

ЮРЧИШИН П. В.,

аспірант

(Київський університет права

Національної академії наук України)

УДК 343.132

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2025.5.2.36>

ЗМІСТ І МЕЖІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОВНОВАЖЕНЬ ПРОКУРОРА НА СТАДІЇ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ

У статті досліджено правову природу і обсяг повноважень прокурора під час досудового розслідування кримінальних правопорушень. Визначено, що Конституція України (ст. 131-1) покладає на прокуратуру функції організації і процесуального керівництва досудовим розслідуванням. Зміст повноважень прокурора деталізовано у ст. 36 Кримінально-процесуального кодексу України: це право розпочинати та контролювати розслідування, здійснювати доступ до матеріалів справи, давати розпорядження слідчим та оперативним підрозділам, скасовувати постанови слідчих, ініціювати відсторонення неефективних слідчих, приймати рішення про закриття або продовження розслідування, затверджувати чи відхиляти обвинувальний акт, підтримувати або відмовлятися від обвинувачення тощо. Аналіз нормативних положень свідчить, що прокурор має значний арсенал повноважень для забезпечення законності та ефективності розслідування, але ці повноваження суворо обмежені законом. Практика та наукові дослідження (зокрема, І. Басиста та ін., 2023) підтверджують, що прокурор, здійснюючи діяльність у рамках ст. 36 КПК, не виходить за надані йому межі. Однак із введенням воєнного стану та реформи 2019 року деякі процесуальні функції були перерозподілені між правоохоронними органами: зокрема, з 20 листопада 2019 р. слідчі прокуратури передали всі незавершені провадження іншим органам (ДБР, НАБУ тощо), і роль прокурора змістилася виключно на процесуальне керівництво. У висновках підкреслено, що зміст повноважень прокурора формально охоплює весь спектр можливих дій на стадії досудового розслідування (згідно ст. 36 КПК), проте межі їх реалізації визначаються вимогами закону та конституційними принципами, зокрема заборонаю незаконного втручання в роботу інших органів і необхідністю забезпечувати дотримання прав учасників провадження.

Ключові слова: прокурор, досудове розслідування, процесуальне керівництво, прокурорський нагляд, КПК України, державне обвинувачення, законність.

Yurchyshyn P. V. Content and limits of the prosecutor's powers at the stage of pre-trial investigation

The article examines the legal nature and scope of the prosecutor's powers in the course of pre-trial investigation of criminal offenses. It is determined that the Constitution of Ukraine (Article 131(1)) vests the prosecutor's office with the functions of organization and procedural guidance of pre-trial investigation. The content of the prosecutor's powers is detailed in Article 36 of the Criminal Procedure Code of Ukraine: it includes the right to initiate and control the investigation, to have access to case files, to give orders to investigators and operational units, to cancel investigators' decisions, to initiate the removal of ineffective investigators, to decide to close or continue the investigation, to approve or reject an indictment, to support or refuse to prosecute, etc. The analysis of the regulatory provisions



shows that the prosecutor has a significant arsenal of powers to ensure the legality and effectiveness of the investigation, but these powers are strictly limited by law. Practice and scientific research (in particular, I. Basysta et al., 2023) confirm that the prosecutor, acting under Article 36 of the CPC, does not go beyond the limits granted to him/her. However, with the introduction of martial law and the 2019 reform, some procedural functions were redistributed among law enforcement agencies: in particular, since November 20, 2019, prosecutor's investigators have transferred all pending proceedings to other bodies (SIB, NABU, etc.), and the role of the prosecutor has shifted exclusively to procedural guidance. The conclusions emphasize that the content of the prosecutor's powers formally covers the entire range of possible actions at the pre-trial investigation stage (according to Article 36 of the CPC), but the limits of their exercise are determined by the requirements of the law and constitutional principles, in particular, the prohibition of unlawful interference with the work of other bodies and the need to ensure the observance of the rights of participants in the proceedings.

Key words: *prosecutor, pre-trial investigation, procedural guidance, prosecutorial supervision, CPC of Ukraine, public prosecution, legality.*

Постановка проблеми. Питання змісту та меж реалізації повноважень прокурора на досудовому етапі є актуальним через поєднання широких функцій нагляду за законністю та необхідності стримувань у діяльності органу обвинувачення. З одного боку, Конституція України та КПК України визначають, що прокуратура забезпечує «організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням», що вимагає від прокурора активної участі у всіх процесуальних діях. З іншого боку, повноваження прокурора мають чіткі межі, встановлені законом, щоб уникнути зловживань владою та гарантувати права підозрюваних. Упродовж останніх років реформи кримінальної юстиції (зокрема закон від 04.07.2019 р. № 113-IX) суттєво змінили роль прокуратури: було припинено власне слідство слідчими прокуратури, і прокурор відтоді здійснює лише процесуальне керівництво і нагляд. Це призвело до нових викликів щодо розмежування компетенцій між прокуратурою та слідчими органами. Водночас науковцями і практиками зазначається, що повноваження прокурора охоплюють дуже різноманітні процесуальні рішення, а тому необхідний ретельний аналіз їхнього обсягу та обмежень з точки зору юридичної теорії та української практики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання повноважень прокурора при досудовому розслідуванні охоплюють численні дослідження науковців. Смирнов М. І. (2016) розглядав особливості прокурорського нагляду у формі процесуального керівництва, розкриваючи зміст ключових функцій прокурора. Торбас О. О. (2013) аналізував повноваження прокурора під час перевірки матеріалів справи й затвердженні обвинувального акта, звертаючи увагу на необхідність балансу між контролем і незалежністю слідства. Клочков В. С. (2021) дослідив організаційні аспекти процесуального керівництва прокурора досудовим розслідуванням, виокремивши моделі взаємодії між прокуратурою та слідчими органами. Останнім часом науковці (Басиста І. В., Галаган В. І., Удовенко Ж. В., 2023) наголошують на тому, що прокурор, здійснюючи всі дії згідно ч. 2 ст. 36 КПК, «не виходить за межі наданих йому повноважень». Вони доводять: навіть особиста участь прокурора у слідчих діях виправдана, якщо вона здійснюється в рамках наданих законом прав. Таким чином, останні публікації підкреслюють, що повноваження прокурора на стадії досудового розслідування є широкими, але суворо регламентованими нормами КПК. Зазначимо також нові фактичні обставини: після початку широкомасштабної війни та введення воєнного стану зросла роль прокуратури у контролі за дотриманням законності в сферах оборони і безпеки, що теж вплинуло на практику здійснення її повноважень. Наукова дискусія продовжує розглядати оптимальні межі цих повноважень для ефективного розслідування та захисту прав учасників процесу.

Метою статті є комплексне дослідження змісту і меж реалізації повноважень прокурора на стадії досудового розслідування кримінального провадження. Задля досягнення цієї



мети здійснено аналіз діючих законодавчих норм (зокрема ст. 36 КПК, ст. 131-1 Конституції та інших положень), наукових джерел і практики, що дозволяє виділити ключові аспекти та побудувати обґрунтовані висновки щодо природи прокурорських повноважень на даному етапі процесу.

Виклад основного матеріалу. Прокурор у кримінальному провадженні традиційно належить до сторони обвинувачення і керує досудовим розслідуванням. З прийняттям КПК його роль стала «процесуальною наскрізною»: прокурор бере участь від внесення відомостей до ЄРДР до завершення судового провадження, забезпечуючи повноту й неупередженість розслідування. При цьому закон чітко визначає межі його повноважень. Так, ч. 1 ст. 36 КПК проголошує прокурора самостійним у процесуальній діяльності – втручання третіх осіб заборонено. Частина 2 цієї статті детально перераховує повноваження прокурора як процесуального керівника: розпочати досудове розслідування, мати доступ до всіх матеріалів справи, доручати проведення слідчих (зокрема і негласних) дій іншим органам або самостійно їх здійснювати; скасовувати незаконні постанови слідчого; ініціювати відсторонення чи заміну слідчого при відводі або неефективності; вирішувати питання закриття справи чи продовження строків розслідування; затверджувати або відмовляти в обвинуваченні слідчого та самостійно звертатися до суду з обвинувальним актом, клопотаннями, позовами тощо [7, с. 288]. Важливо: відповідно до ч. 2 ст. 37 КПК покладено, що прокурор здійснює ці повноваження «з початку кримінального провадження до його завершення», а заміна прокурора в справі можлива лише за вичерпним переліком підстав (апеляційні/касаційні функції вищого керівництва, неефективність слідства тощо). Усі ці дії прокурора обмежуються лише законом. Зокрема, не існує жодної норми Конституції [5] чи Закону про прокуратуру, яка надала б прокуратурі невичерпні слідчі функції – навпаки, КПК закріплює ідею чіткого розмежування процесуального керівництва та безпосереднього розслідування. У підсумку в теоретичній площині виходить, що, виконуючи всі передбачені КПК дії (ч. 2 ст. 36 та інші), прокурор «апріорі не виходить за межі наданих йому повноважень». Також закон (ч. 3 ст. 39 КПК) прямо покладає обов'язок на керівника слідчого органу виконувати письмові доручення прокурора, а невиконання таких вказівок тягне відповідальність. Таким чином, юридичні межі діяльності прокурора на стадії досудового розслідування жорстко регламентовані КПК і не виходять за рамки переліку, передбаченого законом.

На практиці прокурор реалізує ці повноваження в конкретних кримінальних провадженнях, що підтверджується численними судовими рішеннями. Наприклад, Касаційний кримінальний суд у складі ВС зазначив, що в початковий період розслідування провадження № 991/492/19 прокурор виконав усі визначені законом дії: розпочав досудове розслідування, сформував групу прокурорів (ч. 1 ст. 37 КПК), доручив оперативним підрозділам провести негласні слідчі дії (ч. 2 ст. 36) та подав суду клопотання про їх проведення, а також здійснив оперативний контроль за фіксацією злочину. Суд підкреслив, що всі ці рішення належали до його процесуальних повноважень, і звернув увагу на специфіку розслідування корупційних злочинів, де затримка з виконанням деяких формальностей може бути виправдана необхідністю терміново фіксувати злочин. Водночас ККС ВС зауважив, що за таких обставин невелика затримка з передачею матеріалів до органу слідства (кілька днів) не робить автоматично докази недопустимими. Суд висловив, що для оцінки таких порушень важливо врахувати тривалість затримки, обсяг і характер дій прокурора.

Іншим прикладом із практики є рішення Фастівського райсуду Київщини. Захисник заявив відвід прокурора через те, що той не брав участі в досудовому розслідуванні, оскільки був включений до групи прокурорів уже після скерування справи до суду. Суд пригадав ч. 2 ст. 37 КПК: прокурор за законом діє у провадженні «з початку до завершення», а заміна іншої особи можлива тільки за законом визначеними підставами. Суд також нагадав, що постанови про утворення груп прокурорів обов'язково мають містити мотивування рішення, склад групи та старшого прокурора. У цій справі постановою 06.07.2023 було включено 17 прокурорів Фастівської окружної прокуратури до групи, проте не вказано жодних законних підстав (наприклад, частини 4, 5 ст. 36 КПК) – посилення на «кадрові зміни» визнано



невідповідним КПК [4]. Суд дійшов висновку, що такі формальні недоліки свідчать про неправомірне утворення групи прокурорів, і задовольнив заяву про відвід прокурора.

Отже, практика демонструє, що суди вимагають чіткого дотримання КПК: прокурор може здійснювати всі процесуальні керівні дії, передбачені ст. 36–37, але вони мають належно фіксуватися в постановках і не суперечити законам. Судові органи враховують зміст і мету цих дій (напр. необхідність невідкладної фіксації злочину) і диференціюють випадкові формальні недоліки від грубих порушень, що впливають на допустимість доказів.

У процесі застосування норм КПК виявлено кілька проблемних моментів. *Перехідні норми щодо підслідності.* Законодавчі розбіжності обумовлюють невизначеність у статусі справ, що зараховані до компетенції ще не створеного ДБР. З одного боку, конституційні й законодавчі приписи передбачали, що до 20.11.2017 прокурор здійснює і досудове розслідування таких злочинів, але після цієї дати зобов'язання мати слідчих-прокурорів повинні були припинитися. З іншого – у КПК і Законі «Про прокуратуру» [2] формулювання розмиті і допускають «продовження» такої діяльності в очікуванні фактичного початку роботи ДБР. Така колізія (відсутність чіткої норми про перехід функції) створювала правову невизначеність щодо доцільності подальшого розслідування прокуратурою після 2017 року. Багато фахівців вважають, що функція слідчого в прокуратурі має залишатися тимчасовою і виключною. Нестабільність наслідків процесуальних порушень. Тривалість досудового провадження, несвочасне внесення даних або неповне оформлення матеріалів часто викликали суперечки. Раніше деякі суди вважали, що будь-яке порушення строків передачі справи автоматично призводить до недопустимості отриманих доказів [1, с. 77]. Проте Касаційний кримінальний суд уточнив, що оцінка наслідків будь-якого порушення повинна бути комплексною. Відтак сьогодні вважається, що короткочасні затримки та формальні помилки без доведеної шкоди суті розслідування не підривають доказову базу. *Організаційні формалізми.* Існує проблема чіткого виконання формальних вимог КПК при прийнятті процесуальних рішень. Як показав зазначений приклад із групою прокурорів, відмови або заяви можуть ставати приводом для оскарження, якщо рішення приймаються без належного мотивування. Таким чином, невиконання хоча б однієї формальної вимоги (наприклад, невисновлення мотивів постанови про групу прокурорів) призводить до процедурних колізій. Інші проблеми пов'язані з недостатністю методичних роз'яснень та кадровою підготовкою: деякі прокурори, особливо на початку впровадження нових норм, могли робити процесуальні помилки (пропуски строків, невірне оформлення), що на практиці породжувало розбіжності в тлумаченнях.

Здійснення прокурором повноважень передбачає щільну координацію з органами досудового розслідування та оперативними підрозділами. Згідно з частиною 2 ст. 36 КПК [4], прокурор може доручати слідчим виконувати слідчі (розшукові) дії, включаючи НСРД, та навіть особисто проводити такі дії у разі потреби. У свою чергу ч. 3 ст. 39 КПК зобов'язує керівника слідчого органу беззаперечно виконувати письмові доручення прокурора; невиконання таких доручень тягне юридичну відповідальність. У практичній площині це означає, що прокурор проводить спільні наради, координує плани розслідування, скеровує запити та завдання оперативним підрозділам. Наприклад, у згаданому провадженні № 991/492/19 прокурор Київської області особисто контролював комплекс негласних слідчих дій і навіть доручив співробітникам Управління захисту економіки Нацполіції здійснити частину таких заходів. Відповідно до концепції КПК–2012, така спільна діяльність має забезпечити оперативність і всебічність доказування: прокурор відповідальний за «повне, швидке і неупереджене» розслідування. Таким чином, між прокурором, слідчими та правоохоронцями встановлено чітку ієрархію та взаємозв'язок: прокурор керує й направляє дії, а інші органи виконують його рішення і сприяють реалізації завдань розслідування [6, с. 115].

Наведені проблеми вказують на потребу низки реформ та організаційних заходів. Зокрема, слід у законах усунути виявлені колізії: наприклад, внести зміни до п. 4 ст. 216 КПК чи до *Перехідних положень*, які б однозначно визначили межі повноважень прокуратури



щодо злочинів підслідних ДБР [3, с. 262]. Також доцільно унормувати процедури оформлення рішень органів прокуратури – зокрема, затвердити шаблони постанов про призначення та зміну прокурора або утворення групи прокурорів із обов’язковим викладенням мотивів і складу. Розробка та впровадження методичних рекомендацій щодо строків та форм дій прокурора у досудовому провадженні допоможе уніфікувати практику. Наприклад, керівництву прокуратури варто надати чіткі інструкції (або у вигляді регламентів і тренінгів) про оцінку наслідків порушень (з урахуванням висновків ВП ВС про допустимість доказів), підходи до оформлення процесуальних документів, комунікацію зі слідчими [8, с. 172]. Активне використання ІТ-систем (наприклад, електронний моніторинг строків у ЄРДР) може суттєво зменшити формальні затримки – керівники прокуратур отримуватимуть оперативну інформацію про хід розслідувань і вчасно усуватимуть відставання. Нарешті, необхідно посилювати підготовку прокурорів: регулярні тренінги та підвищення кваліфікації з питань КПК (і особливо нововведень щодо ролі прокурора) допоможуть мінімізувати формалізми, що призводять до проблем (як-от необґрунтовані кадрові рішення). Виконання цих пропозицій сприятиме більш ефективному прокурорському контролю на досудовій стадії та зменшенню суперечностей, що виникають у практиці.

Висновки. Отже, аналіз законодавства та наукової думки дозволяє сформулювати такі основні висновки. По-перше, зміст повноважень прокурора на досудовому етапі зафіксовано в ст. 36 КПК України та відповідає загальним завданням кримінального провадження. Повноваження ці поширюються на увесь цикл передсудового слідства – від реєстрації повідомлення про злочин до направлення справи до суду.

По-друге, прокурор на стадії досудового розслідування має змогу не лише наглядати, але й безпосередньо брати участь у слідчих діях, ініціювати і скасовувати процесуальні рішення, контролювати строки й надавати правову оцінку діям слідства. Разом з тим усі ці дії вивірені нормами КПК і Конституцією: прокурор незалежний у межах свого закону, але не може діяти поза встановленою процедурою. По-третє, на межі реалізації прокурорських повноважень чітко поставлені гарантії законності й прав підозрюваного, які виключають самоуправство. Навіть під час воєнного стану принципи слідчого процесу залишаються незмінними, хоча з’явилися додаткові повноваження щодо розслідування воєнних злочинів. Врешті, як свідчать практичні приклади та позиції вчених, якщо прокурор діє у рамках покладених на нього статей КПК, то його рішення вважаються правомірними.

Таким чином, межі повноважень прокурора на досудовому розслідуванні визначаються законами (Конституцією, КПК, Законом «Про прокуратуру») і спрямовані на збалансування ефективності досудового розслідування з гарантуванням прав громадян. В подальших дослідженнях доцільно продовжувати вивчення конкретних спорів і практичних випадків, пов’язаних з реалізацією цих повноважень, особливо в умовах безперервних реформ процесуального законодавства України.

Список використаних джерел:

1. Басиста І. В., Галаган В. І., Удовенко Ж. В. Повноваження прокурора на проведення процесуальних дій у кримінальному провадженні: окремі проблеми. *Науковий вісник ХДУ. Серія «Юридичні науки»*. 2023. № 1. С. 77–84.
2. Закон України «Про прокуратуру» (від 05.11.1991 № 1789-ХІІ, ред. 2014).
3. Клочков В. С. Організація і процесуальне керівництво прокурором досудовим розслідуванням. *Підприємництво, господарство і право*. 2021. № 3. С. 260–267.
4. Кодекс України про кримінальне провадження (від 13.04.2012 № 4651-VI, ред. від 09.05.2025). Стаття 36. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>
5. Конституція України. Стаття 131-1. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
6. Лапкін А. В. Основи прокурорської діяльності в Україні. Харків : Право, 2015. 327 с.



7. Смирнов М. І. Повноваження прокурора при здійсненні нагляду у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням. Правові та інституційні механізми забезпечення розвитку держави та права в умовах євроінтеграції. Т. 2. Одеса : Юридична література, 2016. С. 287–289.

8. Торбас О. О. Повноваження прокурора на стадії досудового розслідування при затвердженні обвинувального акта. *Науковий вісник ХДУ. Серія «Юридичні науки»*. 2013. № 4. С. 171–174.

Дата першого надходження рукопису до видання: 18.09.2025

Дата прийнятого до друку рукопису після рецензування: 24.09.2025

Дата публікації: 28.11.2025

