

УДК 343.135

**Г. Р. Крет***кандидат юридичних наук, доцент  
завідувач кафедри кримінального процесу та криміналістики  
Івано-Франківського юридичного інституту  
Національного університету «Одеська юридична академія»***Т. В. Кузишин***асистент кафедри кримінального процесу та криміналістики  
Івано-Франківського юридичного інституту  
Національного університету «Одеська юридична академія»*

## РЕАЛІЗАЦІЯ ПРОКУРОРОМ ПОВНОВАЖЕНЬ НА ПОЧАТКОВОМУ ЕТАПІ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ

Із прийняттям нового Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України) вітчизняний законодавець істотно реформував досудове кримінальне провадження, у тому числі у частині визначення початкового етапу досудового розслідування. Так, відповідно до п. 5 ч. 1 ст. 3 КПК України досудове розслідування – це стадія кримінального провадження, яка починається з моменту внесення відомостей про кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань. Проведення досудового розслідування до внесення відомостей до Реєстру або без такого внесення не допускається і тягне відповідальність, встановлену законом [1]. Суттєвих змін зазнали і повноваження прокурора на стадії досудового розслідування – закріпивши норму ч. 2 ст. 36 КПК України, відповідно до якої прокурор здійснює нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування, законодавець визнав його процесуальним керівником досудового розслідування. З урахуванням вказаних новел КПК України правильне визначення обсягу повноважень прокурора на початковому етапі досудового розслідування та форм їх реалізації в умовах реформування кримінального процесуального законодавства та формування на його основі відповідної правозастосовної практики виступає надзвичайно важливим як із теоретичної, так і практичної точок зору.

В науковій літературі дослідженню повноважень прокурора у досудовому кримінальному провадженні присвячено праці Ю.П. Аленіна, Ю.М. Грошевого, В.В. Долежана, О.В. Капліної, П.М. Каркача, Г.К. Кожевнікова, М.В. Косюти, А.В. Лапкіна, В.Т. Маляренка, О.Р. Михайленка, В.Т. Нора, Д.П. Письменного, М.А. Погорецького, Ю.Є. Полянського, М.В. Руденка, О.М. Толочка, Л.Д. Удаलोвої, В.П. Шибіка, О.Г. Шило, М.Є. Шумила, В.М. Юрчишина та інших вітчизняних і зарубіжних вчених. Водночас, незважаючи на значний обсяг наукових напрацювань з цих питань, необхідно зосередити увагу на осо-

бливостях реалізації повноважень прокурора на початковому етапі досудового розслідування.

В науковій літературі зазначається, що повноваження прокурора під час здійснення нагляду за додержанням закону на початковому етапі досудового розслідування – це передбачені нормами кримінального процесуального законодавства юридичні обов'язки, здійснюючи які за наявності передбачених законом підстав, прокурор справляє владно-розпорядчий вплив на органи досудового розслідування з метою додержання належного процесуального порядку початку кримінального провадження, а також прав і законних інтересів його учасників. Вони мають всі загальні характерні риси повноважень прокурора у кримінальному провадженні, однак передбачають деякі обмеження в обсязі правових засобів, які можуть використовуватися прокурором, зумовлені специфікою початкового етапу досудового розслідування [2, с. 155–156].

Характеризуючи повноваження прокурора, визначені в ст. 36 КПК України, науковці по-різному підходять до визначення кількості повноважень, які реалізуються ним на початковому етапі досудового розслідування. Так, О.О. Цимбалістенко зазначає, що початкового етапу досудового розслідування безпосередньо стосуються лише два повноваження: 1) починати досудове розслідування за наявності підстав, передбачених КПК (п. 1 ч. 2 ст. 36 КПК України); 2) доручати органу досудового розслідування проведення досудового розслідування (п. 3 ч. 2 ст. 36 КПК України) [2, с. 155], зазначаючи при цьому перелік повноважень, що можуть бути реалізовані прокурором на початковому етапі досудового розслідування: 1) починати досудове розслідування за наявності підстав, передбачених КПК України; 2) мати повний доступ до матеріалів, документів та інших відомостей, що стосуються досудового розслідування; 3) доручати органу досудового розслідування проведення досудового розслідування; 4) 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 за необхідності – особисто проводити слідчі (розшукові) та процесуальні дії в порядку, визначеному КПК України; 5) доручати проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій відповідним оперативним підрозділам; 6) скасовувати незаконні та необґрунтовані постанови слідчих; 7) ініціювати перед керівником органу досудового розслідування питання про відсторонення слідчого від проведення досудового розслідування та призначення іншого слідчого за наявності підстав, передбачених КПК України, для його відводу або у випадку неефективного досудового розслідування; 8) приймати процесуальні рішення у випадках, передбачених КПК України, у тому числі рішення щодо закриття кримінального провадження; 9) 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, чи самостійно подавати слідчому судді такі клопотання [2, с. 155]. Проте, як видається, такий перелік є дещо розширеним, оскільки реалізація окремих повноважень виходить за межі початкового етапу досудового розслідування (наприклад, ініціювати перед керівником органу досудового розслідування питання про відсторонення слідчого від проведення досудового розслідування та призначення іншого слідчого у разі неефективного досудового розслідування).

Ю.В. Коробко дещо вужче розглядає повноваження прокурора на початковому етапі досудового розслідування, які випливають зі ст. 36 КПК України, та вказує на такі: 1) починати досудове розслідування за наявності підстав, передбачених КПК України; 2) мати повний доступ до матеріалів, документів та інших відомостей, що стосуються досудового розслідування; 3) доручати органу досудового розслідування проведення досудового розслідування; 4) 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; 5) доручати проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій відповідним оперативним підрозділам; 6) скасовувати незаконні та необґрунтовані постанови слідчих; 7) приймати процесуальні рішення у випадках, передбачених КПК України [3, с. 81].

Водночас виконання окремих повноважень може здійснюватися виключно керівником ор-

гану прокуратури (наприклад, доручати органу досудового розслідування проведення досудового розслідування), а тому, досліджуючи повноваження прокурора, доцільно розмежувати повноваження процесуального керівника та керівника органу прокуратури й охарактеризувати повноваження процесуального керівника.

Відповідно до п. 1 ч. 2 ст. 36 КПК України прокурор уповноважений починати досудове розслідування за наявності підстав, передбачених КПК України. Згідно з ч. 1 ст. 214 КПК України прокурор невідкладно, але не пізніше 24 годин після подання заяви, повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення або після самостійного виявлення ним з будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення, зобов'язаний внести відповідні відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань та розпочати розслідування [1]. Приводами початку досудового розслідування в цьому випадку виступають: 1) заява, повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення; 2) виявлення з будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення.

Питання подання та розгляду заяв і повідомлень про кримінальне правопорушення регламентується КПК України, Інструкцією про порядок приймання, реєстрації та розгляду в органах прокуратури України заяв, повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення, затвердженою Наказом Генерального прокурора України від 3 грудня 2012 року № 125, іншими відомчими наказами та інструкціями правоохоронних органів. Так, заяви та повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення подаються як в усній, так і в письмовій формі та можуть надсилатися поштою чи іншим засобом зв'язку або подаватися громадянином особисто. Після попередження заявника про відповідальність за завідомо неправдиве повідомлення про злочин усна заява, подана на особистому прийомі, заноситься до протоколу усної заяви про вчинене кримінальне правопорушення, який скріплюється особистим підписом заявника. Особа, яка подала заяву, відповідно до ст. 60 КПК України, отримує від органу, до якого вона звернулася, документ про прийняття і реєстрацію цієї заяви.

Питання самостійного виявлення прокурором з будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення, не знайшли чіткої законодавчої регламентації ні у КПК України, ні у відомчих нормативно-правових актах. На самостійність виявлення як привід внесення відомостей до ЄРДР вказується лише в ч. 1 ст. 214 КПК України.

В науковій літературі відсутня єдність у позиціях, що саме потрібно розуміти під самостійним

виявленням слідчим, прокурором з будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення. Так, одні вчені зазначають, що 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 [4, с. 465]. Інші вчені під будь-яким джерелом розуміють виявлення інформації слідчим, прокурором про певне кримінальне правопорушення під час іншого досудового розслідування, через засоби масової інформації тощо, співробітниками оперативних підрозділів за результатами проведення заходів, спрямованих на виявлення кримінального правопорушення [5, с. 528], тим самим розширюючи зміст поняття «самостійне виявлення». Цілком погоджуючись із цим, потрібно зазначити, що оскільки ч. 1 ст. 214 КПК України приводами до внесення відомостей до ЄРДР визначає лише заяви, повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення та самостійне виявлення слідчим, прокурором з будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення, то в контексті ч. 1 ст. 214 КПК України самостійне виявлення за своїм змістом є поняттям, ширшим за безпосереднє виявлення (під час виконання прокурором своїх повноважень у випадку затримання особи, підозрюваної у вчиненні злочину, відповідно до вимог ч. 1 ст. 208 КПК України) та, окрім останнього, включає в себе випадки отримання інформації з будь-якого джерела, в тому числі від уповноваженого органу або особи у ході проведення адміністративної, оперативно-розшукової чи кримінальної процесуальної діяльності. Так, наприклад, повідомлення про кримінальні правопорушення та інші події, отримані оператором телефонної лінії «102», вносяться до робочого зошита, в якому зазначаються відомості про дату та час надходження повідомлення, про того, хто повідомив (прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання / місцезнаходження, телефон), стислий зміст заяви. Уся отримана інформація про кримінальні правопорушення та інші події після її внесення до робочого зошита відразу передається до органів поліції для реагування, про що робиться відмітка в робочому зошиті (кому передано повідомлення, номер реєстрації в журналі єдиного обліку органу поліції). Уповноважений працівник чергової частини органу поліції, отримавши заяву (повідомлення) про вчинене кримінальне правопорушення та іншу подію, відразу реєструє її (його) в журналі єдиного обліку та направляє на місце події

слідчо-оперативну групу чи групу реагування [6]. Такі повідомлення не є приводом внесення відомостей до ЄРДР, вони підлягають перевірці в адміністративному порядку. Залежно від змісту отриманого повідомлення, воно може бути підставою для виїзду на місце події, проведення оперативно-розшукових заходів, призначення ревізії, проведення контрольних закупок та інших перевірочних дій. Якщо в процесі перевірки будуть виявлені ознаки кримінального правопорушення, то складається рапорт, який і буде підставою для внесення відомостей до ЄРДР. Як слушно з цього приводу зазначає В.Н. Григор'єв, діяльність щодо самостійного виявлення ознак злочину починається із отримання будь-якої інформації, яка може надійти в будь-якій формі, однак її форма відрізняється від тієї, яка передбачена законом для заяв та повідомлень [7, с. 99].

В науковій літературі небезпідставно зазначається, що, розглядаючи питання «іншого джерела», потрібно виділити три основні проблеми: 1) відсутність законодавчо встановлених строків спрямування слідчому, прокурору закінчених матеріалів перевірок правоохоронних, контролюючих та інших органів, що містять дані про кримінальні правопорушення (вимоги щодо 24-годинної реєстрації стосуються лише слідчого та прокурора); 2) реєстрація в ЄРДР рапортів замість повідомлень контролюючих органів і звернень громадян; 3) відсутність даних про подію або склад злочину в окремих матеріалах [8, с. 192]. Це зумовлює необхідність законодавчого врегулювання порядку перевірки заяв, повідомлень та інших матеріалів на наявність у них складу кримінального правопорушення, підстав початку досудового розслідування, повноважень оперативних та інших підрозділів правоохоронних і контролюючих органів на початковому етапі досудового розслідування.

Реалізуючи повноваження щодо внесення відомостей до ЄРДР, прокурор або самостійно вносить відомості про кримінальне правопорушення до ЄРДР за заявами, повідомленнями, що надійшли до органу прокуратури, або на підставі рапорту, складеного за результатами виявлення з будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення, або у формі резолюції визначає слідчого прокуратури або прокурора для внесення відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР та початку досудового розслідування чи передачі з дотриманням правил підслідності наявних у нього матеріалів до органу досудового розслідування (якщо заява, повідомлення чи рапорт надійшли керівнику органу прокуратури чи його заступнику).

Частина 2 ст. 36 КПК України визначає, що прокурор уповноважений мати повний доступ



до матеріалів, документів та інших відомостей, що стосуються досудового розслідування. Водночас норми кримінального процесуального закону не врегульовують порядок реалізації прокурором цього повноваження. В науковій літературі зазначається, що доцільно Наказом Генерального прокурора України від 19 грудня 2012 року № 4гн уповноважити лише керівників прокуратури витребувати в органах досудового розслідування матеріали, на підставі яких внесено відомості до ЄРДР, перевіряти правильність кваліфікації діяння та достовірність відомостей, внесених до ЄРДР. Копії вказаних матеріалів потрібно долучати до наглядових проваджень [3, с. 79]. Водночас таке нововведення звужуватиме повноваження прокурора – процесуального керівника щодо можливості витребування ним в органу досудового розслідування копій матеріалів, на підставі яких відомості про кримінальне правопорушення внесені до ЄРДР. Загалом не виступаючи проти позиції про необхідність нормативного врегулювання порядку реалізації такого повноваження, необхідно лише відзначити, що оскільки КПК України надає таке повноваження прокурору, то недоцільно звужувати коло суб'єктів, яким надається таке повноваження на початковій стадії кримінального провадження.

Відповідно до ч. 2 ст. 36 КПК України прокурор наділений ще рядом повноважень, які він може реалізовувати на початковому етапі 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; скасовувати незаконні та необґрунтовані постанови слідчих; приймати процесуальні рішення у випадках, передбачених КПК України [1].

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що КПК України в ч. 2 ст. 36 визначив широке коло повноважень, які можуть бути реалізовані прокурором на початковому етапі досудового розслідування. Вони спрямовані на забезпечення законності під час внесення відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР (внесення відомостей про кримінальне правопорушення за всіма відомими фактами, дотримання строків внесення відомостей до ЄРДР); організацію проведення досудового розслідування загалом і проведення окремих слідчих (розшукових), не-

гласних слідчих (розшукових) та інших процесуальних дій з метою збирання та збереження доказів у кримінальному провадженні; забезпечення дотримання прав та законних інтересів учасників кримінального провадження.

### Література

1. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.
2. Цимбалістенко О.О. Повноваження прокурора при здійсненні нагляду за додержанням законів на початковому етапі досудового розслідування / О.О. Цимбалістенко // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. – 2015. – Вип. 35. – Ч. I. – Т. 3. – С. 153–156.
3. Коробко Ю.В. Процесуальні повноваження прокурора у досудовому кримінальному провадженні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність» / Ю.В. Коробко. – К., 2016. – 220 с.
4. Кримінальний процесуальний кодекс України. Науково-практичний коментар / [за заг. ред. В.Г. Гончаренка, В.Т. Нора, М.Є. Шумила]. – К. : Юстініан, 2012. – 1224 с.
5. Кримінальний процесуальний кодекс України. Науково-практичний коментар : у 2 т. – Х. : Право, 2012. – Т. 1 / [О.М. Бандурка, Є.М. Блажівський, Є.П. Бурдоль та ін.]; [за заг. ред. В.Я. Тація, В.П. Пшонки, А.В. Портнова]. – 2012. – 768 с.
6. Інструкція про порядок ведення єдиного обліку в органах і підрозділах внутрішніх справ України заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події : затверджена Наказом МВС України від 19 листопада 2012 р. № 1050 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z2095-12>.
7. Григорьев В.Н. Возбуждение уголовного дела при непосредственном обнаружении признаков преступления / В.Н. Григорьев // Правоведение. – 1982. – № 5. – С. 98–101.
8. Столітній А.В. Підстави початку досудового розслідування / А.В. Столітній // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. – 2014. – № 4. – С. 187–197.

### Анотація

**Крет Г. Р. Реалізація прокурором повноважень на початковому етапі досудового розслідування.** – Стаття.

У статті визначено коло повноважень прокурора на початковому етапі досудового розслідування, досліджено особливості їх реалізації. З'ясовано, що повноваження прокурора на початковому етапі досудового розслідування спрямовані на забезпечення законності під час внесення відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР, організацію проведення досудового розслідування та забезпечення дотримання прав і законних інтересів учасників кримінального провадження.

**Ключові слова:** повноваження, прокурор, слідчий, орган досудового розслідування, досудове розслідування, початковий етап досудового розслідування, слідчі (розшукові) дій, негласні слідчі (розшукові) дій, процесуальні дії.

### Аннотация

**Крет Г. Р. Реализация прокурором полномочий на начальном этапе досудебного расследования. – Статья.**

В статье определен круг полномочий прокурора на начальном этапе досудебного расследования, исследованы особенности их реализации. Выяснено, что полномочия прокурора на начальном этапе досудебного расследования направлены на обеспечение законности при внесении сведений об уголовном правонарушении в ЕРДР, организацию проведения досудебного расследования и обеспечение соблюдения прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства.

*Ключевые слова:* полномочия, прокурор, следователь, орган досудебного расследования, досудебное расследование, начальный этап досудебного расследования, следственные (розыскные) действия, негласные следственные (розыскные) действия, процессуальные действия.

### Summary

**Kret G. R. Implementation of the prosecutor powers in the initial stage of the pre-trial investigation. – Article.**

In the article the circumference of the prosecutor powers in the initial stage of pre-trial investigation defined and the features of their realization researched. Established, that the prosecutor powers in the initial stage of the pre-trial investigation aimed to ensuring of the legality during entering of the information about criminal offenses to the Unified register of the pre-trial investigation; to conducting of the pre-trial investigation and to ensuring of compliance of the rights and legitimate interests of participants of criminal proceedings.

*Key words:* powers, prosecutor, investigator, pre-trial investigation authority, pre-trial investigation, initial stage of the pre-trial investigation, investigative (search) actions, covert investigative (search) actions, procedural actions.