

ЛАПКІН А. В.,
асистент кафедри організації судових та правоохоронних органів
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого,
кандидат юридичних наук,
м. Харків, Україна

Прокурорський нагляд за законністю закриття кримінальних проваджень

Одним із найважливіших аспектів процесуального керівництва прокурором досудовим розслідуванням є забезпечення законності закриття кримінальних проваджень. Згідно зі статистичними даними у 2015 році було закрито 532 227 кримінальних проваджень, у тому числі за п. п. 1, 2, 4, 6 ч. 1 ст. 284 КПК України – 528 132. Відповідно до КПК України саме на прокурора покладено перевірку законності й обґрунтованості кожного рішення про закриття кримінального провадження, а у визначених випадках відповідне рішення має бути прийняте саме прокурором. За таких умов дослідження питань прокурорського нагляду за законністю закриття кримінальних проваджень набуває особливої актуальності.

Порівнюючи показники закритих кримінальних проваджень із загальною кількістю зареєстрованих за звітний період кримінальних проваджень (565 182), можна зробити висновок, що закривається переважна більшість кримінальних проваджень. Однак це не означає, що закривається понад 94% усіх кримінальних проваджень. Адже за той самий період прокурорами направлено до суду з обвинувальним актом 163 795 кримінальних проваджень, рішення не прийнято у 385 543 кримінальних провадженнях. Це пояснюється тим, що, по-перше, вказані цифри не відображають кількості кримінальних проваджень, що залишилися без рішення із попереднього періоду (на 1 січня 2015 року таких проваджень – 401 602). По-друге, на жаль, офіційна статистика не враховує кількості кримінальних проваджень, закритих щодо особи, та їх питомої ваги у загальній кількості рішень про закриття кримінальних проваджень, внаслідок чого рішення про закриття може кілька разів прийматися щодо одного і того самого кримінального провадження. Проте в будь-якому разі закриття кримінального провадження залишається найбільш поширеною формою закінчення досудового розслідування, що відповідним чином позначається на організації прокурорами процесуального керівництва досудовим розслідуванням.

На наш погляд, значна кількість закритих кримінальних проваджень зумовлена тією обставиною, що до Єдиного реєстру досудових розслідувань відомості про кримінальні правопорушення вносяться без належної перевірки і оцінки. Відповідно під час подальшого досудового розслідування встановлюється відсутність ознак кримінального правопорушення, що тягне за собою закриття кримінального провадження на підставі п.п. 1 або 2 ч. 1 ст. 284 КПК України, тобто за відсутністю події або складу кримінального правопорушення.

Зауважимо, що в сучасних умовах, коли законодавець відмовився від практики винесення постанов про відмову в порушенні кримінальної справи (як і про її порушення), аналогічну функцію виконують постанови про закриття кримінального про-

вадження. Тобто всі випадки, коли викладені у заявах і повідомленнях про кримінальні правопорушення відомості не підтверджуються безпосередньо після порушення кримінального провадження, і які в умовах дії КПК 1960 року стали б підставою для відмови в порушенні кримінальної справи, в сучасних умовах тягнуть за собою винесення постанов про закриття кримінального провадження.

Офіційна статистика не наводить кількості кримінальних проваджень, закритих на початковому етапі досудового розслідування, але можна припустити, що саме вони складають найбільшу питому вагу серед усього масиву рішень про закриття кримінального провадження, і, відповідно, у структурі прокурорського нагляду за законністю закриття кримінальних проваджень. Перевірка таких постанов додає навантаження прокурорам – процесуальним керівникам, однак запропонувати якийсь прийнятний вихід із цієї ситуації складно. З одного боку, таку ситуацію було б вирішити шляхом передбачення у ст. 214 КПК України можливості винесення постанов про відмову у початку досудового розслідування; проте з другого – такий варіант означав би повернення до моделі початку досудового розслідування, яка існувала до 2012 року; крім того, постанови про відмову у початку досудового розслідування також потрібно було б перевіряти прокуророві. Отже, за умови збереження існуючої моделі кількість постанов про закриття кримінального провадження залишатиметься значною, і забезпечення законності їх винесення найбільшою мірою залежатиме від удосконалення тактики та методики прокурорського нагляду.

Разом з тим ст. 284 КПК України передбачає двох суб'єктів прийняття рішення про закриття кримінального провадження: слідчого і прокурора. Компетенція прокурора у вирішенні цього питання є більш ширшою, ніж слідчого, який приймає постанову про закриття кримінального провадження з підстав, передбачених п.п. 1, 2, 4 ч. 1 ст. 284 КПК України, якщо в цьому кримінальному провадженні жодній особі не повідомлялося про підозру. Натомість відповідно до абзацу 3 ч. 3 ст. 284 КПК України прокурор приймає рішення про закриття кримінального провадження щодо підозрюваного з усіх підстав для цього, що визначені в ч. 1 ст. 284 КПК України. Однак зазначене законодавче формулювання призводить до деякої невизначеності у питанні щодо розмежування компетенції прокурора і слідчого стосовно закриття кримінального провадження. Вказівка на те, що прокурор приймає таке рішення «щодо підозрюваного» ставить питання про можливість прокурора закрити кримінальне провадження у випадках, коли у ньому жодній особі про підозру не повідомлялося.

Очевидно, що зазначене питання має бути вирішене на користь прокурора, який як процесуальний керівник досудовим розслідуванням, що спрямовує його хід і визначає судову перспективу, повинен бути наділений повноваженням закривати кримінальне провадження з будь-якої підстави для цього, визначеної законом, окрім тих випадків, коли це є виключною компетенцією суду. Це повинно бути чітко визначено у ст. 284 КПК України шляхом вказівки на те, що прокурор приймає постанову про закриття кримінального провадження з усіх підстав, передбачених ч. 1 ст. 284 КПК України, незалежно від того, чи повідомлялося у даному кримінальному провадженні особі про підозру.

Надання слідчому абсолютного права закривати кримінальне провадження може бути поставлене під сумнів в аспекті того, що закриття кримінального провадження є однією із форм закінчення досудового розслідування, тоді рішення щодо застосуван-

ня будь-якої із них згідно із ч. 2 ст. 283 КПК України приймає прокурор, оскільки саме він здійснює обвинувальну діяльність щодо підозрюваного (кримінального переслідування), в межах якого виключно прокурор може приймати рішення про початок, продовження або припинення кримінального переслідування. Це є одним із міжнародних стандартів прокурорської діяльності, зокрема відповідно до п. 2 Рекомендації № R (2000) 19 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи про роль державного обвинувачення в системі кримінального правосуддя від 6 жовтня 2000 року, в усіх системах прокурори вирішують питання про порушення або продовження кримінального переслідування. Таким чином і таке важливе рішення, як закриття кримінального провадження, теж повинно бути покладено виключно на прокурора.

Проте з точки зору доцільності це значно перевантажує прокурорів – процесуальних керівників, які фізично не в змозі самостійно закривати сотні тисяч кримінальних проваджень. Саме цим можна пояснити той факт, що частину повноважень стосовно закриття кримінального провадження надано слідчим. При цьому необхідно враховувати такі моменти. По-перше, слідчі приймають рішення про закриття кримінального провадження з підстав (відсутність події кримінального правопорушення; відсутність його складу; набрання чинності законом, яким скасована кримінальна відповідальність за діяння, вчинене особою), які є найбільш поширеними, особливо на початковому етапі досудового розслідування, або є очевидними і безспірними (декриміналізація злочинного діяння). По-друге, слідчі приймають таке рішення «по факту», а не «щодо особи», тобто долею самого кримінального переслідування вони не розпоряджаються, оскільки саме кримінальне переслідування ще не персоніфікувалося (підозрюваний у процесі не з'явився). По-третє, використовуючи надане їм повноваження – закривати кримінальне провадження – слідчі жодним чином не конкурують із прокурором, який наділений як універсальним повноваженням закривати кримінальне провадження з будь-якої підстави незалежно від наявності у ньому підозрюваного, так і виключним повноваженням закривати кримінальне провадження щодо підозрюваного, а також повноваженням здійснювати нагляд за рішенням слідчого про закриття кримінального провадження шляхом перевірки відповідної постанови. Таким чином, слідчий є факultatивним суб'єктом прийняття рішення про закриття кримінального провадження, а його повноваження з цього питання мають допоміжний характер і обґрунтовані піклуванням про зменшення процесуального навантаження на того-таки прокурора.

Отже, досліджуваний прокурорський нагляд є «наглядом» лише в аспекті перевірки законності тієї частини постанов про закриття кримінального провадження, які виносяться слідчими. В цій сфері чимало порушень. Зокрема, впродовж 2015 року прокурорами скасовано 37 918 незаконних постанов про закриття кримінального провадження. При цьому прокурори перевіряють законність постанов про закриття кримінального провадження як в загальному порядку, протягом двадцяти днів з моменту отримання копії постанови, маючи право її скасувати у зв'язку з незаконністю чи необґрунтованістю, так і в порядку розгляду скарг на таку постанову з боку заявника, потерпілого. В інших випадках сам прокурор є повноважним суб'єктом прийняття відповідного рішення про закриття кримінального провадження, що є важливим аспектом процесуального керівництва.