

УДК 343.163(477)

І. І. Гафич,
аспірант кафедри організації судових
та правоохоронних органів
Національного юридичного
університету імені Ярослава Мудрого

ПРОБЛЕМИ КОНТРОЛЮ ЗА РІШЕННЯМИ ПРОКУРОРА ПРО ЗАКРИТТЯ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ

Наукову статтю присвячено дослідженню контролю за законністю рішень прокурора про закриття кримінальних проваджень. Виокремлено і проаналізовано відомчий та судовий контроль за рішеннями прокурора про закриття кримінальних проваджень. Сформульовано пропозиції щодо удосконалення нормативної регламентації контролю за законністю рішень прокурора про закриття кримінальних проваджень.

***Ключові слова:** прокурор, кримінальне провадження, закриття кримінальних проваджень, судовий контроль, відомчий контроль.*

Актуальність теми дослідження. В структурі прокурорської діяльності з організації і процесуального керівництва досудовим розслідуванням значне місце займає участь прокурора у вирішенні питань про закриття кримінальних проваджень. На прокурора покладається забезпечення законності й обґрунтованості рішення про закриття кримінального провадження, а в окремих випадках прийняття таких рішень залежить виключно від прокурора. Разом з тим, належне виконання прокурорами цих завдань потребує наявності дієвої системи контролю за діяльністю прокурорів у цій сфері. З огляду на це заслуговують уваги проблеми забезпечення належного контролю за рішеннями прокурора поро закриття кримінальних проваджень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання прокурорського нагляду за законністю закриття кримінальних проваджень досліджувалося такими вітчизняними ученими, як Ю. М. Грошевий, В. С. Зеленецький, О. В. Капліна, П. М. Каркач, А. В. Лапкін, А. М. Миронов, О. О. Торбас та ін. Разом із тим у працях цих та інших дослідників не було приділено належної

уваги проблемам контролю за рішеннями прокурора про закриття кримінальних проваджень.

Мета і завдання дослідження. Метою наукової статті є формулювання теоретичної моделі контролю за рішеннями прокурора про закриття кримінальних проваджень та вироблення пропозицій щодо удосконалення його нормативного врегулювання.

Виклад основного матеріалу дослідження. Як зауважує П. М. Каркач, значний обсяг роботи в діяльності прокурора становить нагляд за законністю й обґрунтованістю закриття кримінального провадження¹. Це зумовлено тим, що згідно із положеннями ст. 284 КПК України, суб'єктами прийняття рішення про закриття кримінального провадження на стадії досудового розслідування є слідчий та прокурор. Відповідно до ч. 4 цієї статті, слідчий приймає постанову про закриття кримінального провадження з підстав, передбачених пунктами 1, 2, 4, 9, 9-1 ч. 1 ст. 284 КПК України, якщо в цьому кримінальному провадженні жодній особі не повідомлялося про підозру. Копія постанови слідчого про закриття кримінального провадження надсилається прокурору, який протягом двадцяти днів з моменту її отримання має право її скасувати у зв'язку з незаконністю чи необґрунтованістю. Постанова слідчого про закриття кримінального провадження також може бути скасована прокурором за скаргою заявника, потерпілого, якщо така скарга подана протягом десяти днів з моменту отримання заявником, потерпілим копії постанови.

З приводу наведених законодавчих положень у науковій юридичній літературі зазначається, що прокурорський нагляд слугує важливим засобом забезпечення законності при закінченні досудового розслідування у формі закриття кримінального провадження. Прокурор наглядає за законністю рішень слідчого про закриття кримінального провадження шляхом перевірки відповідних постанов, проведення якої є службовим обов'язком прокурора-

¹ Каркач П. М. Організація роботи районної, міської прокуратури: наук.-практ. посіб. Харків: Право, 2013. С. 142.

процесуального керівника досудового розслідування². Крім того, згідно з абз. 3 ч. 4 ст. 284 КПК України, прокурор приймає постанову про закриття кримінального провадження щодо підозрюваного з підстав, передбачених ч. 1 цієї статті. Таким чином, виключно прокурор є суб'єктом закриття кримінального провадження щодо підозрюваного. При цьому, на думку дослідників, компетенція прокурора у вирішенні цього питання є більш широкою, аніж слідчого, оскільки прокурор приймає рішення про закриття кримінального провадження щодо підозрюваного з усіх підстав для цього, що передбачені ч. 1 ст. 284 КПК України³.

Отже, прокурор бере пряму або опосередковану участь у кожному випадку прийняття рішення про закриття кримінального провадження на стадії досудового розслідування. В одних випадках він перевіряє процесуальне рішення слідчого з цього питання, а в інших – самостійно приймає рішення про закриття кримінального провадження. Це визначає виключну роль прокурора у вирішенні питань про закриття кримінальних проваджень у досудовому розслідуванні.

Зважаючи на такі широкі повноваження, які ставлять прийняття рішень про закриття кримінальних проваджень у залежність від процесуальної позиції прокурора, рішення останнього у цій сфері також повинні підлягати контролю. Попри те, що ст. 284 КПК України не передбачає такого контролю, можна виділити два його різновиди: відомчий контроль в порядку підпорядкованості та судовий контроль з боку слідчого судді.

Відносно відомчого контролю за законністю відповідних рішень прокурора у науковій юридичній літературі слушно звертається увага на те, що у нормах ст. 284 КПК України не передбачено можливості скасування постанови прокурора про закриття кримінального провадження в порядку підпо-

² Миронов А. М. Прокурорський нагляд за законністю закриття кримінального провадження. *Право і суспільство*. 2016. № 1 (2). С. 163.

³ Лапкін А. В. Прокурорський нагляд за законністю закриття кримінальних проваджень. *Прокуратура України в умовах європейської інтеграції*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (19 травня 2016 р.). Київ: Національна академія прокуратури України, 2016. С. 170.

рядкованості⁴. Водночас питання здійснення відомчого контролю за цими рішеннями вирішується ч. 6 ст. 36 КПК України, згідно з якою Генеральний прокурор, керівник регіональної прокуратури, керівник місцевої прокуратури, їх перші заступники та заступники при здійсненні нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування мають право скасовувати незаконні та необґрунтовані постанови прокурорів нижчого рівня у межах строків досудового розслідування, передбачених ст. 219 КПК України. Про скасування таких постанов повідомляється прокурор, який здійснює нагляд за додержанням законів під час проведення відповідного досудового розслідування.

Вбачається, що застосування даної норми має кілька проблем. Передусім, вказана норма не передбачає механізму перевірки прокурорами вищого рівня законності й обґрунтованості постанов прокурорів нижчого рівня про закриття кримінального провадження. Не передбачає надіслання їх копій прокурорам вищого рівня й ст. 284 КПК України. Варто звернути увагу на те, що подібні правила закріплені на відомчому рівні – у актах Генерального прокурора. Так, згідно із п. 3.1 Наказу Генерального прокурора «Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні» № 4гн від 19 грудня 2012 р., контроль за якістю здійснення процесуального керівництва на стадії досудового розслідування необхідно здійснювати керівникам органів прокуратури та галузевих підрозділів апаратів прокуратур усіх рівнів, які за розподілом обов'язків відповідають за відповідну ділянку роботи. Пункт 7.1 цього Наказу встановлює обов'язок прокурорів при прийнятті рішення про закриття кримінального провадження, у якому особі повідомлено про підозру, упродовж п'яти днів направляти його керівнику органу прокура-

⁴ Неділько В. Повноваження прокурора під час закриття кримінального провадження. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2013. № 2. С. 62.

тури вищого рівня з мотивованим висновком⁵. Разом з тим на відомчому рівні не закріплено обов'язку перевірки таких постанов прокурором вищого рівня та її наслідків. З огляду на це, вважаємо за доцільне доповнити передбачений у абз. 2 ч. 6 ст. 284 КПК України перелік осіб, яким надсилається копія постанови прокурора про закриття кримінального провадження, вказівкою на прокурора вищого рівня.

По-друге, вказівка закону на «межі строків досудового розслідування» не має чіткої сфери у випадку, коли досудове розслідування закінчене, а отже, про його строки вести мову не можна. Як зауважують фахівці, право скасувати незаконну та необґрунтовану постанову прокурора про закриття кримінального провадження не входить у строки досудового розслідування, адже вже знаходиться поза його межами. Така ситуація свідчить про відсутність юридичних механізмів щодо перевірки та скасування незаконних та необґрунтованих постанов прокурора про закриття кримінального провадження⁶. З таким категоричним формулюванням ми не можемо погодитися, адже формальне закінчення досудового розслідування не позбавляє прокурора вищого рівня права і обов'язку оцінювати законність рішення прокурора нижчого рівня про закриття кримінального провадження. Для конкретизації цього питання видається за доцільне або передбачити у ч. 6 ст. 284 КПК України повноваження прокурора вищого рівня протягом двадцяти днів з моменту отримання копії постанови прокурора нижчого рівня скасувати її у зв'язку з незаконністю чи необґрунтованістю (ця норма вважатиметься спеціальною відносно ч. 6 ст. 36 КПК України, тому підлягатиме застосуванню), або включити з ч. 6 ст. 36 КПК України словосполучення «у межах строків досудового розслідування». Таким чином буде усунуто формальне обмеження на скасування постанов прокурора про закриття кримінального провадження

⁵ Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні: наказ Генерального прокурора України № 4гн від 19 грудня 2012 р. URL: http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=res&id=94102 (дата звернення: 8.11.2018).

⁶ Хрущ О. Процесуальна діяльність прокурора під час закриття кримінального провадження. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2017. № 3(15). С. 159.

прокурорами вищого рівня і останні зможуть використовувати надані їм повноваження навіть після закінчення досудового розслідування.

По-третє, як слушно зауважує Н. В. Марчук, наведений у ч. 6 ст. 36 КПК України підхід загалом не розв'язує проблеми визначення вищестоящого прокурора, яка зберігається у випадках, коли йдеться про розмежування процесуальної компетенції між керівниками прокуратур різних рівнів, коли кримінальне провадження здійснюється в межах територіальної юрисдикції різних прокуратур та в деяких інших випадках⁷. На наш погляд, у подібних колізійних ситуаціях (коли, приміром, процесуальне керівництво у кримінальному провадженні здійснюється групою прокурорів, члени якої є прокурорами різних прокуратур) правом скасовувати прийняті прокурором незаконну постанову про закриття кримінального провадження повинен наділятися прокурор вищого рівня відносно всіх членів групи, тобто керівник регіональної прокуратури, його перший заступник або заступник.

По-четверте, ст. 284 КПК України не передбачає можливості зацікавлених учасників кримінального провадження оскаржити постанову прокурора про закриття кримінального провадження до прокурора вищого рівня. Ця прогалина проявляється особливо виразно на тлі того, що абз. 2 ч. 6 ст. 284 КПК України закріплює, що копія постанови прокурора про закриття кримінального провадження та/або провадження щодо юридичної особи надсилається заявнику, потерпілому, його представнику, підозрюваному, захиснику, представнику юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження. Отже виявляється, що направлення вказаним особам копії відповідної постанови є суто інформативним і не передбачає можливості їх реагування на вказане рішення шляхом його оскарження у порядку відомчого контролю. На наш погляд, це не відповідає завданню захисту прав та законних інтересів учасників кримінального провадження. Зважаючи на це, пропонуємо закріпити у абз. 2

⁷ Марчук Н. Щодо визначення поняття «прокурор» в кримінальному провадженні. *Вісник прокуратури*. 2012. № 8. С. 9.

ч. 6 ст. 284 КПК України можливість скасування постанови прокурора про закриття кримінального провадження прокурором вищого рівня за скаргою заявника, потерпілого, його представника, підозрюваного, захисника, представника юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження.

Розглядаючи судовий контроль за рішеннями прокурора про закриття кримінальних проваджень, варто звернути увагу на те, що в оцінках деяких дослідників судовий контроль є найбільш дієвою формою контролю по відношенню до рішення про закриття кримінального провадження⁸.

Судовий контроль за законністю й обґрунтованістю рішень щодо закриття кримінального провадження на стадії досудового розслідування забезпечує слідчий суддя, який згідно із п. 18 ст. 3 КПК України є суддею суду першої інстанції, до повноважень якого належить здійснення судового контролю за дотриманням прав, свобод та інтересів осіб у кримінальному провадженні. Науковці визначають слідчого суддю як суб'єкта кримінального процесу, який забезпечує законність обмеження конституційних прав громадян під час досудового слідства⁹, хоча до сфери його повноважень входить також розгляд скарг на рішення, дії і бездіяльність органів досудового розслідування та прокурора. До таких рішень, зокрема, належить і закриття кримінального провадження.

Варто звернути увагу на те, що слідчі судді забезпечують контроль як щодо рішень прокурорів про закриття кримінальних проваджень, так і за рішеннями слідчого з цих питань, виступаючи щодо останніх наступним (після прокурорського нагляду) засобом контролю. Адже слідчі судді мають повноваження скасовувати ті рішення слідчих про закриття кримінальних прова-

⁸ Ляш А. О., Благодир С. М. Процесуальний порядок закриття кримінального провадження під час досудового розслідування. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького*. 2013. № 7. С. 226.

⁹ Скрипіна Ю. В. Слідчий суддя як гарант захисту конституційних прав і свобод громадян. *Право обвинуваченого на кваліфікований захист та його забезпечення: матеріали міжнар. наук.-практ. семінару*, 1–2 груд. 2005 р., м. Харків. Харків; Київ: ЦНТ «Гопак», 2006. С. 205.

джен, відносно законності й обґрунтованості яких у прокурорів не виникли сумніви.

Згідно із ч. 1 ст. 303 КПК України, на досудовому розслідуванні можуть бути оскаржені, зокрема: рішення слідчого про закриття кримінального провадження – заявником, потерпілим, його представником чи законним представником (п. 3); рішення прокурора про закриття кримінального провадження та/або провадження щодо юридичної особи – заявником, потерпілим, його представником чи законним представником, підозрюваним, його захисником чи законним представником, представником юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження (п. 4). Таким чином, закон передбачає оскарження заінтересованими учасниками кримінального провадження відповідних рішень слідчого та прокурора, що відрізняється за суб'єктами, які мають право на оскарження (щодо рішення прокурора про закриття кримінального провадження їх склад є ширшим, що зумовлено тим, що прокурором кримінальне провадження закривається щодо підозрюваного).

Як зауважують фахівці, при надходженні скарги слідчий суддя повинен перевірити: чи підлягає оскарженню рішення, дія чи бездіяльність; чи підлягає скарга розгляду в суді, до якого її подано; чи належний суб'єкт подання скарги; чи дотримано строк подання скарги¹⁰. Щодо останньої вимоги слід враховувати, що скарги на відповідні рішення слідчого чи прокурора можуть бути подані особою протягом десяти днів з дня отримання особою копії постанови про закриття кримінального провадження (ч. 1 ст. 304 КПК України). У разі, коли скарга подана після закінчення вказаного строку, вона повертається особі, яка її подала, крім випадків, коли така особа порушує питання про поновлення цього строку і слідчий суддя за заявою особи знайде підстави для його поновлення (п. 3 ч. 2 ст. 304 КПК України). Такі скарги, згідно із

¹⁰ Пшенічко С. О. Рішення слідчого судді, що приймаються при надходженні скарги на рішення, дії чи бездіяльність слідчого чи прокурора. *Теоретичні та практичні проблеми забезпечення сталого розвитку державності та права*: матер. Міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 15-річчю Нац. ун-ту «Одес. юрид. акад.» та 165-річчю Одес. шк. права, 30 лист. 2012 р.; відпов. за вип. В. М. Дрьомін. Одеса: Фенікс, 2012. Т. 2. С. 343.

ч. 2 ст. 306 КПК України, розглядаються не пізніше п'яти днів з моменту надходження скарги.

Виходячи із положень ст. 305 КПК України, подання скарги на постанову про закриття кримінального провадження не зупиняє виконання відповідного рішення слідчого, прокурора. Характерно, що в даному випадку, на відміну від оскарження інших процесуальних рішень, слідчому та прокуророві не надається права самостійно скасувати свої рішення про закриття кримінального провадження, яке оскаржується, що тягне за собою закриття провадження за скаргою. На наш погляд, це не дозволяє прокурорам оперативно виправляти власні помилкові рішення про закриття кримінального провадження, тому відповідне право має бути передбачене і стосовно рішень прокурорів про закриття кримінального провадження.

Разом з тим, прокурор може самостійно скасувати рішення слідчого про закриття кримінального провадження і оскаржується в порядку, передбаченому ч. 6 ст. 284 КПК України, що тягне за собою закриття провадження за скаргою. Однак при цьому певну невизначеність створює посилення на оскарження такого рішення в порядку ч. 6 ст. 284 КПК України, оскільки воно за логікою даної статті стосується оскарження постанови слідчого про закриття кримінального провадження до прокурора. Тож таке формулювання допускає висновок, що прокурор може скористатися вказаним повноваженням лише у випадку, коли скарга на постанову слідчого подана одночасно до нього й до слідчого судді. На наш погляд, це створює формальні перешкоди у застосуванні повноважень прокурора щодо забезпечення законності закриття кримінального провадження, тож його право скасовувати відповідні постанови не повинно залежати від наявності скарги заінтересованої особи.

За результатами розгляду скарги на постанову слідчого, прокурора про закриття кримінального провадження, згідно із ст. 307 КПК України, слідчий суддя постановляє ухвалу про: 1) скасування рішення слідчого чи прокурора про закриття кримінального провадження; 2) відмову у задоволенні скарги.

При цьому, на відміну від ухвал слідчого судді за результатами розгляду скарг на інші рішення, дію чи бездіяльність слідчого чи прокурора, які не підлягають оскарженню, ухвала про відмову у задоволенні скарги на постанову про закриття кримінального провадження може бути оскаржена в апеляційному порядку (ч. 2 ст. 309 КПК України).

Отже, заінтересована особа сама визначає, в якому порядку оскаржувати постанову про закриття кримінального провадження, винесену слідчим: до прокурора або до слідчого судді. У цьому відношенні вважаємо справедливим погляди учених, що судовий контроль на досудовому слідстві не замінює прокурорський нагляд, а доповнює його як додаткова гарантія прав і законних інтересів людини, яка потрапила в орбіту кримінального процесу¹¹. Натомість постанови прокурора про закриття кримінального провадження на сьогодні можуть бути оскаржені лише до слідчого судді. Слід погодитися із вченими, які вважають такий порядок інструментально неефективним, оскільки усунення встановлених слідчим суддею порушень все одно вимагатиме наступного звернення до прокурора, в межах компетенції якого це знаходиться¹². Крім того, в такому обмеженні ми вбачаємо неповноту законодавчих гарантій забезпечення прав відповідних учасників процесу, тож їм повинна бути надана можливість оскаржувати такі постанови також до прокурорів вищого рівня.

Висновки. З огляду на викладене, ч. 6 ст. 284 КПК України доцільно доповнити положеннями, згідно з якими: «Прокурор вищого рівня протягом двадцяти днів з моменту отримання копії постанови прокурора про закриття кримінального провадження має право її скасувати у зв'язку з незаконністю чи необґрунтованістю. Постанова прокурора про закриття кримінального провадження також може бути скасована прокурором вищого рівня за скар-

¹¹ Давиденко Л., Куц Л. Кримінальне переслідування як форма прокурорської діяльності у сфері протидії злочинності. *Вісник Академії прокуратури України*. 2007. № 1. С. 89.

¹² Лапкін А. В. Проблеми взаємодії прокурора і слідчого судді у кримінальному провадженні. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2013. Вип. 2(63). С. 263.

гою заявника, потерпілого, його представника чи законного представника, підозрюваного, його захисника чи законного представника, представника юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження, якщо така скарга подана протягом десяти днів з моменту отримання відповідними особами копії постанови, впродовж 20 днів з моменту отримання скарги». Абзац 1 ч. 2 ст. 305 КПК України необхідно доповнити вказівкою на п. 3 та п. 4 ч. 1 ст. 303 КПК України, передбачивши право прокурора самостійно скасувати рішення про закриття кримінального провадження.

Список використаних джерел

1. Давиденко Л., Куц Л. Кримінальне переслідування як форма прокурорської діяльності у сфері протидії злочинності *Вісник Академії прокуратури України*. 2007. № 1. С. 83–91.
2. Каркач П. М. Організація роботи районної, міської прокуратури: навч.-практ. посіб. Харків: Право, 2013. 336 с.
3. Лапкін А. В. Проблеми взаємодії прокурора і слідчого судді у кримінальному провадженні. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2013. Вип. 2(63). С. 255–265.
4. Лапкін А. В. Прокурорський нагляд за законністю закриття кримінальних проваджень. *Прокуратура України в умовах європейської інтеграції: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (19 травня 2016 р.)*. Київ: Нац. акад. прокуратури України, 2016. С. 169–171.
5. Ляш А. О., Благодир С. М. Процесуальний порядок закриття кримінального провадження під час досудового розслідування. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького*. – 2013. – № 7. – С. 223–228.
6. Марчук Н. Щодо визначення поняття «прокурор» в кримінальному провадженні. *Вісник прокуратури*. 2012. № 8. С. 3–10.
7. Миронов А. М. Прокурорський нагляд за законністю закриття кримінального провадження. *Право і суспільство*. 2016. № 1(2). С. 159–164.
8. Неділько В. Повноваження прокурора під час закриття кримінального провадження. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2013. № 2. С. 60–64.
9. Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні: наказ Генерального прокурора України № 4гн від 19 грудня 2012 р. URL: http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102 (дата звернення: 8.11.2018).

10. Пшенічко С. О. Рішення слідчого судді, що приймаються при надходженні скарги на рішення, дії чи бездіяльність слідчого чи прокурора. *Теоретичні та практичні проблеми забезпечення сталого розвитку державності та права*: матер. Міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 15-річчю Нац. ун-ту «Одес. юрид. акад.» та 165-річчю Одес. шк. права, 30 лист. 2012 р.; відпов. за вип. В. М. Дрьомін. Одеса: Фенікс, 2012. Т. 2. С. 343–345.

11. Скрипіна Ю. В. Слідчий суддя як гарант захисту конституційних прав і свобод громадян. *Право обвинуваченого на кваліфікований захист та його забезпечення*: матеріали міжнар. наук.-практ. семінару, 1–2 груд. 2005 р., м. Харків. Харків; Київ: ЦНТ «Гопак», 2006. С. 205–208.

12. Хрущ О. Процесуальна діяльність прокурора під час закриття кримінального провадження. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2017. № 3(15). С. 155–163.

Гафич И. И. Проблемы контроля за решениями прокурора о прекращении уголовного производства

Научная статья посвящена исследованию контроля за законностью решений прокурора о прекращении уголовных производств. Выделены и проанализированы ведомственный и судебный контроль за решениями прокурора о прекращении уголовных производств. Сформулированы предложения по совершенствованию нормативной регламентации контроля за законностью решений прокурора о прекращении уголовных производств.

Ключевые слова: прокурор, уголовное производство, прекращение уголовных производств, судебный контроль, ведомственный контроль.

Gafich I. I. Problems of control of decisions of the prosecutor on the termination of criminal proceedings

The scientific article is devoted to a research of control of legality of decisions of a prosecutor on termination of criminal proceedings. Departmental and judicial control of decisions of a prosecutor on termination of criminal proceedings are allocated and analyzed. Suggestions for improvement of a standard regulation of control of legality of decisions of a prosecutor on termination of criminal proceedings are formulated.

Key words: prosecutor, criminal proceedings, termination of criminal proceedings, judicial control, departmental control.