

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС



Ірина Гловюк

докторка юридичних наук, професорка,
завідувачка кафедри кримінального процесу
Національного університету “Одеська юридична академія”
(Одеса, Україна)
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-5685-3702>
iglovuk83@gmail.com

Олександр Торбас

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри кримінального процесу
Національного університету “Одеська юридична академія”
(Одеса, Україна)
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-1465-4238>
torbas.oleksandr@gmail.com



УДК 343.163:343.123.3

ПРОКУРОР У СИСТЕМІ СУБ'ЄКТІВ, УПОВНОВАЖЕНИХ
НА ЗАКІНЧЕННЯ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ

АНОТАЦІЯ. Відповідно до чинного Кримінального процесуального кодексу України (КПК України) реалізація завдань кримінального провадження можлива лише через активну поведінку учасників кримінального провадження. Передусім така активна поведінка вимагається від уповноважених учасників кримінальних процесуальних відносин, зокрема й від прокурора. Однак прокурор із метою реалізації власних повноважень може робити тільки те, що прямо передбачено кримінальним процесуальним законом. Таким чином, на законодавця покладається важливий обов'язок чітко прописати всі можливі процедури протягом усього кримінального процесу. Однак, як свідчить практика, деякі положення КПК України не мають єдиного тлумачення серед науковців і практиків, що ускладнює правозастосовний процес. І не в останню чергу така неоднорідність застосування норм КПК України пов'язана з процесом закінчення досудового розслідування.

Метою статті є визначення правового положення прокурора під час закінчення досудового розслідування з виділенням недоліків чинного кримінально-

го процесуального законодавства та пропозицією змін до відповідних положень КПК України.

У результаті проведеного дослідження ст. 291 КПК України в частині надання доручення на складання обвинувального акта було встановлено, що законодавець надає можливість уповноваженим особам самостійно обирати власну поведінку в частині складання обвинувального акта: він може бути складений або слідчим, або прокурором. При цьому слово “зокрема” вказує лише на приклад ситуації, за якої прокурор може самостійно скласти обвинувальний акт. Тобто КПК України не містить вичерпного переліку випадків, за яких обвинувальний акт може бути складений не слідчим, а прокурором.

Було встановлено, що обвинувальний акт є процесуальним рішенням, тому процес прийняття обвинувального акта (процес складання і затвердження) може відбуватися лише через реалізацію відповідної процесуальної дії. Водночас, формулюючи повноваження прокурора, законодавець розмежує “процесуальні дії” та “прийняття процесуальних рішень”.

Здійснюючи тлумачення положень пунктів 4, 5, 9 ст. 36 КПК України у системному зв'язку зі ст. 19 Конституції України, відповідно до якої органи державної влади й органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, було зроблено висновок, що ст. 36 КПК України прямо не наділяє прокурора повноваженнями давати вказівки щодо прийняття процесуальних рішень.

Ключові слова: прокурор; закінчення досудового розслідування; обвинувальний акт; доручення; вказівка.

Реалізація завдань кримінального провадження, які передбачені у ст. 2 Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України)¹, насамперед залежить від чіткості дотримання усіх процесуальних приписів уповноваженими на те учасниками кримінального провадження. З метою повного, всебічного та обґрунтованого дослідження всіх обставин кримінального правопорушення кримінальна процесуальна діяльність повинна здійснюватися стадійно та послідовно. І хоча існує точка зору, що центральною стадією кримінального процесу є судовий розгляд², очевидно, що лише виконання завдань на всіх стадіях кримінального провадження дасть змогу досягнути його мети. Дійсно, саме під час судового розгляду суддя здійснює оцінку всіх зібраних доказів, результатом якої буде ухвалення певного судового рішення. Водночас збирання основної сукупності доказів (так само як і оцінка цих доказів слідчим та прокурором) відбувається саме на стадії досудового розслідування. Відповідно, порушення, які були допущені під час досудового розслідування, можуть зашкодити ухваленню законного,

¹ Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13 квітня 2012 р. № 4651-VI <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>> (дата звернення: 10.02.2020).

² В Тацій та інші (ред), *Кримінальний процес: підручник* (Право 2013) 528.

обґрунтованого та мотивованого рішення. Крім того, досить часто вся кримінальна процесуальна діяльність може закінчитися вже на стадії досудового розслідування, що взагалі виключає судовий розгляд. Таким чином, правильність здійснення всіх процесуальних дій на стадії досудового розслідування гарантує виконання завдань кримінального провадження. І передусім результати досудового розслідування мають оцінюватися слідчим і прокурором на заключному етапі при завершенні досудового розслідування.

Проблематика закінчення досудового розслідування та встановлення ролі прокурора при закінченні досудового розслідування досліджувалася у працях Ю. Аленіна, Н. Боржецької, С. Бориса, Г. Глобенка, В. Гринюка, А. Іванця, О. Капліної, Т. Каткової, В. Кобернюка, А. Лапкіна, Б. Маїлунц, А. Миронова, Д. Пономаренка, Г. Сисоєнка, О. Толочка, О. Хрущ, Д. Шилової та інших учених і практиків. При цьому досі залишаються проблемні питання правозастосування відповідних положень КПК України в частині визначення повноважень прокурора при закінченні досудового розслідування, що вказує на необхідність продовження доктринального дослідження вказаного питання.

Метою дослідження є визначення процесуального статусу прокурора при закінченні досудового розслідування із виділенням проблемних питань нормативної регламентації та формулюванням авторських пропозицій щодо вдосконалення чинного кримінального процесуального законодавства.

Серед науковців досі не існує єдиного розуміння змісту такого поняття, як “закінчення досудового розслідування”. Значна їх частина визначає це поняття як завершальний “етап досудового розслідування”³, якому притаманна низка процесуальних особливостей: факт прийняття відповідних процесуальних рішень⁴, формулювання висновків у справі та перевірка розслідування⁵, факт досягнення цілей особами, які проводили досудове розслідування⁶, тощо. При цьому неоднозначність тлумачення положень КПК України викликає не лише встановлення сутності поняття “закінчення досудового розслідування”, а й навіть розмежування його з іншими суміжними поняттями. Так, глава 24 КПК України має назву “Закінчення досудового розслідування”, що досить чітко вказує на необхідність використання саме терміна “закінчення” при аналізі

³ Г Глобенко, ‘Окремі питання процесуального порядку закінчення досудового розслідування’ (2016) 4 Право і Безпека 60; М Майгур, ‘Обвинувальний висновок: теоретичні та практичні питання’ (2011) 1 Вісник Академії адвокатури України 113.

⁴ Глобенко (н 3).

⁵ В Григорьев и А Победкин и Яшин В, *Уголовный процесс: учебник* (Эксмо 2005) 515.

⁶ Ю Аленін (заг ред), *Кримінально-процесуальне право України: підручник* (Одіссей 2009) 511.

відповідних процесуальних положень. Проте в ч. 1 ст. 290 КПК України зазначено:

Визнавши зібрані під час досудового розслідування докази достатніми для складання обвинувального акта, клопотання про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру прокурор або слідчий за його дорученням зобов'язаний повідомити підозрюваному, його захиснику, законному представнику та захиснику особи, стосовно якої передбачається застосування примусових заходів медичного чи виховного характеру, про завершення досудового розслідування та надання доступу до матеріалів досудового розслідування⁷.

Таким чином, законодавець вводить одразу два терміни: закінчення та завершення досудового розслідування, при цьому не надаючи роз'яснення щодо їхніх відмінностей або подібностей. Г. Сисоєнко вважає, що ці терміни мають різне змістовне наповнення, адже закінченню досудового розслідування передуює “завершення” із наданням матеріалів для ознайомлення⁸. Схожу позицію підтримує А. Іванець⁹. Така позиція дійсно відповідає логіці законодавця при аналізі ст. 290 КПК України, але суперечить іншим положенням кримінального процесуального законодавства. Так, п. 5 ч. 1 ст. 3 КПК України визначає досудове розслідування як стадію кримінального провадження, яка починається з моменту внесення відомостей про кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань і закінчується закриттям кримінального провадження або направленням до суду обвинувального акта, клопотання про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру, клопотання про звільнення особи від кримінальної відповідальності. Таким чином, законодавець не виділяє етапів досудового розслідування у КПК України, що ускладнює правозастосовну діяльність.

Також відсутня єдина позиція серед практиків при визначенні чіткого моменту, коли саме досудове розслідування вважається закінченим (при цьому ми підтримуємо точку зору, що, за аналогією зі ст. 214 КПК України, досудове розслідування закінчується з моменту внесення відомостей прокурором до Єдиного реєстру досудових розслідувань про закінчення досудового розслідування)¹⁰. Крім того, КПК України взагалі не регулює питання, пов'язані зі строками досудового розслідування при повернен-

⁷ Кримінальний процесуальний кодекс України (н 1).

⁸ Г Сисоєнко, ‘Закінчення досудового розслідування’ (2015) 12 Вісник Академії адвокатури України 145.

⁹ А Іванець, “The show must go on”, або чому закінчення досудового розслідування не завжди є остаточним’ (2019) 32 Юридична газета <<http://yur-gazeta.com/publications/practice/kriminalne-pravota-proces/the-show-must-go-on-abo-chomu-zakinchennya-dosudovogo-rozsliduvannya-ne-zavzhdi-ostatochnim.html>> (дата звернення: 11.02.2020).

¹⁰ О Торбас, *Форми закінчення досудового розслідування за Кримінальним процесуальним кодексом України: монографія* (Юридична література 2015) 61.

ні обвинувального акта прокурору для усунення недоліків. Як вже було зазначено, відповідно до ст. 3 КПК України досудове розслідування закінчується направленням обвинувального акта до суду. При цьому законодавець не вказує на можливість поновлення досудового розслідування при поверненні обвинувального акта судом назад прокурору. У цьому разі також виникає запитання щодо обрахунку строків, протягом яких обвинувальний акт може перебувати у прокурора для усунення недоліків. Існує позиція, згідно з якою після повернення обвинувального акта прокурору починають обраховуватися строки, передбачені ст. 219 КПК України¹¹. Дійсно, такий висновок виглядає найбільш логічним. Проте й однозначним його назвати не можна, адже законодавець це питання взагалі не регулює, що тягне за собою можливість подвійного тлумачення відповідних положень КПК України.

Наявні й інші недоліки правового регулювання, які ускладнюють процес застосування відповідних положень чинного кримінального процесуального законодавства.

Відповідно до ст. 283 КПК України саме прокурор зобов'язаний у найкоротший строк після повідомлення особі про підозру здійснити одну з таких дій: 1) закрити кримінальне провадження; 2) звернутися до суду з клопотанням про звільнення особи від кримінальної відповідальності; 3) звернутися до суду з обвинувальним актом, клопотанням про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру. При цьому у ст. 284 КПК України вказано, що досудове розслідування може закрити як прокурор, так і слідчий. Також у слідчого наявні й інші повноваження у частині закінчення досудового розслідування (наприклад, відкриття матеріалів досудового розслідування та складання обвинувального акта). Саме тому не цілком зрозуміла логіка законодавця із виділенням у ст. 283 КПК України лише прокурора як суб'єкта, уповноваженого на закінчення досудового розслідування.

Крім того, існує думка, що повноваженнями на закінчення досудового розслідування наділений і слідчий суддя. У цьому випадку йдеться про можливість винесення слідчими суддями ухвали, в яких вони зобов'язують слідчих закінчити досудове розслідування у чітко визначений слідчим суддею строк¹². С. Борис зазначає, що в цьому разі має значення оскарження недотримання прокурором розумних строків у порядку ст. 308 КПК України:

¹¹ Д Пономаренко, 'Повернення обвинувального акта. Підстави та процесуальне значення' (*Ліга. Блоги*, 10.03.2016) <<https://blog.liga.net/user/ponomarenko/article/21285>> (дата звернення: 11.02.2020).

¹² Ухвала Печерського районного суду міста Києва від 12 жовтня 2018 р. у справі № 757/48828/18 <<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/77460782>> (дата звернення: 11.02.2020).

В подальшому, при зверненні до слідчого судді ми керуємося ст. 114 КПК України, яка вказує, що для забезпечення виконання сторонами кримінального провадження вимог дотримання розумних строків слідчий суддя, суд має право встановлювати процесуальні строки у межах граничного строку, передбаченого цим Кодексом, з урахуванням обставин, встановлених під час відповідного кримінального провадження. Ця норма має обмовку про граничні строки, передбачені КПК України, однак слідчі судді хвацько застосовують її з метою встановлення строків для проведення вповноваженою особою органу досудового розслідування процесуальних дій, необхідних та достатніх для закінчення досудового розслідування в рамках кримінального провадження, в порядку ст. ст. 283, 284 КПК України. Найкращим результатом є встановлення таких строків ухвалою слідчого судді, оскільки таке судове рішення не підлягає оскарженню в апеляційному порядку, що робить неможливим подальше зволікання правоохоронцями¹³.

О. Хрущ, аналізуючи таку ситуацію, зазначає, що в цьому разі йдеться про перевищення повноважень слідчим суддею та втручання у хід досудового розслідування¹⁴.

Дійсно, слідчі судді, відповідно до ч. 2 ст. 28 КПК України, уповноважені на забезпечення проведення досудового розслідування, але лише в частині строків розгляду питань, віднесених до їхньої компетенції. Основне завдання гарантувати дотримання вимог законодавства протягом усього досудового розслідування, й особливо на його завершальному етапі, покладається саме на прокурора. Проте КПК України, надаючи прокурору досить широкі повноваження для здійснення процесуального керівництва, все одно містить низку досить критичних колізій та прогалин.

Наприклад, згідно з ч. 4 ст. 284 КПК України слідчий приймає рішення про закриття кримінального провадження лише з підстав, передбачених пунктами 1, 2, 4, 9, 9¹ ч. 1 цієї статті, якщо в цьому кримінальному провадженні жодній особі не повідомлялося про підозру. Відповідно, прокурор приймає постанову про закриття кримінального провадження щодо підозрюваного з підстав, передбачених у ч. 1 цієї статті. Однак законодавець не зазначає, хто повинен закрити кримінальне провадження у випадку, наприклад, відмови потерпілого від обвинувачення у кримінальному провадженні, в якому жодній особі не повідомили про підозру. Очевидно, що слідчий такими повноваженнями не наділений.

¹³ С. Борис, 'Встановлення слідчим суддею строків для завершення досудового розслідування – неприпустиме втручання?' (*Закон і Бізнес*) <https://zib.com.ua/ua/136423-vstanovlennya_slidchim_suddeyu_strokov_dlya_zavershennya_dos.html> (дата звернення: 11.02.2020).

¹⁴ О. Хрущ, 'Процесуальна діяльність прокурора під час закриття кримінального провадження' (2017) 3 Науковий часопис Національної академії прокуратури України 155.

Проте досить категорична вказівка законодавця на те, що прокурор закриває лише ті кримінальні провадження, в яких є підозрюваний, заперечує повноваження прокурора винести постанову про закриття кримінального провадження у такому випадку. Без сумніву, це питання має бути вирішене на нормативному рівні. Логічною є думка О. Хрущ про те, що роль прокурора у кримінальному провадженні як процесуального керівника досудового розслідування свідчить про необхідність наділення його повноваженнями щодо закриття кримінального провадження із будь-яких підстав, крім тих випадків, коли це є виключною компетенцією суду¹⁵.

Також недостатньо чітко в ст. 284 КПК України прописана процедура процесуального керівництва за закриттям кримінального провадження. З огляду на аналіз положень ст. 284 КПК України постановою слідчого про закриття кримінального провадження не потребує будь-якого погодження прокурором – процесуальним керівником. Відповідно до ч. 6 ст. 284 КПК України прокурор лише по факту отримання копії постанови слідчого про закриття кримінального провадження має право її скасувати у зв'язку з незаконністю чи необґрунтованістю. Тобто в КПК України не вказано на обов'язок прокурора ініціативно перевіряти такі постанови слідчого, що суперечить повноваженням прокурора як процесуального керівника. Таку прогалину частково усуває Порядок організації діяльності прокурорів і слідчих органів прокуратури у кримінальному провадженні¹⁶, де в п. 3 розділу 4 вказано, що прокурор у кримінальному провадженні, здійснюючи процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, відповідно до вимог законодавства повинен, з-поміж іншого, перевіряти законність й обґрунтованість рішення про закриття кримінального провадження, зокрема й повноту проведення досудового розслідування, захист інтересів учасників кримінального провадження, вирішення питань про спеціальну конфіскацію, долю майна та документів, вилучених або наданих під час досудового розслідування, скасування обмежувальних заходів. Звертаємо увагу, що вказане положення зобов'язує здійснювати перевірку кожної постанови слідчого про закриття кримінального провадження, що фактично повертає нагляд прокурора за діяльністю слідчого на завершальному етапі досудового розслідування. Вважаємо, що ця обставина не обмежує процесуальну самостійність слідчого, проте краще гарантує те, що постановою про закриття кримінального провадження буде законною та обґрунтованою.

¹⁵ Хрущ (н 14) 155.

¹⁶ Про затвердження порядку організації діяльності прокурорів і слідчих органів прокуратури у кримінальному провадженні: наказ Генеральної прокуратури України від 28 березня 2019 р. № 51 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0363-19>> (дата звернення: 11.02.2020).

Аналізуючи повноваження прокурора в частині закриття кримінального провадження, не можна оминати увагою зміни до КПК України, а саме доповнення ч. 1 ст. 284 п. 3¹⁷:

<...> не встановлено особу, яка вчинила кримінальне правопорушення, у разі закінчення строків давності притягнення до кримінальної відповідальності, крім випадків вчинення особливо тяжкого злочину проти життя чи здоров'я особи або злочину, за який згідно із законом може бути призначено покарання у виді довічного позбавлення волі. Учасники кримінального провадження мають право заявляти клопотання прокурору про закриття кримінального провадження за наявності передбачених цим пунктом підстав¹⁷.

Очевидно, що ця зміна фактично дублює положення ст. 7¹ КПК України 1960 р., в якому кримінальна справа у зв'язку з закінченням строків давності закривалася судом. Загалом можна позитивно оцінити таку зміну в КПК України, адже ще з 2012 р. у практиків виникало безліч проблем із кримінальними провадженнями, в яких закінчилися строки давності притягнення до кримінальної відповідальності, а жодній особі так і не було повідомлено про підозру.

Однак залишається незрозумілою позиція, як слушно зазначалося і раніше, щодо таких питань: 1) як буде співвідноситись це положення із положеннями ч. 1 цієї ж статті, яке передбачає: слідчий, прокурор зобов'язані закрити кримінальне провадження також у разі, коли строк досудового розслідування, визначений ст. 219 цього Кодексу, закінчився та жодній особі не було повідомлено про підозру; 2) з яким процесуальним рішенням прокурор має звернутися до суду, якщо не встановлено особу, яка вчинила кримінальне правопорушення, у разі закінчення строків давності притягнення до кримінальної відповідальності, крім випадків вчинення особливо тяжкого злочину проти життя чи здоров'я особи або злочину, за який згідно з законом може бути призначено покарання у виді довічного позбавлення волі? 3) яка доля кримінальних проваджень, якщо не встановлено особу, яка вчинила кримінальне правопорушення, у разі закінчення строків давності притягнення до кримінальної відповідальності, у випадках вчинення особливо тяжкого злочину проти життя чи здоров'я особи або злочину, за який згідно з законом може бути призначено покарання у виді довічного позбавлення волі?¹⁸

Існують недоліки кримінального процесуального закону і в частині визначення суб'єкта складання обвинувального акта. Так, відповідно

¹⁷ Кримінальний процесуальний кодекс України (н 1).

¹⁸ І Глюк та Д. Пономаренко, 'Прогнозовані проблеми застосування законодавства про кримінальні проступки' (2019) 3 Бюлетень ААУ 10.

до ч. 1 ст. 291 КПК України обвинувальний акт складається слідчим, після чого затверджується прокурором. Обвинувальний акт може бути складений прокурором, зокрема, якщо він не погодиться з обвинувальним актом, що був складений слідчим. Однак на практиці виникають ситуації, за яких слідчі відмовляються від складання обвинувального акта. Тому обов'язково необхідно встановити, в яких випадках прокурор має право самостійно скласти обвинувальний акт.

Якщо виходити виключно зі змісту ч. 1 ст. 291 КПК України, то можна зробити передчасний висновок про те, що прокурор має право самостійно скласти обвинувальний акт лише в тих випадках, коли він не погоджується з обвинувальним актом, складеним слідчим. Проте таке тлумачення ч. 1 ст. 291 КПК України необґрунтовано обмежує повноваження прокурора як процесуального керівника на стадії досудового розслідування. Нам вбачається більш логічним висновок О. Капліної, яка зазначає, що слово “зокрема”, яке використовується законодавцем у цьому випадку, не має значення обов'язкової вичерпності переліку:

<...> Можливість складання прокурором обвинувального акта не обмежується тільки випадком, якщо він не погодиться з обвинувальним актом, який був складений слідчим. На нашу думку, прокурор може його скласти самостійно і у разі, якщо він вважатиме це за потрібне, адже саме з моментом складання обвинувального акта прокурором або його затвердження законодавець пов'язує виникнення публічного обвинувачення, яке має підтримуватися прокурором в судовому провадженні¹⁹.

Положення ст. 291 КПК України чітко не вказують на можливість (або неможливість) слідчого відмовитися від складання обвинувального акта після відкриття матеріалів досудового розслідування. Поряд із цим аналіз ч. 1 ст. 291 КПК України дає змогу зробити висновок, що обвинувальний акт складається слідчим, але може бути складений прокурором, зокрема, якщо він не погодиться з обвинувальним актом, що був складений слідчим. Таким чином, законодавець надає можливість уповноваженим особам самостійно обирати власну поведінку в частині складання обвинувального акта: він може бути складений або слідчим, або прокурором. При цьому слово “зокрема” вказує лише на приклад ситуації, за якої прокурор може самостійно скласти обвинувальний акт “зокрема, якщо він не погодиться з обвинувальним актом, що був складений слід-

¹⁹ О Капліна, ‘Проблеми визначення компетенції слідчого та прокурора на етапі закінчення досудового розслідування’ (2018) 8 Право України 72.

чим”. Тобто КПК України не містить вичерпного переліку випадків, за яких обвинувальний акт може бути складений не слідчим, а прокурором.

Водночас згідно з частинами 1 та 2 ст. 283 КПК України обвинувальний акт у будь-якому разі повинен бути складений у максимально короткий строк. Відповідно, зволікання зі складанням обвинувального акта суттєво порушує права учасників кримінального провадження (передусім підозрюваного), що суперечить положенням ст. 3 КПК України, де зазначено, що до завдань кримінального провадження також відноситься забезпечення швидкого розслідування. Тож, нескладення обвинувального акта може бути розцінено як порушення засади розумних строків, що передбачена ст. 28 КПК України, відповідно до якої під час кримінального провадження кожна процесуальна дія або процесуальне рішення повинні бути виконані або прийняті в розумні строки. При цьому у ч. 2 ст. 28 КПК України чітко зазначено, що проведення досудового розслідування у розумні строки забезпечує прокурор або слідчий суддя (у частині строків розгляду питань, віднесених до його компетенції).

Відповідно, недотримання принципу розумних строків (зокрема й у зв'язку зі зволіканням при складанні обвинувального акта) може бути розцінено як істотне порушення прав підозрюваного, на що неодноразово наголошував Європейський суд з прав людини (рішення “Муравська проти України”, “Яса проти Туреччини”, “Чакічі проти Туреччини” та ін.).

Таким чином, після відкриття матеріалів кримінального провадження стороні захисту слідчий має право не складати обвинувальний акт, якщо у нього недостатньо доказів для цього. Імперативний припис щодо складання обвинувального акта слідчим після відкриття матеріалів кримінального провадження за відсутності підстав для закриття провадження прямо у КПК України не сформульований, проте впливає із положень ст. 283 КПК України, але стосується не тільки слідчого, а й прокурора, а також ситуацій, коли, крім відсутності підстав для закриття кримінального провадження, відсутні й підстави для звернення до суду з клопотанням про звільнення особи від кримінальної відповідальності, клопотанням про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру.

Пункт 4 ч. 2 ст. 36 КПК України передбачає, що прокурор має право доручати слідчому, органу досудового розслідування проведення у встановлений прокурором 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, визначено-

му КПК України. Таким чином, вказане положення не містить чіткого посилання на те, чи має право прокурор надавати слідчому вказівки з метою забезпечення розумних строків у кримінальному провадженні. Водночас законодавець зазначає, що доручення та вказівки можуть стосуватися не лише слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій, а й інших процесуальних дій.

У чинному кримінальному процесуальному законодавстві України відсутнє визначення такої правової категорії, як “процесуальні дії”. При цьому відповідно до п. 10 ч. 1 ст. 3 КПК України кримінальне провадження – досудове розслідування і судове провадження, процесуальні дії у зв’язку з вчиненням діяння, передбаченого законом України про кримінальну відповідальність. Тобто законодавець таким визначенням встановлює, що кримінальне провадження відбувається шляхом реалізації процесуальних дій, при цьому не надаючи будь-якого роз’яснення.

Відповідно до ч. 4 ст. 110 КПК України обвинувальний акт є процесуальним рішенням, яким прокурор висуває обвинувачення у вчиненні кримінального правопорушення і яким завершується досудове розслідування. Тобто з урахуванням того, що обвинувальний акт є процесуальним рішенням, можна зробити висновок, що процес прийняття обвинувального акта (процес складання та затвердження) може відбуватися лише шляхом реалізації відповідної процесуальної дії.

Формулюючи повноваження прокурора, законодавець розмежовує “процесуальні дії” та “прийняття процесуальних рішень”, зокрема, у пунктах 4, 5, 9 ст. 36 КПК України (хоча прийняття процесуального рішення є різновидом процесуальних дій, проте кримінальне процесуальне законодавство не передбачає правил щодо фіксування таких дій, а їх завершальним етапом є процесуальне рішення). Тому, здійснюючи тлумачення положень пунктів 4, 5, 9 ст. 36 КПК України у системному зв’язку зі ст. 19 Конституції України, відповідно до якої органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов’язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, можна зробити висновок, що ст. 36 КПК України прямо не наділяє прокурора повноваженнями давати вказівки щодо прийняття процесуальних рішень.

При цьому в ч. 1 ст. 290 КПК України чітко зазначено, що прокурор має право надавати доручення слідчому про відкриття матеріалів досудового розслідування після його завершення. Тому в цьому випадку, з метою уникнення негативних наслідків відмови слідчого від окремого доручення прокурора про складання обвинувального акта, прокурор

може одночасно в одному документі доручити слідчому відкрити матеріали досудового розслідування. Вважаємо, що таке доручення цілком відповідає положенням КПК України та не дозволить слідчому відмовитися від виконання своїх обов'язків.

Висновки. Аналіз чинного кримінального процесуального законодавства дає змогу зробити висновок про наявність низки недоліків у ньому: 1) досі відсутня чітка норма КПК України, яка встановлювала б чіткий кінець досудового розслідування. Відповідно, нині залишаються проблеми з визначенням часових меж досудового розслідування, особливо при поверненні обвинувального акта прокурору для усунення недоліків; 2) загалом можна позитивно оцінити зміни, які внесені Законом України від 4 жовтня 2019 р. № 187-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення окремих положень кримінального процесуального законодавства»²⁰. Водночас ці зміни з огляду на низку невирішених питань можуть викликати проблеми в їхньому застосуванні; 3) чинний КПК України містить лише норми загального характеру при уточненні повноважень прокурора під час закінчення досудового розслідування, що стосується і складання та направлення обвинувального акта до суду прокурором в аспекті співвідношення його повноважень із повноваженнями слідчого. КПК України не містить імперативної вказівки на право прокурора доручити слідчому складати обвинувальний акт, що стає причиною неоднакового застосування норм КПК України на практиці. КПК України потребує подальшого вдосконалення відповідних положень у частині визначення процесуального статусу прокурора при закінченні досудового розслідування.

REFERENCES

Bibliography

Authored books

1. Grigor'ev V i Pobedkin A i Jashin V, *Ugolovnyj process: uchebnyk [Criminal Process: Textbook]* (Jeksno 2005) (in Russian).
2. Torbas O, *Formy zakinchennia dosudovoho rozsliduvannia za Kryminalnym protsesualnym kodeksom Ukrainy: monohrafiia [Forms of Ending a Pre-Trial Investigation Under the Criminal Procedure Code of Ukraine: Monograph]* (Yurydychna literatura 2015) (in Ukrainian).

Edited books

3. Alenin Yu (zah red), *Kryminalno-protseualne pravo Ukrainy: pidruchnyk [Criminal Procedure Law of Ukraine: Textbook]* (Odiscei 2009) (in Ukrainian).

²⁰ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення окремих положень кримінального процесуального законодавства: Закон України від 4 жовтня 2019 р. № 187-IX <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/187-IX>> (дата звернення: 21.01.2020).

Ірина Гловіук, Олександр Торбас

4. Tatsii V ta inshi (red), *Kryminalnyi protses: pidruchnyk [Criminal Process: Textbook]* (Pravo 2013) (in Ukrainian).

Journal articles

5. Hlobenko H, 'Okremi pytannia protsesualnogo poriadku zakinchennia dosudovoho rozsliduvannia' ['Some Issues of Procedure for Completing a Pre-Trial Investigation'] (2016) 4 *Pravo i Bezpeka* 60–4 (in Ukrainian).
6. Hloviuk I and Ponomarenko D, 'Prohnozovani problemy zastosuvannia zakonodavstva pro kryminalni prostupky' ['Predicted Problems of Applying the Law on Criminal Offenses'] (2019) *Biuletyn AAU* 10–2 (in Ukrainian).
7. Kaplina O, 'Problemy vyznachennia kompetentsii slidchoho ta prokurora na etapi zakinchennia dosudovoho rozsliduvannia' ['Problems of Determining the Competence of the Investigator and the Prosecutor at the Stage of Completion Pre-Trial Investigation'] (2018) 8 *Pravo Ukrainy* 72–84 (in Ukrainian).
8. Khrushch O, 'Protseualna diialnist prokurora pid chas zakryttia kryminalnogo provadzhennia' ['Prosecutor's Activity During Closing of Criminal Proceedings'] (2017) 3 *Naukovyi chasopys Natsionalnoi akademii prokuratury Ukrainy* 155–63 (in Ukrainian).
9. Maihur M, 'Obvynuvalnyi vysnovok: teoretychni ta praktychni pytannia' ['Indictment: Theoretical and Practical Issues'] (2011) 1 *Visnyk Akademii advokatury Ukrainy* 113–9 (in Ukrainian).
10. Sysoienko H, 'Zakinchennia dosudovoho rozsliduvannia' ['End of Pre-Trial Investigation'] (2015) 12 *Visnyk Akademii advokatury Ukrainy* 145–53 (in Ukrainian).

Websites, blogs

11. Ivanets A, "The show must go on", abo chomu zakinchennia dosudovoho rozsliduvannia ne zavzhdy ye ostatochnym' (2019) ["The Show Must Go On", or Why the Conclusion of a Pre-Trial Investigation is not Always Final] (*Yurydychna hazeta*) <<http://yur-gazeta.com/publications/practice/kryminalne-pravo-ta-proces/the-show-must-go-on-abo-chomu-zakinchennia-dosudovogo-rozsliduvannia-ne-zavzhdi-e-ostatochnim.html>> (accessed: 11.02.2020).
12. Borys S, 'Vstanovlennia slidchym suddeiu strokiv dlia zavershennia dosudovoho rozsliduvannia – neprypustyme vtruchannia?' ['Setting a time limit for completing a Pre-Trial Investigation by Investigating Judge – Unacceptable Interference?'] (*Zakon i Biznes*) <https://zib.com.ua/ua/136423-vstanovlennia_slidchim_suddeyu_strokov_dlia_zavershennia_dos.html> (accessed: 11.02.2020).
13. Ponomarenko D, 'Povernennia obvynuvalnogo akta. Pidstavy ta protsesualne znachennia' ['Return of Indictment. Grounds and Procedural Value'] (*Liga.Blog*, 10.03.2016) <<https://blog.liga.net/user/ponomarenko/article/21285>> (accessed: 11.02.2020).

Iryna Hloviuk
Oleksandr Torbas

PUBLIC PROSECUTOR IN THE SYSTEM OF OFFICIALS AUTHORIZED
TO COMPLETE PRE-TRIAL INVESTIGATION

ABSTRACT. The current Criminal Procedural Code of Ukraine (CPC of Ukraine) provides that the tasks of criminal proceedings should be implemented only via active

behavior of participants in the criminal proceedings. Such active behavior is primarily expected from authorized participants to criminal procedural relations, including public prosecutor. However, with the aim of exercising respective powers, public prosecutor may only do what is expressly provided for in the law of criminal procedure. Thus, the legislator has an important duty to clearly prescribe all possible procedures throughout the entire criminal process. However, practice shows that there is no common interpretation of some provisions of CPC of Ukraine among scholars and practitioners, and this makes the process of law application more complicated. And last but not least, this heterogeneity of CPC of Ukraine application is linked to the process of completion of pre-trial investigation.

The purpose of the article is to determine the legal status of public prosecutor at the end of pre-trial investigation, at the same time highlighting the shortcomings of current criminal procedure legislation and proposing amendments to the relevant provisions of CPC of Ukraine.

The study of article 291 of CPC of Ukraine with regard to instructions for making an indictment has established that the legislator empowers authorized persons at own discretion to choose their behavior with regard to making an indictment: it can be made either by investigator or by public prosecutor. In this case, the word “particularly” refers merely to an example of a situation in which public prosecutor can independently make an indictment. In other words, CPC of Ukraine does not contain an exhaustive list of cases where an indictment may be made by public prosecutor and not by investigator.

The author has established that an indictment is a procedural decision and, therefore, the process of making an indictment (the process of its drafting and approval) can only occur via implementation of a relevant procedural action. At the same time, when formulating the powers of public prosecutor, the legislator distinguishes between “procedural actions” and “making of procedural decisions”.

Based on the interpretation of provisions of clauses 4, 5, 9 of article 36 of CPC of Ukraine in the system connection with article 19 of the Constitution of Ukraine which provides that public authorities and local self-government bodies, and their officials should act only on the bases, within the scope of powers and in the manner provided for by the Constitution and laws of Ukraine, the author comes to the conclusion that article 36 of CPC of Ukraine does not directly empower public prosecutor to give instructions in respect of making procedural decisions.

KEYWORDS: public prosecutor; completion of pre-trial investigation; indictment; authorization; instruction.