

УДК 343.16

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.89.3.58>

ПЕРЕВІРКА ПРОКУРОРОМ ЗАКОННОСТІ РІШЕНЬ ПРО ЗАКРИТТЯ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ: ПРОКУРОРСЬКИЙ НАГЛЯД ЧИ ПРОЦЕСУАЛЬНЕ КЕРІВНИЦТВО?

**Нижник Г.П.,
аспірант**

*Навчально-наукового інституту права ім. І. Малиновського
Національного університету «Острозька академія»*

Нижник Г.П. Перевірка прокурором законності рішень про закриття кримінального провадження: прокурорський нагляд чи процесуальне керівництво?

Стаття присвячена дослідженню правової природи діяльності прокурора з перевірки законності рішень про закриття кримінального провадження в контексті трансформації інституту прокурорського нагляду та утвердження процесуального керівництва як окремої конституційної функції прокуратури. У роботі здійснено порівняльний аналіз положень КПК УРСР 1960 року та КПК України 2012 року щодо повноважень прокурора, пов'язаних із перевіркою законності процесуальних рішень слідчого про закриття кримінального провадження. Автор доводить, що чинна редакція статей 36 та 284 КПК України свідчить про переорієнтацію ролі прокурора у кримінальному процесі – з суб'єкта зовнішнього контролю на координатора досудового розслідування, відповідального за законність процесуальних рішень ще на стадії їх формування, включаючи й рішення про закриття провадження.

Наголошується, що процесуальне керівництво не є формою прокурорського нагляду, а становить самостійну функцію, безпосередньо визначену Конституцією України. На підставі аналізу наукових позицій обґрунтовано, що перевірка прокурором обґрунтованості та законності рішення про закриття кримінального провадження є проявом реалізації функції процесуального керівництва, а не формою класичного прокурорського нагляду. Разом з тим, автор звертає увагу на те, що положення ч. 6 ст. 36 КПК України, які надають керівникам прокуратур право скасовувати постанови слідчих і прокурорів нижчого рівня, зберігають елементи радянської моделі нагляду.

Автор наводить статистичні дані та практичні аргументи, які свідчать про необхідність остаточного концептуального переосмислення реалізації повноважень щодо скасування постанов про закриття кримінального провадження. Підкреслюється, що сучасна модель процесуального керівництва повинна бути спрямована на забезпечення безперервного контролю, гарантій дотримання прав учасників провадження та підвищення ефективності кримінального переслідування на всіх його етапах, в тому числі й при його закритті.

Ключові слова: прокурор, процесуальне керівництво, закриття кримінального провадження, прокурорський нагляд, повноваження прокурора, досудове розслідування, законність.

Nyzhnyk G.P. Verification of the legality of prosecutorial decisions on the closure of criminal proceedings: prosecutorial supervision or procedural guidance?

The article explores the legal nature of the prosecutor's activity in verifying the legality of decisions to close criminal proceedings in the context of the transformation of the institution of prosecutorial supervision and the establishment of procedural guidance as a distinct constitutional function of the prosecutor's office. The study presents a comparative analysis of the provisions of the 1960 Criminal Procedure Code of the Ukrainian SSR and the 2012 Criminal Procedure Code of Ukraine regarding the prosecutor's powers related to the review of the legality of investigative decisions to close criminal cases. The author argues that the current wording of Articles 36 and 284 of the CPC of Ukraine reflects a shift in the prosecutor's role—from that of an external overseer to a procedural coordinator of the pre-trial investigation, responsible for the legality of decisions at the stage of their formation, including decisions on case closure.

It is emphasized that procedural guidance is not a form of prosecutorial supervision but an independent function explicitly defined by the Constitution of Ukraine. Based on the scholarly views, the author substantiates that prosecutorial review of the validity and legality of closure decisions is a manifestation of procedural guidance, rather than a form of classical supervision. At the same time, attention is drawn to Article 36(6) of the CPC of Ukraine, which grants heads of prosecutor's offices the authority to cancel decisions of lower-level prosecutors and investigators, thereby preserving certain elements of the Soviet-era supervisory model.

Statistical data and practical considerations are cited in support of the need for a final conceptual rethinking of the authority to cancel decisions to close criminal proceedings. It is concluded that the modern model of procedural guidance should ensure continuous oversight, safeguard the rights of participants in the process, and enhance the effectiveness of criminal prosecution at all stages, including its lawful termination.

Key words: prosecutor, procedural guidance, closure of criminal proceedings, prosecutorial supervision, prosecutorial powers, pre-trial investigation, legality.

Постановка проблеми. Процесуальне рішення про закриття кримінального провадження є формою відмови держави від подальшого кримінального переслідування особи. У зв'язку з цим воно потребує особливої зваженості та професійної відповідальності з боку як органів досудового розслідування, так і прокурора. У практиці правозастосування важливим є забезпечення правомірності та обґрунтованості таких рішень. Це, своєю чергою, зумовлює актуальність дослідження правової природи діяльності прокурора з перевірки законності закриття кримінального провадження. Особливого значення ця проблема набуває в умовах трансформації функцій прокуратури, зокрема переходу від радянської моделі прокурорського нагляду до концепції процесуального керівництва як окремої конституційної функції.

Мета дослідження – з'ясувати правову природу та функціональне призначення повноважень прокурора щодо перевірки законності рішень про закриття кримінального провадження у світлі чинного кримінального процесуального законодавства України, зокрема встановити чи ця діяльність є продовженням класичного прокурорського нагляду або ж вона становить інституційну складову процесуального керівництва, що базується на сучасних конституційних засадах.

Стан опрацювання проблематики. Аналіз практики здійснення кримінального провадження переконливо засвідчує як важливість кримінальної процесуальної діяльності прокурора, завдяки якій у цьому провадженні дотримується режим законності та забезпечується досягнення його завдань, так і значущість виконання всіма учасниками кримінального провадження вимог КПК України, зокрема на етапі закінчення досудового розслідування, який, як відомо, виконує власні завдання та має особливості процесуального порядку його здійснення [2, с. 91].

На думку Миронова А.М., прокурор наглядає за законністю рішень слідчого про закриття кримінального провадження шляхом перевірки відповідних постанов, проведення якої є службовим обов'язком прокурора – процесуального керівника досудового розслідування [3, с. 160]. Науковець Лапкін А.В. зазначає, що досліджуваний прокурорський нагляд є «наглядом» лише в аспекті перевірки законності тієї частини постанов про закриття кримінального провадження, які виносяться слідчими [4, с. 171]. Аналізуючи закордонний досвід, Гафич І.В. дійшов висновку, що, незважаючи на відмінності правових систем кримінального провадження у різних країнах, їхнє кримінальне процесуальне законодавство об'єднує загалом однотипний підхід до закінчення досудового розслідування, ключову роль у якому відіграє прокурор, котрий виступає суб'єктом, що веде кримінальне провадження на досудовій стадії і, таким чином, наділяється повноваженням приймати рішення про його закінчення [5, с. 170].

Як бачимо, у сучасній моделі кримінального процесуального регулювання в Україні важливою функцією прокурора залишається контроль за законністю рішень про закриття кримінального провадження. Проте, правова природа цієї діяльності зазнала суттєвих трансформацій у зв'язку з переходом від радянської концепції прокурорського нагляду, характерної для КПК 1960 року, до інституту процесуального керівництва, закріпленого у чинному КПК України 2012 року. У зв'язку з цим виникає потреба в уточненні: чи розглядати цю діяльність прокурора як продовження класичної наглядової функції, чи як невід'ємну частину процесуального керівництва, що відповідає сучасним конституційним засадам?

Виклад основного матеріалу. Згідно з частиною першою статті 2 Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України), ключові завдання кримінального провадження полягають у захисті особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень; дотриманні прав, свобод і законних інтересів усіх учасників кримінального провадження; а також у забезпеченні швидкого, повного й об’єктивного розслідування та судового розгляду справи. Законодавець передбачив, щоб у результаті цих процесів кожна особа, яка вчинила кримінальне правопорушення, понесла заслужене покарання відповідно до своєї вини, а будь-який невинуватий громадянин не піддавався безпідставному обвинуваченню чи засудженню, і щоб нікого не обмежували у правах без належних підстав [1].

Прийняття правомірного, обґрунтованого та справедливого рішення щодо закриття кримінального провадження у розумні строки є не лише проявом дотримання принципу процесуальної економії, а й важливою гарантією виконання завдань, закріплених у КПК України. У такому контексті особливого значення набуває з’ясування історико-правових витоків участі прокурора в ухваленні та перевірці рішень про закриття кримінального провадження, що дає змогу глибше зрозуміти еволюцію його ролі у кримінальному процесі.

Саме прокурорський нагляд, закріплений у статті 25 КПК УРСР 1960 року, становив концептуальну основу участі прокурора в кримінальному процесі, пронизував весь кодекс і визначав його дух – від початку досудового розслідування до прийняття остаточних рішень, включно з компетенцією прокурора щодо скасування незаконних і необґрунтованих постанов слідчих та осіб, які провадять дізнання, яка була закріплена в главі 21 КПК України.

При цьому, варто зауважити, що КПК УРСР 1960 року не містив чітко встановленого строку, в межах якого прокурор міг скористатися своїм повноваженням щодо скасування постанови про закриття справи. Єдиною нормою, яка визначала часові межі такої перевірки, була стаття 215 КПК, згідно з якою у разі надходження скарги на постанову про закриття справи прокурор мав протягом тридцяти днів ознайомитися з матеріалами кримінальної справи, після чого або скасовував постанову і поновлював досудове слідство, або залишав скаргу без задоволення [6].

Відсутність визначеного процесуального строку для реагування прокурора на незаконне закриття справи у випадках, коли скарга не подавалася, на практиці нерідко призводила до зволікання з поновленням провадження та усуненням можливих порушень, допущених під час розслідування. У цьому контексті прокурори часто витребовували матеріали кримінальних справ для всебічного аналізу повноти, об’єктивності та належності досудового розслідування, що затримувало ухвалення остаточного рішення та ускладнювало забезпечення процесуальних гарантій учасників. У низці випадків така перевірка мала радше формальний характер, оскільки слугувала засобом статистичного підтвердження ефективності прокурорського нагляду, а не інструментом реального забезпечення прав і свобод осіб, залучених у кримінальне провадження.

Натомість КПК 2012 року сформував принципово нову модель прокурорської діяльності у досудовому розслідуванні. Зокрема, повноваження щодо скасування незаконних або необґрунтованих постанов слідчого передано не будь-якому прокурору, а безпосередньо тому, що здійснює нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва в конкретному кримінальному провадженні. Крім того, частина шоста статті 284 КПК України містить чітко визначений строк — двадцять днів з моменту отримання копії постанови – протягом якого прокурор має право здійснити перевірку законності рішення про закриття кримінального провадження. Встановлення процесуальних меж для здійснення прокурорського контролю свідчить про переорієнтацію на нову модель взаємодії між прокурором і слідчим, де прокурор уже не виконує функцію зовнішнього контролера, як це було за радянським КПК 1960 року, а діє в якості безпосереднього координатора, відповідального за законність та ефективність розслідування на всіх його етапах.

Новачі спрямовані на переорієнтацію ролі прокурора (процесуального керівника) з епізодичного нагляду на безперервне керівництво ходом досудового розслідування конкретного кримінального провадження [7, с. 519].

Таким чином, проблема перевірки прокурором законності рішень про закриття кримінального провадження виходить за межі формального контролю і потребує комплексного переосмислення. Чи справді ця перевірка сьогодні є проявом прокурорського нагляду в його «класичному» розумінні, чи це вже органічна складова процесуального керівництва?

На думку Главюк І.В. процесуальне керівництво прокурора досудовим розслідуванням: це регламентована нормами кримінального процесуального законодавства цілеспрямована діяльність прокурора щодо організації ефективного та оперативного процесу розслідування для всебічного, повного і неупередженого дослідження обставин кримінального провадження, спрямування процесуальних дій та забезпечення дотримання вимог закону при провадженні процесуальних дій та прийнятті процесуальних рішень з метою досягнення завдань кримінального провадження та завдань нагляду за додержанням законів при проведенні досудового розслідування (дізнання та досудового слідства) шляхом прийняття процесуальних рішень та забезпечення їх виконання [8, с. 556-557].

Н.М. Колот справедливо зазначає: «Основна мета процесуального керівництва – не лише забезпечення законності, а й запобігання зловживанням органами досудового розслідування шляхом постійного і безпосереднього контролю за процесуальними рішеннями» [9, с. 721].

Аналіз ст. 36 КПК України дає підстави стверджувати, що за КПК України 2012 року прокурор став головною фігурою у кримінальному процесі, який не лише контролює законність рішення слідчого про закриття кримінального провадження але й фактично здійснює оцінку зібраних доказів у ході розслідування, визначаючи доцільність і правову обґрунтованість такого закриття.

Як справедливо зазначає К.В. Токаренко, процес прийняття рішення про закриття кримінального провадження включає три взаємопов'язані етапи — інформаційний, аналітичний та заключний, у яких відображено активну участь прокурора у збиранні та перевірці доказів, правовому аналізі й остаточному правозастосуванні [10, с. 150].

На нашу думку, такий підхід є принциповою відмінністю від радянської моделі прокурорського нагляду, де прокурор виступав стороннім наглядачем і перевіряв рішення лише після їх прийняття.

Таким чином, із моменту набрання чинності КПК України 2012 року, інститут прокурорського нагляду в його традиційному, пострадянському розумінні зазнав істотної трансформації. Прокурор більше не функціонує як окремий суб'єкт, що здійснює постфактум контроль за рішеннями слідчого, а виконує роль процесуального керівника, який інтегровано бере участь у формуванні та ухваленні ключових процесуальних рішень, зокрема й щодо закриття кримінального провадження.

Дотримуючись позиції, висловленої І. Гафичем, ми поділяємо висновок, що процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, згідно п. 2 ч. 1 ст. 131-1 Конституції України, не є формою прокурорського нагляду, а становить самостійний конституційно визначений напрям діяльності прокуратури. У цьому контексті автор аргументовано доводить, що діяльність прокурора з оцінки обґрунтованості та законності рішень слідчого, у тому числі щодо закриття провадження, є елементом реалізації функції процесуального керівництва, передбаченої Конституцією, а не проявом наглядових повноважень у класичному значенні цього терміну [5, с. 171].

Водночас, якщо процесуальний керівник у межах своїх повноважень належно організовує досудове розслідування, своєчасно реагує на його результати, визначає перспективи кримінального провадження, координує роботу слідчого та затверджує ключові процесуальні рішення – включно з рішенням про закриття кримінального провадження – то функція ретроспективного нагляду за цими рішеннями втрачає свою практичну необхідність. У таких умовах контроль прокурора за законністю процесуальних рішень реалізується не через подальшу перевірку, а через попереднє, безперервне супроводження всіх етапів досудового розслідування. Саме така модель відображає сутність процесуального керівництва як активної та відповідальної участі прокурора в ухваленні законних і обґрунтованих рішень у кримінальному провадженні.

При цьому, хоча відповідно до Конституції України термін «нагляд» вживається виключно у вузькому значенні – стосовно контролю за законністю негласних слідчих (розшукових) дій та інших слідчих дій органів правопорядку, вважаємо, що чинний КПК України частково зберіг елементи класичного прокурорського нагляду у вигляді повноважень керівників прокуратур. Так, частина шоста статті 36 КПК України передбачає, що Генеральний прокурор, керівники обласних і окружних прокуратур, а також їхні заступники мають право при здійсненні нагляду за додержанням законів під час досудового розслідування скасовувати незаконні та необґрунтовані постанови слідчих і прокурорів нижчого рівня в межах строків досудового розслідування [1]. На нашу думку, саме цей механізм у структурі повноважень керівної ланки органів прокуратури є проявом збереження прокурорського нагляду у традиційному розумінні – на відміну від діяльності процесуального керівника, яка реалізується в іншій парадигмі.

Водночас, як свідчить статистика, з року в рік кількість скасованих прокурорами рішень про закриття проваджень залишається стабільною – від 41 112 у 2019 році до 45 535 у 2024 році [11]. На нашу думку, це свідчить про те, що на практиці досі зберігаються певні «традиційні» підходи до контролю з боку прокурора, які фактично відтворюють прокурорський нагляд у його класичному розумінні.

На наш погляд, така ситуація частково пояснюється бажанням прокурорів демонструвати «ефективність нагляду», аби не допустити зниження показників у порівнянні з попередніми роками. Утім, така практика суперечить самій концепції процесуального керівництва, адже основним критерієм для закриття або скасування рішень має бути лише об'єктивна оцінка доказів і дотримання законності, а не показники статистики.

Таким чином, важливо визнати, що перевірка законності рішення про закриття кримінального провадження прокурором у сучасних умовах є не проявом прокурорського нагляду в його класичному сенсі, а невід'ємним елементом процесуального керівництва. Це зумовлено не лише законодавчими змінами, а й самою логікою сучасного кримінального процесу, який ґрунтується на принципах змагальності, рівності сторін та верховенства права.

Висновки. У сучасному кримінальному процесі України інститут прокурорського нагляду в його класичному розумінні трансформувався у процесуальне керівництво – окрему, конституційно визначену функцію прокурора. Згідно з чинним КПК України 2012 року, прокурор більше не є стороннім наглядовим суб'єктом, а виступає процесуальним керівником, який бере участь у формуванні ключових рішень на етапі досудового розслідування, зокрема й щодо його закриття. Аналіз положень ст. 36 і ч. 6 ст. 284 КПК України, а також п. 2 ч. 1 ст. 131-1 Конституції України свідчить, що контроль за законністю таких рішень є проявом реалізації саме процесуального керівництва, а не прокурорського нагляду.

Разом з тим, КПК України частково зберігає елементи класичного нагляду у вигляді повноважень керівників прокуратур щодо скасування таких рішень. Відтак, перевірка прокурором законності рішень про закриття кримінального провадження потребує чіткого розмежування: як органічна складова процесуального керівництва, що здійснюється прокурором у конкретному провадженні та ґрунтується на змістовному, а не формалізованому контролі та прокурорського нагляду, який зберігається у діяльності керівництва прокуратури як форма зовнішнього контролю.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Кримінальний процесуальний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#n4136> (дата звернення – 05.06.2025).
2. Головка Б.Ю. Звільнення особи від кримінальної відповідальності як окрема форма закінчення досудового розслідування та її значення у діяльності прокурора в кримінальному провадженні. *Форум права*. 2017. № 5. С. 91–98.
3. Миронов А.М. Прокурорський нагляд за законністю закриття кримінального провадження. *Право і суспільство*. 2016. № 1(2). С. 159–164.
4. Лапкін А.В. Прокурорський нагляд за законністю закриття кримінальних проваджень. *Прокуратура України в умовах європейської інтеграції: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (19 трав. 2016 р.)*. Київ. 2016. С. 169–171;
5. Гафич І.В. Правова природа діяльності прокурора в закритті кримінального провадження. *Knowledge, Education, Law, Management*. 2020, № 4 (32), vol. 1, с. 168–172.
6. Кримінально-процесуальний кодекс України 1960 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1002-05#o760> (дата звернення: 05.06.2025).
7. Шульган І.І. Процесуальне керівництво досудовим розслідуванням як окрема функція органів прокуратури. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія Юридичні науки*. 2016. № 837. С. 516–520.
8. Гловюк І.В. Кримінально-процесуальні функції: теорія, методологія та практика реалізації на основі положень Кримінального процесуального кодексу України 2012 р.: монографія. Одеса: Юридична література, 2015. 712 с
9. Колот Н.М. Забезпечення прокурором законності під час закінчення досудового розслідування у формі звернення до суду з клопотанням про звільнення особи від кримінальної відповідальності. *Аналітично-порівняльне правознавство*. Випуск № 1. 2025. С. 719–724.

10. Токаренко К.В. Рішення слідчого, прокурора про закриття кримінального провадження. *Юридична наука*. 2016. № 1. С. 148–155.
11. Звіти про роботу органів прокуратури за період 2019 – 2024 років. URL: <https://gp.gov.ua/ua/posts/pro-robotu-organiv-prokuraturi-2> (дата звернення – 03.06.2025).