

ГУМЕНЮК А. С.,
аспірант кафедри кримінального
процесу
(Національний університет
«Одеська юридична академія»)

УДК 347.963:343.132
DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2025.1.79>

РОЛЬ ПРОКУРОРА ЯК НАЛЕЖНОГО СУБ'ЄКТА ІНІЦІУВАННЯ, ПРОВЕДЕННЯ ТА КОНТРОЛЮ ЗА ПРОВЕДЕННЯМ НЕГЛАСНИХ СЛІДЧИХ (РОЗШУКОВИХ) ДІЙ

Статтю присвячено комплексному дослідженню ролі прокурора як належного суб'єкта у сфері ініціювання, погодження та здійснення контролю за проведенням негласних слідчих (розшукових) дій у кримінальному процесі. У роботі проаналізовано чинне кримінальне процесуальне законодавство України, актуальну правозастосовну практику, а також наукові підходи до визначення меж та змісту повноважень прокурора в контексті реалізації інструментарію негласних слідчих (розшукових) дій. Акцент зроблено на низці проблем, зокрема: декларативності закріпленого у Кримінальному процесуальному кодексі України права прокурора на самостійне проведення негласних слідчих (розшукових) дій; відсутності встановлених строків для погодження клопотань слідчого до слідчого судді; нечіткості законодавчої норми щодо права прокурора надавати доручення оперативним підрозділам; розмитості порядку припинення та заборони проведення негласних слідчих (розшукових) дій. На основі аналізу змісту процесуального статусу прокурора у сфері негласних слідчих (розшукових) дій зазначено, що невизначеність меж повноважень прокурора уможливорює зловживання та створює передумови для порушення принципу функціонального розмежування компетенції суб'єктів кримінального провадження. З урахуванням виявлених недоліків запропоновано низку можливих напрямів удосконалення законодавчого регулювання з метою підвищення ефективності діяльності прокурорів, зміцнення гарантій дотримання прав людини та підвищення рівня правової визначеності у сфері застосування негласних слідчих (розшукових) дій, зокрема: виключення норми про право прокурора на особисте здійснення негласних слідчих (розшукових) дій, нормативне закріплення строків погодження клопотань слідчого до слідчого судді, чітке закріплення права прокурора надавати доручення на проведення негласних слідчих (розшукових) дій, а також встановлення конкретних підстав і меж здійснення повноважень з припинення або заборони проведення таких процесуальних дій.

Ключові слова: негласні (слідчі) розшукові дії, повноваження прокурора, контроль за проведенням негласних слідчих (розшукових) дій, слідчі (розшукові) дії, процесуальні дії, допустимість доказів, критерії допустимості доказів, учасники кримінального провадження, досудове розслідування, кримінальне провадження.

Humeniuk A. S. The role of the prosecutor as a relevant subject of initiation, conduction and control over covert search (investigative) actions

The article is devoted to comprehensive research of the role of the prosecutor as a relevant subject in the area of initiation, coordination and control over covert search (investigative) actions in criminal proceedings. In the article, an analysis



is made of the current criminal procedure legislation of Ukraine, current law enforcement practice, and scientific approaches to determining the limits and content of the prosecutor's powers in the context of implementing the tools of covert search (investigative) actions. Attention is focused on a number of problems, in particular: declarative nature of the prosecutor's right to independently conduct covert search (investigative) actions as enshrined in the Criminal Procedure Code of Ukraine; lack of established deadlines for approval of investigator's petitions to the investigating judge; unclear legislative provision on the prosecutor's right to give instructions to operational units; vagueness of the procedure for termination and prohibition of covert search (investigative) actions. Based on the analysis of the content of the procedural status of the prosecutor in covert search (investigative) actions, it is noted that the uncertainty of the limits of the prosecutor's powers makes it possible to abuse and creates prerequisites for violation of the principle of functional delimitation of competence of the subjects of criminal proceedings. Given the identified shortcomings, the author suggests a number of possible areas for improvement of legislative regulation with a view to enhancing the effectiveness of prosecutors' activities, strengthening human rights guarantees and increasing the level of legal certainty in the area of covert search (investigative) actions, in particular: exclusion of the norm on the prosecutor's right to personally conduct covert search (investigative) actions, statutory regulation of the time limits for approval of investigator's petitions to the investigating judge, clearly establishing the right of the prosecutor to give orders for covert search (investigative) actions, as well as establishing specific grounds and limits for carrying out the powers to terminate or prohibit such procedural actions.

Key words: *covert search (investigative) actions, prosecutor's powers, control over covert search (investigative) actions, search (investigative) actions, procedural actions, admissibility of evidence, criteria of admissibility of evidence, participants of criminal proceedings, pre-trial investigation, criminal proceedings.*

Постановка проблеми. Використання негласних слідчих (розшукових) дій (далі – НС(Р)Д) як особливого інструментарію кримінального провадження пов'язане з істотним втручанням у сферу приватного життя особи та супроводжується ризиками порушення конституційних прав і свобод. У таких умовах особливого значення набуває визначення чіткого кола належних суб'єктів, уповноважених на ініціювання, здійснення та контроль за проведенням НС(Р)Д.

Крім того, з огляду на складність і чутливість процедур, пов'язаних із проведенням НС(Р)Д, ключове значення має не лише визначення переліку уповноважених суб'єктів, а й належне функціональне розмежування їхніх повноважень. Особливої уваги в цьому контексті заслуговує процесуальна роль прокурора як центральної фігури, відповідальної за процесуальне керівництво досудовим розслідуванням. Саме від рівня правової визначеності та ефективності реалізації його повноважень у сфері НС(Р)Д значною мірою залежить дотримання принципу верховенства права, забезпечення балансу між інтересами правосуддя та захистом прав людини.

Незважаючи на це, чинне кримінальне процесуальне законодавство України містить низку прогалин і нечітких формулювань, що стосуються меж і способів реалізації прокурором своїх повноважень щодо НС(Р)Д. Зокрема, положення ст. 36 Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України) передбачають можливість участі прокурора у проведенні НС(Р)Д, однак не містять визначення процедурних умов такої участі, що створює передумови для колізійного тлумачення. Окреме занепокоєння викликає відсутність чіткої нормативної регламентації права прокурора на надання доручень оперативним підрозділам, хоча відповідна практика фактично існує. Так само не



врегульовані строки погодження клопотання слідчого до слідчого судді, а також порядок прийняття рішень про припинення або заборону проведення НС(Р)Д, що негативно впливає на ефективність та передбачуваність досудового розслідування.

Таким чином, з огляду на особливу роль прокурора як первинного процесуального фільтра, що забезпечує баланс між потребами кримінального переслідування і захистом основоположних прав людини, виникає об'єктивна необхідність у переосмисленні нормативної конструкції його повноважень у контексті НС(Р)Д. Такий підхід дозволить не лише мінімізувати ризики зловживання, а й підвищити правову визначеність та гарантії допустимості здобутих доказів у кримінальному провадженні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематиці процесуального статусу та повноважень прокурора у сфері НС(Р)Д присвячені окремі наукові напрацювання таких вчених як Аркуша Л., Бабіков О., Бортун М., Глов'юк І., Коваль А., Комарницька О., Кравченко О., Погорецький М., Сергєєва Д., Шерудило В., Шило А. та інших науковців. Разом з тим, залишається неврегульованим питання щодо обсягу й меж реалізації повноважень прокурора при ініціюванні, погодженні та контролі за проведенням НС(Р)Д, зокрема у частині взаємодії з оперативними підрозділами, впливу на допустимість доказів та недопущення зловживань. Це обумовлює актуальність подальшого аналізу процесуального статусу прокурора саме в аспекті його ролі як належного суб'єкта у контексті використання інструментарію НС(Р)Д.

Метою статті є аналіз процесуального статусу прокурора як належного суб'єкта ініціювання, проведення та контролю за проведенням НС(Р)Д у кримінальному провадженні, виявлення законодавчих прогалин і розробка пропозицій щодо вдосконалення нормативного регулювання його процесуальної діяльності у цій сфері.

Виклад основного матеріалу дослідження. Відповідно до п. 15 ч. 1 ст. 3 КПК України прокурор визначається як «особа, яка обіймає посаду, передбачену статтею 15 Закону України «Про прокуратуру», та діє у межах своїх повноважень» [1]. Зазначені повноваження визначаються Конституцією України, Законом України «Про прокуратуру», КПК України, іншими законодавчими актами.

Узагальнений аналіз положень Конституції України та Закону України «Про прокуратуру» дозволяє стверджувати, що в цілому на прокуратуру покладено такі функції: 1) підтримання публічного обвинувачення в суді; 2) організація і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку (що включає, зокрема, нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у сфері кримінального судочинства, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян); 3) представництво інтересів держави (а в окремих випадках і громадянина) в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом [2; 1].

Більш детальна регламентація повноваження прокурора у кримінальному провадженні, зокрема у контексті ролі в процесі проведення НС(Р)Д, передбачена у положеннях КПК України. Наприклад, у ст. 36 кримінального процесуального закону міститься такий перелік прав цього суб'єкта у сфері проведення негласних заходів: доручати слідчому, органу досудового розслідування проведення у встановлений строк слідчих (розшукових) дій, НС(Р)Д, інших процесуальних дій або давати вказівки щодо їх проведення чи брати участь у них, а в необхідних випадках – особисто проводити слідчі (розшукові) та процесуальні дії у визначеному законодавством порядку; доручати проведення слідчих (розшукових) дій та НС(Р)Д відповідним оперативним підрозділам; погоджувати або відмовляти у погодженні клопотань слідчого до слідчого судді про проведення слідчих (розшукових) дій, НС(Р)Д, інших процесуальних дій у встановлених випадках чи самостійно подавати слідчому судді клопотання тощо [3].

У спеціалізованій главі 21 КПК України, присвяченій регламентації НС(Р)Д, повноваження прокурора щодо ініціювання, контролю, реалізації та подальшого



використання результатів таких процесуальних дій розкривають його домінуючу роль в архітектоніці кримінального процесу щодо легітимації та нагляду за реалізацією методів прихованого здобуття доказів.

Насамперед, до повноважень прокурора належить прийняття рішення про проведення НС(Р)Д. Відповідно до ст. 246 КПК України, прокурор є одним із суб'єктів, уповноважених ініціювати такі процесуальні дії, а також наділений виключною компетенцією щодо санкціонування окремих їх видів, зокрема такого специфічного заходу, як контроль за вчиненням злочину. Таким чином, у межах здійснення процесуального керівництва прокурор приймає рішення про окремі НС(Р)Д, забезпечуючи попередню оцінку їх правової обґрунтованості та відповідності критеріям законності. Особливої актуальності ці повноваження набувають у разі контролю за вчиненням злочину, де саме прокурор виступає запобіжником недопустимого стимулювання або провокації злочинної поведінки з боку правоохоронних органів.

Водночас, повноваження прокурора щодо прийняття рішення про проведення НС(Р)Д не варто ототожнювати з його правом самостійно здійснювати такі процесуальні дії. Хоча законодавство не містить прямої заборони на участь прокурора у проведенні НС(Р)Д, відповідні положення викладені в досить нечіткій редакції, що породжує дискусії щодо меж фактичної реалізації цього повноваження.

Зокрема, відповідно до п. 4 ч. 2 ст. 36 КПК України прокурор має право «доручати слідчому, органу досудового розслідування проведення у встановлений строк слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій або давати вказівки щодо їх проведення чи брати участь у них, а в необхідних випадках – особисто проводити слідчі (розшукові) та процесуальні дії в порядку, визначеному цим Кодексом» [3]. Таким чином, виходячи зі змісту ст. 36 КПК України, прокурор уповноважений як брати участь у проведенні НС(Р)Д, так і здійснювати їх самостійно, оскільки вказане положення не містить застереження про виключення НС(Р)Д із переліку процесуальних дій, які прокурор може проводити особисто.

Вбачається, що подібні законодавчі положення не узгоджуються з реаліями правозастосовної практики, оскільки не враховують специфіки НС(Р)Д як засобу глибокого, часто тривалого та технічно складного втручання у приватну сферу особи. Проведення таких процесуальних дій вимагає спеціальної підготовки, наявності відповідного технічного оснащення та практичного досвіду роботи з технічними засобами негласного спостереження, у зв'язку з чим самостійне здійснення НС(Р)Д прокурором видається малоімовірним і функціонально недоцільним.

З такою позицією погоджуються й науковці вказуючи, що «самостійно прокурор не може проводити негласні слідчі (розшукові) дії, а це, в свою чергу, потребує від прокурора інших, ніж при звичайних слідчих (розшукових) діях, способів забезпечення законності та оцінки допустимості при їх проведенні доказів» [4, с. 37]. Крім того, «специфіка прокурорського нагляду у сфері НСРД полягає в тому, щоб дати оцінку законності конкретної дії з погляду правової обґрунтованості її здійснення, не вдаючись до її технології, яка не входить до об'єкта та предмета прокурорського нагляду» [5, с. 21].

Здійснений аналіз дозволяє констатувати, що чинне нормативне регулювання повноважень прокурора щодо самостійного й безпосереднього проведення НС(Р)Д є недостатньо визначеним і створює ризики неоднозначного тлумачення, а фактична неможливість реалізації прокурором технічно складних негласних заходів у поєднанні з декларативною можливістю їх здійснення породжує нормативно-практичний дисбаланс. У таких умовах відсутність законодавчої чіткості щодо меж процесуальної участі прокурора у НС(Р)Д не лише ускладнює правозастосування, а й може створити передумови для визнання зібраних доказів недопустимими. З огляду на це, положення п. 4 ч. 2 ст. 36 КПК України доцільно уточнити, виключивши із його конструкції можливість самостійного проведення прокурором НС(Р)Д.

Прокурор також є одним із суб'єктів, наділених правом звертатися до слідчого судді з клопотанням про надання дозволу на проведення окремих НС(Р)Д. Така процесуальна



ініціатива може здійснюватися ним як безпосередньо – шляхом самостійного звернення, так і опосередковано – через погодження відповідного клопотання слідчого. Таким чином, прокурор виконує функцію первинного процесуального фільтра, яким здійснюється попередня перевірка обґрунтованості, законності та доцільності втручання в конституційні права особи. Від якості здійснення цього попереднього контролю значною мірою залежить не лише подальше рішення слідчого судді, а й допустимість результатів НС(Р)Д як доказів у кримінальному провадженні.

У контексті погодження прокурором клопотання слідчого до слідчого судді про надання дозволу на проведення НС(Р)Д варто зауважити, що кримінальне процесуальне законодавство чітко не регламентує порядок такого погодження, зокрема в частині строків розгляду відповідного клопотання. Так, КПК України, окрім загальної вказівки на необхідність погодження прокурором клопотання слідчого до слідчого судді про проведення НС(Р)Д, не містить жодних інших положень, які б встановлювали порядок розгляду таких звернень слідчого до прокурора [3].

Відповідно до Інструкції, «розгляд та погодження прокурором клопотання слідчого про надання дозволу на проведення негласної слідчої (розшукової) дії здійснюється невідкладно з моменту надходження» [6], хоча поняття невідкладності не деталізується ні в Інструкції, ні в інших актах кримінального процесуального законодавства. Конкретних норм не міститься й у положеннях наказу Генерального прокурора України «Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні» № 309 від 30 вересня 2021 р., де лише вказано, що «перед погодженням клопотань про проведення слідчих (розшукових), процесуальних дій та негласних слідчих (розшукових) дій або ж при їх поданні прокурором у встановленому порядку перевіряти наявність правових підстав для прийняття таких процесуальних рішень, відповідність наведених у них даних вимогам законів, матеріалам і фактичним обставинам кримінального провадження» [7].

Таким чином, ані положення КПК України, ані наказ Генерального прокурора України, ані Інструкція не встановлюють чітких часових меж для розгляду та прийняття рішення прокурором щодо погодження чи відмови в погодженні клопотання слідчого до слідчого судді. У зв'язку з цим, доцільним є нормативне закріплення фіксованого строку для розгляду прокурором клопотань слідчого до слідчого судді про проведення НС(Р)Д. З метою забезпечення належного балансу між процесуальною гнучкістю та правовою визначеністю обґрунтованим видається встановлення строку розгляду таких клопотань, аналогічного передбаченому для слідчого судді, – не більше шести годин з моменту надходження. Такий підхід сприятиме уніфікації правозастосовної практики, підвищенню ефективності механізму реалізації НС(Р)Д та мінімізації ризиків затягування процесу прийняття процесуальних рішень.

До компетенції прокурора також належить надання доручень на проведення НС(Р)Д. Враховуючи центральну роль прокурора у кримінальному провадженні, а також його ключові процесуальні повноваження з координації та нагляду за досудовим розслідуванням, наділення його таким правом виглядає логічним, функціонально доцільним і процесуально виправданим. Це узгоджується з концепцією процесуального керівництва, що передбачає не лише формальний контроль, а й активне спрямування досудового розслідування в частині застосування як традиційних, так і спеціальних інструментів збору доказів.

Разом з тим, варто звернути увагу на існуючу невідповідність між положеннями Інструкції та кримінального процесуального закону. Так, ч. 6 ст. 246 КПК України визначає суб'єктів, які мають право проводити та надавати доручення на проведення НС(Р)Д, зазначаючи: «проводити негласні слідчі (розшукові) дії має право слідчий, який здійснює досудове розслідування кримінального правопорушення, або за його дорученням – уповноважені оперативні підрозділи Національної поліції, органів безпеки, Національного антикорупційного бюро України, органів Державного бюро розслідувань, органів Бюро економічної безпеки України, органів, установ виконання покарань та слідчих ізоляторів Державної кримінально-виконавчої служби України, органів Державної прикордонної



служби України» [3]. У цьому переліку прокурор не згадується як суб'єкт, уповноважений надавати доручення на проведення НС(Р)Д.

Водночас, незважаючи на відсутність прямої згадки про прокурора як суб'єкта, уповноваженого надавати доручення на проведення НС(Р)Д, у положеннях ч. 6 ст. 246 КПК України, легітимність реалізації ним такого повноваження підтверджується й судовою практикою. Свідченням цього є, наприклад, вироки Кагарлицького районного суду Київської області від 13.01.2025 р. у справі № 368/1558/19 [8], Хмельницького міськрайонного суду Хмельницької області від 23.10.2024 р. у справі № 274/301/15-к [9], Дубенського міськрайонного суду Рівненської області від 30.04.2024 р. у справі № 559/2020/22 [10], Приморського районного суду м. Одеси від 13.06.2017 р. у справі № 522/25215/15-к [11]. При цьому, найчастіше прокурор надає доручення саме на проведення контролю за вчиненням злочину, що є закономірним, враховуючи віднесення прийняття рішення про здійснення цієї НС(Р)Д до його виключної компетенції.

Проведений аналіз дає підстави стверджувати, що чинна редакція ч. 6 ст. 246 КПК України не відображає реального обсягу повноважень прокурора в межах організації та проведення НС(Р)Д, зокрема у частині надання відповідних доручень. Така неузгодженість чинного процесуального регулювання у сфері НС(Р)Д породжує ризики неоднозначного тлумачення та правозастосування. З огляду на це, вбачається за доцільне внести до ч. 6 ст. 246 КПК України зміни з метою чіткого й однозначного закріплення повноважень прокурора надавати доручення на проведення НС(Р)Д, що сприятиме усуненню нормативної невизначеності та приведенню положень кримінального процесуального закону у відповідність до реальної практики здійснення досудового розслідування.

Здійснюючи процесуальне керівництво досудовим розслідуванням та, відповідно, нагляд за додержанням законів уповноваженими органами, прокурор також має право заборонити або припинити подальше проведення НС(Р)Д. Така компетенція є елементом механізму стримувань та противаг, що покликаний запобігати необґрунтованому застосуванню процесуальних дій із суттєвим втручанням у приватне життя особи, та відіграє важливу роль у забезпеченні законності, виступаючи процесуальним запобіжником від зловживання спеціальними засобами кримінального переслідування. Водночас, аналіз чинного нормативного регулювання дає підстави стверджувати, що вказані повноваження прокурора сформульовані надто загально, без належної деталізації порядку їх реалізації, критеріїв та підстав прийняття відповідного рішення.

Для глибшого розуміння проблематики необхідно проаналізувати положення КПК України та Інструкції, які стосуються відповідних повноважень прокурора. Так, у кримінальному процесуальному законі відображені такі положення: 1) ч. 3 ст. 246 – «прокурор має право заборонити проведення або припинити подальше проведення негласних слідчих (розшукових) дій»; 2) ч. 5 ст. 249 – «прокурор зобов'язаний прийняти рішення про припинення подальшого проведення негласної слідчої (розшукової) дії, якщо в цьому відпала необхідність» [3]. Інструкції містить наступні норми, які стосуються такої компетенції: 1) п. 3.6 – «прокурор має право заборонити проведення ще не розпочатої негласної слідчої (розшукової) дії, оформивши своє рішення вмотивованою постановою»; 2) п. 3.7 – «прокурор зобов'язаний припинити подальше проведення негласної слідчої (розшукової) дії, якщо в цьому відпала необхідність, та з інших підстав, викладених ним у постанові, що негайно надається керівнику органу, який проводить негласну слідчу (розшукову) дію за дорученням слідчого, прокурора, або слідчому, який проводить зазначені дії безпосередньо» [6].

Зазначені положення дають змогу виокремити щонайменше два концептуальні виміри реалізації таких повноважень прокурора: по-перше, поділ на заборону проведення НС(Р)Д та припинення їх подальшого здійснення; по-друге, розмежування між дискреційним правом прокурора та його обов'язком.

У першому випадку йдеться про розмежування між заборобою проведення НС(Р)Д, яка має запобіжний характер і стосується процесуальних дій, що ще не були розпочаті, та припиненням подальшого проведення вже розпочатих НС(Р)Д, яке є реакцією на зміну



обставин чи виявлені порушення. Відповідно, заборона проведення НС(Р)Д прокурором у багатьох випадках фактично реалізується у формі відмови в погодженні клопотання слідчого для подальшого звернення до слідчого судді за дозволом на проведення відповідних процесуальних дій. У таких ситуаціях мова не йде про заборону вже ініційованої дії, а лише про недопущення її початку внаслідок неотримання належного процесуального погодження. Натомість, якщо НС(Р)Д уже розпочата на підставі належним чином погодженого та санкціонованого клопотання, прокурор не може заборонити її проведення в буквальному сенсі, а може лише ухвалити рішення про припинення її подальшої реалізації з урахуванням нових фактичних або процесуальних обставин.

Таким чином, розмежування між «забороною» та «припиненням» має не лише термінологічне, а й функціональне значення, оскільки відображає різні підходи до забезпечення законності на різних етапах реалізації НС(Р)Д – до початку процесуальної дії та в процесі її фактичного здійснення.

Щодо другого виміру вбачається важливим розрізнення між правом прокурора заборонити або припинити НС(Р)Д, що передбачає наявність елементу оціночної дискреції, з урахуванням обставин конкретного провадження, та обов'язком прокурора припинити такі процесуальні дії, зокрема у випадку відсутності подальшої необхідності у їх здійсненні («необхідність проведення негласної слідчої (розшукової) дії може відпасти якщо в результаті проведення інших слідчих (розшукових) дій отримано інформацію, яка свідчить про смерть підозрюваного, його постійне місцезнаходження за межами держави, тощо» [12, с. 437]). У цьому контексті треба також звернути увагу на деяку невідповідність між положеннями КПК України та Інструкції – остання є дещо однозначнішою в аспекті визначення права та обов'язку прокурора припиняти НС(Р)Д. Так, Інструкція передбачає право припинення прокурором тільки «ще не розпочатої негласної слідчої (розшукової) дії», лишаючи поза увагою триваючі НС(Р)Д, та встановлює обов'язок «припинити подальше проведення негласної слідчої (розшукової) дії» лише якщо в цьому відпала необхідність «та з інших підстав, викладених ним у постанові» [6].

Не додає однозначності й відсутність чіткої вказівки на коло НС(Р)Д, щодо яких прокурор може реалізовувати повноваження з припинення їх подальшого проведення. В цілому, цілком логічним виглядає поширення такого повноваження на ті процесуальні дії, що були розпочаті за його санкцією, зокрема у випадках, коли подальше проведення НС(Р)Д втрачає доцільність, а зібрані фактичні дані є достатніми для формування доказової бази щодо вини або невинуватості особи у вчиненні кримінального правопорушення. З огляду на керівну роль прокурора у досудовому розслідуванні, аналогічне повноваження доцільно поширювати і на НС(Р)Д, розпочаті за рішенням слідчого, адже останній зобов'язаний інформувати прокурора про прийняття відповідного рішення, результати та хід реалізації відповідних процесуальних дій. У таких умовах прокурор володіє повним обсягом інформації, що дозволяє йому здійснювати належну процесуальну оцінку законності та доцільності продовження таких дій.

Натомість значно складнішим виглядає питання щодо обсягу повноважень прокурора у частині припинення проведення НС(Р)Д, що здійснюються на підставі ухвали слідчого судді. Зважаючи на те, що слідчий суддя є незалежним процесуальним суб'єктом, наділеним функцією судового контролю за дотриманням прав особи під час досудового розслідування, виникає обґрунтоване питання: чи має прокурор повноваження скасувати або зупинити процесуальну дію, що вже дозволена судом? Відсутність нормативно врегульованої відповіді на це питання не лише ускладнює правозастосування, а й створює ризики для визнання отриманих у межах таких дій доказів недопустимими – у випадку, якщо припинення буде визнане таким, що виходить за межі компетенції прокурора або порушує межі судового контролю.

Ідентифіковані прогалини та невідповідності у нормативному регулюванні повноважень прокурора щодо заборони на проведення та припинення НС(Р)Д мають низку істотних негативних наслідків як для ефективності кримінального провадження, так і для



забезпечення гарантій прав людини. Насамперед, відсутність чітких критеріїв прийняття відповідних рішень відкриває простір для суб'єктивного та довільного трактування, створюючи ризик формування розрізненої правозастосовної практики у подібних ситуаціях. Крім того, правова невизначеність у межах відповідних процедур знижує рівень передбачуваності дій процесуальних суб'єктів, що суперечить принципу правової визначеності, як елементу верховенства права. Як наслідок, можуть виникати ситуації, коли порушення формальних процедур призводить до втрати доказового матеріалу, навіть за умови його фактичної достовірності та значущості для розслідування.

Крім того, відсутність нормативно врегульованого порядку взаємодії прокурора з іншими суб'єктами процесу при реалізації повноважень щодо заборони або припинення НС(Р)Д створює ризики дублювання, конфлікту компетенцій або безконтрольного втручання у вже санкціоновані слідчим суддею процесуальні дії. Це не лише підриває баланс між суб'єктами кримінального процесу, а й може бути розцінене як перевищення повноважень, що матиме правові наслідки не лише для конкретного провадження, а й для рівня інституційної довіри до органів прокуратури.

Таким чином, системна неврегульованість окресленого блоку повноважень прокурора створює як правові, так і практичні ризики, що обумовлює нагальну потребу у вдосконаленні чинного кримінального процесуального регулювання. Зокрема, необхідним є чітке визначення переліку НС(Р)Д, щодо яких прокурор уповноважений приймати рішення про їх припинення, із одночасним розмежуванням права та обов'язку прокурора в межах реалізації відповідних повноважень. Крім того, існує об'єктивна потреба у визначенні переліку критеріїв (умов), за наявності яких прокурор вправі ухвалити рішення про заборону проведення або припинення подальшого здійснення НС(Р)Д, що дозволить забезпечити передбачуваність процесуального регулювання та запобігти ризикам свавільного втручання у сферу приватного життя особи.

У контексті визначення переліку НС(Р)Д, щодо яких прокурор уповноважений заборонити їх проведення, доцільно стверджувати, що відповідна компетенція має охоплювати ті процесуальні дії, стосовно яких прокурор або наділений правом самостійного прийняття рішення про їх проведення, або здійснює погодження клопотання слідчого для звернення до слідчого судді. При цьому заборона проведення НС(Р)Д є реалізацією права прокурора, а не його обов'язку, і застосовується на стадії до фактичного початку відповідної процесуальної дії. Такий підхід є логічним, оскільки втручання у приватне життя особи ще не відбулося, і прокурор, виявивши порушення на етапі ініціювання НС(Р)Д, виступає своєрідним процесуальним фільтром, що запобігає порушенням прав людини та забезпечує дотримання вимог закону.

Що стосується повноважень прокурора щодо припинення вже розпочатих НС(Р)Д, то для коректного вирішення цього питання доцільно враховувати суб'єктний склад, залучений до ініціювання конкретної процесуальної дії. У випадках, коли рішення про проведення НС(Р)Д було прийнято слідчим або прокурором, надання прокурору права на припинення таких дій є логічним і обґрунтованим з огляду на його функцію процесуального керівника. Більше того, за таких обставин прокурор фактично діє в межах власної процесуальної вертикалі, що природно зумовлює його повноваження щодо коригування або припинення відповідних заходів у разі виявлення порушень чи втрати підстав для їх подальшого здійснення.

Натомість у випадках, коли дозвіл на проведення НС(Р)Д надано слідчим суддею, який виступає незалежним суб'єктом судового контролю, наділення прокурора правом припиняти такі дії виглядає суперечливим та недостатньо обґрунтованим. Хоча прокурор й виконує «функцію процесуального контролю при отриманні ухвали слідчого судді на проведення негласної слідчої (розшукової) дії» [13, с. 16] вбачається, що у подібних випадках він не може бути наділений дискреційним правом самостійно припиняти НС(Р)Д, санкціоновані слідчим суддею, однак зберігає обов'язок «прийняти рішення про припинення подальшого проведення негласної слідчої (розшукової) дії, якщо в цьому відпала необхідність». Вказаний обов'язок має поширюватися на всі НС(Р)Д, незалежно від суб'єкта ініціювання та/або



надання дозволу на проведення, і має на меті запобігти безпідставному або надмірному втручанню у права особи в умовах зміни обставин провадження.

Що стосується питання визначення переліку критеріїв (умов), за наявності яких прокурор вправі ухвалити рішення про заборону проведення або припинення подальшого здійснення НС(Р)Д, то тут варто виходити щонайменше з кількох ключових моментів:

1. дотримання процесуальних вимог (зокрема, проведення НС(Р)Д щодо злочину відповідної тяжкості, здійснення процесуальних дій уповноваженим суб'єктом, наявність належної судової санкції тощо);

2. відповідність НС(Р)Д принципам необхідності, пропорційності та мінімізації втручання у права людини;

3. відсутність ознак незаконності або перевищення меж санкціонованого втручання у приватне життя;

4. відсутність обставин, які свідчать про досягнення мети НС(Р)Д, що робить їх подальше здійснення недоцільним;

5. відсутність істотних ризиків незаконного порушення прав людини, включно з ризиками провокації злочину чи створення штучних підстав для кримінального переслідування;

6. відсутність загрози для безпеки учасників кримінального провадження, оперативних працівників або третіх осіб у разі продовження НС(Р)Д;

7. відповідність цілей НС(Р)Д завданням кримінального провадження та неможливість досягнення цих цілей шляхом проведення інших процесуальних дій.

Враховання зазначених критеріїв має стати обов'язковим елементом оцінки прокурором доцільності та законності продовження або припинення НС(Р)Д. Такий підхід забезпечить належний баланс між потребами кримінального провадження та захистом основоположних прав і свобод людини, підвищить обґрунтованість і прозорість процесуальних рішень прокурора, мінімізує ризики визнання зібраних доказів недопустимими, а також сприятиме зміцненню довіри суспільства до правоохоронної системи та утвердженню принципу верховенства права у сфері кримінального процесу.

Висновки. Прокурор як процесуальний керівник досудовим розслідуванням відіграє ключову роль у сфері ініціювання, погодження та контролю за проведенням НС(Р)Д. Водночас чинне кримінальне процесуальне законодавство України не забезпечує належної чіткості та внутрішньої узгодженості у регулюванні повноважень такого суб'єкта, що створює практичні труднощі у реалізації ним своєї компетенції, посилює ризики порушення прав людини.

Аналіз законодавства, практики та доктринальних позицій засвідчує, що:

- повноваження прокурора щодо самостійного проведення НС(Р)Д є декларативними та не відповідають технічній та правовій природі цих процесуальних дій;

- відсутня чітка процедура погодження клопотань про проведення НС(Р)Д, зокрема в контексті строків їх розгляду;

- чинний кримінальний процесуальний закон не містить прямої вказівки на право прокурора надавати доручення на проведення НС(Р)Д, попри наявність відповідної практики;

- норми щодо заборони чи припинення прокурором НС(Р)Д є фрагментарними, без належного розмежування між дискреційним правом та обов'язком.

З метою усунення виявлених недоліків та забезпечення ефективного, визначеного і збалансованого процесу застосування НС(Р)Д, доцільно внести зміни до кримінального процесуального законодавства, зокрема:

1. виключити положення про право прокурора на самостійне проведення НС(Р)Д;

2. визначити чіткі строки для погодження прокурором клопотань слідчого до слідчого судді про надання дозволу на проведення НС(Р)Д;

3. прямо передбачити у КПК України повноваження прокурора надавати доручення на проведення НС(Р)Д;



4. розмежувати право і обов'язок прокурора щодо припинення чи заборони проведення таких процесуальних дій;

5. закріпити перелік критеріїв, що мають враховуватися при прийнятті рішень щодо припинення чи заборони проведення НС(Р)Д.

Реалізація запропонованих змін дозволить забезпечити баланс між ефективністю досудового розслідування та дотриманням прав людини, підвищити рівень гарантій допустимості доказів, отриманих у результаті НС(Р)Д, підвищити правову визначеність статусу прокурора як гаранта законності в досудовому розслідуванні та усунути передумови для зловживання повноваженнями у сфері застосування НС(Р)Д.

Список використаних джерел:

1. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text> (дата звернення: 01.03.2025).

2. Конституція України : прийнята на V сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 01.03.2025).

3. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13.04.2012 р. № 4651-VI (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17/conv#n2096> (дата звернення: 01.03.2025).

4. Бортун М. Повноваження прокурора під час проведення негласних слідчих (розшукових) дій. *Юридична Україна*. 2019. № 9. С. 36 – 41.

5. Комарницька О. Організаційні та процесуальні аспекти діяльності прокурора при погодженні клопотання на проведення негласних слідчих (розшукових) дій. *Часопис Академії адвокатури України*. 2015. Т. 8. № 1. С. 17 – 26.

6. Про затвердження Інструкції про організацію проведення негласних слідчих (розшукових) дій та використання їх результатів у кримінальному провадженні : наказ Генеральної прокуратури України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Адміністрації Державної прикордонної служби України, Міністерства фінансів України, Міністерства юстиції України від 16.11.2012 р. № 114/1042/516/1199/936/1687/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0114900-12/print> (дата звернення: 15.03.2025).

7. Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні : наказ Генерального прокурора України від 30.09.2021 р. № 309. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0309905-21#Text> (дата звернення: 01.03.2025).

8. Вирок Кагарлицького районного суду Київської області від 13.01.2025 р. у справі № 368/1558/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/124345744> (дата звернення: 01.03.2025).

9. Вирок Хмельницького міськрайонного суду Хмельницької області від 23.10.2024 р. у справі № 274/301/15-к. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/122506344> (дата звернення: 01.03.2025).

10. Вирок Дубенського міськрайонного суду Рівненської області від 30.04.2024 р. у справі № 559/2020/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/118721861> (дата звернення: 01.03.2025).

11. Вирок Приморського районного суду м. Одеси від 13.06.2017 р. у справі № 522/25215/15-к. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/67446082> (дата звернення: 01.03.2025).

12. Науково-практичний коментар Кримінального процесуального кодексу України / за ред. С. Ківалова та С. Кравченко. Одеса : Фенікс, 2020. 924 с.

13. Кравченко О. Прокурорський нагляд за проведенням негласних слідчих (розшукових) дій у кримінальному провадженні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Харків, 2016. 22 с.

