

*Мироненко Т. Є.,**кандидат юридичних наук, доцент**Сумського національного аграрного університету*

## ДОЗВОЛИ І ЗАБОРОНИ ПРОКУРОРА В КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ

**Анотація.** У статті представлений аналіз діяльності прокурора під час кримінального провадження, яка включає в себе надання дозволів і заборон на проведення слідчих процесуальних дій. Саме дозвольно-забороняюча діяльність є основою наглядової діяльності прокурора під час досудового провадження за фактами кримінальних правопорушень, а також підставою підтримання державного обвинувачення в суді. Автором конкретизовані поняття прокурорських дозволів і заборон, а також проаналізовано, у яких саме формах прокурор здійснює дозволи і заборони на проведення процесуальних дій. Під прокурорським дозволом автор розуміє згоду на проведення процесуальної дії під час досудового розслідування. Відсутність дозволу прокурора на проведення процесуальних дій є відмовою в погодженні і відмовою у затвердженні та свого роду заборонаю на проведення слідчої (розшукової) дії. Під заборонаю автор розуміє установлену актами законодавства, нормативними документами або рішеннями відповідних керівників неможливість виконання певних дій, робіт, операцій. Заборона виходить із положень законодавства і запобігає вчиненню дій, які могли би порушувати чинне законодавство. Тому через здійснення функції нагляду прокурор має право на відвернення таких дій, тобто на заборону їх через встановлені кримінальними процесуальними нормами положення. Будь-яка відмова у задоволенні клопотання слідчого, на думку автора, є заборонаю на проведення (продовження) слідчих дій, і постанова про це у відповідь на клопотання має заборонний характер. Про згоду або заборону прокурора можна говорити лише у тому разі, якщо не йдеться про діяльність прокурора як слідчого, який за своїми повноваженнями має право контролювати свою діяльність і відповідати за неї. Згода прокурора на проведення процесуальних дій може виражатись у двох формах залежно від способу вираження: письмовій і усній. Усна форма не тягне за собою юридичних наслідків для прокурора і має консультативний характер. Письмові форми надання згоди або дозволу прокурором мають чотири основні форми: вказівка, доручення; затвердження, погодження, а також постанова. Заборону про проведення процесуальних дій, які погоджуються прокурором, на думку автора, слід виносити у формі постанови про заборону.

**Ключові слова:** вказівка, державне обвинувачення, клопотання, кримінальне провадження, прокурор, слідчий.

**Вступ.** До прокурорських повноважень під час досудового слідства належить нагляд за проведенням слідчих (розшукових) дій і негласних слідчих (розшукових) дій, що здійснюється через безпосередній доступ до матеріалів провадження, надання письмових вказівок, постановлення строків виконання процесуальних дій, а також розгляд клопотань слідчого і винесення важливих процесуальних рішень у провадженні. Окреме

місце у прокурорській діяльності займають рішення про задоволення і відхилення клопотань слідчого, які мають ознаки дозволу на проведення необхідних заходів або заборони. Дозволи і заборони мають вирішальне значення під час не тільки здійснення прокурором процесуального керівництва досудовим розслідуванням, а і реалізації засад законності і верховенства права.

**Постановка завдання.** Завдання статті – дослідити зміст і форми дозволів і заборон, які здійснює прокурор під час досудового слідства у зв'язку з реалізацією наглядових функцій, а також узагальнити таку діяльність, визначивши її через правове термінологічне формулювання, а також через внесення доповнень до наявних положень Кримінального процесуального кодексу України, пов'язаних зі здійсненням прокурорських повноважень.

**Результати дослідження.** Вивчення процесуальної діяльності прокурора під час досудового розслідування є однією з центральних тем у працях таких науковців, як М. М. Бурбика, Ю. М. Грошовий, В. М. Ісаєнко, В. І Шинда, П. В. Шумський, та інших. Але у зв'язку зі зміною, удосконаленням законодавства, приведенням його до європейських стандартів виникає потреба в конкретизації деяких положень нормативних актів, які регулюють прокурорську діяльність у кримінальному процесі, й узагальненні понять, які фактично цю діяльність характеризують. Такими поняттями є дозволяюча і забороняюча діяльність прокурора під час досудового слідства.

Відповідно до законодавчих норм прокуратура здійснює повноваження контролю і керівництва за роботою слідчих підрозділів. Але в слідчі підрозділи входять не тільки органи Національної поліції, Служби безпеки, органів контролю за податковим законодавством, органів державного бюро розслідувань, детективи Національного антикорупційного бюро та інших правоохоронних структур України, але й слідчі підрозділи безпосередньо прокуратури.

Порядок організації роботи прокурорів і слідчих органів прокуратури у кримінальному провадженні, затверджений наказом ГП України від 28.03.2019 р. № 51, визначає процедуру організації діяльності слідчих прокуратури, керівників досудового розслідування органів прокуратури. Серед питань, які регулюються, – організація досудового розслідування, керівництво досудовим розслідуванням, нагляд за проведенням слідчих (розшукових і негласних) дій, підтримання обвинувачення (публічного і державного) в суді.

Прокурор несе відповідальність, тобто забезпечує, нагляд за додержанням законів під час досудового розслідування, здійснює керівництво досудовим розслідуванням, реагує на виявлені порушення закону, відповідальний за остаточне рішення у кожному кримінальному провадженні [1].

Наглядову діяльність під час кримінального провадження здійснюють Генеральний прокурор, його заступники, керівники регіональних, місцевих, військових прокуратур, їхні перші заступники.

Особливої уваги заслуговує погоджувальна (дозволяюча) і забороняюча діяльність прокурора, яка є основою взаємодії прокуратури і слідчих підрозділів для найбільш ефективного виконання завдань кримінального судочинства.

Перед погодженням клопотань (або не погодженням) прокурор перевіряє наявність правових підстав для прийняття таких процесуальних рішень, відповідність законодавству і фактичним матеріалам і обставинам провадження [1].

Надання дозволу прокурором є однією з форм наглядової прокурорської діяльності. Поняття надання згоди або дозволу прокурором під час досудового розслідування потребує детального розгляду й узагальнення.

Під дозволом ми розуміємо згоду, що дає право на здійснення чого-небудь; документ, який посвідчує таке право [2]. Тобто погодження співвідноситься з поняттям «надавати дозвіл». Відсутність дозволу прокурора на проведення процесуальних дій є відмовою в погодженні і відмовою у затвердженні та свого роду заборону на проведення слідчої дії.

Під заборону розуміється встановлена актами законодавства, нормативними документами або рішеннями відповідних керівників неможливість виконання певних дій, робіт, операцій. Заборона впливає із положень законодавства і запобігає вчиненню дій, які могли б, на думку прокурора, порушувати чинне законодавство. Тому через здійснення функції нагляду прокурор має право на відвернення таких дій, тобто на заборону їх через встановлені кримінальними процесуальними нормами положення.

Так, наприклад, щодо встановлених законодавством визначених строків досудового розслідування заборону на їх продовження відповідно до п. 1 ч. 3 ст. 294 КПК України буде не задоволення (відхилення) клопотання слідчого або прокурора керівником – прокурором місцевої прокуратури, що фактично означає заборону на продовження строку досудового розслідування.

Таким чином, слід зазначити, що будь-яке незадоволення клопотання слідчого є заборону на проведення (продовження) слідчих дій, і постановою про це у відповідь на клопотання має заборонний характер.

На нашу думку, цей факт слід окреслити у законодавстві через зміни у ст. 295 КПК України, виклавши у такій редакції п. 8: «Прокурор відмовляє у задоволенні клопотання та продовженні строку досудового розслідування і виносить постанову про заборону у разі, якщо слідчий, прокурор, який звернувся з клопотанням, не доведе наявності підстав, передбачених частиною шостою цієї статті, а також якщо досліджені під час вирішення цього питання обставини свідчать про відсутність достатніх підстав вважати, що сталася подія кримінального правопорушення, яка дала підстави для повідомлення про підозру, та/або підозрюваний причетний до цієї події кримінального правопорушення». Таким чином зміст постанови буде конкретизовано.

Заборону про проведення процесуальних дій, які погоджуються прокурором, теж, на нашу думку, слід виносити у формі постанови про заборону.

Дозвіл прокурора як погодження може стосуватись проведення процесуальних дій як ним, так і слідчим. У разі, якщо

прокурор сам здійснює процесуальну діяльність, його згода на це відображена у самих діях і їх змісті, вони мають на меті досягнення конкретного результату [3].

У тому випадку, якщо прокурор погоджує (санкціонує) слідчу діяльність, таке погодження має суто письмовий характер. Процесуальний кодекс України регламентує обов'язкове виконання доручень і вказівок прокурора, наданих лише у письмовій формі [4, ст. 40 п. 4].

Про згоду або заборону прокурора можна говорити лише у тому разі, якщо не йдеться про діяльність прокурора як слідчого, який за своїми повноваженнями має право контролювати свою діяльність і відповідати за неї.

Згода прокурора може бути визначена у таких формах.

1. Початок досудового розслідування за визначених законодавством підстав (ст. 36 ч. 2. п. 1 КПК України), а також передача матеріалів про порушення кримінального провадження до органу досудового розслідування після внесення відомостей до ЄРДР (ст. 214 ч. 1 КПК України). Прокурор зобов'язаний прийняти і зареєструвати заяву або повідомлення про кримінальне правопорушення, а сама відмова у прийнятті не допускається (ст. 214 ч. 4 КПК України) [4].

2. Письмові вказівки слідчому, органу досудового розслідування, оперативним підрозділам у встановлений строк проведення процесуальних дій, доручення про проведення процесуальних дій (ст. 36 ч. 2 п. 4 КПК України). Форма доручення являє собою письмовий документ, складений прокурором, який пройшов реєстрацію органами діловодства. Доручення містить інформацію про кримінальне провадження, про процесуальні дії, а також містить визначення виконавця і строки виконання. Письмові вказівки слідчому, органу досудового розслідування щодо проведення процесуальних дій містять у собі обов'язковий для виконання слідчим перелік процесуальних і непроцесуальних дій.

3. Прийняття процесуальних рішень, регламентоване ст. 36 ч. 2 п. 9 КПК України (закриття кримінального провадження, продовження строків досудового розслідування). У випадках, коли слідчий має право закрити кримінальне провадження особисто, згода прокурора не потрібна. В інших випадках прокурор повинен висловити свої позиції через прийняття процесуального рішення особисто або через погодження процесуальних документів, які передаються до суду.

4. Погодження клопотань слідчого до слідчого судді про проведення процесуальних дій (ст. 36 ч. 2 п. 10, 13 КПК України). Клопотання слідчого викладаються у письмовій, процесуальній формі, а прокурор, розглядаючи клопотання, може дати згоду на ініціативу слідчого, а може не підтримати таке клопотання. Так, наприклад, прокурор може не дати згоду щодо клопотання слідчого до суду на продовження строку тримання під вартою, якщо недостатньо доказів для причетності саме цієї особи до вчинення злочину.

5. Повідомлення особі про підозру (ст. 36 ч. 2 п. 11 КПК України), складання такого повідомлення або погодження, вручення повідомлення про підозру або його зміна (ст. 276-279 КПК України). Підозра є початковим етапом вступу до кримінального провадження підозрюваного, і саме прокурор несе відповідальність за правильність такого рішення, і саме в його повноваженнях затвердити або заборонити підозру, а також віддати слідчому її на доопрацювання, змінити або доповнити її.

6. Затвердження обвинувального акта, який складається слідчим, є прямою формою погодження з викладеними слідчим обставинами щодо провадження.

7. Погодження постанови слідчого про закриття кримінального провадження (ст. 284 п. 6 КПК України).

8. Погодження запиту органу досудового розслідування про міжнародну правову допомогу. Слідчий за погодженням з прокурором, відповідно до положень п. 1 ст. 551 КПК України, або прокурор з власної ініціативи, або суд надсилає до уповноваженого органу України запит про міжнародну правову допомогу. Генеральна прокуратура скеровує після цього запит до Міністерства юстиції України. Прокурор виражає свою згоду, якщо форма і зміст заяви про правову допомогу відповідають положенням ст. 552 КПК України і якщо є підстави для звернення [5, с. 728-729].

Також прокурор може здійснювати консультативну діяльність за досудовим провадженням. Усна згода його на проведення процесуальних і непроцесуальних дій має консультативний або рекомендаційний характер і не тягне за собою юридичних наслідків, тому що відповідальність за проведену процесуальну дію за усною згодою прокурора несе особа, яка діє за своїми службовими обов'язками.

Керуючись наведеними положеннями, слід зазначити, що згода прокурора на проведення процесуальних дій може виражатись у двох формах залежно від способу вираження: письмовій і усній. Усна форма не тягне за собою юридичних наслідків для прокурора і має консультативний характер.

Письмові форми надання згоди або дозволу прокурором мають чотири основні форми: вказівка, доручення, затвердження, погодження, а також постанова.

**Згода** прокурора на проведення процесуальних дій також виражається у безпосередньому вчиненні таких дій, а також у прийнятті процесуальних рішень (закриття кримінального провадження, складання обвинувального акта тощо). Існує низка процесуальних дій, які прокурор здійснює, вчиняє за власною ініціативою. Такими, наприклад, є внесення відомостей до ЄРДР, клопотання до слідчого судді тощо.

Ініціювання перевірок органів досудового розслідування прокуратурою також, на нашу думку, є формою погодження або заборони певного виду діяльності, як-от, на нашу думку, може бути перевірка камери речових доказів. Так, органи прокуратури організують щоквартальне проведення перевірок стану та умов зберігання речових доказів, схоронності вилученого та арештованого майна і документів. Такі перевірки, як і інші перевірки законності дій співробітників органів досудового розслідування, перевіряють законність, а тому являють собою форму погодження або заборону прокурором певних дій, яке має відобразитись у формі – підсумку такої перевірки.

Прокурорське погодження має також форму відмітки про законність і обґрунтованість рішень підконтрольних (піднаглядних) органів у вигляді постанови. Форма відмітки – це резолюція, підпис на документі, який затверджується.

До форм погодження належить контроль за виконанням письмових вказівок і розпоряджень прокурором. У разі не виконання прокурор приймає рішення, яке стосується усунення виявлених недоліків, і в деяких випадках це пов'язано з особою, яка не виконала розпорядження прокурора. Винесення рішення за невиконанням є формою непогодження з діями учасника досудового розслідування, якому такі вказівки нада-

вались письмово. На цій підставі слідчий може бути притягнутим до дисциплінарної відповідальності. На жаль, вичерпне виконання вказівок прокурора слідчим не передбачає заходів заохочення за це.

**Заборона** на проведення процесуальних дій оформлюється у формі постанови, і це єдина форма, в якій прокурор мотивує прийняття свого рішення. Постанова може містити інформацію про скасування, зміну, відсторонення, закриття, заборону, передачу тощо.

Серед інших суб'єктів, на кого може поширюватись дозволяюча і забороняюча діяльність прокурора, – оперативні підрозділи, їхні співробітники, що регламентується ч. 5 п. 2 ст. 36 КПК України. Спірним залишається питання про здійснення забороняючої діяльності прокурора в аспекті оскарження і не оскарження судових рішень. Прокурор наділений повноваженнями подання апеляційної або касаційної скарги. Незгоди з ухваленим рішенням можна розцінювати як прояв заборони, яку демонструє прокурор. Але прийняття чи відхилення такої заборони залежить від остаточного рішення по суті.

**Висновки.** Кримінальний процесуальний кодекс України містить вказівку про те, у яких процесуальних діях має право брати участь прокурор, але така інформація потребує подальшого узагальнення. Процесуальна діяльність прокурора здебільшого відбувається у вигляді дозволів на проведення тих чи інших процесуальних дій або у вигляді заборон. Дозволи мають процесуальну і непроцесуальну форму, серед яких: вказівки, доручення, затвердження, погодження, а також постанови. Заборона оформлюється у формі постанови і містить рішення про скасування, зміну, відсторонення, закриття, заборону, передачу тощо. Дозволяюча і заборонна діяльність прокурора під час досудового слідства потребує подальшого дослідження й узагальнення.

Ми пропонуємо внести зміни у ст. 295 КПК України з метою конкретизації дозволяючого або забороняючого змісту діяльності прокурора, виклавши у такій редакції п. 8: «Прокурор відмовляє у задоволенні клопотання та продовженні строку досудового розслідування і виносить *постанову про заборону* у разі, якщо слідчий, прокурор, який звернувся з клопотанням, не доведе наявності підстав, передбачених частиною шостою цієї статті, а також якщо досліджені під час вирішення цього питання обставини свідчать про відсутність достатніх підстав вважати, що сталася подія кримінального правопорушення, яка дала підстави для повідомлення про підозру, та/або підозрюваний причетний до цієї події кримінального правопорушення».

#### Література:

1. Порядок організації роботи прокурорів і слідчих органів прокуратури у кримінальному провадженні, затверджений наказом ГП України від 28.03.2019 р. № 51. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0363-19> (дата звернення: 12.02.2020).
2. Словник української мови : в 11 томах. URL: <https://www.slovyk.ua/index.php?swrd=дозвіл> (дата звернення: 02.01.2020).
3. Законодавство України. Термін «Заборона». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/term/ru/8940:49855> (дата звернення: 12.02.2020).
4. Кримінальний процесуальний кодекс України / *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4651-17> (дата звернення: 12.02.2020).
5. Тертишник В.М. Науково-практичний коментар Кримінального процесуального кодексу України. 12-те вид., доповн. і перероб. Київ : Алерта, 2016. 810 с.

**Mironenko T. Permits and prohibitions of the prosecutor in criminal proceedings**

**Summary.** The article presents an analysis of the prosecutor's activities during criminal proceedings, which includes the issuance of permits and prohibitions for investigators to conduct procedural actions. Permissive and prohibitive activity is the basis of the prosecutor's supervisory activity during pre-trial proceedings on the facts of criminal offenses, as well as the basis for maintaining the state prosecution in court. The author concretizes the concepts of prosecutorial permits and prohibitions, as well as analyzes in what forms the prosecutor carries out permits and prohibitions to conduct procedural actions. Under the prosecutor's permission, the author means consent to conduct a procedural action during the pre-trial investigation. The absence of the prosecutor's permission to conduct procedural actions is a refusal and approval and refusal to approve, and is a kind of prohibition to conduct an investigative (search) action. By prohibition the author understands the impossibility of performing certain actions, works, operations established by acts of legislation, normative documents or decisions of the relevant managers. The prohibition is based on the provisions of the law and prevents

the commission of actions that could violate current legislation. Therefore, through the exercise of the function of supervision, the prosecutor has the right to prevent such actions, ie to prohibit them due to the provisions established by criminal procedure. Any refusal to satisfy the investigator's request, in the author's opinion, is a ban on conducting (continuation) of investigative actions and the decision to do so in response to the request is prohibitive. The consent or prohibition of the prosecutor may be indicated only if it is not a question of the activity of the prosecutor as an investigator, who by his powers has the right to control his activity and be responsible for it. The prosecutor's consent to conduct procedural actions may be expressed in two forms depending on the method of expression: written and oral. The oral form does not entail legal consequences for the prosecutor and is advisory in nature. Written forms of consent or permission by the prosecutor have four main forms: instruction, power of attorney; approval, approval, as well as in the form of a resolution. According to the author, the ban on conducting procedural actions agreed by the prosecutor should be made in the form of a ban decision.

**Key words:** instruction, state prosecution, petition, criminal proceedings, prosecutor, investigator.