

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

АНАЛІТИЧНА ЗАПИСКА

за результатами проведеного 28 травня круглого столу щодо законодавчого регулювання строків досудового розслідування та закриття кримінального провадження

28 травня 2025 року Офісом Віцепрем'єрки з питань європейської та євроатлантичної інтеграції за підтримки Офісу Ради Європи в Україні був проведений круглий стіл на тему: «Законодавче регулювання строків досудового розслідування та закриття кримінального провадження».

За результатами проведення цього круглого столу на запит організаторів проведений аналіз щодо пропозицій і оцінок, висловлених в ході обговорення керівником Спеціалізованої антикорупційної прокуратури Олександром Клименком стосовно положень статті 314 Кримінального процесуального кодексу України.

I. Пропозиції та оцінки керівника САП

Таймкод відеозапису круглого столу: 00:42:42, виступ О. Клименка: «Давайте підемо ще далі і зазирнемо, яким чином приймалися ці «правки Лозового», яким чином з'явився пункт 10 [*частини 1 ст. 284 КПК – тут і далі примітки автора*]. Тобто пункт 10 з'явився і замінив інший пункт 10, який до цього був – це коли існувала нескасована постанова про закриття кримінального провадження. Таким чином цей пункт передбачався в статті 314 КПК [*серед переліку, закріпленого у п. 2 ч. 3 ст. 314 КПК – А.С.*] і надавав право суду під час підготовчого судового засідання на підставі саме цього пункту закривати провадження. Тобто пункт 10 в тій редакції, в якій зараз є, а саме – пропущено строки досудового розслідування, він не передбачався як повноваження суду першочергово, коли вносилися зміни, ці так звані «правки Лозового». Якби не було цієї технічної помилки під час прийняття закону, то фактично проблематики такої би і не існувало. Суд був би позбавлений можливості закривати провадження саме на підставі пункту 10, який зараз «б'є» пунктом десятим, а до цього він був зовсім інший. Тобто така плутанина відбулася і коли ви відкриєте редакцію Кримінального процесуального кодексу, то пункт 10, він існував в 314 задовго до

внесення змін «правок Лозового» так званих, і він переадресовував зовсім до іншого пункту».

Таймкод відеозапису круглого столу: 00:49:42, виступ О. Клименка: «Фактично пункт 10 [частини 1 ст. 284 КПК – А.С.] – це інститут кримінального права про звільнення від кримінальної відповідальності, який не несе за собою ніяких наслідків, а не процесу. Тому, фактично, сам пункт 10 можна залишити, але його прибрати зі статті 314 [з переліку, закріпленого у п. 2 ч. 3 ст. 314 КПК – А.С.], якщо ви хочете його залишити, такий він досить рідний. Щоб це не було повноваження суду без фактичного розгляду справи, після того, як прийнято рішення про достатність доказів і направлення обвинувального акту до суду, то добре, хай залишається, але це не має бути повноваження саме суду під час підготовчого судового засідання без дослідження взагалі матеріалів провадження.»

II. Хронологічні зміни щодо правового регулювання обчислення строків досудового розслідування та їх впливу на закриття кримінальних проваджень

Правове регулювання відповідно до КПК 2012 року

13.04.2012 був прийняти новий Кримінальний процесуальний кодекс України¹, у статті 219 якого було визначено, що досудове розслідування повинно бути закінчено протягом двох місяців з дня повідомлення особі про підозру у вчиненні злочину.

Стаття 294 цього Кодексу визначала, що якщо досудове розслідування неможливо закінчити у двомісячний строк, цей строк може бути продовжений керівником прокуратури відповідного рівня в межах вказаних граничних строків, які не можуть перевищувати дванадцяти місяців з моменту повідомлення про підозру.

Стаття 284 цього Кодексу, яка визначала підстави для закриття кримінального провадження, викладені у 9 пунктах частини 1, не містила закінчення строків досудового розслідування як окремої підстави для прийняття такого процесуального рішення.

Правове регулювання відповідно до КПК зі змінами, внесеними Законом України № 2147-VIII від 03.10.2017

¹ URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17/ed20120413#Text>

Законом України № 2147-VIII від 03.10.2017² до Кримінального процесуального кодексу України були внесені зміни, які, серед іншого, стосувались і регулювання обчислення строків досудового розслідування.

Зокрема, стаття 294 КПК була викладена у новій редакції і передбачала, що якщо з дня повідомлення особі про підозру у вчиненні злочину досудове розслідування неможливо закінчити у двомісячний строк, цей строк може бути продовжений до трьох місяців – керівником прокуратури, а на довший строк включно до дванадцяти місяців - слідчим суддею.

Стаття 284 КПК була доповнена новим пунктом 10, який визначав як окрему підставу закриття кримінального провадження випадки, коли після повідомлення особі про підозру закінчився строк досудового розслідування, визначений статтею 219, крім випадку повідомлення особі про підозру у вчиненні тяжкого чи особливо тяжкого злочину проти життя та здоров'я особи.

Відповідно до положень цього закону, вказані норми, що передбачали внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України, вводились в дію через три місяці після набрання чинності цим Законом, тобто з 15.03.2018.

Правове регулювання відповідно до КПК зі змінами, внесеними Законом України № 2213-VIII від 16.11.2017

Законом України № 2213-VIII від 16.11.2017³ частину 1 статті 284 КПК було доповнено пунктом 10, який передбачав як окрему підставу для закриття кримінального провадження існування некасованої постанови слідчого, прокурора про закриття кримінального провадження щодо того ж діяння.

Цим законом частини 4 та 7 ст. 284 КПК, які передбачають підстави для закриття кримінального провадження слідчим та судом відповідно, доповнено посиланням на пункт 10 ч. 1 ст. 284.

Також цим законом пункт 2 ч. 3 ст. 314 КПК, який визначає підстави, з яких суд має право закрити кримінальне провадження у підготовчому засіданні, був доповнений посиланням на пункт 10 ч. 1 статті 284.

Відповідно до положень цього закону, вказані норми набирали чинності з дня, наступного за днем його опублікування, тобто 07.12.2017.

² URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2147a-19#n212>

³ URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2213-19#n70>

Правове регулювання відповідно до КПК зі змінами, внесеними Законом України № 2548-VIII від 18.09.2018

Законом України № 2548-VIII від 18.09.2018⁴ викладено в новій редакції пункт частини 1 ст. 284 КПК, який передбачав як підставу для закриття кримінального провадження існування нескасованої постанови про закриття кримінального провадження щодо того ж діяння. Цьому пункту присвоєний номер 9-1, фактично усунувши таким чином попередні недоліки у нумерації.

Цим законом у частинах 4 та 7 ст. 284 КПК, які передбачають підстави для закриття кримінального провадження слідчим та судом відповідно, посиленням на пункт 10 ч. 1 ст. 284 замінено посиленням на пункт 9-1.

До статті 314 КПК цим законом зміни не вносились.

Відповідно до положень цього закону, вказані норми набирали чинності з дня, наступного за днем його опублікування, тобто 04.11.2018.

Правове регулювання відповідно до КПК зі змінами, внесеними Законом України № 3509-IX від 08.12.2023

Законом України № 3509-IX від 08.12.2023⁵ ще раз були внесені зміни до правового регулювання відповідних питань, виключивши з КПК положення щодо обчислення строку досудового розслідування до моменту повідомлення особі про підозру.

Також чим законом абзац другий ч. 7 ст. 284 КПК, який визначає перелік обставин, у випадку встановлення яких під час судового провадження суд постановляє ухвалу про закриття кримінального провадження, був доповнений посиленням на пункт 10 ч. 1 ст. 284, тобто закінчення строків досудового розслідування після повідомлення особі про підозру.

III. Застосування положень п. 10 ч. 1 ст. 284 КПК

Закінчення строку досудового розслідування після повідомлення особі про підозру, крім випадку повідомлення про підозру у вчиненні тяжкого чи особливо тяжкого злочину проти життя чи здоров'я особи, є прямою підставою для закриття кримінального провадження, передбаченою п. 10 ч. 1 ст. 284 КПК. Таке процесуальне рішення може прийняти прокурор (у порядку ч. 4 ст. 284 КПК), суд

⁴ URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2548-19/ed20231106#n15>

⁵ URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3509-20#n18>

у підготовчому судовому засіданні (у порядку ч. 3 ст. 314 КПК), а також суд під час судового провадження (у порядку ч. 7 ст. 284 КПК).

Закриття кримінального провадження прокурором

За змістом ч. 4 ст. 284 КПК після повідомлення особі про підозру слідчий не має повноважень закрити таке кримінальне провадження, прийняття відповідного процесуального рішення належить до компетенції прокурора.

Відповідно до ч. 4 ст. 284 КПК прокурор має право прийняти постанову про закриття кримінального провадження, у тому числі щодо підозрюваного, з будь-якої підстави, передбаченої ч. 1 ст. 284 КПК (окрім закриття з підстав закінчення строків давності та закриття з підстав втрати чинності законом про кримінальну відповідальність, для чого визначений окремий порядок).

Закриття кримінального провадження судом під час судового розгляду

У свою чергу ч. 7 ст. 284 КПК визначає, що під час судового засідання суд уповноважений постановити ухвалу про закриття кримінального провадження, якщо під час судового провадження будуть встановлені обставини, передбачені пунктами 5, 6, 7, 8, 9, 9-1, 10 ч. 1 ст. 284 КПК, а також у випадках, передбачених пунктами 2, 3 ч. 2 цієї статті (тобто відмови прокурора від підтримання обвинувачення та досягнення податкового компромісу у справах про кримінальні правопорушення, передбачені ст. 212 КК України).

Наведені вище пункти ч. 1 ст. 284 КПК передбачають такі підстави для закриття кримінального провадження:

- пункт 5 – смерть обвинуваченого;
- пункт 6 – наявність іншого вироку по тому ж обвинуваченню;
- пункт 7 – відмова потерпілого від підтримання обвинувачення у справах приватного обвинувачення;
- пункт 8 – відсутність згоди держави, що видала особу, на переслідування за конкретне правопорушення;
- пункт 9 – досягнення податкового компромісу у справах про злочини, передбачені ст. 212 КК України;
- пункт 9-1 – наявність некасованої постанови слідчого чи прокурора про закриття кримінального провадження щодо того ж діяння;
- пункт 10 – якщо після повідомлення особі про підозру закінчився строк досудового розслідування, крім випадку повідомлення про

підозру у вчиненні тяжкого чи особливо тяжкого злочину проти життя та здоров'я особи.

Окремо ч. 7 ст. 284 КПК зобов'язує суд у випадку встановлення відсутності події або складу кримінального правопорушення (тобто підстав для закриття кримінального провадження, передбачених пунктами 1, 2 ч. 1 ст. 284 КПК) постановляти не ухвалу про закриття провадження, а ухвалити виправдувальний вирок.

Закриття кримінального провадження судом під час підготовчого провадження

Відповідно до положень п. 2 ч. 3 ст. 314 КПК у підготовчому судовому засіданні суд має право закрити провадження у випадку встановлення підстав, передбачених пунктами 5-8, 10 ч. 1 або ч. 2 ст. 284 КПК.

Наведені пункти передбачають такі підстави для закриття кримінального провадження:

- пункт 5 – смерть обвинуваченого;
- пункт 6 – наявність іншого вироку по тому ж обвинуваченню;
- пункт 7 – відмова потерпілого від підтримання обвинувачення у справах приватного обвинувачення;
- пункт 8 – відсутність згоди держави, що видала особу, на переслідування за конкретне правопорушення;
- пункт 10 – якщо після повідомлення особі про підозру закінчився строк досудового розслідування, крім випадку повідомлення про підозру у вчиненні тяжкого чи особливо тяжкого злочину проти життя та здоров'я особи.

Частина 2 ст. 284 КПК передбачає як підстави для закриття кримінального провадження звільнення особи від кримінальної відповідальності; відмову прокурора від підтримання обвинувачення та досягнення податкового компромісу у справах про кримінальні правопорушення, передбачені ст. 212 КК України.

Процедура підготовчого судового засідання

За змістом ст.ст. 314, 316 КПК підготовче судове засідання проводиться після отримання судом обвинувального акта з метою з'ясування можливості призначення судового розгляду та проведення підготовки до судового розгляду.

Відповідно до вимог ст. 291 КПК до початку судового розгляду суду забороняється надавати інші документи, окрім обвинувального акту, реєстру матеріалів досудового розслідування та цивільного позову (за наявності).

Згідно з ч. 1 ст. 316 КПК підготовче судове засідання закінчується постановленням ухвали про призначення судового розгляду.

Саме під час здійснення судового розгляду (призначеного після закінчення підготовчого судового засідання) прокурор оголошує виклад обвинувального акту (ч. 2 ст. 347 КПК), суд роз'яснює обвинуваченому суть обвинувачення (ч. 1 ст. 348 КПК), а також визначається порядок дослідження доказів та проводиться їх безпосереднє дослідження (ч. 2 ст. 349 КПК).

IV. Висновки

Щодо хронології прийняття законодавчих змін

1. Законом від 03.10.2017 КПК був доповнений пунктом 10 ч. 1 ст. 284 України, що передбачав як окрему підставу для закриття кримінального провадження закінчення строків досудового розслідування, однак ці зміни набрали чинності з 15.03.2018.
2. Паралельно з цим іншим законом від 16.11.2017 КПК був доповнений пунктом 10 ч. 1 ст. 284, що передбачав як окрему підставу для закриття кримінального провадження існування нескасованої постанови про закриття провадження щодо того ж діяння. Ці зміни набрали чинності 07.12.2017.
3. Законом від 18.09.2018 було впорядковано нумерацію пунктів ч. 1 ст. 284 КПК, внаслідок чого пункт 10 передбачав як підставу для закриття кримінального провадження закінчення строків розслідування, а пункт 9-1 – існування нескасованої постанови про закриття іншого кримінального провадження щодо того ж діяння.
4. Тобто з 04.12.2017 по 15.03.2018 ч. 1 ст. 284 КПК місила пункт 10, що передбачав як окрему підставу для закриття кримінального провадження існування несканованої постанови про закриття іншого кримінального провадження щодо того ж діяння. Положення частин 4, 7 ст. 284 та ч. 3 ст. 314 КПК надавали повноваження для закриття кримінального провадження з цієї підстави слідчому, прокурору та суду (як під час судового розгляду, так і під час підготовчого провадження).
5. З 15.03.2018 по 04.11.2018 ч. 1 ст. 284 КПК містила одночасно два пункти під номером 10: один стосувався існування нескасованої постанови про закриття іншого провадження, а інший – закінчення строків слідства. При цьому положення статей 284 та 314 КПК, які визначали повноваження

слідчого та суду закривати провадження, містили лише посилання на номер пункту 10. З наведеної вище хронології законодавчих змін очевидно, що первинним наміром законодавця було посилання на пункт 10 саме щодо існування нескасованої постанови про закриття іншого кримінального провадження.

6. З 04.11.2018 нумерація пунктів ч. 1 ст. 284 КПК була впорядкована таким чином, що пункт 9-1 передбачав як окрему підставу для закриття кримінального провадження існування нескасованої постанови про закриття іншого кримінального провадження щодо того ж діяння, а пункт 10 – закінчення строків досудового розслідування. При цьому положення частин 4 та 7 ст. 284 КПК, що визначають повноваження слідчого та суду під час судового розгляду закривати кримінальне провадження, містили посилання на підставу, передбачену п. 9-1 ч. 1 цієї статті, і не містили посилання на підставу, передбачену п. 10 ч. 1. Разом з тим, положення п. 2 ч. 3 ст. 314 КПК, які передбачають повноваження суду закривати кримінальне провадження під час підготовчого судового засідання, продовжили містити посилання на підставу, передбачену п. 10 ч. 1 ст. 284 КПК, але не містили посилання на підставу, передбачену п. 9-1 ч. 1 ст. 284 КПК.
7. Законом від 08.12.2023 положення 7 ст. 284 КПК, що визначають повноваження суду під час судового розгляду закривати кримінальне провадження, були доповнені посиланням на підставу, передбачену п. 10 ч. 1 ст. 284 КПК, тобто закінчення строків досудового розслідування.
8. Отже, первинною причиною для включення п. 10 ч. 1 ст. 284 КПК до переліку, закріпленого у п. 2 ч. 3 ст. 314 КПК, було бажання законодавця надати суду повноваження під час підготовчого судового засідання закривати кримінальне провадження з підстав існування нескасованої постанови про закриття іншого кримінального провадження щодо того ж діяння. Проте, подальші законодавчі зміни, які мали місце після упорядкування нумерації пунктів ч. 1 ст. 284 КПК свідчать про намір законодавця залишити за судом повноваження закривати на цьому етапі кримінальні провадження з підстав закінчення строку досудового розслідування.

Щодо закриття кримінального провадження під час підготовчого судового засідання

9. Як зазначено вище, відповідно до вимог КПК на момент проведення підготовчого судового засідання у розпорядженні суду має перебувати лише обвинувальний акт та реєстр матеріалів досудового розслідування. Сторони

обвинувачення прямо заборонено надавати суду на цьому етапі будь-які інші документи, а тим більше докази.

10. Зважаючи на переважно технічну функцію цього етапу (яка полягає у з'ясуванні можливості призначення судового розгляду), з'ясування наявності чи відсутності підстав для закриття кримінального провадження на цьому етапі теж має певні обмеження: встановлення факту смерті обвинуваченого; існування раніше ухваленого вироку по тому ж обвинуваченню; відмова прокурора чи потерпілого від підтримання обвинувачення; обмеження щодо кримінального переслідування при видачі особи з-за кордону; досягнення податкового компромісу – це юридично значимі факти, які прямо підтверджуються одним документом, а тому у випадку існування такого документу суд одразу ж може прийняти певною мірою технічне рішення про закриття кримінального провадження з цих підстав.
11. Прийняття такого «технічного» рішення за умови існування очевидної і безсумнівної підстави для закриття кримінального провадження саме на цьому етапі також продиктоване принципом розумних строків та процесуальної економії та покликане не допустити зайвого затягування судових процедур при встановленій наявності безальтернативної підстави для закриття кримінального провадження.
12. Натомість, закінчення строків досудового розслідування як підстава для закриття кримінального провадження за своєю природою потребує іншої форми з'ясування та перевірки. Закон передбачає цілий ряд обставин які впливають на обрахунок строків досудового розслідування: час і спосіб повідомлення про підозру; продовження строку досудового розслідування; зупинення досудового розслідування; відновлення досудового розслідування або скасування постанови про таке зупинення; об'єднання матеріалів досудових розслідувань або їх виділення в окреме провадження; момент початку та закінчення виконання вимог ст. 290 КПК; момент складання обвинувального акту та його подання до суду, тощо. У справах про обвинувачення декількох осіб такі обставин підлягають з'ясуванню щодо кожного обвинуваченого окремо з подальшим співставленням та визначенням, які з цих обставин впливатимуть на загальний обрахунок строку досудового розслідування у кримінальному провадженні.
13. Усі наведені вище обставини відображаються в окремих процесуальних документах та інших доказах, дослідженнях, аналізах та оцінках яких вимагають від суду підходу, співставного до процедури дослідження доказів. Складність такого дослідження зростає із кожним додатковим епізодом чи додатковим обвинуваченим у кримінальному провадженні.

14. Відтак, перевірка судом саме під час підготовчого провадження наявності чи відсутності факту закінчення строків досудового розслідування як підстави для закриття кримінального провадження виглядає нехарактерним завданням для цього етапу судового провадження та не повною мірою відповідає функції та ролі такого підготовчого етапу.
15. За чинного правового регулювання та наявності передбаченої у п. 10 ч. 1 ст. 284 КПК підстави для закриття кримінального провадження, а також визначених у ч.ч. 4, 7 цієї ж статті повноважень для закриття кримінального провадження на цій підставі у зв'язку із закінченням строків досудового розслідування у прокурора і суду під час судового розгляду, які наділені для цього повноваженнями всебічно перевірити і дослідити усі матеріали досудового розслідування, виключення можливості закривати кримінальне провадження з цієї підстави на етапі підготовчого судового провадження не матиме критичного негативного впливу на загальний баланс кримінального процесу та процесуальних можливостей сторін, контроль за дотриманням розумних строків розслідування та забезпечення додержання прав людини під час кримінального провадження.
16. Разом з тим, встановлення підстави для закриття кримінального провадження, передбаченої п. 9-1 ч. 1 ст. 284 КПК, а саме існування нескасованої постанови про закриття іншого кримінального провадження щодо того ж діяння, яке підтверджується єдиним документом, повністю відповідає функції підготовчого судового провадження та узгоджується з іншими підставами для закриття кримінального провадження, які суд перевіряє на цьому етапі.

V. Пропозиції

- 17.3 метою подальшого удосконалення законодавчого регулювання строків досудового розслідування доцільно розглянути як один з варіантів законодавчих змін виключення можливості приймати під час підготовчого судового провадження рішення про закриття кримінального провадження на підставі п. 10 ч. 1 ст. 284 КПК у зв'язку із закінченням строку досудового розслідування після повідомлення про підозру, натомість надавши суду можливість на цьому етапі судового провадження приймати рішення про закриття кримінального провадження на підставі п. 9-1 ч. 1 ст. 284 КПК у зв'язку з існуванням нескасованої постанови про закриття кримінального провадження щодо того самого діяння.
18. Така законодавча зміна потребуватиме лише заміни цифри 10 на цифру 9-1 у пункті 2 ч. 3 ст. 314 КПК.
19. За умови збереження інших існуючих методів контролю за додержанням розумних строків та граничних строків досудового розслідування, зокрема,

процедур закриття кримінального провадження прокурором, а також судом на етапі судового розгляду, така законодавча зміна не погіршить процесуального становища жодної зі сторін і балансу їхніх процесуальних можливостей та не понизить стандартів захисту прав людини у кримінальному провадженні.