

УДК 347.963 (477)

РОЛЬ ПРОКУРОРА НА ПОЧАТКОВОМУ ЕТАПІ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ

А. В. Лапкін, к.ю.н., доцент кафедри організації судових та правоохоронних органів Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Постановка проблеми. Результативність кримінального провадження значною мірою залежить від додержання вимог закону щодо прийняття та обліку заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, внесення відомостей про них до Єдиного реєстру досудових розслідувань (далі – ЄРДР) та своєчасного початку досудового розслідування. Ключову роль у реалізації цих вимог відіграє прокурор, наділений широкими владно-розпорядчими повноваженнями з організації і процесуального керівництва досудовим розслідуванням. Це визначає вибір теми цієї наукової публікації та зумовлює її актуальність.

Аналіз наукових дослідження та публікацій. Питання участі прокурора у кримінальному провадженні загалом і на його початковому етапі, зокрема, було предметом наукових досліджень таких учених, як В. С. Зеленецький, П. М. Каркач, Н. В. Марчук, Г. П. Серeda, І. І. Статіва, О. О. Цимбалістенко, В. М. Юрчишин та ін. Разом із тим у публікаціях цих та інших учених проаналізовані не всі аспекти діяльності прокурора на початковому етапі кримінального провадження. Крім того, у них відсутня єдність щодо розуміння ролі і завдань прокурора на початковому етапі досудового розслідування.

З огляду на це, **метою** наукової статті є подолання вказаних теоретичних прогалин і формулювання ролі прокурора на початковому етапі кримінального провадження. Досягнення зазначеної мети потребує з'ясування таких питань: 1) поняття і межі початкового етапу кримінального провадження як предметної сфери діяльності прокурора; 2) завдання, що стоять перед прокурором на цьому ета-

пі; 3) повноваження, що виконує прокурор у зв'язку з необхідністю досягнення цих завдань; 4) суб'єкт і об'єкти відповідної діяльності прокурора тощо.

Виклад основного матеріалу дослідження. Поняття і межі початкового етапу кримінального провадження у законі не зазначені, проте можуть бути окреслені, виходячи із положень ст. 214 («Початок досудового розслідування») КПК України. На підставі її аналізу можна стверджувати, що законодавець пов'язує початок досудового розслідування (а разом із ним і кримінального провадження, першою стадією якого є досудове розслідування) із моментом внесення відомостей до ЄРДР. Така модель, на думку фахівців, покликана максимально спростити і прискорити початковий етап досудового розслідування і відмовитися від існування практики ухвалення офіційного рішення про порушення кримінальної справи або відмови в її порушенні, що замінена негайним учиненням запису про початок кримінального процесу до ЄРДР [1].

Водночас поняття початкового етапу кримінального провадження потрібно розглядати більш широко, включаючи до нього як ту діяльність, що передує внесенню відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР, так і подальшу кримінальну процесуальну діяльність, що здійснюється вже після початку досудового розслідування. Отже, початковий етап кримінального провадження як сферу досліджуваної діяльності прокурора можна визначити як сукупність правовідносин, пов'язаних із надходженням, прийняттям, обліком і реєстрацією заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, особистим виявленням інформації щодо кримінальних правопорушень, внесенням відомостей щодо них до ЄРДР, проведенням першочергових слідчих та інших процесуальних дій з метою встановлення ознак кримінального правопорушення, осіб, що їх вчинили, та притягнення їх до кримінальної відповідальності.

Із цього визначення випливає, що нижня межа початкового етапу кримінального провадження визначається надходженням до прокурора або органу досудового розслідування інформації про кримінальне правопорушення, викладеної у формі заяви, повідомлення про кримінальне правопорушення або виявленої ними особисто з будь-яких інших джерел. Наголосимо, що йдеться саме про

надходження цієї інформації, коли уповноваженим суб'єктам стає відомо про вчинене кримінальне правопорушення, що зумовлює виникнення у них відповідних обов'язків стосовно прийняття та реєстрації заяв та повідомлень про кримінальні правопорушення згідно з ч. 4 ст. 214 КПК України.

Верхня межа цього етапу може бути визначена по-різному. У найбільш вузькому розумінні це момент внесення відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР, з якого починається досудове розслідування. Разом із тим необхідно враховувати, що внесення таких відомостей до ЄРДР не є самоціллю подання заяви чи повідомлення про кримінальне правопорушення. Більш важливим є встановлення ознак кримінального правопорушення та осіб, які його вчинили. Як свідчать статистичні дані, близько половини розпочатих кримінальних проваджень закриваються з реабілітуючих підстав уже у перші дні або тижні розслідування [2]. З огляду на це початковий етап досудового розслідування має включати і проведення першочергових слідчих дій: огляду місця події, допитів заявника, потерпілого, свідків та ін. У результаті повинно бути встановлено, що: подія, про яку йшлося в інформації про вчинене кримінальне правопорушення, дійсно мала місце; вона містить ознаки складу кримінального правопорушення; це кримінальне правопорушення вчинила конкретна особа. Водночас наявність достатніх доказів для підозри особи в учиненні кримінального правопорушення є підставою повідомлення особі про підозру (п. 3 ч. 1 ст. 276 КПК України). Таким чином, верхньою граничною межею початкового етапу досудового розслідування є повідомлення особі про підозру або закриття кримінального провадження.

Постає запитання, як визначений у ст. 214 КПК України момент початку досудового розслідування корелюється із діяльністю прокурора у кримінальному провадженні? Згідно із ч. 2 ст. 37 КПК України прокурор здійснює повноваження прокурора у кримінальному провадженні з його початку до завершення. Розглядаючи ці положення у системному зв'язку із ст. 214 КПК України, можна зробити висновок, що прокурор як суб'єкт кримінальної процесуальної діяльності з'являється у кримінальному провадженні вже після його початку. Відповідно і всі процесуальні повноваження

прокурора, передбачені КПК України, прокурор здійснює після моменту внесення відомостей до ЄРДР. Така законодавча конструкція заперечує можливість використання прокурором передбачених КПК України повноважень до моменту внесення відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР. Це зумовлює низку проблем, пов'язаних із забезпеченням законності на початковому етапі досудового розслідування, передусім в аспекті прийняття та реєстрації заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення.

З одного боку, ч. 4 ст. 214 КПК України покладає на прокурора поряд зі слідчим, іншою службовою особою, уповноваженою на прийняття та реєстрацію заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, обов'язок прийняти та зареєструвати таку заяву чи повідомлення. Із цього можна зробити висновок, що прокурор як носій відповідних прав і обов'язків з'являється ще до формального початку кримінального провадження і має забезпечувати його початок шляхом прийняття та реєстрації заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення. Із другого боку, у зазначеній нормі йдеться лише про цей обов'язок прокурора, який він реалізує особисто, і не згадується про його завдання чи повноваження забезпечувати законність прийняття та реєстрації заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення з боку інших уповноважених на це суб'єктів.

У той самий час, саме прокурори традиційно були суб'єктами, які здійснюють нагляд за законністю приймання, реєстрації, розгляду та вирішення в органах досудового розслідування заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення. У ч. 1 ст. 30 Закону України «Про прокуратуру» від 1991 р. було вказано, що прокурор, серед іншого, вживає заходів до того, щоб органи, які здійснюють досудове розслідування, додержували передбачений законом порядок початку досудового розслідування діянь, що містять ознаки кримінального правопорушення. У п. 1 ч. 1 ст. 227 КПК України від 1960 р. було закріплено повноваження прокурора перевіряти не менш як один раз на місяць виконання вимог закону про приймання, реєстрацію і вирішення заяв та повідомлень про вчинені або ті, що готуються, злочини; у ст. 100 цього Кодексу – обов'язок здійснювати нагляд за законністю порушення кримінальних справ тощо. Таким чином, діяльність прокурора не лише передувала початку

досудового розслідування, а й створювала умови для цього. Для визначення місця цього напряму прокурорського нагляду у структурі кримінальної процесуальної діяльності В. С. Зеленецький пропонував розглядати її в контексті дослідчого кримінального процесу [3, с. 197].

Чинні КПК України та Закон України «Про прокуратуру» не згадують аналогічних повноважень прокурора, як і не регламентують його діяльності до початку досудового розслідування. Таким чином, у законодавчому врегулюванні питань ролі прокурора на початковому етапі кримінального провадження існує вакуум. На відомчому рівні його намагається подолати Генеральний прокурор України, закріпивши у наказі «Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні» від 19 грудня 2012 р. № 4 гн вимогу забезпечення безумовного реагування на виявлені порушення закону з часу надходження заяви, повідомлення про кримінальне правопорушення (п. 1.2), а також виконання вимог закону при прийманні, реєстрації, розгляді та вирішенні в органах досудового розслідування заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, своєчасне внесення щодо них відомостей до ЄРДР (п. 2). Із цією метою не рідше одного разу на місяць слід проводити перевірки (п. 2.1) [4].

Разом із тим, як відомчий акт, згаданий наказ за юридичною силою стоїть нижче законів і повинен відповідати їм [5, с. 34]. Звертаючи увагу на цю обставину, О. О. Цимбалістенко вказує, що повноваження проводити перевірки ані КПК України, ані Закон України «Про прокуратуру» не передбачаються. Тому діяльність прокурора щодо виявлення порушень закону й реагування на них до моменту внесення даних до ЄРДР формально перебуває за межами правового регулювання [6, с. 184]. Зазначена прогалина є істотною, адже на сучасному етапі дослідники підкреслюють важливість виконання прокурорами обов'язків щодо забезпечення законності прийняття і реєстрації заяв та повідомлень про кримінальні правопорушення. Як указує П. М. Каркач, наглядова діяльність прокурора при розслідуванні кримінальних правопорушень починається з моменту, з якого посадовим особам стає відомо про вчинений злочин, коли відомості про нього ще не внесені до ЄРДР [7, с. 150].

Аналогічна точка зору висловлюється у науково-практичному коментарі КПК України, де зазначається, що прокурор здійснює свої повноваження відповідно до вимог КПК, починаючи з моменту надходження інформації про кримінальне правопорушення від заявника до правоохоронного органу, що фактично і є передумовою для початку досудового розслідування [8, с. 527–528].

З урахуванням викладеного діяльність прокурора до моменту внесення відомостей до ЄРДР потребує законодавчої регламентації. На наш погляд, цього можливо досягти шляхом закріплення у ч. 2 ст. 36 та/або в окремі частині ст. 214 КПК України положень про те, що прокурор зобов'язаний перевіряти не менш як один раз на місяць виконання вимог закону про приймання і реєстрацію заяв та повідомлень про кримінальні правопорушення.

Також потребує удосконалення ст. 37 КПК України. У ній повинно бути розмежовано процесуальний статус керівника органу прокуратури і прокурора-процесуального керівника досудового розслідування. Якщо повноваження останнього виникають після початку досудового розслідування з моменту призначення конкретного прокурора процесуальним керівником у конкретному кримінальному провадженні, то керівник органу прокуратури виконує передбачені КПК України процесуальні повноваження безвідносно до моменту внесення відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР. Таким чином, саме він має забезпечувати додержання закону щодо прийняття, реєстрації, розгляду і вирішення заяв та повідомлень про кримінальні правопорушення. Відповідно до розподілу службових обов'язків у межах відповідного органу прокуратури керівник цього органу може покласти на одного або кількох прокурорів прокуратури відповідні обов'язки, виконання яких, таким чином, не потребує призначення цих прокурорів процесуальними керівниками у конкретному кримінальному провадженні.

Завдання прокурора на початковому етапі кримінального провадження, на наш погляд, повинні визначатися з урахуванням положень ст. 25 КПК України, присвяченої засаді публічності. Виходячи з її змісту, прокурор виконує на початковому етапі кримінального провадження такі завдання: 1) забезпечення початку досудового розслідування за кожним фактом отримання інформації

про кримінальне правопорушення (шляхом особистого виявлення або із заяви, повідомлення інших осіб); 2) установлення події кримінального правопорушення; 3) установлення особи, яка вчинила кримінальне правопорушення. Оскільки у цій статті йдеться як про прокурора, так і про слідчого, то виконання зазначених завдань прокурор має здійснити особисто, а також має забезпечити їх реалізацію слідчим засобами процесуального керівництва досудовим розслідуванням.

Алгоритм реалізації указаних завдань можна уявити у такий спосіб. Передусім прокурор повинен забезпечити безперешкодне надходження інформації про кримінальні правопорушення до органів досудового розслідування або прокуратури, повноту прийняття ними відповідних заяв та повідомлень, задля чого проводить відповідні щомісячні перевірки. Отримавши у будь-який спосіб інформацію, що містить ознаки кримінального правопорушення, прокурор має забезпечити надання їй офіційної оцінки, яка може бути здійснена лише в межах кримінального провадження. Задля цього він повинен розпочати досудове розслідування або проконтролювати виконання відповідних обов'язків уповноваженими особами органів досудового розслідування. Оскільки зусилля органів досудового розслідування і прокуратури 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 прокурор має 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. На цьому початковий етап кримінального провадження можна вважати завершеним, оскільки він трансформується у наступний – повідомлення особі про підозру, що, в свою чергу, передбачає притягнення особи до кримінальної відповідальності.

Висновки. Хоча прокуратура не володіє монополією щодо початку кримінального провадження, проте виконує на цьому етапі,

з одного боку, наглядові функції відносно органів досудового розслідування, а з другого – має повноваження щодо самостійного початку досудового розслідування. Завданням прокурора на цьому етапі є забезпечення оперативного офіційного реагування 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. Для забезпечення реалізації прокурором визначених завдань існує необхідність у законодавчому врегулюванні процесуального статусу прокурора до внесення відомостей до ЄРДР, зокрема, закріплення в переліку його повноважень обов'язку проведення щомісячних перевірок додержання законів щодо прийняття та реєстрації заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення.

Перелік літератури

1. Висновок щодо проекту КПК України Директорату з питань правосуддя та захисту людської гідності. Страсбург, 2 листоп. 2011 р. С. 16. URL:: http://zib.com.ua/files/Ukrainian_translation_final_1.doc. (дата звернення: 12.09.2017).
2. Звіт про роботу прокурора за 12 місяців 2016 р. URL: <http://www.gp.gov.ua/ua/stat.html>. (дата звернення: 10.09.2017)
3. Зеленецкий В. С. Прокурорский надзор за исполнением органами дознания и досудебного следствия законов при приеме, регистрации, проверке и разрешении заявлений и сообщений о преступлениях: монография. Харьков: Восточно-региональный центр гуманитарно-образовательных инициатив, 2004. 400 с.
4. Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні: наказ Генерального прокурора України №4 гн від 19.12.2012. URL: http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102. (дата звернення: 12.09.2017):
5. Лапкін А. В. Правові основи прокурорської діяльності: наук.-практ. посіб. Харків: Право, 2013. 320 с.
6. Цимбалістенко О. О. Прокурорська перевірка додержання закону під час прийняття органами досудового розслідування заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення. *Право і суспільство*. 2016. № 1. С. 180–185.

7. Каркач П. М. Функції прокуратури України: навч. посіб. Харків: Право, 2015. 248 с.
8. Кримінальний процесуальний кодекс України. Наук.-практ. коментар; за заг. ред. В. Я. Тація та ін. Харків: Право, 2012. 768 с.

Транслітерація переліку літератури

1. Vysnovok shchodo proektu Kryminalnoho protsesualnoho kodeksu Ukrainy Dyrektoratu z pytan pravosuddia ta zakhystu liudskoi hidnosti [The conclusion under the project of the Criminal procedural code of Ukraine of Management concerning justice and protection of human advantage]. URL: http://zib.com.ua/files/Ukrainian_translation_final_1.doc [in Ukrainian].
2. Zvit pro robotu prokurora za 12 misiatsiv 2016 r. [The report on work of the public prosecutor for 12 months 2016]. URL: <http://www.gp.gov.ua/ua/stat.html> [in Ukrainian].
3. Zelenetskyi, V. S. (2004). Prokurorskyi nadzor za yspolnenyem orhanamy doznanyia i dosudebnoho sledstvyia zakonov pry pryeme, rehystratsyy, proverke i razreshenyi zaiavlenyi i soobshchenyi o prestupleniyakh [Public prosecutor's supervision of execution by bodies of inquiry and pretrial investigation of laws at reception, registration, check and the permission of statements and messages on crimes]. Kharkov: Vostochno-rehionalniy tsentr humanytarno-obrazovatelnykh inytsyatyv [in Russian].
4. Pro orhanizatsiiu diialnosti prokuroriv u kryminalnomu provadzhenni: nakaz Heneralnoho prokurora Ukrainy [About the organisation of activity of public prosecutors in criminal proceedings: the order of the General public prosecutor of Ukraine]. URL: http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102 [in Ukrainian].
5. Lapkin, A. V. (2013) Pravovi osnovy prokurorskoï diialnosti [Legal bases of public prosecutor's activity]. Kharkiv: Pravo [in Ukrainian].
6. Tsymbalistenko, O. O. (2016). Prokurorska perevirka dodержання zakonu pid chas pryiniattia orhanamy dosudovoho rozsliduvannya zaiav i povidomlen pro kryminalni pravoporushennia [Public prosecutor's check of observance of laws during reception by bodies of pre-judicial investigation of statements and messages on criminal offences]. *Pravo i suspilstvo – Law and society, 1, 180–185* [in Ukrainian].
7. Karkach, P. M. (2015). Funktsii prokuratury Ukrainy [The functions of Prosecutor's Office of Ukraine]. Kharkiv: Pravo [in Ukrainian].
8. Kryminalnyi protsesualnyi kodeks Ukrainy. Nauk.-prakt. komentar [The scientifically-practical comment of the Criminal procedural code of Ukraine]. V. Ya. Tatsii et al. (2012). Kharkiv: Pravo [in Ukrainian].

Лапкін А. В. Роль прокурора на початковому етапі кримінального провадження

Стаття присвячена визначенню ролі прокурора на початковому етапі кримінального провадження. Сформульовано поняття початкового етапу кримінального провадження. Обґрунтовано, що нижня межа цього етапу визначається надходженням інформації про кримінальне правопорушення, а верхня – повідомленням особі про підозру.

Проаналізовано нормативну регламентацію діяльності прокурора на початковому етапі кримінального провадження. Зроблено висновок, що законодавство не регламентує статусу та повноважень прокурора до моменту внесення відомостей про кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань. У зв'язку із цим сформульовано пропозиції щодо подолання вказаної прогалини у законі.

Визначено завдання прокурора на початковому етапі кримінального провадження, які полягають у початку досудового розслідування за наявності інформації про кримінальне правопорушення, встановлення події кримінального правопорушення та особи, яка його вчинила, з метою притягнення її до кримінальної відповідальності.

Ключові слова: прокурор, кримінальне провадження, досудове розслідування, заяви і повідомлення про кримінальні правопорушення.

Лапкин А. В. Роль прокурора на начальном этапе уголовного производства

Статья посвящена определению роли прокурора на начальном этапе уголовного производства. Сформулировано понятие начального этапа уголовного производства. Обосновано, что нижний предел этого этапа определяется поступлением информации об уголовном правонарушении, а верхний – сообщением лицу о подозрении.

Проанализирована нормативная регламентация деятельности прокурора на начальном этапе уголовного производства. Сделан вывод, что законодательство не регламентирует статус и полномочия прокурора до момента внесения сведений об уголовном правонарушении в Единый реестр досудебных расследований. В связи с этим сформулированы предложения относительно преодоления указанного пробела в законе.

Определены задачи прокурора на начальном этапе уголовного производства, которые заключаются в начале досудебного расследования при наличии информации об уголовном правонарушении, установлении события уголовного правонарушения и лица, которое его совершило, с целью привлечения его к уголовной ответственности.

Ключевые слова: прокурор, уголовное производство, досудебное расследование, заявления и сообщения об уголовных правонарушениях.

Lapkin A. V. The role of the prosecutor at the initial stage of criminal proceedings

The article is devoted to the definition of a role of the public prosecutor at the initial stage of criminal proceedings. The concept of the initial stage of criminal

proceedings is formulated. It is proved that the bottom limit of this stage is defined by receipt of the information on a criminal offence, and the top limit – by the message to the person about suspicion.

The legal regulation of activity of the public prosecutor at the initial stage of criminal proceedings is analyzed. The conclusion is drawn that the legislation does not regulate the status and powers of the public prosecutor till the moment of entering of data on a criminal offence in the Uniform register of pre-judicial investigations. In this connection offers concerning overcoming of the specified gap in the legislation are formulated.

Tasks of the public prosecutor at the criminal proceedings initial stage are defined. They consist in the beginning of pre-judicial investigation in the presence of the information on a criminal offence, an establishment of event of a criminal offence and the person which has committed it, for the purpose to bring it to criminal responsibility.

Key words: *the public prosecutor, criminal proceedings, pre-judicial investigation, statements and messages on criminal offences.*

Рекомендовано до опублікування на засіданні кафедри організації судових та правоохоронних органів Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого (протокол № 2 від 07.10.2017 р.).