове слідство;

¹⁰⁰ Толочко О. М. Правова природа процесуального керівництва досудовим розслідуванням. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2012. № 2. С. 62.

– по-друге, за своєю правовою природою зазначені у ч. 2 ст. 36 КПК України повноваження прокурора є владно-розпорядчими, які притаманні керівництву. Така діяльність прокурора є саме процесуальним керівництвом, тому що вона здійснюється щодо процесуального (слідчого) та у процесуальній формі;

– по-третє, в сучасних умовах необхідність спеціального виділення «процесуального керівництва як форми прокурорського нагляду» обумовлена тим, що за правовою ідеологією чинним КПК України впроваджується принцип «незмінності прокурора при проведенні конкретного кримінального провадження», відповідно процес формування обвинувачення під час досудового кримінального провадження та підтримання його в суді має забезпечуватися прокурором¹⁰¹.

М. В. Чорноусько висловлює позицію, що прокурор під час досудового розслідування в кримінальному провадженні виступає суб'єктом забезпечення нагляду за додержанням законів органами й посадовими особами, які здійснюють таке провадження, а під час судового розгляду підтримує державне обвинувачення, натомість власне прокурорський нагляд є гарантією, що сприяє недопущенню порушення прав учасників кримінального провадження або відновленню вже порушених прав¹⁰².

На думку М. В. Руденка, В. П. Півненка, прокурорське процесуальне керівництво під час проведення досудового розслідування – це:

– по-перше, самостійний напрям прокурорської діяльності, скерований на забезпечення швидкого, повного, всебічного і неупередженого розслідування – дослідження всіх обставин вчиненого кримінального правопорушення з метою надання зібраним доказам належної правової оцінки, що вказує на функціональний характер окресленої прокурорської діяльності;

¹⁰¹ Процесуальне керівництво прокурором досудовим розслідуванням: організаційно-правові та криміналістичні основи: наук.-практ. посіб. К.: Національна академія прокуратури України, 2016. С. 21.

¹⁰² Чорноусько М. В. Правова природа прокурорського нагляду у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням. *Актуальні проблеми держави і права*. 2014. Вип. 71. С. 469.

– по-друге, якщо виконання прокурором функції нагляду за додержанням законів спрямоване на забезпечення законності всього досудового розслідування (дій і рішень усіх учасників цієї стадії процесу без будь-якого винятку), то реалізація ним функції процесуального керівництва спрямована лише на забезпечення швидкого, повного, всебічного і неупередженого розслідування кримінального правопорушення владними суб'єктами процесу – дізнавачами і слідчими, які діють вже в межах забезпеченого прокурором режиму законності¹⁰³.

Зміст процесуального керівництва полягає в тому, що прокурор безпосередньо в повному обсязі або частково бере участь у розслідуванні, несе відповідальність за результати розслідування, тобто фактично є «господарем» кримінальної справи. Однак ця концепція не була реалізована повною мірою в КПК, оскільки законодавець не надав прокурору основного з повноважень у здійсненні процесуального керівництва – самостійно відстороняти та замінити слідчого.

Метою нагляду є виявлення та усунення допущених у діяльності правоохоронних органів порушень закону, а також недопущення їх вчинення у майбутньому. Тобто нагляд спрямований на забезпечення законності в діяльності не лише органів, що здійснюють досудове розслідування, а й правоохоронних органів загалом. Метою ж процесуального керівництва є всебічне, повне та неупереджене дослідження всіх обставин кримінального провадження, для того щоб кожен, хто вчинив кримінальне правопорушення, був притягнутий до відповідальності, і жоден невинний не був засуджений. Процесуальне керівництво здійснюється у конкретному кримінальному провадженні та стосується органу(посадової особи), що проводить досудове розслідування¹⁰⁴.

За змістом відповідних статей чинного КПК України прокурор, здійснюючи нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального

¹⁰³ Руденко М. В., Півненко В. П. Про сутність прокурорського процесуального керівництва досудовим розслідуванням. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2013. № 1. С. 278.

¹⁰⁴ Шульган І. І. Процесуальне керівництво досудовим розслідуванням як окрема функція органів прокуратури. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. *Юридичні науки*. 2016. № 837. С. 517.

керівництва досудовим розслідуванням, перебуває вже «поруч і разом зі слідчим». Прокурор у такому разі безпосередньо керує діями органу досудового розслідування щодо проведення певних процесуальних або слідчих дій, бере активну участь у проведенні будь-якої процесуальної, слідчої дії або сам проводить їх.

Здійснюючи процесуальне керівництво, прокурор безпосередньо несе відповідальність за своєчасність та законність прийняття органами досудового розслідування процесуальних рішень, а також проведення слідчих дій, спрямованих на встановлення та перевірку доказів у кримінальному провадженні, отримання таких доказів з підстав та у порядку, передбаченому Кримінальним процесуальним кодексом України, дотримання правил їх належності та допустимості. Порушення встановленого законом порядку проведення слідчих дій та отримання за їх результатами доказів, наявність недопустимих доказів негативно впливає на можливість їх використання прокурором під час судового розгляду, звужує доказову базу прокурора у процесі як сторони кримінального провадження.

Для більш повної характеристики прокурорського процесуального керівництва досудовим розслідуванням варто виокремити його **ознаки**.

По-перше, процесуальне керівництво здійснюється прокурором на постійній основі.

Керівник прокуратури призначає процесуальних керівників досудового розслідування кримінальних правопорушень з урахуванням складності їх кваліфікації, суспільного резонансу, прогнозованих обсягів процесуальної роботи та з огляду на професійну майстерність і досвід відповідних прокурорів. Фактично з цього моменту і до моменту закінчення досудового розслідування процесуальний керівник здійснює процесуальне керівництво. Закінчення досудового розслідування може мати кілька форм: закриття кримінального провадження; звернення до суду з клопотанням про звільнення особи від кримінальної відповідальності; звернення до суду з обвинувальним актом, клопотанням про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру.

Для видачі вказівок, доручень, участі прокурора в проведенні слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій

прокурору не потрібні ніякі заяви чи скарги громадян, накази керівництва. Він як процесуальний керівник може і повинен постійно контролювати процес досудового розслідування.

Другою ознакою процесуального керівництва є те, що воно здійснюється за допомогою владно-розпорядчих повноважень, визначених у ст.36 КПК України та деталізованих у інших статтях кримінального процесуального законодавства.

Більшість повноважень прокурора в контексті процесуального керівництва є владно-розпорядчими, керівними. Переважно зусилля прокуратури спрямовані не на здійснення нагляду за законністю, а саме на керівництво досудовим розслідуванням. Така діяльність прокурора фактично є контролем, а не наглядом.

По-третє, процесуальне керівництво спрямовує діяльність органів досудового розслідування на всебічне, повне й об'єктивне розслідування кримінального провадження в рамках режиму законності, забезпеченого наглядовою функцією.

В рамках процесуального керівництва прокурор визначає основні напрямки досудового розслідування, фактично організовує його.

По-четверте, процесуальне керівництво досудовим розслідуванням є самостійною функцією прокурора, а не формою здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування.

На основі наведеного аналізу правової природи процесуального керівництва досудовим розслідуванням, формулювання його основних ознак можна дати визначення процесуальному керівництву.

Процесуальне керівництво досудовим розслідуванням – це самостійна функція прокурора у кримінальному провадженні, яка здійснюється з використанням владно-розпорядчих повноважень, полягає в організації та визначенні основних напрямів досудового розслідування й керівництві діяльністю органів досудового розслідування та оперативних підрозділів задля всебічного, повного, об'єктивного та ефективного розслідування кримінального провадження в рамках режиму законності.

Класифікуючи завдання процесуального керівництва досудовим розслідуванням залежно від значущості і функціональної направленості, їх можна розділити на **базові**

(які впливають із встановлених законами обов'язкових напрямків діяльності прокурора) і **конкретно-функціональні** (які впливають з конкретного історичного періоду і ролі органів прокуратури в боротьбі зі злочинністю на цьому етапі, що визначаються Генеральним прокурором у його наказах і вказівках).

Зокрема, до **базових** завдань можна віднести:

- 1) розкриття кримінальних правопорушень, захист особи, її прав, свобод, власності, прав підприємств, установ, організацій від кримінальних правопорушень;
- 2) виконання вимог закону про невідворотність відповідальності за вчинене кримінальне правопорушення;
- 3) запобігання незаконному притягненню особи до кримінальної відповідальності;
- 4) охорона прав і законних інтересів осіб при здійсненні кримінального провадження.

Вказані базові завдання, що стоять перед прокурорами на будь-якому етапі діяльності прокуратури, доповнюються вимогами Генерального прокурора, які викладені у відповідних наказах. Тому до **конкретно-функціональних завдань** варто відносити:

- 1) дотримання прав і законних інтересів потерпілих від кримінальних правопорушень;
- 2) особисту участь у виїздах на місце події у справах про масові заворушення, терористичні акти, умисні вбивства, вчинені за обтяжуючих обставин і в умовах неочевидності;
- 3) своєчасне вжиття заходів до відшкодування завданої кримінальним правопорушенням шкоди фізичним та юридичним особам, державним і комунальним інтересам, розшуку майна, яке стало предметом злочинного посягання;
- 4) пред'явлення процесуальними керівниками цивільних позовів у кримінальному провадженні в установлених законом випадках;
- 5) додержання законності при реєстрації, вирішенні заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення або ті, що готуються, забезпечення достовірності обліку показників щодо стану злочинності та досудового розслідування;
- 6) забезпечення дотримання процесуальних вимог в ході застосування заходів процесуального примусу, проведення об-

шуків; забезпечення дотримання принципу презумпції невинуватості, недоторканності житла і т. п.;

7) недопущення використання затримання і тримання під вартою як засобу отримання від підозрюваного визнання вини у вчиненні кримінального правопорушення;

8) ретельне вивчення при затвердженні обвинувального акта відповідності висновків органів досудового розслідування фактичним обставинам справи, дотримання кримінально-процесуальних норм при провадженні слідчих дій;

9) забезпечення у кримінальних провадженнях щодо неповнолітніх чіткого дотримання усіх правових гарантій, передбачених КПК для неповнолітніх.

Суб'єктом, до компетенції якого належить визначення прокурора в конкретному кримінальному провадженні, є керівник відповідної прокуратури. У разі потреби керівник органу прокуратури може визначити групу прокурорів, які здійснюватимуть повноваження прокурорів у конкретному кримінальному провадженні, а також старшого прокурора такої групи, який керуватиме діями інших прокурорів.

Порядок заміни прокурора в одному кримінальному провадженні іншим прокурором є прерогативою керівника органу прокуратури та прокурора вищого рівня, які з обставин, у порядку та в спосіб, що передбачені КПК України, усунули прокурора від виконання повноважень та призначили іншого прокурора для участі в цьому кримінальному провадженні чи самостійно взяли участь у ньому.

Якщо прокурор, який у відповідному кримінальному провадженні здійснює повноваження процесуального керівника, не може їх здійснювати через задоволення заяви про його відвід, тяжку хворобу, звільнення з органу прокуратури або з іншої поважної причини, що унеможливорює його участь у кримінальному провадженні, повноваження прокурора покладаються на іншого прокурора керівником відповідного органу прокуратури. У виняткових випадках повноваження прокурора можуть бути покладені керівником органу прокуратури на іншого прокурора цього органу прокуратури через неефективне здійснення прокурором нагляду за дотриманням законів під час проведення досудового розслідування.

Керівник органу прокуратури, визначаючи прокурора в конкретному кримінальному провадженні, має враховувати його кваліфікацію, складність, суспільний резонанс, прогнозовані обсяги процесуальної роботи та професійну майстерність і досвід відповідних прокурорів.

Доречно погодитися з думкою, що керівник органу прокуратури повинен щоденно, користуючись можливостями Єдиного реєстру досудових розслідувань, з метою попередження порушень закону відстежувати проблемні питання: вплив процесуальних строків, укриття тяжких та особливо тяжких злочинів шляхом заниження кваліфікації, укладення незаконних угод, зупинення проваджень без повідомлення особи про підозру, завищення та заниження сум збитків тощо. Не менше двох разів на день керівник органу прокуратури мусить перевіряти базу ЄРДР та негайно визначати процесуальних керівників у конкретних кримінальних провадженнях¹⁰⁵.

КПК визначив три основні суб'єкти організації процесуального керівництва: прокурор – процесуальний керівник; старший прокурор групи прокурорів; прокурор – керівник органу прокуратури; також до цієї групи умовно можна віднести керівника органу прокуратури вищого рівня (вирішує спори про підслідність), кожен з яких має відмінні повноваження щодо організації роботи у кримінальному процесі. Варто детальніше виокремити **відмінності процесуального статусу** деяких зі зазначених суб'єктів організації процесуального керівництва з огляду на організаційно-правові елементи в їх діяльності:

1. Організаційно-правові повноваження старших прокурорів груп прокурорів – процесуальних керівників: виникають на підставі наказу керівника органу прокуратури про створення групи прокурорів; забезпечують реалізацію ефективної взаємодії прокурорів – процесуальних керівників; поширюються на прокурорів, які входять до групи з конкретного кримінального провадження; мають тимчасовий характер, при-

¹⁰⁵ Столітній А. В. Організація прокурорського нагляду за досудовим розслідуванням у формі процесуального керівництва: роль керівника органу прокуратури. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2014. № 11. Т. 2. С. 141.

пиняються з закінченням кримінального провадження та в інших випадках, визначених КПК (відвід прокурора, його звільнення, хвороба).

2. Організаційно-правові повноваження прокурорів – керівників органів прокуратури: виникають в силу службових обов'язків з призначенням на посаду керівника органу прокуратури; спрямовані на загальну організацію процесуального керівництва в органі прокуратури; поширюються на усіх прокурорів конкретного органу прокуратури; включають елементи процесуального контролю у визначених КПК межах (наприклад, неефективне здійснення прокурором нагляду за дотриманням законів під час проведення досудового розслідування); мають постійний характер та припиняються лише із правовим статусом керівника органу прокуратури¹⁰⁶.

8.2. Повноваження прокурора у процесі здійснення процесуального керівництва

Позитивним моментом у правовому регулюванні статусу прокурора в кримінальному провадженні є закріплення у Кодексі *основних принципів діяльності прокурора*. Зокрема, ч. 1 ст. 36 КПК України закріплює принцип незалежності прокурора у кримінальному судочинстві, а також принцип обов'язковості законних вимог та процесуальних рішень прокурора. Принцип незалежності прокурора у кримінальному судочинстві є галузевим функціональним принципом, суть якого полягає в тому, що органи прокуратури, здійснюючи свої повноваження, є незалежними від будь-яких органів управління, місцевих органів влади та місцевого самоврядування і суду, а також від будь-якого впливу з боку об'єднань чи окремих громадян.

Кожен прокурор у своїй наглядовій діяльності є вільним від будь-якого стороннього впливу і під час виконання покладених на нього функцій керується тільки законом і наказами Генерального прокурора.

¹⁰⁶ Шпак О. О. Особливості організації роботи керівника прокуратури з процесуального керівництва. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 2. С. 330.

Принцип незалежності органів прокуратури має важливе державне і політичне значення, оскільки тільки при послідовному дотриманні цього принципу прокуратура може виконувати покладені на неї державою завдання щодо здійснення прокурорського нагляду у кримінальному судочинстві.

Однак, на відміну від зовнішньої незалежності, яка є абсолютною, внутрішня процесуальна незалежність прокурорських працівників може бути обмежена. До таких випадків можна віднести: відмову прокурора від підтримання державного обвинувачення, його зміну або висунення додаткового обвинувачення. Для прийняття цих процесуальних рішень прокурор, який підтримує державне обвинувачення, обов'язково повинен отримати згоду керівника органу прокуратури, в якому він працює, а якщо державне обвинувачення підтримує керівник органу прокуратури, то він повинен погодити відповідні процесуальні документи з прокурором вищого рівня.

Принцип обов'язковості законних вимог і процесуальних рішень прокурора полягає в тому, що вимоги та процесуальні рішення прокурора, які впливають з його повноважень по нагляду, підлягають безумовному виконанню у встановлений строк.

Реалізація цього принципу забезпечується такими положеннями: вимоги та процесуальні рішення прокурора повинні впливати з його повноважень, передбачених ст. 37 ч. 2 КПК; виконання вимог та процесуальних рішень не може бути пов'язано з будь-якими умовами і мусить здійснюватися в строки, встановлені законом або узгоджені (встановлені) прокурором, до того ж строк має бути таким, аби дати достатньо часу для виконання відповідних дій; запитувана інформація (довідки, документи та їхні копії, речові докази) надаються прокурору безоплатно.

Дотримання зазначеного принципу забезпечується встановленням юридичної відповідальності. Зокрема, за невиконання законних вимог та процесуальних рішень прокурора органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації, службові та інші фізичні особи несуть відповідальність, передбачену ч. 2 ст. 185, ст. 185 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Перед установленням змісту повноважень прокурора під час здійснення процесуального керівництва **доцільно розмежувати повноваження прокурора і керівника органу досудового розслідування**. Керівники слідчих органів мають право: визначати слідчого, який здійснюватиме досудове розслідування, а у випадках здійснення досудового розслідування слідчою групою – визначати старшого слідчої групи, який керуватиме діями інших слідчих; відсторонювати слідчого від проведення досудового розслідування вмотивованою постановою за ініціативою прокурора або з власної ініціативи з наступним повідомленням прокурора та призначати іншого слідчого за наявності підстав для його відводу або у разі не ефективного розслідування. Керівник органу досудового розслідування також уповноважений ознайомлюватись з матеріалами досудового розслідування; давати письмові вказівки, які не можуть суперечити вказівкам прокурора; вживати заходів щодо усунення порушень вимог законодавства у випадку їх допущення слідчими; здійснювати досудове розслідування, користуючись при цьому повноваженнями слідчого.

Керівник органу досудового розслідування організовує досудове розслідування, здійснюючи організаційно-управлінські (визначаються відомчими підзаконними актами) й організаційно-процесуальні повноваження, натомість прокурор здійснює процесуальне керівництво. Вони не підмінюють один одного. Контроль з боку керівника слідчого підрозділу є суто внутрішньовідомчим і спрямованим на забезпечення правильного перебігу і якісних результатів розслідування кримінального правопорушення. Він супроводжується контрольною компетенцією, яка в основі своїй є радше організаційно-управлінська, ніж процесуальна. Без додаткової регламентації повноважень керівника слідчого підрозділу відомчими підзаконними нормативними актами цей вид керівництва унеможлиблюється.

Процесуальне керівництво прокурора забезпечується владно-розпорядчими повноваженнями, визначеними у ст. 36 КПК України. Керівництво керівника органу досудового розслідування спрямовується на забезпечення високої організації праці, керівництво прокурора – на методику, техніку і тактику розслідування кримінального правопорушення.

В повноваженнях керівника органу досудового розслідування і прокурора є ще одна ключова відмінність. КПК не передбачає права для керівника органу досудового розслідування скасовувати незаконні та необґрунтовані постанови слідчих. Це прерогатива прокурора. Водночас прокурор не може відсторонювати слідчого від проведення досудового розслідування та призначати іншого слідчого. Він може лише ініціювати таке питання перед керівником органу досудового розслідування.

У теорії прокурорського нагляду побутує така класифікація форм прокурорського реагування:

- 1) повноваження, спрямовані на виявлення порушень закону;
- 2) повноваження, спрямовані на усунення порушень закону;
- 3) повноваження, спрямовані на попередження порушень закону.

Виявити порушення закону при розслідуванні кримінальних правопорушень прокурор може шляхом:

- 1) ознайомлення з матеріалами кримінального провадження;
- 2) безпосередньої участі в розслідуванні кримінальних правопорушень;
- 3) розгляду скарг на дії й акти слідчого;
- 4) узагальнення практики розслідування кримінальних правопорушень;
- 5) затвердження або відмови у затвердженні обвинувального акта, клопотань про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру.

Доцільно проаналізувати окремо кожен з цих форм нагляду і методи їх здійснення.

1. Ознайомлення з матеріалами кримінального провадження.

Одним із головних повноважень прокурора щодо процесуального керівництва, яке спрямоване на виявлення порушень закону, є його право на ознайомлення з матеріалами розслідування. У п. 2 ч. 2 ст. 36 КПК України зазначено, що прокурор уповноважений мати повний доступ до матеріалів, документів та інших відомостей, що стосуються досудового роз-

слідування. Прокурор як процесуальний керівник повинен володіти повним обсягом інформації стосовно стану і ходу досудового розслідування. Недопустимим є приховування слідчим від прокурора важливих обставин справи. В науковій літературі виділяють три методи ознайомлення прокурора з матеріалами кримінального провадження: шляхом безпосередньої перевірки і вивчення матеріалів кримінального провадження, заслуховування доповіді особи, яка проводить розслідування, ознайомлення прокурора з наглядовим провадженням у справі¹⁰⁷.

Щодо першого методу, то прокурор може вимагати від слідчого надання йому матеріалів кримінального провадження. Під час ознайомлення з цими матеріалами прокурор вивчає зібрану у справі доказову базу, зокрема показання свідків, потерпілого, підозрюваного, висновки експертів, відомості, отримані в ході проведення обшуків, оглядів, інших слідчих (розшукових) дій. Заразом прокурор також аналізує законність, обґрунтованість рішень слідчого у справі.

Ознайомлення з матеріалами кримінального провадження дає прокуророві можливість виявити наявні прогалини досудового розслідування, помилки слідчого, порушення закону. На основі висновків прокурора після ознайомлення з матеріалами кримінального провадження він може надати відповідні вказівки слідчому для усунення порушень, скерувати хід досудового розслідування, прийняти рішення про необхідність провести певну слідчу (розшукову) дію самостійно.

Другий метод, який полягає в заслуховуванні доповіді особи, котра проводить досудове розслідування, є доволі поширеним на практиці. Така дія не оформляється процесуальним документом, але виконує важливу роль у здійсненні процесуального керівництва досудовим розслідуванням. Прокурор може задавати питання слідчому у кримінальному провадженні в цілому, окремих його епізодах. Слідчий також за потреби повинен доповісти прокурору з приводу подальшої тактики досудового розслідування та подальших перспектив розслідування.

¹⁰⁷ Марочкін І. Є. Прокурорський нагляд в Україні: підруч. / за ред. І. Є. Марочкіна, П. М. Каркача. Х.: Одісей, 2006. С. 142.

У літературі зазначається, що для підвищення ефективності процесуального керівництва необхідно закріпити в законі право прокурора заслуховувати доповіді слідчих, керівників органів досудового розслідування про хід розслідування кримінальних правопорушень. Це підвищить рівень поінформованості прокурора про результати розслідування кримінального правопорушення, сприятиме швидшому виявленню порушень закону, також тих, що стосуються прав і свобод учасників процесу¹⁰⁸. На нашу думку, достатньо отримання таких доповідей від слідчого. Цей метод має перевагу з огляду на його оперативність, але прокуророві варто зважати на людський фактор, зокрема можливу недобросовісність слідчого.

І, нарешті, третім методом ознайомлення прокурора з матеріалами кримінального провадження на досудовому розслідуванні є ознайомлення з наглядом провадження. У наглядовому провадженні зосереджено копії основних процесуальних документів. Виділення такого методу ознайомлення є досить спірним у сучасних умовах, адже прокурор сам формує наглядове провадження, а не просто ознайомлюється з ним. Крім того, використання цього методу є більш доцільним у випадку, коли прокурор здійснює нагляд за досудовим розслідуванням, а коли прокурор здійснює процесуальне керівництво, він зобов'язаний безпосередньо брати участь у досудовому розслідуванні, а отже, наглядове провадження відіграє лише допоміжну роль.

2. Безпосередня участь у розслідуванні кримінальних правопорушень.

Насамперед потрібно виділяти і розмежовувати дві форми безпосередньої участі прокурора в розслідуванні кримінальних правопорушень:

1) право брати участь у слідчих (розшукових) діях і процесуальних діях, які проводяться слідчим або оперативним підрозділом;

2) право самостійно проводити будь-яку слідчу (за винятком негласних слідчих дій) або процесуальну дію у кримінальному провадженні.

¹⁰⁸ Тушев А. А. Прокурор в уголовном процессе Российской Федерации. СПб.: Юридический центр Пресс, 2005. С. 90.

Перша форма безпосередньої участі прокурора у розслідуванні кримінального правопорушення так чи інакше спрямована на попередження порушень закону, але такими в широкому контексті за своєю суттю є більшість повноважень прокурора, передбачених у ч. 2 ст. 36 КПК України. Правильніше віднести право прокурора брати участь у слідчих (розшукових) діях і процесуальних діях, які проводяться слідчим, до повноважень, спрямованих на виявлення порушень закону. Прокурор у таких випадках має можливість безпосередньо сприймати докази та їх джерела, вчасно виявляти недоліки та порушення, допущені у досудовому розслідуванні і, вже використовуючи інші свої повноваження, усувати їх.

На практиці прокурори зрідка беруть участь у слідчих (розшукових) діях, які проводяться слідчим. Це фактично радше право прокурора, ніж його обов'язок. Обов'язкова участь прокурора у слідчих (розшукових) діях по тих чи інших категоріях кримінальних правопорушень може бути встановлена наказами і вказівками Генерального прокурора України. У всіх інших випадках рішення з цього питання закон залишає на розсуд прокурора, що сам визначає, по якому кримінальному провадженні, на якому етапі розслідування, у провадженні якої слідчої (розшукової) дії йому належить взяти участь і в якій саме формі¹⁰⁹. Станом на сьогодні передбачено обов'язкову особисту участь у виїзді на місце події лише керівників прокуратури, зокрема у таких випадках, як: вчинення кримінальних правопорушень проти основ національної безпеки, терористичні акти, бандитизм, катастрофи, аварії, вибухи, пожежі та інші події, внаслідок яких заподіяно значну матеріальну шкоду або сталася загибель людей, умисні вбивства, вчинені за обтяжуючих обставин і в умовах неочевидності, кримінальні правопорушення, вчинені організованими групами та злочинними організаціями, службовими особами, які займають особливо відповідальне становище, народними депутатами України, суддями, керівниками правоохоронних органів і вчинені проти них, особливо тяжкі кримінальні правопорушення, вчинені іноземцями і проти них, а також стосовно журналістів у разі перешкоджання їхній законній професійній діяльності, інші

¹⁰⁹ Крылов И. Ф. Розыск, дознание, следствие. Л.: Изд-во ЛГУ, 1984. С. 17.

кримінальні правопорушення, які набули в суспільстві негативного резонансу¹¹⁰.

У літературі констатовано, що прокурор не може ухилитись від участі в слідчих (розшукових) діях, якщо до нього надходять відомості про необ'єктивність розслідування кримінального правопорушення від учасників процесу; якщо є сумніви щодо прийняття слідчим окремих процесуальних рішень; впевненість у тому, що слідчий не зможе провести таку слідчу (розшукову) дію кваліфіковано; в разі відмови підозрюваного від дачі показань; при надходженні письмового клопотання від підозрюваного, потерпілого або інших учасників з проханням про участь прокурора в конкретній слідчій (розшуковій) дії; під час виконання найважливіших слідчих (розшукових) дій¹¹¹. Вважаємо таке твердження обґрунтованим.

Розглянемо детальніше процес участі прокурора у слідчих (розшукових) діях, інших процесуальних діях, які проводить слідчий. У таких випадках участь прокурора жодним чином не змінює встановленого порядку проведення слідчої (розшукової) дії: як справедливо зазначають науковці, тут сам слідчий виконує всі вимоги закону про порядок її проведення, здійснює належні процесуальні заходи. Прокурор же, підтримуючи процесуальну самостійність слідчого, лише гарантує законність його діяльності. Участь прокурора не просто забезпечує законність діяльності слідчого, а й дає змогу виявити порушення, прогалини, неточності, допущені слідчим на попередніх етапах. Приміром, прокурор бере участь в одночасному допиті двох осіб, який проводить слідчий – допоможе йому виявити можливі порушення, допущені слідчим при проведенні ним попередніх допитів.

Прокурору не потрібен дозвіл слідчого для того, щоби взяти участь у слідчій (розшуковій) дії. Перед початком слідчої (розшукової) дії слідчий повинен оголосити про участь про-

¹¹⁰ Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні: наказ Генерального прокурора України від 19.12.2012 р. № 4-гн. URL: http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102.

¹¹¹ Юрчишин В. М. Функції безпосередньої участі прокурора у розслідуванні кримінальних справ за новим КПК України: бути чи не бути? *Часопис Академії адвокатури України*. № 2. 2012. URL: <http://e-pub.aau.edu.ua/index.php/chasopys/article/viewFile/349/370>

курора, зробити відповідну відмітку в протоколі. Слідчий не може заборонити прокурору ставити питання, подавати пропозиції чи висловлювати зауваження. Усі питання прокурора та відповіді на них заносяться до протоколу, а протокол підписується і слідчим, і прокурором¹¹².

Важливо, що при реалізації свого повноваження на участь в слідчих (розшукових) діях, які проводяться слідчим, прокурор використовує елементи інших своїх повноважень: він дає слідчому вказівки, щоправда, в усній формі, виконує деякі елементи процесуальної дії самостійно.

Другою формою безпосередньої участі прокурора у розслідуванні кримінального правопорушення є право самостійно проводити будь-яку слідчу (розшукову) дію та процесуальні дії у кримінальному провадженні.

В цьому випадку прокурор сам приймає рішення про проведення конкретної слідчої (розшукової) дії, готує все необхідне для її проведення, сам проводить цю дію і забезпечує належне виконання обов'язків іншими її учасниками, фіксує результати слідчої (розшукової) дії у протоколі і посвідчує результати своїм підписом.

Проведення прокурором особисто будь-якої слідчої (розшукової) дії не перетворює його у слідчого. Прокурор завжди залишається прокурором, процесуальним керівником, незалежно від того, які свої повноваження на досудовому розслідуванні він використовує. Ба більше, варто наголосити, що проведення прокурором окремих слідчих (розшукових) дій особисто не просто не вимагає прийняття до свого провадження матеріалів розслідування, прокурор в принципі не наділений таким правом.

Стосовно приводів для реалізації прокурором права особисто проводити слідчі (розшукові) дії існує кілька думок науковців, що є майже аналогічними. Вважають, що прокурори використовують це право: при одночасному виконанні декількох слідчих (розшукових) дій; при наявності сумнівів

¹¹² Юрчишин В. М. Місце і роль прокурора у досудовому розслідуванні та їх відображення в теорії, законодавстві і практиці. Чернівці: Видавничий дім «Родовід», 2013. С. 153.

у правильності раніше проведеної слідчим слідчої (розшукової) дії, з метою з'ясування важливих обставин. Інколи прокурори самостійно проводять слідчі (розшукові) дії, від результатів яких залежить встановлення істини по матеріалах досудового розслідування¹¹³. Інші автори зазначають, що прокурор використовує це право з метою надання допомоги недовідченному слідчому; в разі незгоди зі запропонованою слідчим тактикою проведення процесуальної дії; під час перевірки іншої версії; за необхідності проведення повторного, детального допиту, огляду місця події¹¹⁴.

На нашу думку, залежно від того, що стає приводом до особистого проведення прокурором слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій, можна визначити, на що спрямоване таке повноваження. Це повноваження може бути спрямоване на виявлення порушень закону, прогалин, недоліків досудового розслідування, наприклад, коли в прокурора є сумніви в правильності раніше проведеної слідчим процесуальної дії. Також прокурор може проводити слідчі (розшукові) дії, інші процесуальні дії з метою усунення порушень закону. В таких випадках це повноваження є найефективнішим засобом усунення недоліків, порушень, допущених слідчим.

Немає необхідності прокуророві брати участь в усіх слідчих (розшукових) діях слідчого. **По-перше**, це нівелює діяльність слідчого, **по-друге**, процесуальне керівництво досудовим розслідуванням таким чином перетворюватиметься в саме розслідування. Прокурор повинен брати участь в слідчих (розшукових) діях слідчого в тих випадках, коли він не може забезпечити іншими засобами вирішення завдань розслідування.

Брати організаційну участь у провадженні досудового розслідування прокуророві треба тоді, коли він не може забезпечити іншими засобами вирішення завдань розслідування. Водночас прокурор не має підміняти слідчого, перетворювати процесуальне керівництво розслідуванням на саме розслідування.

¹¹³ Крюков В. Ф. Прокурорський надзор: учеб. М.: Норма, 2006. С. 244.

¹¹⁴ Вигівська Л. Прокурорський нагляд за додержанням законів при розслідуванні злочинів у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2012. № 3. С. 112.

3. Розгляд скарг на дії (бездіяльність) і рішення слідчого.

Відповідно до п. 7 ч. 2 ст. 36 КПК України, прокурор, здійснюючи нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва, уповноважений скасовувати незаконні та необґрунтовані постанови слідчих. Аналогічне повноваження закріплене у ч. 6 ст. 36 КПК України, згідно з якою Генеральний прокурор України, керівник регіональної прокуратури, керівник місцевої прокуратури, їхні перші заступники та заступники при здійсненні нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування мають право скасовувати незаконні та необґрунтовані постанови слідчих та прокурорів нижчого рівня у межах строків досудового розслідування.

Виходячи із розуміння функції процесуального керівництва, вважаємо, що прокурору можуть бути оскаржені будь-які рішення слідчого, навіть якщо вони можуть бути предметом оскарження слідчому судді. Надання прокурору права скасувати будь-яке процесуальне рішення слідчого забезпечує швидке та ефективне поновлення прав учасників кримінального провадження.

За результатами розгляду поданої скарги прокурор має процесуальні повноваження скасувати незаконну постанову слідчого, зобов'язати слідчого вчинити певні процесуальні дії чи дати вказівки припинити незаконні дії. Прокурор вищого рівня має право скасувати незаконні та необґрунтовані постанови слідчих та підпорядкованих прокурорів у межах строків досудового розслідування. Відповідно до ч. 2 ст. 308 КПК України, прокурор вищого рівня в разі наявності підстав для задоволення скарги зобов'язаний надати відповідному прокурору обов'язкові для виконання вказівки щодо строків вчинення певних процесуальних дій або прийняття процесуальних рішень¹¹⁵.

¹¹⁵ Ольховська М. М. Обрання стороною захисту порядку оскарження рішень, дій чи бездіяльності слідчого, прокурора під час досудового розслідування кримінального провадження. *Часопис Академії адвокатури України*. 2015. Т. 8. № 1. С. 113.

4. Затвердження або відмова у затвердженні обвинувального акта, клопотань про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру.

Як зазначають науковці, законодавець детально регламентує діяльність прокурора з обвинувальним актом, оскільки: по-перше, від рішення прокурора залежить перехід провадження у справі від органу досудового розслідування до органу, єдина функція якого – розгляд і вирішення справи по суті, тобто до суду; по-друге, об'єктом прокурорсько-наглядової діяльності на цьому етапі є якість всього досудового розслідування і його висновки, сформульовані в обвинувальному акті; по-третє, особливе значення має доказування обвинувальної тези як результату досудового розслідування¹¹⁶.

Доцільно погодитися з думкою, що затвердження прокурором обвинувального акта означає переконання прокурора, що справу розслідувано в повній відповідності з законом, і що він переконаний в винуватості обвинуваченого і необхідності представлення його перед судом¹¹⁷.

Вважаємо, прокурор затверджує підсумкові акти слідчого у тому разі, коли вони відповідають вимогам закону щодо їх форми і змісту, а також обставинам вчиненого злочину чи проступку. **Саме тому таке повноваження прокурора спрямоване на виявлення порушень закону, адже ретельна перевірка і вивчення обвинувального акта дають можливість виявити вже наявні порушення чи то при проведенні самого досудового розслідування, чи то при складанні підсумкового акта.**

Вимоги до обвинувального акта, клопотань про застосування примусових заходів виховного або медичного характеру встановлені КПК України. Прокурор перевіряє обґрунтованість і доведеність обставин, наведених у таких актах. Одночасно, на нашу думку, прокурор повинен детально зіставити наявні дані в матеріалах кримінального провадження і обставини, зазначені в обвинувальному акті, перевірити, чи

¹¹⁶ Кожевников О. А. Участие прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства. М.: Волтерс Клувер, 2011. С. 107.

¹¹⁷ Бакаев Д. М. Надзор прокурора района за расследованием уголовных дел. М.: Юрид. лит-ра, 1979. С. 69.

слідчий з об'єктивних чи суб'єктивних причин не упустив важливих доказів, чи висновки, викладені в кінцевому акті досудового розслідування, не суперечать реальному стану речей.

Затвердження обвинувального акта – відповідальний момент для прокурора. Прийняття прокурором рішення про затвердження обвинувального акта і направлення кримінального провадження до суду означає солідаризацію прокурора з висновками органів досудового розслідування. Затверджуючи обвинувальний акт, прокурор бере на себе цілковиту відповідальність за правильність розслідування кримінального провадження¹¹⁸.

Отже, затвердження прокурора – це посвідчення прокурором підсумкових актів досудового розслідування, у якому він здійснював процесуальне керівництво. Затвердження прокурора – це вирішальна форма процесуального керівництва.

Виявивши під час перевірки підсумкових актів досудового розслідування порушення закону, прокурор відмовляє у затвердженні обвинувального акта, клопотань про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру. Відмова прокурора в затвердженні обвинувального акта, вищезазначених клопотань свідчить про те, що прокурор не бачить достатніх підстав для направлення кримінального провадження до суду, не готовий на основі наявних матеріалів сформулювати таку процесуальну позицію, яка згодом перетвориться в державне обвинувачення.

Виявивши порушення закону, прокурор зобов'язаний своєчасно вжити заходів до їх усунення. Для цього прокурор використовує конкретні форми реалізації своїх повноважень.

1. Внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань (ЄРДР).

Доречно наголосити, що ця форма прокурорського реагування належить до основних повноважень прокурора щодо реалізації його обов'язку здійснення кримінального переслідування на досудових стадіях кримінального судочинства. Прокурор уповноважений починати досудове розслідування за наявності підстав, передбачених законом (ст. 36 КПК України).

¹¹⁸ Луцик В. В. Правовий статус та повноваження прокурора за новим КПК України. *Митна справа*. 2013. № 1. Ч. 2. Кн. 1. С. 236.

2. Письмові вказівки та доручення прокурора (ч. 2 п. 4 ст. 36 КПК).

Вказівки прокурора не є новим явищем у кримінальному процесі України. В КПК 1960 року передбачалось, що прокурор, здійснюючи нагляд за виконанням законів органами дізнання і досудового слідства, у межах своєї компетенції дає письмові вказівки про розслідування злочинів, про обрання, зміну або скасування запобіжного заходу, кваліфікацію злочину, проведення окремих слідчих дій та розшук осіб, які вчинили злочини, зокрема стосовно видачі особи (екстрадиції).

Щодо змісту і структури письмових вказівок прокурора, то в законодавстві це питання не врегульовано. Кожна вказівка прокурора, яких би питань вона не стосувалася, має бути законною, обґрунтованою та мотивованою. З огляду на це твердження, у вказівках, рівнозначно як і в постанові, зазначається: місце і час складання; прізвище, ім'я, по батькові, посада особи, яка видала письмові вказівки; зміст обставин, які є підставами для видачі вказівок, мотиви, їх обґрунтування та посилення на положення КПК України; зміст вказівок; місце та час виконання, особа, якій належить виконати вказівки, можливість і порядок оскарження.

На нашу думку, вказівки прокурора мають видаватись на бланку прокуратури за підписом процесуального керівника, та складатися з трьох частин: вступної, мотивувальної і резолютивної. Вступна частина мусить вказувати на місце і час видання письмових вказівок, суб'єкта, якому адресовані вказівки, зазначати номер кримінального провадження та правову кваліфікацію.

З приводу мотивувальної частини письмових вказівок вважаємо, що вона є однаковою для всіх письмових вказівок і її зміст впливає зі завдань прокурора як процесуального керівника та завдань кримінального провадження загалом. Усі вказівки видаються на підставі положення ст. 36 КПК України для всебічного, повного, об'єктивного дослідження всіх обставин кримінального правопорушення та прийняття по кримінальному провадженню законного й обґрунтованого рішення.

Резолютивна частина вказівок прокурора – це фактично зміст прийнятого процесуального рішення. Це перелік конкретних дій, які має виконати адресат. Важливо зазначити розумний строк для виконання вказівок.

Справедливо зазначає В. М. Савицький, що вказівки прокурора відрізняються від його рішень (постанов) тим, що передбачають наявність виконавця. Як юридичні факти вони породжують певні процесуальні відносини між прокурором і слідчим. Вказівки можуть видаватись тільки з метою усунення порушень закону і жодною мірою не повинні втручатись у сферу процесуальної самостійності слідчого¹¹⁹.

Письмові вказівки прокурора – це письмовий документ, у якому прокурор визначає для слідчого обов'язкові для виконання ним у кримінальному провадженні слідчі (розшукові) дії, негласні слідчі (розшукові) дії та інші процесуальні й організаційні дії.

Прокурор дає вказівки: про розслідування кримінальних правопорушень; про обрання, зміну або скасування заходів забезпечення кримінального провадження; про кваліфікацію кримінальних правопорушень; про проведення окремих слідчих (розшукових) або негласних слідчих (розшукових) дій; про об'єднання або виділення кримінальних проваджень; про розшук осіб, що скоїли кримінальне правопорушення, і т. ін.

Варто з'ясувати правову природу доручень і відповідно провести розмежування з вказівками. Сучасний тлумачний словник української мови трактує доручення так: 1) дія за значенням доручати; справа, доручена кому-небудь; завдання; 2) документ, що дає кому-небудь право діяти від імені особи, яка видала цей документ; довіреність. Слово «доручати» тлумачиться як покладати на когось виконання чого-небудь¹²⁰.

Також варто проаналізувати положення КПК України, в яких згадується про доручення прокурора слідчому. Такі статті не є поодинокими, натомість, приміром, про письмові вказівки сказано в ст. 36 КПК України, але далі в Кодексі не наведено конкретних випадків їх винесення.

Зокрема, КПК України покладає на прокурора обов'язок повідомити осіб, конституційні права яких були тимчасово обмежені під час проведення негласних слідчих (розшукових)

¹¹⁹ Савицький В.М. Очерк теории прокурорского надзора в уголовном судопроизводстве. М.: Наука, 1975. С. 177.

¹²⁰ Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. К.: Ірпінь: ВТФ «Перун», 2009. С. 345.

дій, а також підозрюваного, його захисника про такі обмеження. Такі особи повинні бути письмово повідомленні прокурором або за його дорученням слідчим.

Під час досудового розслідування за наявності відповідних підстав може бути застосовано втручання в приватне спілкування. Якщо прокурор має намір використати під час судового розгляду як доказ інформацію, отриману внаслідок втручання у приватне спілкування, або певний її фрагмент, він зобов'язаний забезпечити збереження всієї інформації або доручити слідчому забезпечити збереження (ст. 259 КПК України).

Про доручення прокурора зазначається в контексті відкриття матеріалів кримінального провадження іншої сторони. Визнавши зібрані під час досудового розслідування докази достатніми для складання обвинувального акта, клопотання про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру, прокурор або слідчий за його дорученням зобов'язаний повідомити підозрюваному, його захиснику, законному представнику та захиснику особи, стосовно якої передбачається застосування примусових заходів медичного чи виховного характеру, про завершення досудового розслідування та надання доступу до матеріалів досудового розслідування (ч. 1 ст. 290 КПК України). Прокурор або слідчий за його дорученням зобов'язаний надати доступ до матеріалів досудового розслідування, які є в його розпорядженні.

Про відкриття матеріалів кримінального провадження повинен бути повідомлений потерпілий. Таке повідомлення теж здійснюється прокурором або ж за його дорученням слідчим (ч. 7 ст. 290 КПК України).

У всіх наведених нами випадках певне зазначене повноваження належить прокурору, але він може доручити його виконання слідчому. КПК України не передбачає для слідчого обов'язку виконати такі дії самостійно або можливості провести їх з власної ініціативи.

Отже можна сформулювати визначення доручення. *Письмове доручення прокурора* – це письмовий документ у формі постанови, яким прокурор покладає на слідчого, керівника органу досудового розслідування, оперативні підрозділи

обов'язок (цим надає право) провести певні слідчі (розшукові) дії, негласні слідчі (розшукові) дії, інші процесуальні дії.

Принципова різниця між дорученням і вказівками в тому, що дії, вчинення яких вимагає прокурор від слідчого у вказівках, можуть вчинятись слідчим і без вказівки прокурора. Наприклад, слідчий може з власної ініціативи і уповноважений для досягнення завдань кримінального провадження провести допит свідків, підозрюваного, визнати певну особу за наявності для того підстав потерпілим у кримінальному провадженні. Вказівки прокурора про вчинення таких дій є лише яскравим проявом керівництва, спрямування і правильною організацію слідчого для забезпечення швидкого, повного і неупередженого розслідування. Водночас своїм дорученням прокурор покладає на слідчого вчинення певних дій, які він уповноважений проводити самостійно, але вважає за необхідне, щоб такі дії провів слідчий. Причини для цього можуть бути різними, переважно це зайнятість прокурора.

Варто окремо охарактеризувати ще повноваження прокурора доручати оперативним підрозділам проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій. Прокурор дає оперативним підрозділам тільки доручення, письмові вказівки прокурора цим підрозділам не надаються. Відповідно до ст. 41 КПК України, прокурор своїм письмовим дорученням може зобов'язати оперативні підрозділи провести будь-які слідчі (розшукові) дії та негласні слідчі (розшукові) дії у кримінальному провадженні. Під час виконання доручень прокурора співробітник оперативного підрозділу набуває нового процесуального статусу – слідчого. Цим статусом співробітник оперативного підрозділу наділяється лише на час проведення відповідної слідчої (розшукової) дії або негласної слідчої (розшукової) дії. Співробітники оперативних підрозділів не мають права здійснювати процесуальні дії у кримінальному провадженні за власною ініціативою або звертатися з клопотанням до слідчого судді чи прокурора.

3. Скасування незаконних або необґрунтованих постанов прокурора нижчого рівня і слідчого.

Важливим повноваженням прокурора, яке спрямоване на усунення порушень закону, є право скасовувати незаконні та необґрунтовані постанови слідчих (п. 7 ч. 2 ст. 36 КПК України).

Це повноваження є надвагомим з огляду на те, що воно, мабуть, як жодне інше, визначає всю керівну суть прокурора на досудовому розслідуванні.

Прокурор має право скасовувати незаконні і необґрунтовані постанови слідчих. Це повноваження впливає з принципу єдності й централізації організації і діяльності органів прокуратури. Забезпечуючи нагляд за виконанням законів органами, що здійснюють досудове розслідування, прокурори керуються встановленою ієрархією відомчих рівнів органів прокуратури, слідчих органів і органів дізнання при поширенні компетенції на об'єкти нагляду прокурорів нижчого рівня.

Вважаємо, що про скасування постанови слідчого прокурор повинен виносити постанову, яка мусить відповідати загальним правилам, зазначеним у ст. 110 КПК України. В постанові про скасування обов'язково треба зазначати підстави для скасування, а також доцільно вказувати шляхи усунення допущених порушень.

Заслуговує на увагу в контексті заданого повноваження прокурора скасування ним постанови слідчого про закриття кримінального провадження. За ч. 5 ст. 284 КПК України, прокурор протягом двадцяти днів з моменту отримання копії постанови має право її скасувати у зв'язку з незаконністю чи необґрунтованістю. Постанова слідчого про закриття кримінального провадження може бути скасована також за скаргою заявника, потерпілого, якщо така скарга подана впродовж десяти днів з моменту отримання заявником, потерпілим копією такої постанови.

Згідно з п. 6.2 Наказу № 4 ГПУ, прокурори повинні невідкладно скасовувати незаконні постанови про закриття кримінальних проваджень. На нашу думку, прокурорам варто завжди дотримуватись цього положення відомчого наказу. Процесуальний керівник не просто має право скасовувати незаконні постанови слідчого про закриття кримінального провадження, це його прямий обов'язок. Крім того, прокурор не повинен чекати скарги від заявника чи потерпілого, а сам мусить прийняти відповідне рішення у разі незаконності постанови слідчого.

4. Ініціювання усунення слідчого від подальшого ведення досудового розслідування, якщо він допустив пору-

шення закону при розслідуванні справи. Прокурор, що здійснює нагляд за процесуальною діяльністю, має право усунути слідчого від подальшого розслідування справи, якщо той допустить порушення кримінально-процесуального закону. Питання про те, за які порушення закону особа підлягає усуненню, прокурор вирішує у кожному окремому випадку залежно від конкретних обставин справи і характеру порушення.

Окрім того, прокурор усуває особу у разі відводу або самовідводу. Розглядаючи відповідне клопотання, прокурор повинен ретельно перевірити наведені мотиви.

Якщо підстави для відводу слідчого передбачені у КПК України, то що таке неефективне досудове розслідування, яке здійснюється слідчим, прокурор визначає у кожному конкретному випадку. Прокурор мусить зважати на конкретні обставини справи, дії слідчого, характер порушень, прогалин, допущених слідчим, ефективність виконання слідчим прокурорських вказівок.

У літературі зазначають, що відсторонення слідчого є процесуальною санкцією, яка застосовується за: 1) допущені порушення закону, вчинення серйозного службового злочину, який є і процесуальним порушенням, що перешкоджає подальшій участі слідчого в розслідуванні; 2) бездіяльність, затягування розслідування; 3) безпідставну зміну запобіжного заходу щодо підозрюваного¹²¹.

Позбавлення прокурора права самостійно відсторонити слідчого від проведення досудового розслідування, без сумніву, негативно впливає на ефективність здійснення прокурором функції процесуального керівництва досудовим розслідуванням. Проте вважаємо, що відсторонення слідчого від проведення досудового розслідування все ж має бути прерогативою керівника органу досудового розслідування. Це елемент адміністративного керівництва, а не процесуального. Слідчий, який здійснюватиме розслідування, призначається керівником органу досудовим розслідуванням, ним за потреби і повинен відсторонюватись від здійснення цього обов'язку.

¹²¹ Кожевников О. А. Участие прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства. М.: Волтерс Клувер, 2011. С. 110.

Для превентивного попередження прокурор використовує особливі форми реалізації повноважень.

1. Погодження прокурора.

Для реалізації цього завдання прокурор наділений низкою повноважень, спрямованих на усунення порушень закону. Варто погодитися з думкою, що до повноважень прокурора зі запобігання порушенням закону в досудовому розслідуванні в широкому контексті належить переважна частина закріплених за прокурором прав та обов'язків, оскільки вони з різним ступенем ефективності справляють профілактичний вплив на громадян та посадових осіб, що причетні до сфери кримінального провадження¹²². Все ж виокремити ті, які за своєю суттю володіють найбільшим превентивним ефектом. Це, зокрема: погодження прокурором клопотань слідчого до слідчого судді про проведення слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій у випадках, передбачених КПК України; участь у судових засіданнях при розгляді певних питань в ході досудового розслідування; повноваження приймати процесуальні рішення у випадках, передбачених КПК України, зокрема щодо закриття кримінального провадження та продовження строків досудового розслідування за наявності підстав, передбачених КПК України.

Відповідно до п. 10 ч. 2 ст. 36 КПК України, прокурор уповноважений 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 України. Тож доцільно з'ясувати сутність прокурорського погодження.

В науковій літературі вживають також термін «згода». Зазначається, що під «згодою» розуміється процесуальне рішення прокурора, яке підтверджує рішення слідчого на виконання конкретної процесуальної (розшукової) дії, без чого ця дія не може вважатись легітимною, а отже, і допустимою в доказуванні¹²³. Згода як засіб процесуального керівництва досудо-

¹²² Дворник А. Повноваження прокурора у досудовому кримінальному провадженні. *Вісник прокуратури*. 2013. № 8 (146). С. 125.

¹²³ Юрчишин В. М. Прокурор як керівник досудового розслідування. *Адвокат*. 2012. № 7 (142). С. 29.

вим розслідуванням за своєю формою вираження є нічим іншим, як підтвердженням, схваленням, бо остаточне вирішення (дозвіл чи відмова) залишається за слідчим суддею¹²⁴.

Перевіряючи акт слідчого, прокурор оцінює його з погляду законності. У випадку позитивного рішення прокурора про проведення конкретної процесуальної дії матеріал направляється в суд, який і приймає рішення про необхідність проведення такої дії. На нашу думку, прокурор перевіряє не тільки законність клопотання слідчого, а також його обґрунтованість.

За В. Ф. Крюковим, згода – це процесуальне рішення прокурора, який контролює законність та обґрунтованість рішення слідчого, що дає їм можливість виконати ті чи інші процесуальні дії, допустимість яких у доказовому плані буде визнана прокурором і судом тільки за наявності висловленої прокурором згоди відповідно до встановленої законом процедури і форми¹²⁵.

Окремі науковці вважають, що як погодження прокурора, так і відмова у погодженні клопотання є процесуальними рішеннями, актом застосування кримінально-процесуального законодавства, оскільки відповідають усім вимогам процесуального рішення: а) здійснюються владною особою, учасником кримінального провадження – прокурором; б) знаходяться в межах компетенції прокурора; в) виражають владне рішення держави; г) є результатом вибору із визначених законом альтернатив; г') породжують, змінюють або припиняють кримінально-процесуальні відносини – рішення прокурора або надають клопотанням слідчого подальший хід, або анулюють їх дію. Звідси вони роблять висновок, що погодження або відмова прокурора як процесуальний акт прокурора має відповідати вимогам законності, обґрунтованості, справедливості, своєчасності і правильності¹²⁶. Однак, на нашу думку,

¹²⁴ Юрчишин В. М. Місце і роль прокурора у досудовому розслідуванні та їх відображення в теорії, законодавстві і практиці. Чернівці: Видавничий дім «Родовід», 2013. С. 196.

¹²⁵ Крюков В. Ф. Прокурорский надзор: учебник для вузов. М., 2006. С. 173.

¹²⁶ Ломидзе А. Б. Прокурорский надзор за законностью и обоснованностью принимаемых следователем решений: методическое пособие. М.: Юрлитинформ, 2000. С. 50.

такі вимоги можна звести до двох – законність і обґрунтованість, оскільки вони охоплюють собою решту.

Погодження прокурора – це письмовий реквізит прокурора на клопотанні слідчого щодо проведення останнім певних процесуальних дій.

КПК України не встановлює, в якій формі має здійснюватись відмова прокурора. В п. 10.2 Наказу ГПУ № 4 зазначено, що у разі відмови в погодженні клопотань про проведення негласних слідчих (розшукових) дій прокурори повинні виносити постанову з викладенням мотивів такого рішення.

Вважаємо, що у всіх випадках відмови прокурора від погодження клопотання він має виносити мотивовану постанову, в якій обов'язково вказувати підстави відмови у погодженні клопотання слідчого. Це є логічно обґрунтованим з огляду на те, що КПК України у ч. 3 ст. 40 КПК України передбачає для слідчого можливість у випадках відмови прокурора у погодженні клопотання звернутись до керівника органу досудового розслідування, який після вивчення клопотання за потреби ініціює розгляд питань, порушених у ньому, перед прокурором вищого рівня, який протягом трьох днів погоджує клопотання або відмовляє у його погодженні. Відтак наявність мотивованої постанови прокурора є належним підтвердженням відмови. Оскаржити постанову про відмову у погодженні клопотання простіше і правильніше, ніж оскаржувати просто відсутність погодження на клопотанні.

Фактично законодавець не регулює час, протягом якого прокурор повинен погоджувати клопотання слідчого або відмовляти у його погодженні. Вважаємо, що прокурор мусить зробити це якнайшвидше з дотриманням розумних строків. Затягування з прийняттям рішення може призвести до знищення важливих доказів, переховування підозрюваного, що, без сумніву, негативно відіб'ється на ході досудового розслідування.

Погодження прокурора є важливим процесуальним рішенням, адже КПК України визначив широкий перелік випадків, коли його наявність є обов'язковою умовою.

Слідчий подає процесуальному керівнику на погодження клопотання про застосування, зміну або скасування заходів забезпечення кримінального провадження, а саме: тимча-

сового обмеження у користуванні спеціальним правом (ст. 150 КПК України), відсторонення від посади (ст. 155 КПК України), тимчасового доступу до речей і документів (ст. 160 КПК України), арешту майна (ст. 171 КПК України). Всі без винятку запобіжні заходи можуть бути застосовані під час досудового розслідування слідчим суддею за клопотанням слідчого, погодженим з прокурором, або за клопотанням прокурора.

Що стосується слідчих (розшукових) дій, то до тих, які проводяться на підставі рішення слідчого судді за клопотанням слідчого, яке вимагає погодження прокурора, належать: обшук (ст. 234 КПК України), огляд в житлі чи іншому володінні особи (ст. 237 КПК України), слідчий експеримент, що проводиться в житлі чи іншому володінні особи (ст. 240 КПК України).

Клопотання слідчого про проведення негласних слідчих (розшукових) дій теж вимагають погодження прокурора.

Всі клопотання слідчого до слідчого судді про проведення слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій мають бути в обов'язковому порядку погоджені з прокурором. Цього не скажеш про заходи забезпечення кримінального провадження. Судовий виклик певної особи, привід, накладення грошового стягнення можуть бути застосовані слідчим суддею на підставі клопотання слідчого, яке не обов'язково має погоджуватись прокурором.

Погодження прокурором клопотань слідчого має важливе превентивне значення. Вчинення процесуальних дій, рішення про які приймається слідчим суддею на підставі клопотання слідчого, погодженого з прокурором, як правило, тягне за собою суттєве обмеження конституційних прав людини. З огляду на це прокурор має добре проаналізувати клопотання слідчого, щоби вчасно виявити його незаконність чи необґрунтованість і запобігти можливим порушенням закону. Без сумніву, остаточне рішення приймає слідчий суддя, але контроль прокурора є важливою ланкою.

2. Участь у судових засіданнях при розгляді в ході досудового розслідування питань про обрання заходів забезпечення кримінального провадження.

З погодженням прокурором клопотань слідчого до слідчого судді тісно пов'язане повноваження брати участь у судових засіданнях на досудовому розслідуванні. Ця форма

прокурорської діяльності має свою специфіку. Тут фактично відбувається взаємодія прокурора і слідчого судді, спрямована на попередження порушень законів на досудовому розслідуванні.

КПК України передбачає неодмінну участь прокурора при розгляді всіх клопотань слідчого, які прокурор погоджував. Це фактично дає змогу прокуророві в судовому засіданні висловити мотивовану позицію щодо обґрунтування правомірності і необхідності прийняття рішення про задоволення відповідного клопотання. Важливо зазначити, що якщо клопотання слідчого дійшло до слідчого судді, то прокурор, погодивши його напередодні, вже фактично висловлює свою позицію з цього питання. Проте участь прокурора у самому розгляді клопотання є необхідною, це допоможе слідчому судді за потреби поставити прокуророві додаткові запитання для всебічного з'ясування обставин справи.

3. Внесення змін до складеного слідчим обвинувального акта чи клопотань про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру, звільнення особи від кримінальної відповідальності, самостійне складання обвинувального акта чи вказаних клопотань.

Обвинувальний акт – процесуальне рішення, яким прокурор висуває обвинувачення у вчиненні кримінального правопорушення і яким завершується досудове розслідування.

У попередньому пункті ми розглянули таке повноваження прокурора, як затвердження чи відмова у затвердженні обвинувального акта, клопотань про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру, яке спрямоване на виявлення порушень закону. У п. 13 ч. 2 ст. 36 КПК України також зазначено, що прокурор уповноважений вносити зміни до складеного слідчим обвинувального акта чи зазначених клопотань, самостійно складати обвинувальний акт чи зазначені клопотання. На нашу думку, це право прокурора спрямоване на усунення порушень закону, які він виявив. Обвинувальний акт може бути складений прокурором, зокрема якщо він не погодиться з обвинувальним актом, що був складений слідчим.

Внесення змін до обвинувального акта слідчого, клопотань про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру, самостійне складання прокурором обвину-

вального акта фактично є завершальним повноваженням прокурора на досудовому розслідуванні, спрямованим на усунення порушень закону. Тому прокурор повинен ретельно підійти до справи для того, щоб не допустити обвинувачення невинної особи.

4. Письмове роз'яснення прокурора обвинуваченому про можливість, особливості і правові наслідки розгляду кримінального провадження судом присяжних додається до обвинувального акта і реєстру матеріалів досудового розслідування, які передаються до суду.

8.3. Діяльність прокурора на початковому етапі розслідування

Обов'язок із внесення відповідних відомостей про вчинене кримінальне правопорушення покладається на слідчого, прокурора, до якого надійшла заява, повідомлення про таке діяння або в разі виявлення кримінального правопорушення слідчим, прокурором самостійно з будь-якого джерела.

Якщо заяви, повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення прийняті іншою посадовою особою правоохоронного органу, то вони мають бути негайно передані для вирішення у встановленому порядку слідчому, прокурору. Часом подання заяви, повідомлення вважається час (рік, місяць, день, година доби), коли вони надійшли до службової особи правоохоронного органу, що зазначається на письмовій заяві, повідомленні або в протоколі відібрання усної заяви, повідомлення.

Самостійне виявлення слідчим, прокурором обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення, може мати місце лише під час виконання ними покладених на них обов'язків зі здійснення відповідно розслідування кримінальних правопорушень або прокурорського нагляду за дотриманням законів. Відомості про факти кримінальних правопорушень, що виявлені у встановленому законом порядку оперативно-розшуковими підрозділами та їхніми співробітниками, доводяться до відома слідчого, прокурора в офіційних повідомленнях, що підписуються уповноваженими на те особами оперативного підрозділу.

Досудове розслідування розпочинається, і в його межах слідчі (розшукові) та інші процесуальні дії здійснюються лише з моменту внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань в порядку, що встановлений частиною другою коментованої статті.

Слідчий, прокурор невідкладно, але не пізніше 24 годин після надходження заяви, повідомлення до правоохоронного органу і незалежно від часу їх надходження безпосередньо до нього, зобов'язаний надати оцінку їх змісту, сутності та за наявності у викладених відомостях ознак, що вказують на вчинення кримінального правопорушення, внести відповідні відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань. Рішення слідчого, прокурора про внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань є процесуальним і приймається в порядку, встановленому для прийняття процесуальних рішень, що визначений ст. 110 КПК України. Здійснення досудового розслідування розпочинається прокурором або слідчим, якого визначає керівник органу досудового розслідування.

У разі виявлення правопорушення на морському, річковому судні чи військовому кораблі, а також у миротворчому контингенті та персоналі, що перебуває за межами України, під час виконання міжнародних миротворчих місій поза межами України досудове розслідування розпочинається негайно, відомості про нього вносяться до Реєстру за першої ж можливості.

Здійснення будь-яких слідчих (розшукових) дій чи інших процесуальних дій, спрямованих на встановлення обставин вчинення кримінального правопорушення до внесення відомостей до реєстру або без такого внесення допускається, а виконання таких дій будь-якою посадовою особою правоохоронного органу чи прокурором тягне за собою відповідальність, встановлену законом. Винятком з цього правила є надання дозволу здійснення у невідкладних випадках до внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань огляду місця події з метою встановлення фактичних даних, які можуть вказувати на ознаки кримінального правопорушення. В таких випадках внесення відомостей з відображенням результатів проведеного огляду місця події до Єдиного реєстру досудових розслідувань здійснюється негайно після завершення огляду і повернення слідчої групи до правоохоронного органу

з урахуванням того, що внесення таких відомостей здійснюється в автоматичному режимі цілодобово.

Якщо рішення про внесення до Єдиного реєстру досудових розслідувань відомостей про кримінальне правопорушення прийнято слідчим, то він невідкладно у письмовій формі повідомляє прокурора про початок та підстави досудового розслідування, а в разі потреби й про інші відомості, які розкривають обставини отримання повідомлення про кримінальне правопорушення, його сутність та інші дані.

Відповідальність за стан організації роботи щодо ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань і статистики покладається безпосередньо на керівників прокуратур.

Основними завданнями діяльності прокурорів на цьому напрямі є **забезпечення**:

- об'єктивного відображення в Єдиному реєстрі досудових розслідувань відомостей щодо кримінальних правопорушень, осіб, які їх учинили, та прийнятих під час досудового розслідування процесуальних рішень;

- своєчасності, повноти і достовірності внесення до інформаційно-аналітичної системи «Облік та статистика органів прокуратури» відомостей про прокурорську діяльність та її результати;

- системного контролю за дотриманням Кримінального процесуального кодексу України та нормативно-правових актів з питань ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань, формуванням звітності про роботу органів досудового розслідування, а також за надходженням інформації про судові рішення щодо особи у кримінальному провадженні;

- запровадження перевірок щодо об'єктивності первинних облікових відомостей та показників звітності про роботу прокурора.

Відповідно до Наказу Генеральної прокуратури України від 16 жовтня 2016 року № 275 «Про організацію діяльності органів прокуратури з питань ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань, статистики та її аналізу», – **основними критеріями оцінки діяльності прокурорів на цьому напрямі вважають забезпечення**:

- достовірності відображення результатів прокурорської та слідчої діяльності в первинних облікових документах і відповідних формах звітності;

- вжиття заходів з удосконалення форм та методів організації роботи з питань ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань і статистики;

- комплексного аналізу статистичної інформації з метою забезпечення законності, здійснення координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності.

Прокурор здійснює свої повноваження, починаючи з моменту надходження заяви чи повідомлення або інформації про кримінальне правопорушення до правоохоронного органу, що фактично є передумовою для початку досудового розслідування.

Питання подання і розгляду заяв і повідомлень про кримінальне правопорушення регламентується КПК України, Інструкцією про порядок ведення єдиного обліку в органах поліції заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення, затвердженою Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 06 листопада 2015 року №1377, іншими відомчими наказами та інструкціями правоохоронних органів.

Після офіційного прийняття та реєстрації заява (повідомлення) про кримінальне правопорушення передається керівнику органу досудового розслідування. Керівник визначає попередню правову кваліфікацію та працівника, який проводитиме розслідування.

У КПК України передбачено можливість одержання інформації про кримінальне правопорушення не тільки через надходження заяв чи повідомлень, а й шляхом самостійного виявлення слідчим, прокурором із будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення. Цим джерелом є виявлення інформації слідчим, прокурором про певне кримінальне правопорушення під час іншого досудового розслідування, працівниками оперативних підрозділів за результатами проведення заходів, спрямованих на виявлення кримінального правопорушення, надходження інформації з інших органів державної влади під час виконання покладених на них законом обов'язків, через засоби масової інформації тощо.

Реалізуючи свої повноваження щодо розгляду заяв, повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення, а також

початку досудового розслідування керівник місцевої прокуратури або його заступник вчиняє одну з таких дій:

- самостійно вносить відомості про кримінальне правопорушення до ЄРДР за заявами, повідомленнями, що надійшли до органу прокуратури або на підставі рапорту, складеного за результатами наглядової перевірки;

- визначає у формі резолюції прокурора для внесення відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР та передачі з дотриманням правил підслідності наявних у нього матеріалів до органу досудового розслідування.

Аналіз ст. 36 КПК України свідчить про те, що з понад двох десятків визначених у ній повноважень прокурора лише шість можна віднести до початкової стадії досудового розслідування, а саме:

- починати досудове розслідування;
- мати повний доступ до матеріалів, документів та інших відомостей, що стосуються досудового розслідування;

- доручати органу досудового розслідування проведення досудового розслідування;

- 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;

- доручати проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій відповідним оперативним підрозділам;

- приймати процесуальні рішення у випадках, зазначених у КПК України.

Керівники прокуратур повинні невідкладно призначати процесуальних керівників досудового розслідування кримінальних правопорушень з урахуванням складності їх кваліфікації, суспільного резонансу, прогнозованих обсягів процесуальної роботи та з огляду на професійну майстерність і досвід відповідних прокурорів, за потреби створювати групи прокурорів і призначати старшого прокурора групи відповідною постановою.

Головною метою перевірок облікової дисципліни є встановлення своєчасності, повноти та достовірності реєстрації кримінальних правопорушень, осіб, які їх учинили, та руху кримінальних проваджень. Порушення, які допускаються реєстраторами, призводять до викривлення даних єдиної звітності про кримінальні правопорушення, осіб, які їх учинили, та отримання недостовірних показників про результати слідчої роботи правоохоронних органів.

Підставами для проведення перевірок є:

- виконання планових та поточних завдань керівництва прокуратури;
- виконання доручень прокуратури вищого рівня;
- виконання рішень оперативних нарад;
- виконання постанов координаційних та міжвідомчих нарад;
- за результатами узагальнень;
- у порядку контролю;
- з власної ініціативи після попереднього аналізу даних звітності про зареєстровані кримінальні правопорушення, осіб, що їх вчинили (встановлення суттєвих розбіжностей між окремими показниками зазначених звітів, істотне зростання кількості правопорушень окремих категорій тощо).

Перевірки організовуються після закінчення звітного періоду. Водночас можливості інформаційної системи дозволяють проводити їх у міжзвітний період, що, своєю чергою, сприяє попередженню можливих порушень облікової дисципліни.

У ході проведення перевірок слід вивчати:

- додержання працівниками піднаглядних органів вимог Кримінального процесуального кодексу України, законів України «Про інформацію» та «Про державну статистику», Положення про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань щодо обліку кримінальних правопорушень і їх розкриття, руху кримінальних проваджень, прийнятих у них рішень;
- достовірність відображення у відповідній звітності показників роботи правоохоронних органів щодо результатів розслідування зареєстрованих кримінальних правопорушень у кримінальних провадженнях, обліку осіб, що їх вчинили,

руху кримінальних справ та інших показників слідчої роботи та органів дізнання.

Під час підготовки до перевірок доцільно використовувати можливості інформаційної системи «Єдиний реєстр досудових розслідувань». Інформаційна система ЄРДР призначена для забезпечення автоматизації збирання, зберігання, захисту, обліку, пошуку, узагальнення та надання відомостей про кримінальні правопорушення, осіб, що їх вчинили, та руху кримінального провадження.

Кваліфіковане проведення таких перевірок неможливе без знання способів приховування кримінальних правопорушень від обліку, з-поміж яких виокремлюють такі, як:

- nereєстрація відомостей про кримінальні правопорушення в журналі ЄО та, відповідно, їх невнесення до ЄРДР;
- часткова (вибіркова) реєстрація відомостей у журналі ЄО та невнесення окремих відомостей до ЄРДР;
- відмова у внесенні відомостей до ЄРДР;
- безпідставне передання матеріалів до іншого органу без реєстрації в ЄРДР;
- приєднання заяв і повідомлень до інших кримінальних проваджень;
- зниження суспільної небезпеки протиправного діяння шляхом складання адміністративного протоколу замість внесення його до ЄРДР;
- завідомо неправильна кваліфікація кримінальних правопорушень.

На практиці застосовують декілька методів перевірок повноти і достовірності обліку кримінальних правопорушень, осіб, які їх вчинили, та руху кримінальних проваджень, зокрема: шляхом зіставлення даних Єдиного реєстру досудових розслідувань з книгою обліку вхідної кореспонденції (у прокуратурі), з даними журналу Єдиного обліку заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події (ЄО), книги обліку заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, які прийнято телефонним зв'язком, журналом-реєстром кримінальних проваджень, журналом-нарядом заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, журналом-нарядом обліку виїздів слідчих на місця подій та застосування криміналістичної техніки; *окремо у кожному органі досудового*

розслідування в районі, місті, з матеріалами кримінальних (наглядових) проваджень.

Шляхом зіставлення інформації проводяться такі перевірки повноти, своєчасності і достовірності:

- відображення в ЄРДР інформації про кримінальні правопорушення, осіб, що їх вчинили, та рух кримінальних проваджень;
- обліку кримінальних правопорушень, вчинених на підприємствах, установах та організаціях за видами економічної діяльності;
- кримінальних правопорушень, за вчинення яких особі оголошено підозру;
- відображення у звітності даних про розкриті та нерозкриті злочини, про результати роботи органів досудового розслідування щодо спричинених кримінальними правопорушеннями збитків та їх відшкодування;
- обліку в звітності даних про осіб, які вчинили кримінальне правопорушення.

Таким чином проводяться перевірки достовірності:

- відображення даних про наслідки досудового розслідування кримінальних правопорушень, зокрема вчинених організованими групами і злочинними організаціями, та додержання облікової дисципліни;
- відображення відомостей про осіб, незаконно притягнутих до кримінальної відповідальності, зокрема щодо яких обирався запобіжний захід – тримання під вартою;
- даних про спричинені кримінальними правопорушеннями матеріальні збитки, зокрема інтересам держави чи територіальних громад, та результати їх відшкодування тощо;
- шляхом зіставлення даних Єдиної системи статистики та аналізу органів прокуратури, звітності про роботу прокурора за формою № П з Єдиним реєстром досудових розслідувань.

Таким чином перевіряється об'єктивність:

- відображення інформації про кількість кримінальних проваджень, розпочатих прокурорами за результатами перевірок проведених при здійсненні правозахисної діяльності, зокрема на пріоритетних напрямках діяльності, та наслідки їх досудового розслідування;

- відомостей про кримінальні провадження, розпочаті прокурорами у порядку нагляду за додержанням і застосуванням законів під час досудового розслідування;

- обліку даних про підрозділи та служби, якими виявлено кримінальні правопорушення зазначених категорій.

Записи за кожною інформацією повинні містити стислі і вичерпні дані про те, коли надійшла заява чи повідомлення про вчинені кримінальні правопорушення та інші події, хто, коли і в якій формі повідомив про вчинене кримінальне правопорушення та іншу подію, що і коли трапилось, час і дату реєстрації, які заходи вжиті за заявою чи повідомленням про вчинені кримінальні правопорушення та інші події, ким та кому доручено розгляд заяви чи повідомлення про вчинені кримінальні правопорушення та інші події, час і дату отримання заяви чи повідомлення про вчинені кримінальні правопорушення та інші події для внесення відповідних даних до Єдиного реєстру досудових розслідувань.

Приховуваними від єдиного обліку вважаються заяви і повідомлення про вчинені кримінальні правопорушення та інші події, які були відомі працівнику органу внутрішніх справ, і відомості про них, які на час виявлення не внесені до журналу ЄО та не отримали відповідного реєстраційного номера.

Під час проведення перевірки прокурор передусім має встановити, чи всі повідомлення про кримінальні правопорушення, що надійшли до органу досудового розслідування, зареєстровані в журналі ЄО. З цією метою до початку перевірки **потрібно завчасно (періодично) направляти запити** в окремі підприємства, установи, організації про надіслані ними до органів досудового розслідування заяви і повідомлення про кримінальні правопорушення:

- у лікувальних установах – про травми кримінального характеру;

- в експертних судово-медичних установах проводити взаємозвірки за фактами смерті громадян;

- у військкоматах і підрозділах Державної міграційної служби України – про видачу документів замість викрадених разом із грошима й іншими цінностями;

- у судах – про оскарження бездіяльності органів досудового розслідування щодо невнесення відомостей про кримінальні правопорушення;

– у прикордонних органах та митницях – про факти виявлених кримінальних правопорушень.

Вивченню підлягають не лише заяви (повідомлення), а й матеріали, що знаходяться в опорних пунктах поліції і відділах позавідомчої охорони, з метою з'ясування, чи всі заяви (повідомлення), передані черговому, були зареєстровані.

8.4. Процесуальне керівництво в ході проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій

КПК України вимагає від прокурора досконалого володіння навичками й уміннями доведення перед судом в умовах змагального процесу вини особи, яка вчинила кримінальне правопорушення.

Відповідно до ст. 36 КПК України, прокурор, здійснюючи нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням, уповноважений доручати слідчому, органу досудового розслідування, відповідним оперативним підрозділам проведення у встановлений прокурором строк слідчих (розшукових) дій, давати вказівки щодо їх проведення чи брати участь у них, а за потреби – особисто проводити слідчі (розшукові) дії в порядку, передбаченому зазначеним Кодексом (п. 4 ч. 1 ст. 36 КПК України).

Відповідно до наказу № 4гн, прокурори усіх рівнів повинні вживати заходів до покращення якості досудового розслідування та принципово реагувати на всі факти порушення вимог кримінального процесуального законодавства під час проведення слідчих (розшукових) дій.

Здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва полягає в тому, що прокурор у конкретному кримінальному провадженні визначає коло доказів та способи їх отримання, проведення з вказаною метою певного обсягу слідчих (розшукових) та негласних слідчих (розшукових) дій, а також забезпечення при цьому законності дій слідчого.

Стаття 223 КПК України передбачає, що слідчий, прокурор має вжити належних заходів для забезпечення присутнос-

ті під час проведення слідчої (розшукової) дії осіб, чиї права та законні інтереси можуть бути обмежені або порушені. Перед проведенням слідчої (розшукової) дії особам, які беруть у ній участь, роз'яснюються їхні права й обов'язки, а також відповідальність, встановлена законом.

Прокурор, здійснюючи процесуальне керівництво щодо проведення негласних слідчих (розшукових) дій, використовує такі повноваження: 1) доручає слідчому, органу досудового розслідування проведення НСРД; 2) надає вказівки цим же суб'єктам щодо проведення НСРД; 3) доручає проведення НСРД оперативним підрозділам; 4) погоджує або відмовляє у погодженні клопотань слідчого до слідчого судді про проведення НСРД чи самостійно подає слідчому судді такі клопотання; 5) крім того, прокурор вищого рангу (Генеральний прокурор України, прокурори обласного рівня, міські, районні та прирівняні до них, їхні перші заступники і заступники) має право скасовувати незаконні та необґрунтовані постанови слідчих та підпорядкованих прокурорів, зокрема щодо проведення НСРД.

Одним з найважливіших завдань прокурорського нагляду у формі процесуального керівництва НСРД є забезпечення законності дій суб'єктів організації та проведення НСРД. Похідним від цього та одночасно спорідненим є завдання щодо додержання конституційних прав і законних інтересів потерпілих від кримінальних правопорушень та інших учасників досудового розслідування, інших осіб.

З наведених особливостей НСРД випливає ще одне завдання прокурорського нагляду – дотримання режиму таємності. Постанова слідчого, прокурора про проведення НСРД, клопотання про дозвіл на її проведення, ухвала слідчого судді з цього ж питання з додатками до них, протокол про проведення НСРД, які мають відомості про факт та методи проведення НСРД, інші відомості, що дають змогу ідентифікувати особу, місце або річ, щодо якої проводиться або планується проведення такої дії, розголошення яких створює загрозу національним інтересам та безпеці, підлягає засекречуванню. Засекречування таких матеріальних носіїв інформації здійснюється слідчим, прокурором, співробітником уповноваженого оперативного підрозділу, слідчим суддею шляхом

надання на підставі Зводу відомостей, що становлять державну таємницю, відповідному документу грифа таємності. Обіг і зберігання вищенаведених документів, матеріалів, носіїв та відомостей здійснюється відповідно до вимог законодавства щодо режиму таємності. Надалі такі відомості може бути розсекречено у встановленому порядку.

Не менш важливим є завдання швидкого, повного та неупередженого розслідування кримінального правопорушення, яке прокурор забезпечує шляхом визначення різновиду НСРД, їх спрямування на отримання конкретних доказів, здійснення НСРД з дотриманням загальних засад кримінального провадження, зокрема збереження таємниці спілкування, невтручання у приватне життя, забезпечення права на свободу, особисту недоторканність та недоторканність права власності, здійснення НСРД у межах розумних строків тощо (ст. 7 КПК України)¹²⁷.

8.5. Процесуальне керівництво в ході застосування органами досудового розслідування заходів забезпечення кримінального провадження

Визначаючи завдання процесуального керівництва під час застосування заходів забезпечення кримінального провадження в ході досудового розслідування, треба зважити на два важливі аспекти діяльності прокурора щодо їх застосування. **По-перше**, участь прокурора у їх застосуванні спрямована на забезпечення дієвості кримінального провадження. **По-друге**, прокурор повинен наглядати за додержанням прав і законних інтересів особи при застосуванні запобіжних заходів. Тобто, з одного боку, прокурор як носій функції обвинувачення, кримінального переслідування, або враховуючи положення ч. 2 ст. 36 КПК України, процесуального керівництва досудовим розслідуванням, беручи участь у вирішенні питань щодо застосування заходів забезпечення кримінального провадження у передбачених законом випадках,

¹²⁷ Прядко В. О. Мета, завдання та суть прокурорського нагляду у формі процесуального керівництва негласними слідчими (розшуковими) діями. *Судова апеляція*. 2015. № 1. С. 47–48.

оцінює їх з позиції доцільності та ефективності для забезпечення притягнення винного до кримінальної відповідальності. З іншого – прокурор як охоронець законності, гарант забезпечення прав і свобод учасників процесу, не повинен розглядати інститут заходів забезпечення кримінального провадження винятково як такий, що має обвинувальну спрямованість, і зобов'язаний у кожному випадку оцінювати законність та обґрунтованість застосування того чи іншого заходу. У цьому аспекті варто зауважити, що застосування заходу забезпечення має неухильно пов'язуватися з вимогами принципів презумпції невинуватості та забезпечення права на захист.

Питання процесуального керівництва під час застосування заходів забезпечення кримінального провадження в ході досудового розслідування висвітлено у наказі № 4гн. Так, п. 8 цього наказу зобов'язує керівників органів прокуратури та галузевих підрозділів апаратів прокуратур усіх рівнів здійснювати контроль за законністю застосування заходів забезпечення кримінального провадження.

Характеризуючи роль прокурора у забезпеченні законності під час застосування заходів забезпечення кримінального провадження в ході досудового розслідування, треба керуватись двома моментами: прокурор здійснює нагляд за дотриманням законів при застосуванні запобіжних заходів; прокурор бере безпосередню участь в процесі їх обрання.

У науці кримінального процесу алгоритм участі прокурора у застосуванні запобіжних заходів у кримінальному провадженні поділяють на три етапи: ініціювання застосування запобіжного заходу; обрання запобіжного заходу; виконання запобіжного заходу.

На *першому етапі* прокурор реалізує повноваження, визначене у п. 10 ч. 2 ст. 36 КПК України, а саме: погоджує або відмовляє у погодженні клопотань слідчого до слідчого судді про проведення процесуальних дій або самостійно подає слідчому судді такі клопотання.

Прокурор, ухвалюючи рішення щодо необхідності застосування того чи іншого запобіжного заходу, повинен зважити, що вони є заходами превентивного характеру. Превентивний характер запобіжних заходів, відповідно до ч. 1 ст. 177 КПК України, виявляється у меті їх застосування, якою є забезпечення виконання підозрюваним, обвинуваченим

покладених на нього процесуальних обов'язків, а також запобігання спробам: переховуватися від органів досудового розслідування та/або суду; знищити, сховати або спотворити будь-яку із речей чи документів, які мають істотне значення для встановлення обставин кримінального правопорушення; незаконно впливати на потерпілого, свідка, іншого підозрюваного, обвинуваченого, експерта, спеціаліста у цьому ж кримінальному провадженні; перешкоджати кримінальному провадженню іншим чином; вчинити інше кримінальне правопорушення чи продовжити кримінальне правопорушення, у якому підозрюється, обвинувачується.

Саме превентивна дія запобіжних заходів «знаходиться в найбільшій проблемній зоні правозастосування», адже на практиці дуже часто запобіжний захід застосовується на підставі припущення про ймовірну негативну поведінку підозрюваного, обвинуваченого в майбутньому. Тому в основі рішення про застосування того чи іншого запобіжного заходу завжди має бути сукупність конкретних доказів, які свідчать про необхідність попередження неналежної поведінки підозрюваного чи обвинуваченого (підсудного).

У частині 2 ст. 177 КПК України зазначено, що підставою застосування запобіжного заходу, по-перше, є наявність обґрунтованої підозри у вчиненні особою кримінального правопорушення; по-друге, наявність ризиків, які дають достатні підстави слідчому судді, суду вважати, що підозрюваний, обвинувачений, засуджений може здійснити дії, передбачені у частині першій цієї статті. Слідчий, прокурор не мають права ініціювати застосування запобіжного заходу без наявності для цього підстав, передбачених цим Кодексом.

Якщо зазначені вище підстави свідчать про необхідність застосування запобіжного заходу, то обрання його виду здійснюється також з урахуванням тих обставин, що визначені у ст. 178 КПК України: вагомість наявних доказів про вчинення підозрюваним, обвинуваченим кримінального правопорушення; тяжкість покарання, що загрожує відповідній особі у разі визнання підозрюваного, обвинуваченого винним у кримінальному правопорушенні, у вчиненні якого він підозрюється, обвинувачується; вік і стан здоров'я підозрюваного, обвинуваченого; міцність соціальних зв'язків підозрюваного, обвинуваченого в місці його постійного проживання,

зокрема наявність у нього родини й утриманців; наявність у підозрюваного, обвинуваченого постійного місця роботи або навчання; наявність судимостей у підозрюваного, обвинуваченого тощо.

Визначаючи роль прокурора на цьому етапі, слід наголосити, що у кожному випадку застосування запобіжного заходу він фактично попередньо вирішує це питання, при цьому перевіряє законність і обґрунтованість застосування конкретного запобіжного заходу під час кримінального провадження. Без позитивного волевиявлення прокурора щодо необхідності застосування запобіжного заходу, оформленого у виді клопотання відповідної форми, складеного або затвердженого прокурором, слідчий суддя з огляду на ситуативний характер судової влади, яка функціонує лише за умови звернення до неї суб'єктів права, не має права розглянути і вирішити це питання. Отже, саме прокурор є ініціатором застосування запобіжного заходу, визначаючи його вид і зміст зобов'язань, які він передбачає.

Зміст клопотання слідчого, прокурора про застосування запобіжних заходів мусить відповідати вимогам ст. 184 КПК України. Відповідно до ч. 3 цієї статті, до клопотання додаються: копії матеріалів, якими слідчий, прокурор обґрунтовує доводи клопотання; перелік свідків, яких слідчий, прокурор вважає за необхідне допитати під час судового розгляду щодо запобіжного заходу; підтвердження того, що підозрюваному, обвинуваченому надано копії клопотання та матеріалів, якими обґрунтовується необхідність застосування запобіжного заходу; витяг з ЄРДР щодо кримінального провадження, у межах якого подається клопотання. Правовими наслідками недотримання слідчим, прокурором вимог ст. 184 КПК України є рішення слідчого судді про відмову у його задоволенні. Застосування запобіжного заходу до кожної особи потребує внесення окремого клопотання.

Копія клопотання та матеріалів, якими обґрунтовується необхідність застосування запобіжного заходу, надається підозрюваному, обвинуваченому не пізніше ніж за три години до початку розгляду клопотання (ч. 2 ст. 184 КПК України). Таке клопотання подається до місцевого суду, в межах територіальної юрисдикції якого здійснюється досудове розслідування.

Якщо після подання клопотання про застосування запобіжного заходу прокурору стали відомі обставини, що виключають обґрунтовану підозру у вчиненні особою кримінального правопорушення, він зобов'язаний відкликати клопотання про застосування запобіжного заходу та відкликати дозвіл на затримання, якщо такий дозвіл було отримано. Слідчий, прокурор зобов'язаний доповнити або змінити клопотання, або замінити його новим клопотанням, якщо після подання клопотання про застосування запобіжного заходу стали відомі інші обставини, що можуть вплинути на вирішення судом питання про застосування запобіжного заходу (ст. 185 КПК України).

На *другому етапі* прокурор бере участь у вирішенні питання про застосування запобіжного заходу слідчим суддею, судом, що здійснюється шляхом участі прокурора у розгляді клопотання про застосування запобіжного заходу. Згідно з ч. 1 ст. 193 КПК України, розгляд клопотання про застосування запобіжного заходу здійснюється за участю прокурора, підозрюваного, обвинуваченого, його захисника. Отже, прокурор є обов'язковим учасником такого розгляду, який, як вже зазначалося раніше, має встановити наявність мети, підстав, обставин, що враховуються при обранні цього виду примусу, тобто керуватись нормами ст.ст. 177, 178 КПК України з тим, щоб у подальшому під час судового розгляду відповідного клопотання довести таке: 1) наявність обґрунтованої підозри у вчиненні підозрюваним, обвинуваченим кримінального правопорушення; 2) наявність достатніх підстав вважати, що існує хоча б один із ризиків, передбачених у ст. 177 КПК України; 3) недостатність застосування більш м'яких запобіжних заходів для запобігання ризику або ризикам у клопотанні.

Відповідно до ч. 2 ст. 194 КПК України, слідчий суддя, суд зобов'язаний постановити ухвалу про відмову в застосуванні запобіжного заходу, якщо під час розгляду клопотання прокурор не доведе наявність зазначених вище обставин. Якщо прокурор доведе наявність обґрунтованої підозри у вчиненні підозрюваним, обвинуваченим кримінального правопорушення, але не доведе наявність ризиків, визначених у ч. 1 ст. 177 КПК України, та недостатність застосування більш м'яких запобіжних заходів для запобігання ризику або ризикам, зазначеним у клопотанні, відповідно до ч. 3 ст. 194 КПК України, слідчий суддя, суд має право зобов'язати підозрюваного,

обвинуваченого перебувати за кожною вимогою до суду або до іншого органу державної влади, визначеного слідчим суддею, судом. Якщо під час розгляду клопотання про обрання запобіжного заходу прокурор доведе обставини, передбачені у п.п. 1 та 2 ч. 1 ст. 194 КПК України, а саме: наявність обґрунтованої підозри та наявність ризиків, але не доведе недостатність застосування більш м'яких запобіжних заходів для запобігання ризику або ризикам, зазначеним у клопотанні, слідчий суддя, суд має право застосувати більш м'який запобіжний захід, аніж той, який вказаний у клопотанні, а також покласти на підозрюваного, обвинуваченого передбачені законом обов'язки, необхідність покладення яких встановлена з наведеного прокурором обґрунтування клопотання.

Отже, основним завданням прокурора на цьому етапі є доведення перед слідчим суддею, судом умов і підстав для застосування конкретного запобіжного заходу з тим, аби переконати їх у тому, що рішення про застосування одного із видів запобіжних заходів, який обмежує права і свободи підозрюваного, обвинуваченого, відповідає характеру певного суспільного інтересу (визначеним у КПК України конкретним підставам і меті), що, незважаючи на презумпцію невинуватості, превалює над принципом поваги до прав і свобод особи.

На етапі виконання запобіжного заходу прокурор також здійснює нагляд за дотриманням установлених законом порядку й умов реалізації запобіжного заходу.

8.6. Процесуальне керівництво на завершальному етапі досудового розслідування

Відповідно до ч. 2 ст. 36 КПК України, прокурор, здійснюючи нагляд за дотриманням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням, уповноважений: приймати процесуальні рішення щодо закриття кримінальних проваджень; затверджувати чи відмовляти у затвердженні обвинувального акта, клопотання про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру; вносити зміни до складеного слідчим обвинувального акта чи зазначених клопотань; самостійно складати обвинувальний акт чи зазначені клопотання.

Перелічені повноваження забезпечуються прокурором на завершальних стадіях досудового розслідування, основним вимогам реалізації яких присвячено Главу 24 КПК України «Закінчення досудового розслідування. Продовження строку досудового розслідування».

Аналізуючи норми КПК України, закінчення досудового розслідування можна визначити як процесуальну діяльність уповноважених КПК України суб'єктів (слідчого, прокурора), що полягає у прийнятті рішення про відсутність необхідності або можливостей для проведення будь-яких додаткових слідчих (розшукових), негласних слідчих (розшукових) дій та доцільність завершення досудового розслідування з прийняттям встановленого законом рішення.

Загальні засади кримінального провадження, зокрема, передбачають і право кожного, щоб обвинувачення щодо нього в найкоротший строк або стало предметом судового розгляду, або щоб відповідне кримінальне провадження щодо нього було закрито (ч. 5 ст. 28 КПК України).

Ця вимога майже дослівно відтворена в загальних положеннях закінчення досудового розслідування (ст. 283 КПК України): «Кожна особа має невід'ємне право на розгляд обвинувачення проти неї в суді у найкоротший строк або на його припинення шляхом закриття провадження», що свідчить про усвідомлення законодавцем її виняткової значущості у кримінальному процесі.

Водночас у ч. 4 ст. 22 КПК України закріплено, що повідомлення особі про підозру у вчиненні кримінального правопорушення, звернення з обвинувальним актом та підтримання державного обвинувачення у суді здійснюється прокурором. У випадках, визначених у КПК України, повідомлення особі про підозру у вчиненні кримінального правопорушення може здійснюватися слідчим за погодженням із прокурором, а обвинувачення може підтримуватися потерпілим, його представником.

Зазначене положення підкріплене вимогами ч. 2 ст. 284 КПК України про те, що саме на прокурора, який здійснює нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням (процесуального керівника), покладено

обов'язок у найкоротший строк після повідомлення особі про підозру здійснити одну з таких дій:

- закрити кримінальне провадження;
- звернутися до суду з клопотанням про звільнення особи від кримінальної відповідальності;
- звернутися до суду з обвинувальним актом, клопотанням про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру.

Визначені в ч. 2 ст. 283 КПК України дії є формами закінчення досудового розслідування. Закінчення досудового розслідування у кримінальних провадженнях у формі приватного обвинувачення здійснюється в таких самих формах.

Заразом *процесуальний керівник* вирішує, яким чином сторона обвинувачення реалізує свої повноваження на завершальному етапі розслідування: чи то самостійно закріє кримінальне провадження, чи направить його до суду у встановленому законом порядку.

Хоча в тексті ст. 283 КПК України є посилення на необхідність здійснення таких дій у найкоротший строк *після повідомлення про підозру*, прокурори повинні знати та правильно застосовувати положення п. 1 ст. 284 КПК України «Закриття кримінального провадження», що передбачає можливість закриття провадження і за відсутності у ньому підозрюваної особи. Відсутність підозрюваної особи не позбавляє *прокурора – процесуального керівника* досудовим розслідуванням обов'язку забезпечувати проведення досудового розслідування у розумні строки.

Наведена вище вимога КПК України відтворена у наказі № 4гн, який із-поміж основних критеріїв оцінювання ефективності здійснення прокурором своїх повноважень у кримінальному провадженні, окрім іншого, визначає: забезпечення додержання вимог закону щодо швидкого, всебічного, повного, неупередженого розслідування і судового розгляду кримінального правопорушення; своєчасне скасування незаконних рішень у кримінальних провадженнях (п. 39 наказу № 4гн).

Згідно з ч. 2 ст. 17 КПК України, ніхто не зобов'язаний доводити свою невинуватість у вчиненні кримінального правопорушення і має бути виправданим, якщо сторона обвинувачення не доведе винуватість особи поза розумним сумнівом. Такі високі стандарти кримінального судочинства,

запроваджені чинним КПК України, вимагають від прокурорів особливої виваженості при прийнятті рішення про звернення до суду з клопотанням про звільнення особи від кримінальної відповідальності чи з обвинувальним актом, клопотанням про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру.

За умови, що процесуальний керівник дійшов висновку про відсутність достатніх підстав для такого звернення до суду, кримінальне провадження мусить бути закрито.

Кримінальне провадження закривається з підстав, наведених у ч.ч. 1, 2 ст. 284 КПК України, де ч. 1 – це підстави, з яких кримінальне провадження закривається на стадії досудового розслідування (слідчим, прокурором), а ч. 2 – підстави, з яких кримінальне провадження закривається судом.

Про закриття кримінального провадження слідчий, прокурор приймають постанову, яка має бути законною, обґрунтованою та належно мотивованою.

Таке процесуальне рішення (про закриття кримінального провадження) може бути оскаржене учасниками провадження в порядку, встановленому Главою 26 КПК України («Оскарження рішень, дій чи бездіяльності під час досудового розслідування»):

- рішення слідчого про закриття кримінального провадження на стадії досудового розслідування може бути оскаржене заявником, потерпілим, його представником чи законним представником (п. 3 ч. 1 ст. 303 КПК України). При цьому КПК України наділяє прокурора повноваженнями самостійно скасовувати таке рішення слідчого, що оскаржується в судовому порядку. Скасування прокурором постанови про закриття кримінального провадження тягне за собою закриття провадження за скаргою;

- рішення прокурора про закриття кримінального провадження на стадії досудового розслідування може бути оскаржене заявником, потерпілим, його представником чи законним представником, підозрюваним, його захисником чи законним представником (п. 4 ч. 1 ст. 303 КПК України).

Строк подання особою скарги на рішення про закриття кримінального провадження – протягом десяти днів з моменту отримання особою копії постанови. Скарга подається

до місцевого суду та розглядається слідчим суддею не пізніше п'яти днів з моменту надходження скарги. Розгляд скарги здійснюється за обов'язкової участі особи, яка подала скаргу, чи її захисника, представника та слідчого чи прокурора, рішення якого оскаржується.

Попри те що, відповідно до ч. 3 ст. 306 КПК України, відсутність слідчого чи прокурора не є перешкодою для розгляду скарги, необхідно наголосити на доцільності присутності у судовому засіданні саме цих суб'єктів обвинувачення, адже виражена та непохитна позиція слідчого, прокурора, їхні вмотивовані контраргументи здатні спростувати твердження скажника.

Більше того, *обов'язок прокурора* брати участь у розгляді скарги на рішення про закриття кримінального провадження прямо закріплений у п. 11.1 наказу № 4гн: «Прокурорам та слідчим прокуратури, рішення, дії чи бездіяльність яких оскаржуються в судовому порядку, брати участь у розгляді таких скарг. При підготовці до участі в судовому засіданні вирішувати питання щодо наявності підстав для скасування оскаржуваних рішень самостійно».

Якщо за результатами розгляду скарги на прийняття рішення про закриття кримінального провадження буде постановлено ухвалу про скасування рішення слідчого чи прокурора, досудове розслідування повинно бути відновлене, про що слідчий, прокурор вносять відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань.

Ухвала слідчого судді про скасування постанови про закриття кримінального провадження оскарженню не підлягає.

Що стосується закриття кримінального провадження з підстав, визначених у ч. 1 ст. 284 КПК України, то основні повноваження надані *прокурору – процесуальному керівнику*, який:

- *по-перше*, може приймати постанову про закриття провадження з будь-яких, визначених законом підстав (п.п. 1–8 ч. 1 ст. 284 КПК України).

В такому разі копія постанови прокурора про закриття кримінального провадження надсилається заявнику, потерпілому, його представнику, підозрюваному, захиснику. Відомості про закінчення досудового розслідування вносяться прокурором до Єдиного реєстру досудових розслідувань

(ч. 3 ст. 283 КПК України) протягом 24 годин з моменту прийняття процесуальних рішень (п. 3.1 Положення про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань, затвердженого Наказом Генерального прокурора України від 17 серпня 2012 року № 69). Оскарження рішення про закриття кримінального провадження не зупиняє його виконання;

– *по-друге*, наділений повноваженнями скасовувати постанову про закриття провадження, винесену слідчим.

Окрім скасування постанови слідчого з власної ініціативи, прокурор може скасувати постанову слідчого про закриття кримінального провадження за скаргою заявника, потерпілого, якщо вона подана протягом десяти днів з моменту отримання заявником, потерпілим копії постанови.

У п. 6.2 наказу № 4гн на прокурорів усіх рівнів покладено обов'язок негайно скасовувати незаконні постанови про закриття кримінальних проваджень, а також відновлювати незаконно зупинені досудові розслідування.

З огляду на це доречно зауважити, що незважаючи на процесуальну самостійність прокурора – процесуального керівника, КПК України при здійсненні нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування надав Генеральному прокурору України, першому заступнику, заступникам Генерального прокурора України, прокурорам Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, прокурорам міст і районів, районів у містах, міжрайонним та спеціалізованим прокурорам, їхнім першим заступникам і заступникам, начальникам головних управлінь, управлінь та їхнім заступникам право скасовувати незаконні та необґрунтовані постанови слідчих і підпорядкованих прокурорів у межах строків досудового розслідування (ч. 6 ст. 36 КПК України).

Попри всю неоднозначність положення про можливість скасування постанов у порядку підпорядкованості та дуалізм міркувань з приводу процесуального статусу зазначених керівників органу прокуратури (теоретики висловлюють думки про те, що скасовувати незаконні та необґрунтовані постанови слідчих та підпорядкованих прокурорів можуть лише ті керівники органів прокуратури, які входять до складу групи прокурорів, що здійснюють повноваження прокурора у конкретному кримінальному провадженні), вважаємо такі повноваження незаперечними як у контексті КПК України,

так і з огляду на вимоги, закріплені в відомчому нормативно-правовому акті – Наказі № 4гн.

Ще один момент, який не можна оминути під час висвітлення питання про закриття кримінального провадження, – дотримання конституційних прав і свобод людини та громадянина при реалізації положень КПК України.

З одного боку – вимога кримінального процесуального закону про обов'язкове повідомлення особі про підозру за наявності достатніх підстав для її підозри у вчиненні кримінального правопорушення та обов'язок суду визнати істотним порушення прав людини і основоположних свобод під час отримання показів від свідка, якого надалі буде визнано підозрюваним чи обвинуваченим у цьому кримінальному провадженні. З іншого боку – складність та багатогранність процесу досудового розслідування, на початкових етапах якого подекуди взагалі неможливо відокремити підозрюваного від потерпілого або виокремити їх зі загалу фігурантів.

Крім того, залишається відкритим питання належної роботи прокурора, його здатності забезпечити дотримання основоположних прав і свобод людини та громадянина під час досудового розслідування.

У зв'язку із викладеним вище та з урахуванням принципу централізації (коли органи прокуратури становлять єдину централізовану систему, яку очолює Генеральний прокурор України, з підпорядкуванням прокурорів нижчого рівня вищим) в п.п. 7.1–7.4 наказу № 4гн закріплена вимога про те, що при прийнятті рішення про закриття кримінального провадження, у якому особі повідомлено про підозру, упродовж п'яти днів воно повинно направлятися керівникові органу прокуратури вищого рівня з мотивованим висновком. Прокурори районів у містах такі провадження мають направляти через прокуратуру міста з районним поділом.

Щодо службових осіб, винних у порушенні вимог КПК України чи КК України, наслідком якого стало незаконне притягнення громадян до кримінальної відповідальності, наказ № 4 гн вимагає вживати заходів реагування.

Після затвердження прокурором обласного рівня висновку, у місячний строк провадження разом із висновком та документами реагування (за їх наявності) надсилається до Генеральної прокуратури України.

Якщо прокурор дійде висновку, що зібрані під час досудового розслідування докази є достатніми для доведення винуватості підозрюваного в суді, а підстави для звільнення особи від кримінальної відповідальності відсутні, він звертається до суду з *обвинувальним актом, клопотанням про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру*. Такому зверненню передують процедура відкриття матеріалів іншій стороні, яка є важливою умовою кримінального судочинства в цілому світі та прямо передбачена в Конвенції Ради Європи «Про захист прав людини і основоположних свобод», учасницею якої є і Україна: відповідно до ч. 3 ст. 6 Конвенції, кожен обвинувачений у вчиненні кримінального правопорушення має право мати час і можливості, необхідні для підготовки свого захисту.

З цією метою прокурор або слідчий за його дорученням зобов'язаний повідомити підозрюваному, його захиснику, законному представнику та захиснику особи, стосовно якої передбачається застосування примусових заходів медичного чи виховного характеру, про завершення досудового розслідування та надання доступу до його матеріалів.

Доцільно наголосити, що повідомляти мають усіх зазначених осіб, кожна – окремим повідомленням, що допоможе уникнути затягування процесу ознайомлення з матеріалами та поставити під загрозу допустимість відомостей, що в них містяться.

Обов'язками прокурора (або слідчого – за дорученням прокурора) при наданні доступу до матеріалів є:

- надавати доступ до наявних матеріалів досудового розслідування, зокрема до тих, які можуть бути використані для доведення невинуватості або меншого ступеня винуватості особи, сприяти пом'якшенню покарання;
- надати доступ та можливість скопіювати або відобразити (наприклад, сфотографувати) матеріали досудового розслідування (також і будь-які речові докази, їхні частини, документи або копії з них).

КПК України передбачає обмежену можливість видалення з документів, які видаються для ознайомлення, відомостей, що не будуть розголошені під час судового розгляду.

Заразом таке видалення мусить бути чітко позначено та, за клопотанням протилежної сторони, доступ до видалених відомостей може бути дозволений ухвалою суду.

Надання доступу до матеріалів досудового розслідування не є новелою чинного КПК України: в Кримінально-процесуальному кодексі України 1960 року існував інститут пред'явлення обвинуваченому матеріалів справи (ст. 218 КПК), який з урахуванням концепції нового процесуального законодавства суттєво трансформувався.

Так, одним з основоположних принципів сучасного кримінального процесу став принцип змагальності сторін, який передбачає самостійне обстоювання сторонами їхніх правових позицій, прав, свобод і законних інтересів засобами, передбаченими КПК України; сторони кримінального провадження мають рівні права на збирання та подання до суду речей, документів, інших доказів та на доведення перед судом їх переконливості.

В цьому контексті зрозумілою та обґрунтованою є вимога кримінального процесуального закону до сторони захисту про взаємний обов'язок надання доступу до зібраних нею матеріалів за запитом прокурора. Разом з тим такий обов'язок не є паритетним, оскільки, по-перше, сторона захисту не зобов'язана надавати прокурору доступ до будь-яких матеріалів, які можуть бути використані стороною обвинувачення на підтвердження винуватості особи. Прийняття рішення про надання прокурору доступу до таких матеріалів може бути відтерміноване доти, доки сторона захисту закінчить ознайомлення з матеріалами досудового розслідування. По-друге, сторона обвинувачення зобов'язана *повідомити* сторону захисту про завершення досудового розслідування та надання доступу до його матеріалів, сторона ж обвинувачення сама повинна *звертатися* із відповідним запитом.

Прокурорам варто розуміти, що вони перебувають у не-однаковому становищі зі стороною захисту: невідкриття на стадії досудового розслідування прокурором певних матеріалів буде в судовому провадженні безумовною підставою для визнання таких доказів неналежними і суд не має права допустити їх як докази. Водночас такі дії з боку сторони захисту суд розглядає значно поблажливіше, вважаючи обмеження обвинуваченого в поданні доказів (навіть таких, що не були

відкриті прокурору) порушенням права на захист. Такі рішення суд мотивує закріпленням у Конституції України правом кожного будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи (ст. 55 Конституції України) та правом підозрюваного, обвинуваченого чи підсудного на захист (ст. 63 Конституції України).

Про відкриття сторонами кримінального провадження матеріалів прокурор або слідчий за його дорученням повідомляє потерпілого, після чого останній має право з ними ознайомитись.

Також про відкриття матеріалів повідомляють цивільного позивача, його представника та законного представника, цивільного відповідача, його представника. Перелічені суб'єкти мають право знайомитися з тією частиною матеріалів досудового розслідування, яка стосується цивільного позову. В КПК України не зазначено, на кого покладено обов'язок повідомляти цих осіб про відкриття матеріалів. За аналогією з ч. 7 ст. 290 КПК України, вважаємо правильним покладення такого обов'язку на прокурора або слідчого за його дорученням. Питання виокремлення матеріалів, що стосуються цивільного позову, має розглядатись кожною стороною нарізно, в контексті наявної у неї доказової бази.

Відповідно до ч. 9 ст. 290 КПК України, факт надання доступу до матеріалів досудового розслідування письмово підтверджується протилежній стороні зі зазначенням найменування таких матеріалів. Потерпілий підтверджує факт доступу прокурору. Законом України від 16 січня 2014 року «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо заочного кримінального провадження» ч. 9 ст. 290 доповнено реченням такого змісту: «У разі здійснення заочного кримінального провадження факт надання доступу до матеріалів стороні захисту підтверджується захисником, а підозрюваним – у разі, якщо він прибув».

Для ознайомлення з матеріалами сторонам кримінального провадження та потерпілому повинен надаватися об'єктивно достатній час. З метою недопущення зловживань та необґрунтованого затягування часу при ознайомленні з матеріалами, до яких надано доступ, може встановлюватись строк ознайомлення, після спливу якого право на доступ до матеріалів вважатиметься реалізованим. Такий строк для ознайомлення

встановлюється слідчим суддею місцевого суду за клопотанням сторони кримінального провадження з урахуванням обсягу, складності матеріалів та умов доступу до них.

Усе зазначене вище щодо відкриття матеріалів стосується і додаткових матеріалів, отриманих до або під час досудового розгляду, які також підлягають відкриттю.

Обвинувальний акт

Після завершення процедури відкриття матеріалів слідчий складає обвинувальний акт, який в обов'язковому порядку затверджується прокурором. Серед повноважень прокурора при здійсненні нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням, передбачених ч. 2 ст. 36 КПК України, наведені затвердження чи відмова у затвердженні обвинувального акта, а також його самостійне складання. Відповідно ч. 1 ст. 291 КПК України, прокурор може скласти обвинувальний акт самостійно, зокрема, якщо він не погодиться з обвинувальним актом, що був складений слідчим, хоча на практиці це відбувається дуже рідко.

Зміст та форма обвинувального акта мають відповідати вимогам ст. 291 КПК України. Обвинувальний акт мусить містити такі відомості: найменування кримінального провадження та його реєстраційний номер; анкетні відомості кожного обвинуваченого (прізвище, ім'я, по батькові, дата та місце народження, місце проживання, громадянство); анкетні відомості кожного потерпілого (прізвище, ім'я, по батькові, дата та місце народження, місце проживання, громадянство); прізвище, ім'я, по батькові та займана посада слідчого, прокурора; виклад фактичних обставин кримінального правопорушення, які прокурор вважає встановленими, правову кваліфікацію кримінального правопорушення з посиланням на положення закону і статті (частини статті) закону України про кримінальну відповідальність та формулювання обвинувачення; обставини, які обтяжують чи пом'якшують покарання; розмір шкоди, завданої кримінальним правопорушенням; розмір витрат на залучення експерта (у разі проведення експертизи під час досудового розслідування); дату та місце його складання та затвердження.

Обвинувальний акт підписується слідчим та *прокурором, який його затвердив, або лише прокурором*, якщо він склав його самостійно.

Відповідно до ч. 4 ст. 291 КПК України, до обвинувального акта додаються: реєстр матеріалів досудового розслідування; цивільний позов, якщо він був пред'явлений під час досудового розслідування; розписка підозрюваного про отримання копії обвинувального акта, копії цивільного позову, якщо він був пред'явлений під час досудового розслідування, і реєстру матеріалів досудового розслідування або підтвердження їх отримання підозрюваним згідно зі ст. 523-2 Кодексу, якщо здійснюється заочне кримінальне провадження; розписка або інший документ, що підтверджує отримання цивільним відповідачем копії цивільного позову, якщо він був пред'явлений під час досудового розслідування не до підозрюваного.

Надання суду інших документів до початку судового розгляду забороняється. Така заборона – новела КПК України 2012 року. Досі непоодинокими є випадки, коли судді, за аналогією з КПК України 1960 року, до початку судового розгляду вимагають у прокурорів надання їм матеріалів досудового розслідування, всупереч вимогам КПК України щодо змагальності сторін та безпосередності дослідження показань, речей і документів.

Відповідно до ст. 293 КПК, *прокурор* одночасно з передаванням обвинувального акта до суду *зобов'язаний* під розпис надати його копію та копію реєстру матеріалів досудового розслідування підозрюваному, його захиснику, законному представнику. У разі здійснення заочного кримінального провадження зазначені документи вручаються в порядку, передбаченому ст. 523-2 КПК України.

Клопотання про застосування примусових заходів виховного характеру

Однією з форм закінчення досудового розслідування, за п. 3 ч. 2 ст. 283 КПК України, є звернення до суду з клопотанням про застосування примусових заходів виховного характеру.

Загальний порядок повідомлення про завершення досудового розслідування та відкриття матеріалів іншій стороні в кримінальних провадженнях щодо застосування примусових заходів виховного характеру; вимоги до змісту клопотання про застосування примусових заходів виховного характеру та надання його копії визначеним у КПК України особам зазначені в параграфі 3 Глави 24 КПК України.

Звернення прокурора до суду з клопотанням про застосування примусових заходів виховного характеру може бути здійснено у двох випадках, як-от:

а) неповнолітній обвинувачується у вчиненні вперше кримінального проступку, злочину невеликої тяжкості або необережного злочину середньої тяжкості та прокурор дійшов висновку про можливість його виправлення без застосування кримінального покарання (ч. 1 ст. 497 КПК України).

Прийняття рішення про можливість звернення до суду з клопотанням про застосування до неповнолітнього обвинуваченого примусових заходів виховного характеру з таких підстав – право, а не обов'язок прокурора, який повинен виважено та неупереджено дослідити обставини справи й особу неповнолітнього.

Клопотання про застосування до неповнолітнього обвинуваченого примусових заходів виховного характеру прокурор складає за умов, що неповнолітній обвинувачений, а його законний представник проти цього не заперечує.

Відповідно до ч. 3 ст. 497 КПК України, під час судового розгляду суд за наявності підстав, передбачених у ч. 1 ст. 497 КПК України, може прийняти рішення про застосування до неповнолітнього обвинуваченого примусових заходів виховного характеру, визначених у законі України про кримінальну відповідальність;

б) стосовно особи, яка після досягнення одинадцятирічного віку до досягнення віку, з якого може наставати кримінальна відповідальність, вчинила суспільно небезпечне діяння, що підпадає під ознаки діяння, передбаченого законом України про кримінальну відповідальність, здійснюється кримінальне провадження щодо застосування примусових заходів виховного характеру (ст. 498 КПК України).

Ця норма є імперативною, тобто виражається у категоричному розпорядженні держави чітко виконувати позначені дії і не допускає ніяких відхилень від вичерпного переліку прав і обов'язків.

Згідно з ч. 1 ст. 292 КПК України, клопотання про застосування примусових заходів виховного характеру має відповідати вимогам ст. 291 КПК України, а також містити інформацію про захід виховного характеру, який пропонується застосувати.

За відсутності підстав для закриття кримінального провадження прокурор затверджує складене слідчим або самостійно складає клопотання про застосування до неповнолітнього примусових заходів виховного характеру і надсилає його до суду в порядку, передбаченому КПК України.

Одночасно з переданням клопотання про застосування примусових заходів виховного характеру до суду прокурор зобов'язаний під розпис надати його копію та копію реєстру матеріалів досудового розслідування законному представнику та захиснику особи, стосовно якої передбачається застосування примусових заходів виховного характеру.

Клопотання про застосування примусових заходів медичного характеру

Ще однією формою закінчення досудового розслідування, згідно з п. 3 ч. 2 ст. 283 КПК України, є звернення до суду з клопотанням про застосування примусових заходів медичного характеру.

Клопотання про застосування примусових заходів медичного характеру мусить відповідати вимогам, встановленим для обвинувального акта (ст. 291 КПК України). Крім того, воно має містити інформацію про примусовий захід медичного характеру, який пропонується застосувати, та позицію щодо можливості забезпечення участі особи під час судового провадження за станом здоров'я.

Порядок здійснення кримінального провадження щодо застосування примусових заходів медичного характеру та особливостей його закінчення регламентується Главою 39 КПК України.

Відповідно до ч. 1 ст. 511 КПК України, досудове розслідування у кримінальному провадженні щодо застосування примусових заходів медичного характеру закінчується закриттям кримінального провадження.

У такому разі прокурор приймає постанову, яка може бути оскаржена в порядку, передбаченому в п.п. 3, 4 ч. 1 ст. 303 КПК України, протягом 10 днів з моменту отримання копії такої постанови.

Клопотання про застосування до особи примусових заходів медичного характеру складається слідчим за погодженням з прокурором або прокурором. Після цього прокурор надсилає його до суду в порядку, визначеному в КПК України.

Одночасно з переданням клопотання про застосування примусових заходів медичного характеру до суду *прокурор* зобов'язаний під розпис надати його копію та копію реєстру матеріалів досудового розслідування законному представнику та захиснику особи, стосовно якої передбачається застосування примусових заходів медичного характеру.

Наголосимо, що саме на прокурора покладено обов'язок перевіряти й аналізувати матеріали провадження на предмет події кримінального правопорушення (надто, чи наявні всі обов'язкові ознаки складу злочину) та чи має місце в діянні особи склад кримінального правопорушення перед вирішенням питання про звернення до суду з: клопотанням про звільнення особи від кримінальної відповідальності; обвинувальним актом; клопотаннями про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру. Тільки виважений підхід прокурора – процесуального керівника на стадії закінчення досудового розслідування уможливить уникнення ухвалення судом виправдувального вироку.

Контрольні запитання

1. Які органи можуть проводити досудове розслідування?
2. Яка компетенція оперативних підрозділів у кримінальному провадженні?
3. Який предмет нагляду за органами, котрі проводять досудове розслідування?
4. Якими є завдання прокурорського нагляду за додержанням законів органами, що проводять досудове розслідування?
5. Хто з працівників прокуратури вправі здійснювати нагляд за додержанням законів органами, які проводять досудове розслідування?
6. Назвіть правові акти щодо прокурорського нагляду за органами досудового розслідування.
7. Які повноваження прокурора під час нагляду за додержанням законів органами, котрі проводять досудове розслідування, на стадії досудового розслідування?
8. Які повноваження прокурора щодо здійснення нагляду за додержанням законів органами, котрі проводять досудове розслідування, передбачені Законом України «Про прокуратуру»?

9. Які повноваження прокурора дають йому можливість попереджати порушення законів органами, що проводять досудове розслідування?

10. Які повноваження прокурора допомагають йому усувати порушення, допущені органами, що проводять досудове розслідування?

11. У чому полягає прокурорський нагляд за дотриманням органами, які проводять досудове розслідування, строків розслідування?

12. У чому полягає прокурорський нагляд за законністю застосування органами досудового розслідування затримання?

13. У чому полягає прокурорський нагляд за законністю застосування органами досудового розслідування тримання під вартою?

14. У чому полягає прокурорський нагляд за законністю повідомлення особі про підозру?

15. Якими методами можна виявити приховування кримінальних правопорушень від реєстрації?

16. Чи вичерпний перелік повноважень прокурора наведено у ст. 36 КПК України?

17. Які рішення вправі прийняти прокурор у провадженні з обвинувальним актом?

Рекомендована література

1. Процесуальне керівництво прокурором досудовим розслідуванням: організаційно-правові та криміналістичні основи: наук.-практ. посіб. К.: Національна академія прокуратури України, 2016. 794 с.
2. Процесуальне керівництво негласними слідчими (розшуковими) діями: наук.-практ. посіб. К.: Національна академія прокуратури України, 2017. 280 с.
3. Сірко Б. П. Нагляд прокурора за виконанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва. Чернівці: Технодрук, 2016. 263 с.
4. Чорноусько М. В. Здійснення прокурором процесуального керівництва досудовим розслідуванням: теорія та практика. К.: Правова єдність; Алерта, 2017. 293 с.
5. Юрчишин В. М. Місце і роль прокурора у досудовому розслідуванні та їх відображення в теорії, законодавстві і практиці. Чернівці: Родовід, 2013. 307 с.
6. Юрчишин В. М. Прокурор у досудовому розслідуванні: сучасні проблеми теорії і практики. Чернівці, 2016. 300 с.

Зміст

Вступ.....	9
------------	---

Тема 1

ПОНЯТТЯ, ЗАВДАННЯ, ПРЕДМЕТ І СИСТЕМА ПРОКУРОРСЬКОГО ПРАВА	11
1.1. Історія розвитку прокуратури в Україні.....	11
1.2. Прокурорська діяльність як самостійна галузь державної діяльності.....	36
1.3. Прокурорське право України як окрема галузь права.....	41
1.4. Роль і місце прокуратури в системі державних органів України.....	43
1.5. Понятійний апарат прокурорського права.....	45
1.6. Правові основи організації та діяльності прокуратури.....	49
1.7. Міжнародні стандарти діяльності органів прокуратури.....	52

Тема 2

ФУНКЦІЇ ТА ПРИНЦИПИ ОРГАНІЗАЦІЇ І ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ	58
2.1. Поняття і система функцій та основних напрямів діяльності прокуратури.....	58
2.2. Загальна характеристика зовнішніх функцій прокуратури.....	67
2.3. Підтримання державного обвинувачення в суді.....	68
2.4. Представництво інтересів держави в суді у випадках, визначених законом.....	70
2.5. Нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.....	71
2.6. Координація діяльності правоохоронних органів з питань протидії злочинності та корупції.....	72
2.7. Досудове розслідування кримінальних правопорушень.....	74
2.8. Загальна характеристика внутрішніх функцій прокуратури.....	76
2.9. Поняття і система принципів організації та діяльності органів прокуратури України.....	82
2.10. Особливості окремих принципів організації та діяльності органів прокуратури.....	86

Тема 3

ПРАВОВІ ЗАСОБИ ПРОКУРОРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ.....	112
3.1. Поняття правових засобів прокурорської діяльності. Їх система і класифікація.....	112
3.2. Характеристика окремих правових засобів прокурорської діяльності.....	115
3.3. Форма правових засобів прокурорської діяльності. Дії та акти прокурорської діяльності.....	124

Тема 4

СИСТЕМА ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ ТА ОРГАНІЗАЦІЯ ЇЇ РОБОТИ.....	131
4.1. Система прокуратури України.....	131
4.2. Структура Генеральної прокуратури України.....	144
4.3. Підрозділи внутрішньої безпеки в органах прокуратури: поняття, завдання, компетенція.....	154
4.4. Організація і планування роботи в органах прокуратури.....	166
4.5. Контроль за організацією та плануванням роботи в органах прокуратури й аналіз її виконання.....	174
4.6. Система первинного обліку роботи і статистики в прокуратурі, її складові.....	177
4.7. Статистична звітність в органах прокуратури: види, форми, строки складання і подання.....	178
4.8. Порядок розгляду звернень та особистого прийому в органах прокуратури України.....	182
4.9. Діловодство та документообіг у прокуратурі: поняття, сутність, правове регулювання.....	197
4.10. Законодавчо-систематизаційна робота в органах прокуратури.....	202

Тема 5

КАДРИ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ. МАТЕРІАЛЬНИЙ ТА СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ ПРАЦІВНИКІВ ПРОКУРАТУРИ	206
5.1. Кадрове забезпечення органів прокуратури.....	206
5.2. Вимоги до кандидатів на посаду прокурора.....	209
5.3. Порядок добору кандидатів та їх призначення на посаду прокурора місцевої прокуратури.....	211

5.4. Порядок призначення прокурорів на адміністративні посади та звільнення з них.....	215
5.5. Етика прокурорської діяльності.....	221
5.6. Дисциплінарна відповідальність прокурора: система, порядок застосування.....	227
5.7. Звільнення прокурора з посади, припинення, зупинення його повноважень на посаді.....	237
5.8. Матеріально-побутове забезпечення працівників прокуратури.....	242
5.9. Заходи соціального захисту працівників прокуратури.....	245

Тема 6

ПРОКУРОРСЬКЕ САМОВРЯДУВАННЯ ТА ОРГАНИ, ЩО ЗАБЕЗПЕЧУЮТЬ ДІЯЛЬНІСТЬ ПРОКУРАТУРИ.....	252
6.1. Поняття прокурорського самоврядування.....	252
6.2. Поняття та система органів, що забезпечують діяльність прокуратури.....	258
6.2.1. Правовий статус ради прокурорів.....	258
6.2.2. Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів.....	267
6.2.3. Всеукраїнська конференція прокурорів.....	295

Тема 7

НАГЛЯД ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНІВ ОРГАНАМИ ПРАВОПОРЯДКУ, ЯКІ ПРОВАДЯТЬ НЕГЛАСНУ ДІЯЛЬНІСТЬ.....	314
7.1. Галузева належність і об'єкти прокурорського нагляду за негласною діяльністю органів правопорядку.....	314
7.2. Предмет і завдання прокурорського нагляду за негласною діяльністю органів правопорядку.....	323
7.3. Суб'єкти нагляду за негласною діяльністю органів правопорядку.....	326
7.4. Повноваження прокурора щодо здійснення нагляду за негласною діяльністю органів правопорядку.....	328
7.5. Методика прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які провадять оперативно-розшукову діяльність.....	331
7.5.1. Нагляд за законністю заведення оперативно-розшукових справ.....	333
7.5.2. Нагляд за законністю проведення оперативно-розшукових заходів.....	337

7.5.3. Нагляд за законністю продовження строків ведення, зупинення, поновлення та закриття оперативно-розшукових справ, використання матеріалів оперативно-розшукової діяльності, зокрема для початку досудового розслідування.....	343
---	-----

Тема 8

ПРОЦЕСУАЛЬНЕ КЕРІВНИЦТВО ДОСУДОВИМ РОЗСЛІДУВАННЯМ ЯК ФУНКЦІЯ ПРОКУРАТУРИ.....	353
8.1. Процесуальне керівництво досудовим розслідуванням: поняття, зміст та завдання.....	353
8.2. Повноваження прокурора у процесі здійснення процесуального керівництва.....	363
8.3. Діяльність прокурора на початковому етапі розслідування.....	387
8.4. Процесуальне керівництво в ході проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій.....	396
8.5. Процесуальне керівництво в ході застосування органами досудового розслідування заходів забезпечення кримінального провадження.....	398
8.6. Процесуальне керівництво на завершальному етапі досудового розслідування.....	403

Тема 9

ПІДТРИМАННЯ ПРОКУРОРОМ ПУБЛІЧНОГО ОБВИНУВАННЯ У СУДІ.....	419
9.1. Поняття підтримання публічного обвинувачення в суді як виду діяльності прокурора. Форми реалізації обвинувачення.....	419
9.2. Організація роботи прокуратури з підтримання публічного обвинувачення в суді.....	428
9.3. Підготовка прокурора до участі в судовому розгляді.....	433
9.4. Участь прокурора у контрольних стадіях кримінального провадження.....	442

Тема 10

ПРЕДСТАВНИЦТВО ПРОКУРАТУРОЮ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ В СУДІ У ВИКЛЮЧНИХ ВИПАДКАХ.....	460
10.1. Поняття представництва прокуратурою інтересів держави в суді у виключних випадках.....	460

10.2. Приводи, підстави і форми представництва.....	474
10.3. Зміст представництва прокуратурою інтересів держави у розгляді судами цивільних справ.....	482
10.4. Зміст представництва прокуратурою інтересів держави у розгляді судами господарських справ.....	489
10.5. Зміст представництва прокуратурою інтересів держави у розгляді судами адміністративних справ.....	500

Тема 11

НАГЛЯД ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНІВ ПРИ ВИКОНАННІ СУДОВИХ РІШЕНЬ У КРИМІНАЛЬНИХ СПРАВАХ, А ТАКОЖ У РАЗІ ЗАСТОСУВАННЯ ІНШИХ ЗАХОДІВ ПРИМУСОВОГО ХАРАКТЕРУ, ПОВ'ЯЗАНИХ З ОБМЕЖЕННЯМ ОСОБИСТОЇ СВОБОДИ ГРОМАДЯН.....	511
11.1. Суть і завдання прокурорського нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також під час застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.....	512
11.2. Предмет та об'єкти прокурорського нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також у разі застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.....	515
11.3. Методика прокурорського нагляду за додержанням законів у місцях позбавлення волі та обмеження волі.....	519
11.4. Методика прокурорського нагляду за законністю виконання покарань, не пов'язаних із позбавленням волі.....	526
11.5. Методика прокурорського нагляду за законністю перебування осіб у місцях, де виконуються заходи примусового характеру, які призначаються судом.....	529
11.6. Методика прокурорського нагляду за законністю перебування осіб у місцях тримання затриманих, попереднього ув'язнення, в інших установах, що виконують заходи примусового характеру.....	531
11.7. Методика прокурорського нагляду за законністю звільнення та умовно-дострокового звільнення від відбування покарання.....	545
11.8. Повноваження прокурора під час нагляду за додержанням законів у ході виконання судових рішень у кримінальних справах, а також у процесі застосування інших заходів примусового характеру.....	546

Тема 12

КООРДИНАЦІЯ ПРОКУРАТУРОЮ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИННОСТІ ТА КОРУПЦІЇ.....	551
12.1. Сутність, завдання і значення функції координації прокуратурою діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції.....	551
12.2. Правові та організаційні форми координації прокуратурою діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції.....	559
12.3. Напрями координації прокуратурою діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції.....	565
12.4. Принципи координаційної діяльності прокуратури України.....	569
12.5. Порядок здійснення прокуратурою координаційної діяльності у сфері протидії злочинності та корупції.....	572

Тема 13

ОРГАНІЗАЦІЯ РОБОТИ ПРОКУРАТУРИ В ГАЛУЗІ МІЖНАРОДНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА ТА ПРАВОВОЇ ДОПОМОГИ.....	580
13.1. Поняття міжнародного співробітництва і правової допомоги у роботі органів прокуратури України.....	580
13.2. Основні напрями та форми міжнародного співробітництва і правової допомоги у роботі органів прокуратури України.....	587
13.3. Організація і здійснення діяльності органів прокуратури України в галузі міжнародного співробітництва і правової допомоги з питань кримінального судочинства.....	624

Львівський державний університет внутрішніх справ

Прокурорське право

Навчальний посібник

Львів
2019

УДК 347.963(477)(042.4)
П78

Рекомендовано до друку та поширення через мережу Інтернет
Вченою радою Львівського державного
університету внутрішніх справ
(протокол від 26 грудня 2018 року № 5)

Р е ц е н з е н т и:

Нор В. Т., доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України;
Ковалів М. В., кандидат юридичних наук, професор.

П78 Прокурорське право: навч. посібник / Г. Д. Борейко,
О. М. Броневицька, Ю. О. Лісіцина, В. В. Луцик, В. В. Навроцька,
І. Р. Серкевич, Б. М. Телефанко; за заг. ред. В. В. Луцика. Львів:
ЛьвДУВС, 2019. 640 с.

Висвітлено основні наукові положення, поняття та проблемні питання діяльності органів прокуратури в Україні. Охарактеризовано історичні етапи розвитку прокуратури на українських землях, принципи діяльності органів прокуратури та правові засоби прокурорської діяльності. Розкрито систему прокуратури України, зокрема структуру та завдання Генеральної прокуратури, територіальних і спеціалізованих прокуратур. Вичерпно проаналізовано основні функції прокуратури, як-от: підтримання публічного обвинувачення в суді; представництво інтересів держави у випадках, визначених законом; нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Для курсантів, студентів, слухачів, аспірантів, ад'юнктів та викладачів вишів і факультетів юридичного спрямування всіх форм навчання, а також для працівників судових і правоохоронних органів.

The textbook highlights the main scientific provisions, notion and problematic issues of prosecution bodies' activity in Ukraine. Historical periods of prosecution development in Ukrainian lands, principles of prosecution bodies' activities and legal remedies of prosecution activity are characterized. The textbook also describes the system of prosecution bodies of Ukraine, including the structure and tasks of the Prosecution General of Ukraine, territorial and specialized prosecutions. In the textbook the main function of prosecution are exhaustingly analyzed, including the following functions: public prosecution in court, presentation of state's interests in court in cases envisaged by law, supervision over the observance of laws while execution courts decisions in criminal cases and application of other coercive measures, connected with restriction of citizens' personal liberty.

УДК 347.963(477)(042.4)

© Борейко Г. Д., Броневицька О. М.,
Лісіцина Ю. О., Луцик В. В., Навроцька В. В.,
Серкевич І. Р., Телефанко Б. М., 2019
© Львівський державний університет
внутрішніх справ, 2019

НАВЧАЛЬНЕ ВИДАННЯ

Борейко Галина Дмитрівна,
кандидат юридичних наук (теми 4, 12);
Броневицька Оксана Михайлівна,
кандидат юридичних наук, доцент (тема 13);
Лісіцина Юлія Олександрівна,
кандидат юридичних наук (теми 4, 5);
Луцик Василь Васильович,
кандидат юридичних наук, доцент (теми 1, 3, 7, 8);
Навроцька Віра Вячеславівна,
кандидат юридичних наук, доцент (теми 9, 10);
Серкевич Ірина Ростиславівна,
кандидат юридичних наук (теми 2, 6);
Телефанко Богдан Миколайович,
кандидат юридичних наук, доцент (тема 11)

Прокурорське право

Навчальний посібник

Редагування *Оксана Шмиговська*
Макетування *Галина Шушняк*
Друк *Іван Хоминець*

Формат 60×84/16. Папір офсетний. Умовн. друк. арк. 37,20.
Тираж 100 прим. Зам № 180-18.

Львівський державний університет внутрішніх справ
Україна, 79007, м. Львів, вул. Городоцька, 26.

Свідцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до державного реєстру
видавців, виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції
ДК № 2541 від 26 червня 2006 р.