

Можливості та перепони

Оскарження рішення прокурора вищого рівня про відмову в задоволенні скарги на недотримання розумних строків

[В. 36 \(1542\)](#) 04.09–10.09.2021

Ірина ГЛОВЮК, адвокат, д.ю.н., професор, заслужений юрист України

[ЗАКОНОДАВЧА ВЛАДА](#)

3029

Судова практика застосування нового п.91 ч.1 ст.303 Кримінального процесуального кодексу суперечлива. Суперечності полягають у таких аспектах: чи може бути оскаржений лист прокурора вищого рівня, яким дано відповідь на скаргу в порядку ст.308 КПК? який локальний предмет доказування та які вимоги доречно формулювати в скарзі? які межі повноважень слідчого судді за скаргою? Спробуємо дати відповіді.

Чи можна оскаржити лист?

Законом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо забезпечення дотримання прав учасників кримінального провадження та інших осіб правоохоронними органами під час здійснення досудового розслідування» від 16.11.2017 №2213-VIII доповнено ч.1 ст.303 КПК п.9: «рішення прокурора про відмову в задоволенні скарги на недотримання розумних строків слідчим, дізнавачем, прокурором під час досудового розслідування — особою, якій відмовлено у задоволенні скарги, її представником, законним представником чи захисником».

Питання, чи може бути оскаржений лист прокурора вищого рівня, яким дано відповідь на скаргу в порядку ст.308 КПК, зокрема в аспекті того, чи має бути винесена постанова за результатами розгляду скарги в порядку ст.308 КПК, уже [досліджувалося](#) на шпальтах юридичних видань. Було [зроблено висновок](#), що [має бути винесена](#) саме постанова. Хоча судова практика в цьому питанні й не є однаковою та зрозумілою, що продемонстровано в згаданому та [іншому](#) дослідженнях.

Відмітимо, що є випадки, коли [розглядалася](#) скарга саме на лист прокурора вищого рівня: «Слідча суддя приходить до висновку, що рішення в.о. заступника керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури Пономаренка В.П. у формі листа від 3.03.2021 №16/1/2-22419вих-21 містить зміст обставин, які є підставами для прийняття рішення; мотиви прийняття рішення, їх обґрунтування та посилання на положення КПК, які є виправданими в контексті наданих доказів. Тому відсутні підстави для задоволення скарги на таке рішення».

З такою практикою погодитися не можна, адже лист не є процесуальним рішенням. А розгляд скарги з оцінкою аргументів вимагає прийняття обґрунтованого та мотивованого процесуального рішення, яке, до речі, підлягає судовому контролю, що є ще одним аргументом на користь того, що це рішення може бути викладено лише у формі постанови прокурора вищого рівня.

Локальний предмет доказування

Слідчий суддя встановлює, чи оскаржувалося недотримання розумності строків досудового розслідування за ст.308 КПК; якщо

встановлено факт скерування скарги до прокурора вищого рівня, слідчий суддя має встановити, чи отримано скаржником відповідь, і якщо отримано, то в якій формі. Якщо цю відповідь отримано у формі постанови, то надалі слідчий суддя має встановити, чи виконав прокурор вищого рівня обов'язок щодо належного розгляду та вирішення скарги (*Гловюк І.В.*, вказана праця, С.223).

Для прикладу, в [ухвалі](#) сказано: «Постановою першого заступника керівника САП Грищука М.О. від 11.05.2020 відмовлено в задоволенні скарги. Обґрунтовуючи свою думку, прокурор у вказаній постанові зазначив, що досудове розслідування в кримінальному провадженні зупинено у зв'язку з необхідністю виконання процесуальних дій у межах міжнародного співробітництва, та послався на те, що чинний КПК не наділяє прокурора повноваженнями впливати на хід виконання відповідного запиту. На підставі чого прокурор дійшов висновку про відсутність фактів, які б свідчили про недотримання розумних строків у кримінальному провадженні та відмовив у задоволенні скарги. Так, на підставі досліджених матеріалів скарги, у тому числі й оскаржуваного

рішення, слідчий суддя зазначає, що рішення першого заступника керівника САП Грищука М.О., оформлене постановою від 11.05.2020, містить вичерпне обґрунтування підстав його прийняття, у зв'язку з чим дане рішення відповідає вимогам законності».

Вимоги до скарги: що писати?

Аналіз ухвал слідчих суддів показує, що скажники по-різному формулюють вимоги в скарзі:

- скасувати постанову та зобов'язати повторно розглянути скаргу (ухвали у справах №№ [947/7605/21](#) та [991/1887/21](#));
- зобов'язати дати відповідному прокурору вказівки щодо строків учинення певних процесуальних дій та прийняття процесуальних рішень (справа № [520/17025/19](#));
- скасувати рішення прокурора вищого рівня (справа № [991/4278/20](#));
- визнати неправомірною відмову у встановленні розумних строків у кримінальному провадженні та встановити розумний строк для закінчення кримінального провадження в один місяць з моменту винесення відповідної ухвали (справа № [202/496/18](#));
- скасувати постанову про відмову в задоволенні скарги на недотримання розумних строків прокурором щодо закриття кримінального провадження, зобов'язати дати обов'язкові для виконання вказівки прокурору закрити кримінальне провадження на підставі п.10 ч.1 ст.284 КПК (у зв'язку зі впливом строку досудового розслідування);
- зобов'язати прокурора закрити кримінальне провадження на підставі п.10 ч.1 ст.284 (у зв'язку зі впливом строку досудового розслідування) (справа № [991/1799/21](#));
- рішення, викладене в листі на скаргу адвоката, скасувати; зобов'язати керівника САП, його першого заступника чи заступника розглянути скаргу адвоката, за результатами розгляду якої встановити старшому прокурору групи прокурорів САП, якою здійснюється нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням у кримінальному провадженні, розумний строк для здійснення однієї з дій, що передбачені в ч.2 ст.283 КПК (справа № [991/9071/20](#)).

Беззаперечно, логічною є вимога скасувати рішення прокурора вищого рівня, зважаючи на ті ухвали, які може постановити слідчий суддя за ч.2 ст.307 КПК. Таким, що відповідає переліку рішень, є й вимога зобов'язати прокурора вищого рівня повторно розглянути скаргу.

Стосовно визнання неправомірності відмови в задоволенні скарги/ протиправності рішення прокурора вищого рівня. Судова практика не є однаковою. Так, є приклади, коли визнається неправомірною відмова заступника керівника прокуратури в задоволенні скарги на недотримання розумних строків (справа № [202/496/18](#)).

Проте є й протилежна позиція, що слідчий суддя не має повноважень визнавати рішення прокурора вищого рівня протиправним, оскільки «ст.307 КПК встановлений вичерпний перелік рішень, які можуть бути постановлені слідчим суддею за результатами розгляду скарг на рішення, дії чи бездіяльність слідчого чи прокурора під час досудового розслідування. З огляду на зазначене слідчий суддя не наділений повноваженнями за результатами розгляду скарги визнавати рішення прокурора про відмову в задоволенні скарги на недотримання розумних строків незаконним» (справа № [991/3672/20](#)).

Слід підтримати останній варіант тлумачення відповідних норм КПК, оскільки ст.307 КПК дійсно не містить такого окремого рішення, як визнання дії/бездіяльності або рішення протиправним (неправомірним, незаконним). Хоча визнання цього для скасування рішення або зобов'язання припинити дію чи вчинити дію є обов'язковою умовою.

Щодо формулювання «дати детективам НАБУ письмові вказівки на забезпечення дотримання розумних строків для здійснення однієї з дій, передбачених у ч.2 ст.283 КПК», Вищий антикорупційний суд висловився таким чином (справа № [991/1642/21](#)): «Слідчий суддя не вбачає підстав для вирішення питання про зобов'язання в.о. керівника САП Грищука М.О. дати вказівки відповідному прокурору щодо строків учинення певних процесуальних дій або прийняття процесуального рішення в кримінальному провадженні, у тому числі передбаченого в ч.2 ст.284 КПК».

Так, оскаржуване рішення прокурора вищого рівня не містить належного мотивування та обґрунтування відмови в задоволенні скарги сторони захисту, що позбавляє слідчого суддю можливості перевірити наявність чи відсутність у такого прокурора підстав для вказівок прокурору в кримінальному провадженні щодо строку прийняття процесуального рішення. Утім, з огляду на те, що ст.308 КПК передбачає повноваження дати обов'язкові для виконання вказівки щодо строків учинення певних процесуальних дій або прийняття процесуальних рішень, а п.3 ч.2

ст.307 КПК серед рішень слідчого судді вказує на зобов'язання вчинити певну дію, така вимога також є доречною для скарги за ст.308 КПК.

Зобов'язання до встановлення розумного строку?

Складним є питання про можливість зобов'язати прокурора вищого рівня встановити розумний строк для вчинення

однієї з дій, що передбачені в ч.2 ст.283 КПК. Воно має бути розглянуте і в аспекті його формулювання в скаргі, і в аспекті повноважень слідчого судді.

З одного боку, скаржник не обмежений у скаргі за ст.308 КПК в тих засобах, які, на його думку, має використати прокурор вищого рівня для забезпечення розумності строків досудового розслідування, зважаючи на положення ст.308 та ч.1 ст.28 КПК, що проведення досудового розслідування в розумні строки забезпечує прокурор. З другого — для встановлення строку для прийняття рішення в порядку ст.283 КПК є більш доречним механізм, передбачений у стст.28, 114 КПК (з урахуванням положення постанови пленуму ВСС «Про деякі питання дотримання розумних строків розгляду судами цивільних, кримінальних справ і справ про адміністративні правопорушення» від 17.10.2014 №11). Він передбачає, що за результатами розгляду клопотання підозрюваного, обвинуваченого, потерпілого про необхідність здійснення кримінального провадження (або окремих процесуальних дій) у більш короткі строки, ніж ті, що передбачені в КПК (ч.6 ст.28 КПК), слід виходити з недопустимості порушення процесуальної самостійності слідчого, незалежності та безсторонності суддів. Тому при розгляді такого клопотання прокурор, слідчий суддя або суд не вправі вирішувати питання щодо достовірності та достатності доказів, надання переваги будь-якому з них; визначати, які саме процесуальні рішення мають бути прийняті при здійсненні кримінального провадження; вчиняти інші будь-які дії, спрямовані на втручання в законну діяльність слідчого, прокурора, слідчого судді або суду щодо здійснення кримінального провадження).

Відповідно, зрозумілою є логіка формулювання в ухвалі слідчого судді (справа №[991/1799/21](#)), що «незаконною є зазначена в прохальній частині скарги вимога адвоката про зобов'язання прокурора прийняти рішення про закриття кримінального провадження на підставі п.10 ч.1 ст.284 КПК. Адже це виходить за межі судового контролю в кримінальному провадженні відповідно до повноважень слідчого судді з огляду на норми стст.3, 36, 307 КПК».

Межі розгляду

Судова практика із цього принципового питання неоднакова. На розгляд другої судової палати Касаційного кримінального суду винесено питання щодо правильного застосування норм кримінального процесуального закону, які містяться в ст.309, ч.4 ст.399 КПК, а саме: чи можуть бути предметом перевірки суду апеляційної інстанції ухвали слідчого судді про встановлення процесуального строку для закінчення проведення досудового розслідування, винесені в порядку ст.3, ч.6 ст.28, чч.1, 2 ст.114 КПК. Відповідно, [ВИСНОВОК](#) щодо застосування норм права такий: ухвали слідчих суддів, постановлені в порядку стст.28, 114 КПК, окремому апеляційному оскарженню відповідно до положень ст.309 КПК не підлягають. Щодо ст.308 КПК в цій справі ККС не висловлювався.

Разом з тим 16.05.2019 в постанові колегії суддів другої судової палати ККС, яка розглядала касаційну скаргу прокурора ГПУ на ухвалу Апеляційного суду м.Києва в кримінальному провадженні, унесеному до ЄРДР за №*000281. Ухвалою слідчого судді Шевченківського районного суду м.Києва від 11.07.2018 частково задоволено клопотання адвоката, встановлено слідчому ГСУ СБУ процесуальний строк для завершення досудового розслідування в даному провадженні, який не може перевищувати двох місяців.

Ухвалою АСК від 26.07.2018 відмовлено у відкритті провадження. ККС [зазначив](#), що жодною з норм кримінального процесуального закону, в тому числі й наведених слідчим суддею в ухвалі, не передбачене його повноваження про встановлення слідчому процесуального строку для закінчення досудового розслідування. Беззаперечно, ухваливши вказане рішення, слідчий суддя вийшов за межі КПК, адже такого рішення кримінальним процесуальним законом не передбачено.

Знову ж таки, питання не стосувалося ст.308 КПК. Проте логіка вирішення може бути екстрапольована й на правові ситуації в межах оскарження за п. 9-1 ст.303 КПК.

У цьому аспекті Віра Михайленко зазначає, що «більшість слідчих суддів при розгляді скарг на рішення прокурора про відмову в задоволенні скарги на недотримання розумних строків стоять на позиції про дискреційні повноваження слідчого та прокурора... З одного боку, це вбачається

цілком логічним, адже згідно з положеннями КПК прокурор, слідчий і дізнавач, здійснюючи свої повноваження відповідно до вимог КПК, є самостійними у своїй процесуальній діяльності. З другого — якщо бездіяльність слідчого, дізнавача, прокурора призводить до необґрунтованого розтягнення в часі досудового розслідування, зволікання й невинуватих затримок при проведенні процесуальних дій, що в підсумку спричиняє порушення розумних строків, то чи не має

слідчий суддя реагувати більш конкретно, ніж зобов'язувати розглянути скаргу про недотримання розумних строків чи скасовувати постанову про відмову в задоволенні скарги про недотримання розумних строків? (Михайленко В., вказана праця, стор.7)

Наведемо для ілюстрації мотивування ухвали слідчого судді у справі №[991/9071/20](#): «Відповідно до ч.1 ст.36 КПК прокурор, здійснюючи свої повноваження відповідно до вимог КПК, є самостійним у своїй процесуальній діяльності. Вирішення питання щодо зобов'язання першого заступника керівника САП Грищука М.О. за результатами розгляду скарги адвоката від 15.10.2020 встановити старшому прокурору групи прокурорів САП, якою здійснюється процесуальне керівництво досудовим розслідуванням у кримінальному провадженні, розумний строк для здійснення однієї з дій, що передбачені в ч.2 ст.283 КПК, не належить до компетенції слідчого судді та суперечитиме загальним засадам кримінального судочинства».

Загалом в аспекті меж повноважень слідчого судді за скаргою можемо сказати: вони, як і в інших скаргах у порядку ст.303 КПК, чітко не визначені, що призводить, як зазначалося, до проблем у правозастосуванні. Якщо скарга задовольняється, то слідчі судді приймають рішення про скасування постанови прокурора (справа №[991/9071/20](#)), зобов'язання повторно розглянути скаргу (справа №[202/496/18](#)).

Є навіть мотивування (справа №[202/496/18](#)), що до повноважень слідчого судді за наслідками розгляду скарги на постанову прокурора про відмову в задоволенні скарги на недотримання розумних строків слідчим,

прокурором під час досудового розслідування належить виключно постановлення ухвали про скасування рішення слідчого чи прокурора, або про відмову в задоволенні скарги (ч.1 та 2 ст.307 КПК). Разом з тим з урахуванням переліку ухвал слідчого судді не суперечитиме закону й рішення про зобов'язання прокурора вищого рівня дати відповідному прокурору обов'язкові для виконання вказівки щодо строків учинення певних процесуальних дій або прийняття процесуальних рішень.

Вимога щодо встановлення строку

В аспекті вимоги встановити строк для прийняття рішення в порядку ст.283 КПК зазначимо таке. Як видається, це питання має вирішуватися залежно від того, які вимоги були сформульовані в скарзі за ст.308 КПК. Адже, як наголошувалося, скажник не обмежений у них з урахуванням положень ст.ст.28, 308 КПК.

Якщо таке питання ставилось у скарзі й було відмовлено в її задоволенні, упевнені, що, оскільки переглядається відмова в задоволенні скарги в межах скарги, це питання може бути вирішено слідчими суддею. Звісно, без указівки, яке саме процесуальне рішення має бути прийняте прокурором, слідчим, дізнавачем. Якщо ж така вимога в скарзі до прокурора вищого рівня не формулювалася, то підстав для її розгляду та задоволення слідчими суддею немає, оскільки має місце вихід за межі предмета оскарження.

Так в ухвалі від 17.03.2021 у справі №[991/1799/21](#) сказано: «Доводи сторони захисту, зазначені в скарзі на постанову прокурора про відмову в задоволенні скарги на недотримання розумних строків, виходять за межі зазначених у скарзі до прокурора від

18.02.2021, з огляду на що не можуть бути оцінені слідчим суддею в контексті винесеної прокурором постанови від 1.03.2021». Тобто слідчий суддя не оцінив деяких вимог скарги, оскільки вони були відсутні в первинній скарзі до прокурора вищого рівня в порядку ст.308 КПК.

Деякі висновки та пропозиції

Отже, з урахуванням формулювань КПК та судової практики, яка склалася за п.9 ст.303 КПК, зазначимо, що в скарзі доречно формулювати такі вимоги:

- скасувати постанову прокурора вищого рівня за результатами розгляду скарги за ст.308 КПК;
- зобов'язати прокурора вищого рівня повторно розглянути скаргу за ст.308 КПК;
- зобов'язати прокурора вищого рівня дати відповідному прокурору обов'язкові для виконання вказівки щодо строків учинення певних процесуальних дій або прийняття процесуальних рішень;

- установити строк для прийняття рішення в порядку ст.283 КПК (якщо така вимога формулювалась у скарзі за ст.308 КПК).

https://zib.com.ua/ua/148897-oskarzhennya_rishennya_prokurora_vischogo_rivnya_pro_vidmovu.html