ОСОБИСТЕ ПРОВЕДЕННЯ СЛІДЧИХ (РОЗШУКОВИХ) ДІЙ ПРОКУРОРОМ: ПРОГАЛИНИ ЗАКОНОДАВСТВА ТА ПРАКТИЧНІ ВИКЛИКИ

КРИВОНОСОВ Євген - аспірант кафедри кримінального процесу Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
https://orcid.org/0009-0000-5567-4561
DOI: https://doi.org/10.71404/NP.2025.4.54

У статті досліджується проблема особистого проведення слідчих (розшукових) дій (далі – СРД) прокурором у межах процесуального керівництва досудовим розслідуванням. Простежено історичний аспект, коли прокуратура мала власний слідчий апарат, та проаналізовано законодавчі зміни, що позбавили її функції здійснення досудового розслідування. Особливу увагу приділено відсутності нормативного регулювання критеріїв, які визначають доцільність або обов'язковість самостійного проведення СРД прокурором. На основі доктринальних джерел автором виокремлено випадки, коли така участь є виправданою: попередження процесуальних порушень слідчого; врегулювання конфліктів між слідчим та іншими учасниками провадження; перерозподіл повноважень у разі браку часу у слідчого; специфіка окремих категорій кримінальних проваджень (сепаратизм, тероризм, злочини проти довкілля, кримінальні провадження за участі неповнолітніх тощо). Аналіз практики Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів засвідчив суперечливі підходи стосовно проведення слідчих (розшукових) дій особисто прокурорами: від скарг на їх особисте непроведення до звинувачень у переборі функцій слідчого на себе. Проведене дослідження надало автору можливість зробити висновок, що з огляду на концептуальну модель побудови функціональної спрямованості прокурора у кримінальному провадженні, особисте проведення ним слідчих (розшукових) дій має субсидіарний характер і не може підмінять діяльність слідчого, адже це має бути винятковий інструмент процесуального керівництва. Крім того, законодавство України містить прогалини щодо критеріїв доцільності особистого проведення СРД прокурором, що створює ризики для ефективності розслідування та дисциплінарної відповідальності прокурорів. Дослідження показало, що доктринальні підходи пропонують різні моделі визначення «необхідних випадків» особистого проведення СРД прокурором, проте їх реалізація потребує законодавчого закріплення; дисциплінарна практика підтверджує, що прокурор не зобов'язаний замінювати слідчого, а його участь має бути спрямована на перевірку та доповнення доказів; відомчі акти прокуратури лише частково компенсують законодавчі прогалини, що зумовлює потребу у вдосконаленні КПК України. Також в статті автор наголошує на тому, що подальший розвиток правового регулювання має забезпечити баланс між процесуальними функціями прокурора та слідчого, уникнення підміни ролей і підвищення ефективності органів досудового розслідування.

Ключові слова: прокурор у кримінальному провадженні; нагляд за додержанням законів в формі процесуального керівництва; процесуальне керівництво; досудове розслідування; кримінальне провадження; слідчі (розшукові) дії.

Вступ

Реформування органів кримінальної юстиції України, започатковане прийняттям Кримінального процесуального кодексу 2012 року (далі - КПК) та згодом створен-

ням Державного бюро розслідувань, істотно трансформувало правовий статус і процесуальні повноваження прокурора. Позбавлення прокуратури функції здійснення досудового розслідування стало одним із ключових етапів у перерозподілі повноважень між представниками сторони обвинувачення. Водночас законодавець, закріпивши у п. 4 ч. 2 ст. 36 КПК України положення про право прокурора особисто проводити слідчі (розшукові) дії (далі - СРД), визначив таку його діяльність як складову функції процесуального керівництва досудовим розслідуванням. Однак, чинне законодавство не визначає чітких критеріїв та обставин, за яких така діяльність прокурора є необхідною та виправданою. Це породжує низку практичних і теоретичних проблем: від ризику підміни функцій слідчого до дублювання повноважень та виникнення дисциплінарної відповідальності прокурора за неналежне здійснення процесуального керівництва.

Як зазначено у Преамбулі Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки [1], реформаційні процеси мають на меті вирішення низки системних проблем. Серед них - надмірна тривалість досудового розслідування, зумовлена перевантаженням та подекуди неефективністю органів досудового розслідування й прокуратури; нечіткість у розмежуванні компетенції та повноважень різних органів правопорядку; дублювання їхніх функцій.

Отже навіть з огляду вищенаведеного програмного документу, актуальності набуває питання особистого проведення прокурором слідчих (розшукових) дій у межах функції процесуального керівництва, адже відсутність чітких законодавчих критеріїв щодо доцільності такої діяльності створює прогалину нормативного регулювання, породжує дублювання повноважень, проблеми визначення компетенції слідчого та прокурора.

Таким чином, актуальність дослідження зумовлена необхідністю вироблення доктринально обґрунтованих підходів і законодавчого врегулювання питання особистого проведення прокурором слідчих (розшукових) дій. Вивчення цієї проблематики має не лише теоретичне значення, а й практичну цінність для забезпечення ефективності досудового розслідування, чіткого розмежування повноважень, дотримання прав учасників кримінального провадження та формування єдиної правозастосовної практики.

Слід зазначити, що повноваження прокурора у кримінальному провадженні традиційно перебувають у центрі уваги науковців та практиків, що зумовлено його ключовою роллю у забезпеченні законності кримінальної процесуальної діяльності та ефективності здійснення досудового розслідування. До вказаних проблем зверталися такі дослідники, як: М. В. Азарова; М. О. Бабікова, А. М. Бабошин; Р. С. Брухаль; О. О. Буряк; Л. В. Вигівська; Р. Н. Гасанов; І. В. Гловюк; А. Ю. Гнатюк; В. О. Гринюк, І. В. Єрьоменко; І. В. Канфуі; С. О. Кахновець; І. О. Кісліцина; А. О. Коваленко; М. В. Кокошко; Г. Р. Колесник; Ю. В. Коробко; О. Є. Кравченко; Л. Ю. Крігер; І. С. Курбатова; Ю. А. Кушнерик; А. В. Лапкін; С. В. Лупашку; І. О. Мерімеріна; Є. С. Немчинов; А. І. Палюх; М. А. Погорецький, О. В. Попович; І. В. Рогатюк; О. В. Соколов; А. Б. Степанов; А. В. Столітній; В. М. Сущенко; М. В. Тішин; А. В. Ткач; Г. Є. Тюрін; О. В. Хавалц; Ю. П. Хить; О. О. Цимбалістенко; Д. М. Чорний; М. В. Чорноусько; К. В. Шевцова; О. О. Шпак; І. І. Шульган; С. О. Шульгін; М. Є. Шумило, В. В. Юрченко; В. М. Юрчишин; Ю. В. Юрчишин; В. В. Юсубов; Я. Т. Яворський; Л. Ю. Янкова та ін.

Однак, попри значний обсяг наукових напрацювань, проблематика особистого проведення прокурором слідчих (розшукових) дій не розглядалася крізь призму системного поєднання трьох ключових чинників: положень Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки [1], норм чинного КПК України та практики Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів. Саме відсутність такого комплексного підходу створює дослідницьку прогалину, заповнення якої є необхідним для формування ці-

лісного бачення повноважень прокурора у сучасній системі кримінальної юстиції.

Отже **метою статті** є вироблення доктринально обґрунтованих критеріїв доцільності особистого проведення слідчих (розшукових) дій прокурором; узгодження доктринальних підходів з практикою дисциплінарних органів; забезпечення балансу між кримінальними процесуальними повноваженнями слідчого та прокурора задля забезпечення ефективності здійснення процесуальної діяльності.

Виклад основного матеріалу дослідження

Загальновідомо, що свого часу прокуратура як державна інституція була наділена не лише наглядовими функціями, а й мала у своєму складі власний слідчий апарат. Саме тому значна частина прокурорських працівників, виконуючи обов'язки слідчих прокуратури або маючи відповідний досвід у минулому, володіла практичними навичками проведення слідчих дій. Ці навички становили невід'ємний зміст їхніх процесуальних повноважень та забезпечували ефективність реалізації покладених на них завдань. Однак, із початком функціонування ДБР прокуратура була позбавлена функції проведення досудового розслідування [див. 2] (як того вимагає п. 9 Перехідних положень Конституції України) [3]. Зокрема, згідно з п. 1 Розділу X «Прикінцеві положення» КПК України [4] положення ч. 4 ст. 216 КПК (яка визначає підслідність за органами ДБР) вводилися в дію з дня початку діяльності ДБР, але не пізніше 5 років з дня набрання чинності КПК (тобто з 20.11.2017). Пунктом 1 розділу XI «Перехідні положення» КПК України було встановлено, що до дня введення в дію положень ч. 4 ст. 216 КПК повноваження щодо досудового розслідування здійснюють слідчі органів прокуратури до закінчення досудового розслідування, але не довше 2 років (тобто до 20.11.2019). Натомість відповідно до абз. 2 ч. 4 Розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» ЗУ «Про Державне бюро розслідувань» [5], кримінальні провадження, які до початку діяльності ДБР розпочаті слідчими органів прокуратури і перебувають на стадії досудового розслідування, продовжують здійснюватися слідчими органів прокуратури до закінчення досудового розслідування, але не довше двох років (тобто до 28.11.2020). Зазначимо, що саме ці положення мають пріоритет, як такі, що прийняті пізніше з аналогічного питання.

У зв'язку з такою процесуальною політикою, на сьогодні прерогатива у проведенні СРД належить слідчому, детективу або дізнавачу. Прокурор, згідно п. 4 ч. 2 ст. 36 КПК України наділений функцією процесуального керівництва досудовим розслідуванням у межах якої має право лише в необхідних випадках особисто проводити СРД.

Варто наголосити, що законодавець не врегулював на нормативному рівні критерії та обставини, за яких особисте здійснення СРД прокурором є виправданим, а в деяких випадках мабуть й обов'язковим.

Звернення до доктринальних джерел дозволяє видіти кілька підходів щодо визначення необхідних випадків особистого проведення СРД прокурором в межах функції процесуального керівництва досудовим розслідуванням. Зокрема, може йтися про:

- попередження процесуальних порушень слідчого (наприклад, допомога малодосвідченому слідчому; незгода із тактикою СРД, яку пропонує слідчий або наявність сумнівів у об'єктивності результатів СРД) [див.: 6, с. 87; 7, с. 186; 8, с. 86];

- наявність конфлікту між слідчим та іншим учасником кримінального провадження, який залучається до проведення СРД (наприклад, відмова давати показання, брати участь у СРД) [див.: 8, с. 86], заява про відвід слідчого, клопотання про проведення допиту особисто прокурором тощо [див.: 9, с.7];

- нестача часу в слідчого для проведення СРД (наприклад, обставини, кримінального правопорушення змушують одночасно провести декілька обшуків, у зв'язку з чим прокурор та слідчий ділять між собою ці повноваження) [див.: 10, с. 170].

Окремо варто звернути увагу на науковий підхід, який критерієм безпосереднього проведення прокурором СРД називає специфічність кримінального провадження [див.: 8, 11; 12; 13; 14]. Наприклад, на думку

Ю.В. Коробко прокурор повинен проводити СРД у кримінальних провадженнях за фактами сепаратизму, терористичних актів, посягання на територіальну цілісність України [8, с.86]. Л. В. Вигівська висловлює пропозиції, що прокурори повинні особисто проводити допит свідків обвинувачення та підозрюваних у справах про незаконний обіг наркотичних засобів, їх аналогів або прекурсорів [14, с. 97]. М. В. Кокошко наголошує на обов'язковості самостійного проведення прокурором допиту неповнолітнього перед вирішенням питання про застосування до нього запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою [12, с. 131–132]. Л. Ю. Кригер відстоює думку про необхідність самостійного проведення СРД прокурором у кримінальних провадженнях щодо розслідування кримінальних правопорушень проти довкілля для того, щоб оволодіти спеціальною термінологією, розуміти сутність діяльності у сфері екології та знати норми природоохоронного законодавства [11, с. 123]. Подібну позицію підтримує також С.В. Лупашку щодо кримінальних проваджень у сфері земельних відносин для забезпечення порушених прав громадян та держави, які понесли відповідні збитки у тому чи іншому випадку [13, с. 20].

Аналізуючи наведені підходи вчених хочеться наголосити на тому, що на погляд автора, науковий підхід відповідно до якого в певних категоріях кримінальних проваджень прокурор має самостійно проводити усі СРД є досить спірним. Наводячи власні аргументи на підтримку цієї точки зору можна зазначити, що особисте та самостійне проведення у повному обсязі СРД процесуальним керівником призведе до підміни слідчого прокурором, а відтак й до підміни процесуальних функцій, оскільки, відповідно до закону, прокурор виконує функцію процесуального керівництва й відповідає за якість доказового матеріалу, який зобов'язаний зібрати слідчий. У цьому контексті доволі показовою є практика Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів (далі - КДКП) у частині дисциплінарних проваджень щодо прокурорів. Важливо відмітити, що предметом розгляду КДКП ставали як скарги на те, що прокурор не проводить СРД, так і скарги на те, що прокурор перебирає на себе функціонал слідчого і проводить СРД в повному обсязі. Тож, для підкріплення власної позиції наведемо приклади з окремих рішень КДКП.

Зокрема, практика дисциплінарних проваджень щодо прокурорів знає випадки, коли суть скарги полягала в тому, що прокурор не проводить СРД (хоча, на думку скаржника, мав би це робити) [див.: 15; 16]. Натомість КДКП, констатуючи відсутність у діях прокурора складу дисциплінарного проступку (Рішення від 03.08.2022, № 107дп-22), дійшла наступних висновків: «Повноваження прокурора щодо самостійного проведення слідчих дій є субсидіарними щодо відповідних повноважень органу досудового розслідування. Наявність у прокурора таких повноважень не означає, що в разі якщо слідчий не виконує відповідні слідчі дії, прокурор зобов'язаний здійснювати їх замість слідчого. Самостійне проведення прокурором слідчих дій має бути направлене на доповнення або перевірку допустимості доказів, здобутих органом досудового розслідування, а не на самостійне здобуття цих доказів, адже це не є їхнім службовим обов'язком, оскільки жодною нормою закону на прокурора не покладено обов'язку розкривати кримінальне правопорушення. Вказівки прокурора у кримінальних провадженнях мають бути спрямовані й на здобуття, і на закріплення доказів. Виконання цих завдань залежить від якості здійснення слідчими цих вказівок» [15].

Показовим також є дисциплінарне провадження за Рішенням КДКП № 116дп-24 від 21.08.2024, де прокурора було притягнуто до дисциплінарної відповідальності за неналежне здійснення процесуального керівництва, оскільки прокурор як процесуальний керівник повинен вживати заходів щодо забезпечення ефективної організації досудового розслідування (наприклад, шляхом надання вказівок слідчому в рамках кримінального провадження, ініціативи щодо обговорення стану досудового розслідування під час нарад у керівництва прокуратури тощо). Водночас, і в цьому рішенні КДКП було зазначено, що «роль прокурора у кримінальному процесі як одного з пред-

ставників сторони обвинувачення відрізняється від ролі слідчого та полягає в тому, що прокурор повинен забезпечити наявність достатніх і допустимих доказів для звернення до суду з обвинувальним актом, проте не зобов'язаний збирати докази замість слідчого. Іншими словами, самостійне проведення прокурором слідчих дій має бути направлене на доповнення або перевірку допустимості доказів, здобутих органом досудового розслідування, а не на самостійне здобуття цих доказів, адже це не є їхнім службовим обов'язком, оскільки жодною нормою закону прокурор не зобов'язаний розкривати злочини» [див.: 16].

З іншого боку, дисциплінарній практиці також відомі випадки притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності у ситуаціях, коли вони перебирали на себе повноваження слідчих та особисто і упродовж тривалого часу самостійно здійснювали розслідування шляхом проведення численної кількості СРД (зокрема було проведено допити свідків, обшуки нежитлових приміщень і транспортних засобів) [див., напр.: 17].

Тож, самостійне у повному (або значному) обсязі проведення прокурором СРД у кримінальному провадженні суперечить ідеї процесуального керівництва досудовим розслідуванням й розподілу процесуальних ролей слідчого та прокурора. Залишається очевидним і той факт, що на рівні КПК України неможливо передбачити усі випадки, в яких особисте проведення СРД прокурором є доцільним. Водночас, у пошуку відповіді на це питання, окрім наукових розробок, власного досвіду роботи, можемо також спиратись на критерії, запропоновані відомчими актами органів прокуратури.

Наприклад, відповідно до Стандартів діяльності прокурорів у сфері захисту інвестицій, необхідність особистого проведення прокурором СРД та інших процесуальних дій визначається з урахуванням обставин конкретного кримінального провадження, зокрема: а) неналежне виконання слідчим обов'язків, передбачених кримінальним процесуальним законодавством, що впливає на виконання завдань кримінального провадження; б) додержання розумних строків проведення відповідних дій; в) гарантування прав учасників кримінального провадження; г) забезпечення повноти та об'єктивності результатів відповідної дії; д) ефективність досягнення мети відповідної дії [див.: 18].

Доречно згадати також Наказ Офісу Генерального прокурора (далі - ОГП) № 309 «Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні» від 30.09.2021, відповідно до якого у кримінальних провадженнях, що набули суспільного резонансу, керівники органів прокуратури за потреби мають здійснювати виїзди на місце події для забезпечення якісного проведення невідкладних першочергових СРД [див.: 19].

Ще одним прикладом є Наказ ОГП № 509 «Про особливості виконання функцій прокуратури з питань захисту інтересів дітей та протидії насильству» від 04.11.2020, відповідно до якого прокурор зобов'язаний особисто допитати неповнолітнього перед тим як подати клопотання про обрання запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою [див.: 20]. Зауважимо, що за результатами опитування, яке проводилось в рамках дисертаційного дослідження М. В. Кокошко, 55,7 % прокурорів визнали доцільним закріплення у КПК України відповідного обов'язку. При цьому 2,6 % зазначили, що проводять такий допит особисто, адже цей обов'язок передбачений наказом ОГП [див.: 12, с. 131–132].

Цікавим для доктринального осмислення також є результати опитування прокурорів САП, яке проводилось Експертним центром з прав людини у 2018 році, та виявило доволі низький відсоток прокурорів, які особисто проводили СРД в рамках процесуального керівництва досудовим розслідуванням. Наприклад, 13 % опитаних провели допит підозрюваної особи, 7 % провели обшук, 6 % провели допит свідка, 4 % провели огляд місця події. Серед причин, які зумовлювали потребу самостійного проведення СРД прокурором, респонденти виділяли: а) виток інформації; б) некомпетентність детектива; в) незацікавленість НАБУ в розслідуванні; г) нестача часу [21, с. 111].

В контексті кримінального процесуального доказування як з позиції теорії кримі-

нального процесу, так і в суто практичній площини викликає науковий інтерес питання щодо впливу факту проведення СРД прокурором на допустимість отриманих доказів. Загалом судова практика виходить із того, що самостійне проведення прокурором СРД є елементом його наглядових повноважень, а відтак визначення необхідних випадків для особистого проведення прокурором СРД належить до його дискреції та не впливає на допустимість доказів у кримінальному провадженні. Наприклад, у справі № 243/2732/20 «обвинувачена та захисник, заявляючи про очевидну недопустимість доказу сторони обвинувачення, зазначали, що в даному випадку свідки були допитані на досудовому слідстві неповноважною особою – прокурором, оскільки прокурор може проводити допит у виключних випадках, а допит зазначених стороною захисту осіб не є виключним випадком, передбаченим КПК України» [22]. Водночас, суд не погодився із доводами сторони захисту, зазначивши, що «Прокурор за своїм процесуальним статусом відноситься до сторони обвинувачення. Відповідно до ст. 36 КПК України, окрім чіткого переліку повноважень, прокурор має право здійснювати інші повноваження, передбачені КПК України. Статтею 224 КПК України регламентований порядок допиту свідків, однак в статті не визначено прямо, хто саме повинен проводити допит свідка. Разом з тим, у ч. 9 вказаної норми зазначається про право слідчого, прокурора проводити одночасний допит двох чи більше вже допитаних осіб. Отже, з точки зору логіколексичної будови мовлення та способу зовнішнього вираження правових приписів, за конструкцією та змістом норма статті 224 КПК України прямо передбачає, що допит свідка може проводити, як слідчий так і прокурор» [22].

Водночас, практика знає й інші, дещо відмінні ситуації, а саме – коли прокурор проводить слідчі дії, оскільки саме він зареєстрував кримінальне провадження в ЄРДР, однак, всупереч вимогам ч. 7 ст. 214 КПК, не передав матеріли до відповідного органу досудового розслідування: тобто у провадженні і де-юре, і де-факто є лише прокурор, однак немає слідчого. Приклад такої ситуації можна віднайти в рішення ВС у справі № 991/492/19, де захисник наголошував на недопустимості доказів, які було отримано в результаті особистого проведення прокурором процесуальних дій після внесення відомостей до ЄРДР та до передання матеріалів до органу досудового розслідування за підслідністю. Натомість ВС, визнаючи докази допустимими, зазначив, що «в ситуаціях, які є подібними до обставин цього кримінального провадження, де прокурор, порушивши вимоги ч. 7 ст. 214 КПК (у редакції, що була чинною на час вчинення прокурором відповідних процесуальних дій), не передав з дотриманням правил підслідності наявних у нього матеріалів до органу досудового розслідування не пізніше наступного дня після внесення відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР, оцінку допустимості доказів, отриманих правоохоронними органами в період до передачі належному органу досудового розслідування, необхідно здійснювати у світлі критеріїв, які визначають тривалість такого періоду, обсяг і характер процесуальних дій, які проводилися в цей період, інші доречні обставини цього кримінального провадження, що дозволяють зробити висновок про «вплив цих порушень на ті чи інші конвенційні або конституційні права людини, зокрема встановити, наскільки процедурні недоліки «зруйнували» або звузили ці права або ж обмежили особу в можливостях їх ефективного використання»» [див.: 23]. І хоча в даному рішенні ВС не робить посилання на інші рішення, однак наведення в лапках фрази про «вплив цих порушень на ті чи інші конвенційні або конституційні права людини» наштовхує на думку про відсилку до позиції ВП ВС, яка була відображена кількома місяцями раніше і звучала наступним чином: «суд, вирішуючи питання про вплив порушень порядку проведення процесуальних дій на доказове значення отриманих у їх результаті відомостей, повинен насамперед з'ясувати вплив цих порушень на ті чи інші конвенційні або конституційні права людини, зокрема встановити, наскільки процедурні недоліки «зруйнували» або звузили ці права або ж обмежили особу в можливостях їх ефективного використання» [24]. Однак, в цьому ключі варто

згадати й більш пізню практику ВС, яка по суті відступає від сформульованого у згадуваному рішенні ВП ВС підходу і застосовує підхід, який існував до 31 серпня 2022 року. Зокрема, в одному із рішень 2024 р., ККС ВС було зазначено, що: «у контексті приписів ст. 86 КПК збирання доказів неуповноваженою особою призводить до порушення прав і свобод людини і громадянина, вимог статей 19, 62 Конституції України, зокрема про те, що обвинувачення не може ґрунтуватися на доказах, одержаних незаконним шляхом, і такий висновок спирається, зокрема, на мотиви, викладені в Рішенні Конституційного Суду України від 20 жовтня 2011 року № 12-рп/2011. … Вказане порушення вимог КПК є істотним, отже не потребує від суду наведення мотивів щодо того, чи порушено ті чи інші права і свободи людини, передбачені Конвенцією та/або Конституцією України, адже порушення таких прав, і зокрема права на справедливий суд, зумовлено самим фактом недодержання порядку, встановленого КПК в цій частині» [25]. Тож, в такому ракурсі постає питання про те, чи може прокурор, який зареєстрував кримінальне провадження, однак всупереч вимогам ч. 7 ст. 214 КПК протягом п'яти робочих днів не передав матеріали провадження органу досудового розслідування (а продовжує самостійно проводити СРД) вважатися уповноваженим суб'єктом? На наш погляд, створення прокурором подібної ситуації є доволі ризикованим як в контексті подальшого визнання доказів недопустимими, так і в ключі можливого притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності за перебирання на себе функцій, встановлених законом для іншого суб'єкта – слідчого. Річ у тім, що передбачене п. 4 ч. 2 ст. 36 КПК повноваження прокурора самостійно проводити СРД існує в межах функції процесуального керівництва досудовим розслідуванням. У свою чергу вказана функція може існувати за умови наявності і керуючого і підконтрольного суб'єкта. При цьому чітка норма ч. 7 ст. 214 КПК зобов'язує прокурора забезпечити «виникнення» підконтрольного суб'єкта протягом п'яти робочих днів. Тож, вбачається, що проведення прокурором СРД поза вказаним процесуальним строком створює ризик визнання доказів недопустимими і притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності.

Отже, прокурор на власний розсуд, з урахуванням обставин конкретного кримінального провадження, визначає необхідність особистого проведення СРД в межах функції процесуального керівництва досудовим розслідуванням. До критеріїв доцільності реалізації таких повноважень належать: 1) неналежне виконання слідчим обов'язків, передбачених кримінальним процесуальним законодавством; 2) потреба у забезпеченні додержання розумних строків проведення відповідних СРД; 3) гарантування прав учасників кримінального провадження, зокрема коли йдеться про чутливі категорії учасників кримінального провадження як то неповнолітні особи; 4) попередження процесуальних порушень, незгода із тактикою СРД, яку пропонує слідчий, недосвідченість слідчого (за пропозиціями Г.Р. Колеснік, І.В. Рогатюка, Ю.В. Коробка); 5) наявність конфлікту між слідчим та іншим учасником кримінального провадження, який залучений до проведення СРД (за пропозицією Ю.В. Коробка); 6) перевантаженість слідчого (брак часу) (за позицією О.О. Торбаса); 7) підвищений рівень відповідальності при розслідуванні кримінальних проваджень, що набули суспільного резонансу; 8) загроза витоку інформації (недовіра слідчому) та ін. При цьому повноваження процесуального керівника на здійснення досудового розслідування є субсидіарними. Прокурор не може заміняти слідчого та здійснювати досудове розслідування кримінальних правопорушень у повному обсязі.

На доповнення до вищевикладеного, відмітимо, що розгляд проблематики особистого проведення прокурором СРД буде не повним, без приділення уваги ще одному важливому, на погляд автора, аспекту. Як вже зазначалось вище, прокуратура була позбавлена права самостійно і у повному обсязі проводити досудове розслідування кримінальних правопорушень після початку функціонування ДБР. Тож, фактично до появи органів ДБР прокурори мали практичний досвід проведення СРД, а відповідно

розумілись на тактиці збирання доказового матеріалу, нюансах і тонкощах проведення СРД. Однак, в подальшому ситуація змінилась: прокуратура втратила функцію досудового розслідування, а відтак і обов'язкове залучення співробітників прокуратури до самостійного проведення СРД теж відійшло в історію.

Водночас, закон зобов'язує прокурора здійснювати процесуальне керівництво при проведенні СРД та контролювати законність їх проведення слідчим. Тож, на сьогодні може скластися парадоксальна ситуація, коли процесуальне керівництво проведенням СРД буде здійснювати прокурор, який самостійно жодної СРД у своєму професійному житті ніколи не проводив. Відтак, практика неодноразово зустрічається з випадками здійснення процесуального керівництва досудовим розслідування прокурорами, які не напрацювали компетентностей стосовно проведення СРД. Така ситуація здатна призвести до наявності процесуальних порушень з боку слідчих та обумовити появу ситуацій, коли законність тих чи інших дій слідчого під час збирання доказів оскаржується слідчому судді. При цьому прокурор далеко не завжди може чітко визначити свою позицію щодо законності проведення тієї чи іншої слідчої дії, оскільки не брав у ній участь та не обізнаний про неї» [26, с. 99].

Очевидно, що прокурор не може ефективно керувати процесами, відносно яких у нього відсутній практичний досвід.

Відомо, що згідно до закону «Про прокуратуру» (ч. 2 ст. 19) на кожного прокурора покладено обов'язок вдосконалювати свій професійний рівень. Положення про систему підвищення кваліфікації прокурорів затверджене Наказом Генерального прокурора від 15 червня 2021 р. № 200 передбачає наступні форми підвищення кваліфікації прокурорів: 1) самостійне навчання або самоосвіта (опрацювання нормативно-правових актів, судової практики, методичних рекомендацій, публікацій професійного спрямування, вивчення іноземних мов); 2) стажування в органі прокуратури вищого рівня (практичне ознайомлення з досвідом, ефективними формами і методами роботи органів прокуратури); 3) участь у семінарах та інших колективних формах навчання; 4) підготовка (навчання) у ТЦПУ; 5) тренерська (викладацька) діяльність у ТЦПУ; 6) наукова діяльність (опублікування результатів наукових досліджень, захист дисертації) [див.: 27].

Однак, детальне ознайомлення з цим положенням, дає можливість зробити висновок, що переважна більшість запропонованих форм носить теоретичний характер та можуть зацікавити процесуальних керівників лише з позиції зарахування залікових балів для виконання вимог підвищення кваліфікації. Втім, основна увага має приділятись удосконаленню практичних навичок прокурорів, на що, до речі, вже звертали увагу науковці [див.: 28]. Відтак, в контексті предмету нашого дослідження, на погляд автора, цілком слушно буде висловити пропозицію про необхідність доповнення передбачених відомчими нормативно-правовими актами форм підвищення кваліфікації прокурорів ще однією (але при цьому обов'язковою, а не альтернативною), у вигляді щорічного обов'язкового проведення прокурором особисто певної кількості СРД в межах кримінальних проваджень, де прокурор здійснює процесуальне керівництво. Вбачається, що це матиме відразу кілька позитивних наслідків, оскільки підвищить рівень кваліфікованості прокурорів у питаннях проведення СРД, що: (1) позитивно вплине на якість та ефективність здійснення прокурорами процесуального керівництва за досудовим розслідуванням; (2) підвищить ефективність роботи прокурора в судових процесах, оскільки прокурорам рідше потрібно буде отримувати консультативну допомогу слідчих під час представлення як доказів результатів СРД під час судового розгляду.

Проведене дослідження дає автору можливість зробити такі висновки. Особисте проведення СРД прокурором, що передбачене п. 4 ст. 2 ст. 36 КПК є винятковим інструментом процесуального керівництва, який має застосовуватися лише у необхідних випадках, а не як постійна практика. Кримінальне процесуальне законодавство України містить прогалини, оскільки не ви-

значає чітких критеріїв та обставин, за яких особисте проведення СРД прокурором є виправданим чи обов'язковим. Це створює ризики як для ефективності досудового розслідування, так і для дисциплінарної відповідальності прокурорів.

Доктринальні підходи демонструють напрацювання різних моделей визначення «необхідних випадків» проведення СРД особисто прокурором, зокрема, попередження процесуальних порушень слідчого; конфлікти між слідчим та іншими учасниками провадження; брак часу у слідчого; специфічність окремих категорій кримінальних проваджень. Проте їх реалізація на обов'язковій основі потребує законодавчого закріплення.

Практика Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів підтверджує субсидіарний характер повноважень прокурора щодо проведення СРД: прокурор не зобов'язаний замінювати слідчого, а його участь має бути спрямована на перевірку та доповнення доказів, здобутих органом досудового розслідування.

Відомчі акти органів прокуратури частково компенсують законодавчі прогалини, проте не створюють універсальних критеріїв для визначення випадків особистого проведення СРД прокурором.

Подальший розвиток правового регулювання має бути спрямований на забезпечення балансу між процесуальними функціями слідчого та прокурора, уникнення дублювання повноважень і підміни ролей, а також на підвищення ефективності кримінальної юстиції та гарантування прав учасників кримінального провадження, що безпосередньо передбачено Комплексним стратегічним планом реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки схваленим Указом Президента України від 11 травня 2023 року № 273/2023.

Література

1. Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки : Схвалено Указом Президента України від 11.05.2023 р. № 273/2023 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/273/2023#n9

2. Про правовий статус слідчих прокуратури після створення Державного бюро розслідувань : рішення Ради прокурорів України від 31.01.2019 [Електронний ресурс]. Офіційний сайт Ради прокурорів України. URL: https://rpu.gp.gov.ua/ua/rada_news.html?_m=publications&_t=rec&id=244658

3. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр

4. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13 квітня 2012 р. № 4651-VI [Електронний ресурс]. Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17

5. Про Державне бюро розслідувань : Закон України від 12 листопада 2015 р. № 794-VIII [Електронний ресурс]. Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19

6. Колеснік Г.Р. Функціональне призначення нагляду і контролю у досудовому розслідуванні : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.09 / Харків. нац. ун-т ім. В.Н. Каразіна. Харків, 2018. 224 с.

7. Рогатюк І.В. Теоретичні, правові та праксеологічні основи кримінальної процесуальної діяльності прокурора у досудовому розслідуванні : дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.09 / Нац. акад. внутр. справ. Київ, 2018. 604 с.

8. Коробко Ю.В. Процесуальні повноваження прокурора у досудовому кримінальному провадженні : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.09 / Нац. акад. прокуратури України. Київ, 2016. 270 с.

9. Палюх А.І. Участь прокурора в доказуванні під час досудового розслідування : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.09 / Львів. держ. ун-т внутр. справ. Львів, 2016. 147 с.

10. Торбас О.О. Застосування розсуду прокурором у процесі санкціонування та проведення слідчих (розшукових) дій // Південноукраїнський правничий часопис. 2020. № 1. С. 168–170. URL: http://www.sulj.oduvs.od.ua/archive/2020/1/37.pdf

11. Крігер Л.Ю. Процесуальне керівництво досудовим розслідуванням кримінальних правопорушень проти довкілля : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.09 / Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2019. 282 с.

12. Кокошко М.В. Прокурор у кримінальному провадженні щодо неповнолітніх : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.09 / Нац. акад. прокуратури України. Київ, 2016. 234 с.

13. Лупашку С.В. Процесуальне керівництво досудовим розслідуванням кримінальних правопорушень у сфері земельних відносин : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.09 / Нац. акад. прокуратури України ; ПВНЗ «Європейський університет». Київ, 2019. 223 с.

14. Вигівська Л.В. Прокурорський нагляд за додержанням законів при розслідуванні злочинів у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.09 / Нац. акад. прокуратури України. Київ, 2016. 227 с.

15. Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів від 03.08.2022 № 107дп-22 «Про закриття дисциплінарного стягнення стосовно прокурора Тернопільської окружної прокуратури Тернопільської області Мельника І.С.». URL: https://kdkp.gov.ua/decision/2022/08/03/2337

16. Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів від 21.08.2024 № 116дп-24 «Про накладення дисциплінарного стягнення на прокурора Ніжинської окружної прокуратури Чернігівської області». URL: https://kdkp.gov.ua/decision/2024/08/21/4853

17. Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів від 03.04.2024 № 50дп-24 «Про накладення дисциплінарного стягнення на прокурорів Слобожанської окружної прокуратури Дніпропетровської області». URL: https://kdkp.gov.ua/decision/2024/04/3/4394

18. Стандарти діяльності прокурорів у сфері захисту інвестицій під час досудового розслідування : наказ Генерального прокурора від 24.04.2024 № 84. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0084905-24

19. Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні : наказ Офісу Генерального прокурора від 30.09.2021 № 309. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0309905-21

20. Про особливості виконання функцій прокуратури з питань захисту інтересів дітей та протидії насильству : наказ Офісу Генерального прокурора від 04.11.2020 № 509. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0509905-20

21. Роль процесуального керівника – прокурора спеціалізованої антикорупційної прокуратури на досудовій стадії процесу : звіт / Експертний центр з прав людини. Київ, 2018. 145 с.

22. Ухвала Солов'янського міськрайонного суду Донецької області від 09.12.2021 у справі № 243/2732/20. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/102084881

23. Постанова Касаційного кримінального суду Верховного Суду від 21.11.2022 у справі № 991/492/19. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/107805010

24. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 31.08.2022 у справі № 756/10060/17. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/106141457

25. Постанова Касаційного кримінального суду Верховного Суду від 26.09.2024 у справі № 758/3930/23. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/122000166

26. Бєлоусов Ю., Венгер В., Міть-ко В., Орлеан А., Сущенко В., Яворська В. Прокурор: керує? координує? наглядає? розслідує : звіт за результатами дослідження / за заг. ред. Ю. Бєлоусова. Київ : СТ-Друк

27. Положення про систему підвищення кваліфікації прокурорів затверджене Наказом Генерального прокурора від 15.06.2021 № 200. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0200905-21#Text

28. Лапкін А.В., Селивоненко Б.В. «Підвищення кваліфікації як засіб професійного розвитку прокурорів». Українська поліцеїстика: теорія, законодавство, практика. 2024. № 2(10). С. 57-61. URL: https://policeyistika.dnuvs.ukr.education/index.php/policeyistyka/article/view/191/171

Yevhen Kryvonosov,
PhD candidate at the department of Criminal Procedure Yaroslav Mudryi National Law University, Kharkiv, Ukraine
https://orcid.org/0009-0000-5567-4561

PERSONAL CONDUCT OF INVESTIGATIVE (DETECTIVE) ACTIONS BY THE PROSECUTOR: LEGISLATIVE GAPS AND PRACTICAL CHALLENGES

The article examines the issue of personal conduct of investigative (detective) actions (hereinafter – IDA) by the prosecutor within the framework of procedural guidance of pre-trial investigation. The historical aspect is traced, when the prosecution had its own investigative apparatus, and legislative changes that deprived it of the function of conducting pre-trial investigation are analysed. Particular attention is given to the absence of regulatory criteria that determine the advisability or necessity of personal conduct of IDA by the prosecutor. Based on doctrinal sources, the author identifies cases when such participation is justified: prevention of procedural violations by the investigator; resolution of conflicts between the investigator and other participants in the proceedings; redistribution of powers in case of lack of time for the investigator; specificity of certain categories of criminal proceedings (separatism, terrorism, environmental crimes, criminal proceedings involving minors, etc.). Analysis of the practice of the Qualification and Disciplinary Commission of Public Prosecutors revealed contradictory approaches regarding the personal conduct of investigative (detective) actions by prosecutors: ranging from complaints about their failure to personally conduct such actions to accusations of assuming the functions of the investigator. The research allowed the author to conclude that, given the conceptual model of the functional role of the prosecutor in criminal proceedings, the personal conduct of investigative detective) actions by the prosecutor has a subsidiary character and cannot replace the activity of the investigator, it should be an exceptional instrument of procedural supervision. In addition, Ukrainian legislation contains gaps regarding the criteria for the advisability of personal conduct of IDA by the prosecutor, which creates risks for the effectiveness of investigations and disciplinary liability of prosecutors. The study showed that doctrinal approaches propose different models for defining 'necessary cases' of personal conduct of IDA by the prosecutor, but their implementation requires legislative consolidation; disciplinary practice confirms that the prosecutor is not obliged to replace the investigator, and his participation should be aimed at verifying and supplementing evidence; departmental acts of the prosecution only partially compensate for legislative gaps, which necessitates improvement of the Criminal Procedure Code of Ukraine. The article also emphasises that further development of legal regulation should ensure a balance between the procedural functions of the prosecutor and the investigator, avoidance of role substitution, and enhancement of the effectiveness of criminal justice.

Keywords: *prosecutor in criminal proceedings; supervision over compliance with laws in the form of procedural guidance; procedural guidance; pre-trial investigation; criminal proceedings; investigative (detective) actions.*