



**Гринюк В. О.,**  
доктор юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри правосуддя  
юридичного факультету  
Київського національного університету  
імені Тараса Шевченка,  
**ORCID ID: 0000–0002–6340–0584**



**Христенко К. М.,**  
студентка 2 року навчання  
ОР «Магістр»  
юридичного факультету  
Київського національного університету  
імені Тараса Шевченка  
**ORCID ID: 0000–0002–0672–0768**

УДК 343.1

## ЗДІЙСНЕННЯ ПРОКУРОРОМ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО КЕРІВНИЦТВА НА ПОЧАТКОВОМУ ЕТАПІ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ

**Анотація.** У статті на підставі проведеного аналізу наукових джерел, присвячених повноваженням прокурора у кримінальному провадженні, статистичних матеріалів розглядається питання щодо моменту початку здійснення прокурором процесуального керівництва на початковому етапі досудового розслідування. Аналізуються положення Кримінального процесуального кодексу України та Закону України «Про прокуратуру» в частині повноважень прокурора під час досудового розслідування на предмет їх відповідності Конституції України.

**Метою статті** є визначення обсягу повноважень прокурора та специфіки їх реалізації на початковому етапі досудового розслідування в умовах реформування кримінального процесуального законодавства та формування на його основі відповідної правозастосовної практики.

Визначається сутність поняття процесуального керівництва на початковому етапі досудового розслідування. Зроблено висновок про те, що на цьому етапі досудового розслідування

ня прокурор наділений процесуальними повноваженнями, які спрямовані на реалізацію закріпленої на конституційному рівні функції процесуального керівництва досудовим розслідуванням. Процесуальне керівництво на досудовому розслідуванні, за загальним правилом, здійснюється прокурором з моменту внесення відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР.

Зроблено висновок, що на початковому етапі досудового розслідування з метою забезпечення процесуального керівництва прокурор наділений повноваженнями, які спрямовані на: забезпечення повноти та своєчасності прийняття, реєстрації та розгляду заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення; дотримання законності під час проведення окремих невідкладних слідчих (розшукових) та інших процесуальних дій; своєчасність, законність та обґрунтованість внесення відомостей про вчинене кримінальне правопорушення до ЄРДР; визначення форми проведення досудового розслідування та правил підслідності; забезпечення прав і законних інтересів учасників кримінального провадження.

Зроблено висновок, що передбачені в ч. 1 ст. 214 КПК України часові рамки виконання обов'язку слідчого, прокурора про надання витягу з ЄРДР не відповідає правовій визначеності. У зв'язку із цим запропоновано внести зміни до ч. 1 ст. 214 КПК України.

З'ясовано, що повноваження прокурора на початковому етапі досудового розслідування спрямовані на забезпечення оперативного вжиття заходів для розкриття злочину. У випадку неефективного здійснення досудового розслідування виникає необхідність передачі кримінального провадження іншому органу досудового розслідування. З метою удосконалення чинного законодавства забезпечення ефективності здійснення досудового розслідування та одночасного гарантування самостійності слідчого у своїй процесуальній діяльності запропоновано у ч. 5 ст. 36 КПК України передбачити обставини, які можуть слугувати підставою для констатації факту неефективного досудового розслідування.

**Ключові слова:** прокурор, повноваження прокурора, початковий етап досудового розслідування, досудове розслідування, керівництво досудовим розслідуванням.

**Постановка проблеми.** Проведення реформи органів кримінальної юстиції, яка спрямована на виконання завдань кримінального провадження, зумовило зміну функціональної спрямованості діяльності прокуратури. Зокрема, відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 131<sup>1</sup> Конституції України прокуратура здійснює функцію організації та процесуального керівництва досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляду за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку<sup>1</sup>. Зазначене зумовило необхідність приведення інституційного та процесуального законодавства відповідно до нової конституційної термінології. Йдеться про Закон України «Про прокуратуру»<sup>2</sup>,

відповідно до якого серед функцій прокуратури ще досі у п. 3 ч. 1 ст. 2 закріплено функцію нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання і досудове слідство. Також нова конституційна термінологія потребує внесення змін і до чинного КПК України, оскільки в кримінальному процесі на доктринальному рівні в достатній мірі не розроблено, а на законодавчому рівні не закріплено поняття «організація та процесуальне керівництво досудовим розслідуванням».

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Окремі питання здійснення прокурорського нагляду та процесуального керівництва досудовим розслідуванням були предметом наукового пошуку таких вітчизняних учених, як Ю. П. Аленіна<sup>3</sup>, І. В. Гловюк<sup>4</sup>, В. В. Лу-

<sup>1</sup> Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 02.06.2016 № 1401-VIII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-19>> дата зверення 02.06.2019.

<sup>2</sup> Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII <<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>> дата звернення 02.06.2019.

<sup>3</sup> Ю Аленін, 'Шляхи вдосконалення початку досудового розслідування' (2013) *Наук. праці Націон. ун-ту Одеська юридична академія* 175–184.

<sup>4</sup> В Гловюк *Кримінально-процесуальні функції: теорія, методологія та практика реалізації на основі по-*

чика<sup>1</sup>, М. А. Погорецького<sup>2</sup>, М. В. Руденка<sup>3</sup>, В. М. Сущенко<sup>4</sup> та інших. Водночас, незважаючи на значний обсяг наукових напрацювань, специфіка здійснення керівництва на початку досудового розслідування досі не отримала належного теоретичного обґрунтування, що і обумовлює наукову новизну цієї статті.

**Метою статті** є визначення обсягу повноважень прокурора та специфіки їх реалізації на початковому етапі досудового розслідування в умовах реформування кримінального процесуального законодавства та формування на його основі відповідної правозастосовної практики.

**Виклад матеріалу дослідження та його основні результати.** В правовій доктрині стадією кримінального процесу слід розуміти відносно самостійні частини кримінального провадження зі своїми власними завданнями, визначеним колом учасників і процесуальними засобами діяльності, з притаманними тільки для неї етапами, яка завершується прийняттям певного рішення, яким вона трансформується в наступну стадію<sup>5</sup>. Зазначене доктринальне положення знайшло своє закріплення і на нормативному рівні, оскільки 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 (далі – ЄРДР) і завершується однією із форм закінчення досудового розслідування відповідно до ч. 2 ст. 283 КПК України.

У межах зазначеної стадії досудового розслідування можна виокремити

етапи, які характеризуються прийняттям не кінцевих, а проміжних процесуальних рішень, до яких і відноситься попереднє провадження щодо початку досудового розслідування<sup>6</sup>. Хоча процесуальне керівництво прокурором досудовим розслідуванням охоплює собою всі етапи його здійснення, починаючи з моменту початку досудового розслідування до його закінчення, у своєму дослідженні в силу обмеженості обсягу статті зосередимо увагу саме на здійсненні процесуального керівництва на початковому етапі досудового розслідування.

Аналізуючи положення ст. 36 КПК України, які не у повну міру відповідають оновленим положенням Конституції України щодо функціональної спрямованості діяльності прокурора у кримінальному судочинстві, слід зазначити, що законодавець розглядає процесуальне керівництво як одну із форм прокурорського нагляду. Однак, на нашу думку, в ст. 36 КПК України передбачені як наглядові повноваження прокурора, так і повноваження, які характерні для процесуального керівництва під час здійснення досудового розслідування.

Процесуальне керівництво має організаційно-розпорядчий характер, оскільки наслідком є покладення відповідних процесуальних обов'язків на керівника органу досудового розслідування, слідчого, співробітника оперативного підрозділу (наприклад, у випадку надання прокурором доручення органу досудового розслідування на проведення досудового розслідування). Саме тому у кримінальному провадженні під час здійснення досудового розслідуван-

ложень *Кримінального процесуального кодексу України 2012 р.* (Одеса, Юридична література 2015) 157–201.

<sup>1</sup> В Луцик, 'Процесуальное руководство как функция прокурора по новому УПК Украины' (2013) 6 *Вестник Гродзенскага дзяржаўнага ўніверсітэта імя Янкі Купалы* 80–86.

<sup>2</sup> М Погорецький 'Початок досудового розслідування: окремі проблемні питання' (2015) 1 *Вісник кримінального судочинства* 93–103.

<sup>3</sup> М Руденко 'Процесуальне керівництво досудовим розслідуванням як нова функція прокуратури: поняття, зміст і структура' (2014) 1 *Науковий часопис Національної академії прокуратури України* 160–168.

<sup>4</sup> В Сущенко *Процесуальне керівництво досудовим розслідуванням: поняття, зміст, планування та організація* (Харків, Право 2018) 11–22; 38–68.

<sup>5</sup> Л Лобойко, О Банчук, *Кримінальний процес: навчальний посібник* (Київ, Ваіте 2014) 21.

<sup>6</sup> Ю Грошевий, В Тацій, А Туманянц *Кримінальний процес: підручник* (Харків, Право 2013) 332–3.

ня і на його початковому етапі можна виокремити повноваження прокурора як процесуального керівника. Основна відмінність між зазначеними повноваженнями прокурора полягає в тому, що наглядові повноваження проявляються у випадку виявлення певних порушень чинного законодавства і мають наслідком застосування правових засобів реагування з боку процесуального керівника чи інших уповноважених прокурорів прокуратури. Однак закріплена в Конституції України функція передбачає організацію процесу досудового розслідування, визначення напрямів розслідування, координацію процесуальних дій, сприяння створенню умов для нормального функціонування слідчих, забезпечення дотримання у процесі розслідування вимог законів України<sup>1</sup>.

У науковій літературі зазначається про можливість здійснення класифікації повноважень прокурора як процесуального керівника залежно від їхньої процесуальної спрямованості. У зв'язку із цим зазначаються такі групи повноважень щодо процесуального керівництва досудовим розслідуванням: забезпечення швидкого, повного й неупередженого розслідування; порушення кримінального провадження; проведення кримінального провадження відповідно до встановленої процедури; забезпечення швидкого, повного і неупередженого розслідування; реагування прокурора на виявлені ним порушення<sup>2</sup>. На нашу думку, така класифікація повноважень прокурора щодо процесуального керівництва є нечіткою, оскільки у них відсутня сама класифікаційна ознака, а зазначені повноваження прокурора характерні не тільки для процесуального керівництва на початку стадії досудового

розслідування, а й для всієї стадії досудового розслідування.

На теоретичному рівні в науковій літературі зазначається, що повноваження прокурора під час здійснення процесуального керівництва 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<sup>3</sup>. Зазначене пояснюється тим, що до початку досудового розслідування (до моменту внесення відомостей до ЄРДР) сторона обвинувачення обмежена в процесуальних засобах діяльності, оскільки до цього моменту, за загальним правилом, не допускається проведення слідчих (розшукових) та негласних слідчих (розшукових) дій.

За загальним правилом, здійснення прокурором процесуального керівництва починається з моменту початку самого досудового розслідування, а саме з внесення відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР. Зазначене правило пояснюється тим, що якщо немає самого досудового розслідування, то й вести мову про його процесуальне керівництво прокурором не має сенсу. На перший погляд, на такій же позиції стоїть

<sup>1</sup> Концепція реформування кримінальної юстиції України: затверджена Указом Президента України від 15.02.2008 р. № 311 (2008) 12 Офіційний вісник Президента України 486. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/311/2008>> 02.06.2019.

<sup>2</sup> Л Нестерчук 'Прокурор як процесуальний керівник досудового розслідування: завдання й повноваження' (2015) 12 *Національний юридический журнал: теорія і практика* 231.

<sup>3</sup> О Цимбалістенко 'Повноваження прокурора при здійсненні нагляду за додержанням законів на початковому етапі досудового розслідування' (2015) 35 *Науковий вісник Ужгородського національного університету* 153–156.

і сам законодавець, оскільки відповідно до ч. 3 ст. 214 КПК України здійснення досудового розслідування до моменту внесення відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР не допускається. Однак у такому випадку поза сферою кримінального провадження залишається ціла низка правовідносин, що пов'язані із прийняттям та розглядом заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення як самим прокурором чи іншою уповноваженою особою органу досудового розслідування, оскарження до слідчого судді бездіяльності слідчого чи прокурора, яка полягає у невнесенні відповідних відомостей до ЄРДР після отримання заяви чи повідомлення про кримінальне правопорушення.

Очевидно, що при такому формальному підході на початковому етапі досудового розслідування поза сферою процесуального керівництва залишається вся попередня діяльність до моменту внесення відомостей до ЄРДР, що є не логічним. Ще більш нелогічним є те, що до моменту внесення відповідних відомостей до ЄРДР, а отже і до початку досудового розслідування у невідкладних випадках можливе проведення огляду місця події, що також повинно залишитись поза сферою здійснення процесуального керівництва прокурором. У таких невідкладних випадках огляд місця події може обмежити права і законні інтереси особи щодо її майна. Крім того, до моменту внесення відомостей до ЄРДР може мати місце законне затримання (ст. 207 КПК України), затримання уповноваженою службовою особою (ст. 207 КПК України), особистий обшук затриманої особи. Очевидно, що поза межами процесуального керівництва прокурором зазначені випадки не можуть залишитись.

Зазначене питання є також актуальним з огляду на те, що прокурор може виявити та внести до ЄРДР відомо-

сті про кримінальне правопорушення, яке раніше не було обліковане. Зокрема, у 2017 році прокурорами виявлено та внесено до ЄРДР відомості про 6439 вчинених кримінальних правопорушень<sup>1</sup>, а відповідно у 2018 році вже – 8732<sup>2</sup>. Очевидно, що таке зростання кількості виявлених необлікованих кримінальних правопорушень не спрямоване на виконання завдань кримінального провадження (ст. 2 КПК України) та не може залишатись поза сферою процесуального керівництва прокурора на початковому етапі досудового розслідування.

Таким чином прокурор здійснює повноваження щодо процесуального керівництва на початковому етапі досудового розслідування з моменту надходження заяви чи повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення або після самостійного виявлення ним з будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення. Зазначене дозволяє дійти висновку, що в межах початкового етапу досудового розслідування можливо виокремити повноваження прокурора щодо процесуального керівництва до моменту внесення відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР, що спрямовані на забезпечення повноти та своєчасності прийняття, реєстрації та розгляду заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення.

На початковому етапі досудового розслідування відбувається визначення суб'єктів конкретного кримінального провадження та розподіл обов'язків між ними: після внесення відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР керівником органу досудового розслідування визначається слідчий, який здійснюватиме досудове розслідування, а також прокурор – процесуальний керівник досудового розслідування.

Завданням прокурора на цьому етапі досудового розслідування є забез-

<sup>1</sup> Звіт про роботу прокурора за 12 місяців 2017 року <[https://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir\\_id=110381&libid=100820&c=edit&\\_c=fo#](https://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=110381&libid=100820&c=edit&_c=fo#)> дата зверення 02.06.2019.

<sup>2</sup> Звіт про роботу прокурора за 12 місяців 2018 року <[https://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir\\_id=113650&libid=100820](https://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=113650&libid=100820)> дата зверення 02.06.2019.

печення оперативного офіційного ре-агування на будь-які факти вчинення кримінальних правопорушень у межах процедур кримінального провадження, встановлення події кримінального правопорушення та особи, яка його вчинила, з метою подальшого притягнення її до кримінальної відповідальності. Вимога своєчасності початку досудового розслідування пов'язана з тим, що з часом обстановка на місці події, сліди кримінального правопорушення під дією погодних умов, унаслідок впливу діяльності людей зникають або знищуються, що може мати наслідком втрату важливих доказів та неможливість їх отримання для встановлення обставин вчинення кримінального правопорушення.

Таким чином своєчасність вчинення процесуальних дій, які спрямовані на встановлення фактичних обставин кримінального правопорушення, залежить від прийняття прокурором законного та обґрунтованого рішення про початок досудового розслідування. Допущена помилка на початковому етапі досудового розслідування може призвести до необґрунтованого арешту, притягнення до кримінальної відповідальності невинуватої особи або до залишення особи, що вчинила злочин, без покарання<sup>1</sup>. З огляду на зазначене прокурор, здійснюючи процесуальне керівництво на початковому етапі досудового розслідування, повинен перевірити наявність приводів та підстав для початку досудового розслідування<sup>2</sup>. Також з моменту внесення відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР починає здійснюватись досудове розслідування та виникає можливість проведення слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій з метою формування та обґрунту-

вання твердження про вчинення особою кримінального правопорушення<sup>3</sup>.

На слідчого, прокурора покладається обов'язок прийняти та зареєструвати заяву чи повідомлення про вчинення кримінального правопорушення. При цьому не допускається відмова в прийнятті та реєстрації заяви чи повідомлення про кримінальне правопорушення. Гарантією виконання зазначеного обов'язку щодо внесення відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР є вимога законодавця про те, що після початку досудового розслідування і через 24 години після внесення відомостей про кримінальне правопорушення слідчий та прокурор зобов'язані надати заявнику витяг з ЄРДР. У зазначеному контексті варто зауважити, що такий обов'язок, який покладається на слідчого, прокурора, загалом гарантує права заявника, який відповідно до п. 1–1 ч. 2 ст. 60 КПК України має право у кримінальному провадженні отримувати витяг з ЄРДР. На нашу думку, таке право заявника кореспондує обов'язку слідчого, прокурора, що передбачено у ч. 1 ст. 214 КПК України, а саме, розпочавши досудове розслідування, через 24 години після внесення відомостей про кримінальне правопорушення надати заявнику витяг з ЄРДР. Передбачені в цій частині часові рамки виконання зазначеного обов'язку слідчим, прокурором є такими, що не відповідають правовій визначеності, оскільки не передбачають конкретного строку, протягом якого зазначені суб'єкти кримінального провадження повинні надати витяг заявнику. У зв'язку із зазначеним уважаємо за необхідне внести зміни до ч. 1 ст. 214 КПК України, виклавши її в такій редакції: «Слідчий, прокурор невідкладно, але не пізніше 24 годин після подання заяви, повідомлен-

<sup>1</sup> І Рогатюк, 'Прокурорський нагляд як гарантія законності й обґрунтованості прийняття процесуальних рішень на початковому етапі досудового розслідування' (2014) 2 *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ* 145.

<sup>2</sup> М Погорецький, 'Початок досудового розслідування: окремі проблемні питання' (2015) 1 *Вісник кримінального судочинства* 97.

<sup>3</sup> В Гринюк, *Функція обвинувачення у кримінальному провадженні: теорія та практика* (Київ, Алерта 2016) 180.

ня 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, розпочати розслідування та не пізніше 24 години з моменту внесення таких відомостей надати заявнику витяг з Єдиного реєстру досудових розслідувань. Слідчий, який здійснюватиме досудове розслідування, визначається керівником органу досудового розслідування».

На початковому етапі досудового розслідування важливе значення має також визначення підслідності кримінального провадження. Таке питання виникає не з моменту подачі самої заяви чи повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення та її реєстрації, а з моменту внесення відповідних відомостей до ЄРДР. У цьому контексті варто зауважити, що під час внесення відомостей до ЄРДР необхідно здійснити кваліфікацію діяння відповідно до статей КК України, що вимагає встановлення певних фактичних обставин кримінального правопорушення в 24-х годинний строк шляхом проведення так званої «дослідчої перевірки», яка була притаманна для стадії порушення кримінальної справи за КПК України 1960 р. Крім того, кваліфікація має значення для визначення підслідності кримінального правопорушення, а як наслідок – для правильного визначення органу досудового розслідування, який буде здійснювати саме досудове розслідування, оскільки неправильне вирішення зазначеного питання може зумовити отримання недопустимих доказів та неможливість їх використання під час судового розгляду.

На початковому етапі досудового розслідування залежно від кваліфікації кримінального правопорушення виникає питання про визначення форми

проведення досудового розслідування. Зазначене обумовлене прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень»<sup>1</sup>, яким було у кримінальному провадженні запроваджено таку форму досудового розслідування, як дізнання. На початковому етапі досудового розслідування прокурор у межах процесуального керівництва повинен визначитись із зазначеною формою проведення досудового розслідування. Також слід підкреслити, що у випадку здійснення дізнання у сторони обвинувачення істотно збільшується обсяг процесуальних можливостей отримання доказової інформації, оскільки для з'ясування обставин вчинення кримінального проступку до моменту внесення відомостей до ЄРДР, крім огляду місця події у невідкладних випадках, можливо провести відібрання пояснень, проведення медичного освідування, отримання висновку спеціаліста і зняття показань технічних приладів та технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису чи засобів фото- і кінозйомки, відеозапису, вилучення знаряддя і засобів вчинення кримінального проступку, речей і документів, що є безпосереднім предметом кримінального проступку, або які виявлені під час затримання особи, особистого огляду або огляду речей.

Окремо слід зазначити, що діяльність прокурора на початковому етапі досудового розслідування також спрямована на забезпечення прав і законних інтересів таких учасників кримінального провадження, як потерпілого, його представника та законного представника, інших осіб, права чи законні інтереси якої обмежуються під час досудового розслідування. Саме тому після отримання прокурором інформації, що містить ознаки кримінального правопорушення, проку-

<sup>1</sup> Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощеного досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень: Закон України від 22.11.2018 № 2617-VIII <[https://ips.ligazakon.net/document/t182617?an=569&ed=2018\\_11\\_22](https://ips.ligazakon.net/document/t182617?an=569&ed=2018_11_22)> дата зверення 02.06.2019.

прокурор має забезпечити надання їй офіційної оцінки, яка може бути здійснена лише в межах кримінального провадження. Для цього він повинен розпочати досудове розслідування або проконтролювати виконання відповідних обов'язків уповноваженими особами органів досудового розслідування. Оскільки зусилля органів прокуратури та досудового розслідування не повинні витрачатися марно, після початку досудового розслідування прокурор має вжити заходів до встановлення події кримінального правопорушення та своєчасного закриття безпідставно розпочатих досудових розслідувань. Одночасно з цим прокурор повинен забезпечити оперативне розкриття кримінальних правопорушень, що передбачає проведення необхідних процесуальних дій, спрямованих на встановлення особи, винної у вчиненні кримінального правопорушення. Після встановлення такої особи прокурор має подбати про збирання відносно неї необхідної доказової бази, достатньої для повідомлення особи про підозру<sup>1</sup>. На нашу думку, часові межі початкового етапу досудового розслідування закінчуються із здійсненням повідомлення особі про підозру, з моменту якого у прокурора є докази щодо причетності особи до вчиненого кримінального правопорушення.

У разі неефективного проведення досудового розслідування законодавець відповідно до ч. 5 ст. 36 КПК України надає право Генеральному прокурору, керівнику регіональної прокуратури, їх першим заступникам та заступникам доручити своєю мотивованою постановою здійснення досудового розслідування кримінального правопорушення іншому органу досудового розслідування, у тому числі слідчому підрозділу вищого рівня в межах одного органу. Однак при цьо-

му не надається тлумачення самого поняття неефективності досудового розслідування, що є за своєю суттю оцінним поняттям та негативно відображається на практиці, оскільки це може призвести до того, що деякі із керівників органу досудового розслідування можуть зловживати своїми повноваженнями, приймаючи рішення про відсторонення слідчого від проведення досудового розслідування. Причини можуть бути різні, у тому числі і зацікавленість керівника у тому, щоб кримінальне провадження здійснював певний слідчий<sup>2</sup>.

З метою передачі кримінального провадження іншому органу досудового розслідування прокурор (процесуальний керівник) у випадку виявлення факту неефективного досудового розслідування складає відповідний письмовий висновок, у якому викладає обставини, через які він вважає досудове розслідування неефективним, після чого інформує рапортом керівника органу прокуратури про неефективність досудового розслідування та доцільність передачі кримінального провадження іншому органу досудового розслідування. За умови призначення групи прокурорів цей обов'язок покладається на старшого прокурора групи. Після цього керівник органу прокуратури звертається до прокурора вищого рівня з клопотанням про передачу кримінального провадження, в якому зазначає факти щодо неефективності здійснення досудового розслідування кримінального провадження. В результаті розгляду вказаного клопотання прокурор вищого рівня приймає мотивовану постанову щодо передачі кримінального провадження іншому органу досудового розслідування або відмову в цьому.<sup>3</sup>

На наш погляд, під час оцінки ефективності досудового розслідування слід

<sup>1</sup> А Лапкін 'Роль прокурора на початковому етапі кримінального провадження' (2017) 34 *Питання боротьби зі злочинністю* 34.

<sup>2</sup> І Локтіонов 'До питання про деякі повноваження керівника органу досудового розслідування' (2013) 61 *Держава і право* 307–308.

<sup>3</sup> І Рогатюк 'Прокурорський нагляд як гарантія законності й обґрунтованості прийняття процесуальних рішень на початковому етапі досудового розслідування' (2014) 2 *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ* 148.



виходити зі стану виконання таких завдань кримінального провадження, як захист суспільства та держави, потерпілого від кримінального правопорушення та забезпечення швидкого повного та неупередженого розслідування. На оцінку ефективності досудового розслідування повинна впливати і складність встановлення обставин кримінального провадження, процесуальні строки досудового розслідування, поведінка його учасників тощо. Зазначене підтверджується і практикою Європейського суду з прав людини, зокрема у справі «Космат та інші проти України» від 15.01.2015 зазначається, що «ефективність розслідування включає вимоги щодо оперативності та розумної швидкості. Навіть якщо існують перешкоди або труднощі, які перешкоджають прогресу розслідування у конкретній ситуації, оперативне реагування національних органів влади є надзвичайно важливим для підтримання громадської віри в їхню відданість принципам верховенства права та їхню здатність запобігати проявам сприяння незаконним діям або терпимості до них»<sup>1</sup>.

На нашу думку, з метою забезпечення ефективності здійснення досудового розслідування та одночасного гарантування самостійності слідчого у своїй процесуальній діяльності необхідно у ч. 5 ст. 36 КПК України передбачити обставини, які можуть слугувати підставою для констатації факту неефективного досудового розслідування та мати наслідком усунення слідчого від його проведення. В цьому контексті О. Баулін та Н. Карпов зазначають, що такими порушеннями процесуального законодавства повинні бути саме грубі порушення правил проведення слідчих дій; застосування незаконних методів впливу на осіб; невиправдане зволікання з прийняттям процесуальних рішень і порушення процесуальних строків; створення перепон у реалізації прав учасників про-

цесу<sup>2</sup>. В цілому погоджуючись із зазначеною думкою науковців, пропонуємо доповнити ч. 5 ст. 36 КПК України таким положенням: «Про неефективність досудового розслідування можуть свідчити такі обставини: істотні порушення прав і свобод людини щодо проведення слідчих (розшукових), негласних слідчих (розшукових) дій та інших процесуальних дій, порушення засади розумності строків проведення досудового розслідування, систематичне невиконання вказівок та доручень прокурора».

**Висновки.** Таким чином, на початковому етапі досудового розслідування прокурор наділений процесуальними повноваженнями, які спрямовані на реалізацію закріпленої на конституційному рівні функції процесуального керівництва досудовим розслідуванням. За загальними правилом початковим моментом здійснення прокурором процесуального керівництва є внесення відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР. На початковому етапі досудового розслідування з метою забезпечення процесуального керівництва прокурор наділений повноваженнями, які спрямовані на: забезпечення повноти та своєчасності прийняття, реєстрації та розгляду заяв та повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення; дотримання законності під час проведення окремих невідкладних слідчих (розшукових) та інших процесуальних дій; своєчасність, законність та обґрунтованість внесення відомостей про вчинене кримінальне правопорушення до ЄРДР; визначення форми проведення досудового розслідування та правил підслідності; забезпечення прав і законних інтересів таких учасників кримінального провадження як заявник, потерпілий, викривач та інших осіб, права і законні інтереси яких можуть бути обмежені на початковому етапі досудового розслідування. Суттєвим елементом здійснен-

<sup>1</sup> Справа «Космат та інші проти України» (заяви №№ 10558/11 і 28218/11): рішення Європейського суду з прав людини від 15.01.2015 < [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/SOO00685.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/SOO00685.html) > дата звернення 02.06.2019.

<sup>2</sup> О. Баулін, Н. Карпов, Процесуальна самостійність і незалежність слідчого та їх правові гарантії (Луганськ, РІО ЛАВД 2005) 152.

ня процесуального керівництва на цьому етапі досудового розслідування є оцінка прокурором ефективності здійснення слідчим досудового розслідування, що полягає у тому, що у випадку констатації факту неефективного досудового розслідування виникає потреба у передачі кримінального провадження іншому органу досудового розслідування. У зв'язку

із цим та з метою забезпечення ефективності здійснення досудового розслідування й одночасного гарантування самостійності слідчого у своїй процесуальній діяльності запропоновано у ч. 5 ст. 36 КПК України передбачити обставини, які можуть слугувати підставою для констатації факту неефективного досудового розслідування.

## REFERENCES

### LIST OF LEGAL DOCUMENTS

#### LEGISLATION

1. Konstytusiia Ukrainy [Constitution of Ukraine]: Zakon Ukrainy vid 28.06.1996 № 254k/96-VR <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>> data zvernennia 02.06.2019 [in Ukrainian].
2. Kryminalnyi protsesualnyi kodeks Ukrainy [Criminal Procedural Code of Ukraine]: Zakon Ukrainy vid 13.04.2012 № 4651-VI <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>> data zvernennia 02.06.2019 [in Ukrainian].
3. Pro prokuraturu [About the prosecutor's office]: Zakon Ukrainy vid 14.10.2014 № 1697-VII VII <<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>> data zvernennia 02.06.2019 [in Ukrainian].
4. Pro rishenya Radu natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy pro hid reformuvannya kryminanoi yustusii ta pravohoronnih organiv [The decision of the National Security and Defense Council of Ukraine about reformation of criminal justice and law enforcement authorities] Ukaz prezudenta Ukrainy vid 08.04.2008 № 311/2008 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/311/2008>> data zvernennia 02.06.2019 [in Ukrainian].
5. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo sproshchenoho dosudovoho rozsliduvannia okremykh katehori kryminalnykh pravoporushen [On amendments to some legislative acts of Ukraine on simplified pre-trial investigation of certain categories of criminal offenses]: Zakon Ukrainy vid 22.11.2018 № 2617-VIII <[https://ips.ligazakon.net/document/t182617?an=569&ed=2018\\_11\\_22](https://ips.ligazakon.net/document/t182617?an=569&ed=2018_11_22)> data zvernenia 02.06.2019 [in Ukrainian].

#### CASES

6. Sprava «Kosmat ta inshi proty Ukrainy» (zaiavy № 10558/11 i 28218/11): rishennia Yevropeiskoho sudu z prav liudyny vid 15.01.2015 [Case of Cosmata v Ukraine (Application № 10558/11 i 28218/11): Judgement European Court of Human Rights, 15.01.2018] <[http://search.ligazakon.ua/1\\_doc2.nsf/link1/SOO00685.html](http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/SOO00685.html)> data zvernennia 02.06.2019 [in Ukrainian].

### BIBLIOGRAPHY

#### AUTHORED BOOKS

7. Hlovyuk V, 'Kryminalno-protsesualni funktsiyi: teoriya, metodolohiya ta praktyka realizatsiyi na osnovi polozhen Kryminalnogo protsesualnogo kodeksu Ukrayiny 2012' [Criminal procedural functions: theory, methodology and practice based on the provisions of the Criminal Procedural Code] (Odessa, Yurydychna literatura 2015) 157–201 [in Ukrainian].
8. Sushchenko V, 'Protseualne kerivnytstvo dosudovym rozsliduvanniam: ponyattya, zmist, planuvannya ta orhanizatsiya' [Procedural guidance of pre-trial investigation: notion, content, planning and organization] (Kharkiv, Pravo 2018) 11–22; 38–68 [in Ukrainian].
9. Loboiko L, Banchuk O, 'Kryminalnyy protses: navchalnyy posibnyk' [Criminal procedure: textbook] (Kyiv, Vaite 2014) 21 [in Ukrainian].
10. Hroshevyi Y, Tatsiy V, Tumanyants A, 'Kryminalnyy protses: pidruchnyk' [Criminal procedure: textbook] (Kharkiv, Pravo 2013) 332–3 [in Ukrainian].
11. Hrynyuk V, 'Funktsiya obvynuvachennya u kryminal'nomu provadzhenni: teoriya ta praktyka' [The Function of Criminal Prosecution: Theory and Practice] (Kyiv, Alerta 2016) 180 [in Ukrainian].

12. Baulin O, Karpov N, 'Protsesualna samostiynist i nezalezhnist slidchoho ta yikh pravovi harantiyi' [Procedural independence and independence of the investigator and their legal guarantees] *Pidruchnyk (Luhans'k, RYO LAVD2005)* 152 [in Ukrainian].

### ARTICLES

13. Alenin Y, 'Shlyakhy vdoskonalennya pochatku dosudovoho rozsliduvannya' [The ways of improvement of the initial stage of pre-trial investigation] (2013) *Naukvyi pratsi Natsionalnogo universytetu Odeska yurydychna akademiya* 175–184 [in Ukrainian].

14. Lucik V, 'Procesualne rukovodstvo kak funkcia prokurora po novomu UPK Ukrainy' [Procedural guidance as a function of the prosecutor according to the new Criminal Procedural Code of Ukraine] (2013) *6 Vysnik grodnenskoho derzhavnogo universytetu imeni Yanki Kupaly* 80–86 [in Russian].

15. Pogoretskyi M, 'Pochatok dosudovoho rozsliduvannya: okremi problemni pytannya' [Beginning of pretrial investigation: some issues] (2015) *1 Visnyk kryminal'noho sudochynstva* 93–103 [in Ukrainian].

16. Rudenko M, 'Protsesualne kerivnytstvo dosudovym rozsliduvanniam yak nova funktsiya prokuratury: potyannya, zmist i struktura' [Procedural guidance of pre-trial investigation as a new function of the prosecution of Ukraine: definition, concept and structure] (2014) *1 Naukovyy chasopys Natsional'noyi akademiyi prokuratury Ukrayiny* 160–168 [in Ukrainian].

17. Cymbalistenko O O, 'Povnovazeniia prokurora pry zdiysnenni nagliady za doderzenniam zakoniv na pochatkovomy etapi docudovogo rozsliduvannia' [Povers of prosecutor at implementation of representing supervision of representing rule of law at initial stage of pre-trial investigation] (2015) *35 Nakovyi visnyk Uzhhorodskogo natsionalnogo universytetu* 153–156 [in Ukrainian].

18. Rogatyuk I V, 'Prokurorskyi nagliad yak harantia zakonnosti ta obhruntovanosti pryniattia procesualnyh rishen na pochatkovomy etapi docudovogo rozsliduvannia' [Prosecutor's supervision as a guarantee of the legality and validity of procedural decisions in the initial stage of pre-trial investigation] (2014) *2 Naukovyi visnyk Natsionalnoi akademii vnutrishnikh sprav* 145 [in Ukrainian].

19. Lapkin A V, 'Rol prokurora na pochtkovomu etapi kryminalnogo provadjennia' [The role of the prosecutor at the initial stage of criminal proceedings] (2017) *34 Pytannia borotby zi zlochynnistiu* 34 [in Ukrainian].

20. Loktionov I Y, 'Do pytannia pro deyaki povnovazhenia kerivnyka organu dosudovoho rozsliduvania' [About a question of some powers of the head of the pre-trial investigation] (2013) *61 Derzava i pravo* 307–308 [in Ukrainian].

21. Nesterchuk L, 'Prokuror yak protsesual'nyy kerivnyk dosudovoho rozsliduvannya: zavdannya y povnovazhennya' [The Prosecutor as a Procedural Manager of Pre-Trial Investigation: Tasks and Powers] (2015) *12 Natsyonalnyy yurydycheskyy zhurnal: teoryya y praktyka* 231 [in Ukrainian].

### WEBSITES

22. 'Zvit pro robotu prokurora za 12 misyatsiv 2017 roku' [Report on the work of the prosecutor for the 12 months of 2017] <[https://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir\\_id=110381&libid=100820&c=edit&c=fo#](https://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=110381&libid=100820&c=edit&c=fo#)> data zverenyia 02.06.2019 [in Ukrainian].

23. 'Zvit pro robotu prokurora za 12 misyatsiv 2017 roku' [Report on the work of the prosecutor for the 12 months of 2018] <[https://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir\\_id=113650&libid=100820](https://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=113650&libid=100820)> data zverenyia 02.06.2019 [in Ukrainian].

**Hryniuk V.,**  
associate professor of the  
department of Justice  
Taras Shevchenko National University of Kyiv  
**ORCID ID:** 0000-0002-6340-0584

**Khrystenko K.,**  
second year student  
of Master's degree  
at law faculty  
Taras Shevchenko National University of Kyiv  
**ORCID ID:** 0000-0002-0672-0768

### **Implementation of the function of procedural guidance in the initial stage of pre-trial investigation**

According to the analysis of scientific resources devoted to the prosecutor functions and materials of law enforcement activities, article deals with the defining prosecutor's duties on the initial stage of pre-trial investigations, also article considers specificity of its implementation. Furthermore, author analyzes provisions of Criminal Procedural Code and the Law of Ukraine 'About the Prosecutor's office' in its conformity to Constitution of Ukraine, especially in part of the duties of prosecutor of pre-trial investigation.

**The purposes of the article** is to investigate the current legislation changes of the Criminal Procedural Code (CPC) of Ukraine, define the accuracy of these changes on the initial stage of pre-trial investigation and means of actions in accordance with the latest amendments to the criminal procedural legislation. In purpose to form on this stage appropriate law enforcement practice.

In the article, the term of procedural guidance of pre-trial investigation was defined and established that purpose of the prosecutor's responsibility on the initial stage of pre-trial investigation. There also defined that the main purpose of prosecutor's responsibility on this initial stage of pre-trial investigation is to ensure human and citizens' rights and freedoms. It is also determined that, at the initial stage of pre-trial investigation, the procedural guidance of the prosecutor is to determine the timeliness, legality, and validity of the investigator's decision. Moreover, the prosecutor has to initiate the pre-trial investigation, determine jurisdiction, check the provision of criminal investigations and verify whether the information was correctly put to the register of pre-trial investigation. And in the case of non-effective pre-trial investigation prosecutor should assign it to another pre-trial investigation body.

It has been established that the prosecutor's powers at the initial stage of pre-trial investigation are aimed to ensure crime detection measures to be taken swiftly. In the case of ineffective pre-trial investigation, there is a need to transfer criminal proceedings to another pre-trial investigation body. In order to improve the Criminal Procedural Code of Ukraine, in order to ensure a prompt, complete and unimpeded investigation and court proceedings, it is proposed to amend the Criminal Procedural Code of Ukraine, for instance to the part 5 article 39 of CPC of Ukraine in part of defining a list of all misconducts investigation actions, which could lead to removal of investigating officer from pre-trial investigation.

**Key words:** prosecutor, powers of prosecutor, initial stage of pre-trial investigation, pre-trial investigation, procedural guidance of pre-trial investigation.

*Стаття надійшла до редакції журналу 21.09.2019.*