

## ВИСНОВОК ГРОМАДСЬКОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ЕКСПЕРТИЗИ

від «16» грудня 2014 р.

Назва законопроекту	«Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення порядку проведення досудового розслідування у формі дізнання»
Номер законопроекту	1221
Дата реєстрації законопроекту	3 грудня 2014 р.
Автор законопроекту	Народні депутати України А.Ю. Геращенко, І.О. Єфремова, І.О. Котвіцький, Д.В. Дзензерський, А.А. Тетерук, М.Л. Княжицький
Веб-адреса картки законопроекту на сервері ВРУ	<a href="http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52663">http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52663</a>
Головний комітет ВРУ	Комітет з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності
Інші комітети	Комітет з питань правової політики та правосуддя Комітет з питань промислової політики та підприємництва та ін. (усього 12 комітетів)
Етапи проходження законопроекту	Надано для ознайомлення (11 грудня 2014 р.)
Висновок Головного науково-експертного управління ВРУ	Відсутній
Висновок профільного Комітету ВРУ	Відсутній
Висновок Комітету ВРУ з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією	Відсутній
Корупційна небезпечність проекту (за 5-бальною шкалою)	<b>4</b>
Суспільна важливість проекту (за 5-бальною шкалою)	<b>0</b>
Висновок та рекомендації	<b>Виявлено корупційні ризики. Законопроект рекомендується відхилити.</b>

**Виконавець:** Дмитро Калмиков, експерт Центру політико-правових реформ, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник.

**Перевірив:** Микола Хавронюк, директор з наукового розвитку Центру політико-правових реформ, доктор юридичних наук, професор.

# РЕЗУЛЬТАТИ ГРОМАДСЬКОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ЕКСПЕРТИЗИ

## Корупціогенні фактори

	<i>Корупціогенний фактор</i>	<i>Кількість норм</i>
<b>1)</b>	<b>неправильне визначення функцій, повноважень (обов'язків) і відповідальності певних суб'єктів (органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших осіб, на яких поширюється дія Закону «Про запобігання корупції»):</b>	<b>2</b>
	- визначення компетенції за формулою «має право»;	1
	- широта дискреційних повноважень;	1
	- надмірна свобода підзаконної нормотворчості;	-
	- відсутність відповідальності за правопорушення;	-
<b>2)</b>	<b>колізії і вади законодавчої техніки;</b>	<b>1</b>
	- колізії;	1
	- корупціогенні вади законодавчої техніки;	-
<b>3)</b>	<b>прогалини в регулюванні:</b>	<b>-</b>
	- прогалини в нормах матеріального права;	-
	- відсутність або недостатність контролю і прозорості;	-
	- відсутність або недостатність адміністративних і судових процедур;	-
	- відсутність або недостатність конкурсних (аукціонних) процедур;	-
<b>4)</b>	<b>неправильне визначення умов реалізації належного особі – одержувачу публічних послуг права (необґрунтовані обтяження при його реалізації) або умов виконання обов'язку;</b>	<b>-</b>
<b>5)</b>	<b>неправдиві цілі прийняття законопроекту.</b>	<b>1</b>
	<b>Всього</b>	<b>4</b>

## Задекларована суть закону

<i>Мета</i>	<i>Спосіб досягнення</i>
Вдосконалення порядку проведення досудового розслідування у формі дізнання.	Внесення змін до КПК, ПК, КВК, КпАП, КК, СК, законів «Про судоустрій і статус суддів», «Про прокуратуру», «Про міліцію», «Про Службу безпеки України», «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду», «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві», «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України», «Про імміграцію», «Про громадянство України», «Про Статут внутрішньої служби Збройних Сил України», «Про Статут гарнізонної та вартової служб Збройних Сил України», «Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України», «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», «Про Рахункову палату», «Про статус депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим», «Про страхування», «Про судову експертизу», «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України», «Про основні засади здійснення державного

фінансового контролю в Україні», «Про військовий обов'язок і військову службу», «Про Державну прикордонну службу України», «Про державний контроль за використанням та охороною земель», «Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання», «Про захист прав споживачів», «Про лікарські засоби», «Про Державну кримінально-виконавчу службу України», «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим», «Про прокуратуру», «Про Національне антикорупційне бюро України», «Про запобігання корупції».

Зазначеними змінами передбачається замінити застосовані в цих законах слова «кримінальні правопорушення» словом «злочини».

Змінами до КПК передбачається здійснювати дізнання у кримінальних провадженнях про злочини, передбачені статтями 125 і 126, ч. 1 ст. 129, ст. 132, частинами першими статей 134 і 139, статтями 145, 164, 165 і 167, частинами першими статей 168, 172, 173, 175, статтю 180, частинами першими статей 184, 185, 186, 188<sup>1</sup>, 190, 192, 193, 194, статтями 195, 196, 197, частинами першими статей 203<sup>1</sup>, 204, 213, 248, 249, 286, 296, 299, 301, 309, 355, ст. 356, частинами першими статей 402, 412 КК.

**Яким чином може працювати корупційна схема (у т.ч. хто може одержати неправомірну вигоду, а хто може постраждати):**

Системний аналіз законопроекту показує, що між його метою, визначеною авторами в назві, а також у межах пояснювальної записки, та безпосереднім змістом немає відповідності. Прийняття законопроекту засвідчуватиме небажання здійснювати ефективну боротьбу із кримінальними проступками, що саме собою може бути проявом корупції.

Колізія між положеннями КПК щодо загальних засад кримінального провадження (які визначено щодо кримінального провадження у справах про вчинення не лише злочинів, а й кримінальних проступків) призведе до порушення прав людини, гарантованих новим КПК щодо розслідування та судового розгляду кримінальних проступків, та зведе нанівець закладену в чинному КПК ідею, засновану на кращому європейському досвіді про поділ кримінальних правопорушень на злочини та кримінальні проступки, а також ідею про здійснення їх досудового розслідування у двох формах – слідства та дізнання. Прийняття законопроекту призведе до того, що й надалі продовжуватиметься негативна практика зловживання повноваженнями службовцями, які наділені правом складання адміністративних протоколів з метою отримання неправомірної вигоди за те, щоб «не складати адміністративний протокол» чи «складати за нормою, що передбачає значно менше стягнення».

Широта дискреційних повноважень у питанні вибору суб'єкта, який здійснюватиме розслідування злочину у формі дізнання, створює для керівника органу досудового розслідування можливість зловживати своїми повноваженнями з метою отримання неправомірної вигоди.

**Ключові наслідки**

<b>Стаття проекту</b>	<b>Корупціогенний фактор</b>	<b>Наслідок</b>
П. 1 ч. 1 Розділу I; ч. 2 Розділу I; ч. 3 Розділу I; п. 3 ч. 4 Розділу I;	<b>Неправдиві цілі прийняття законопроекту.</b> Із назви законопроекту та	По-перше, на сьогодні розслідування у формі дізнання ще не здійснюється через відсутність законодавчо

<p>ч. 5 Розділу I; ч. 6 Розділу I; ч. 7 Розділу I; п. 1 ч. 8 Розділу I; ч. 9 Розділу I; ч. 10 Розділу I; ч. 11 Розділу I; ч. 12 Розділу I; ч. 13 Розділу I; ч. 14 Розділу I; ч. 15 Розділу I; ч. 16 Розділу I; ч. 17 Розділу I; ч. 18 Розділу I; ч. 19 Розділу I; ч. 20 Розділу I; ч. 21 Розділу I; ч. 22 Розділу I; ч. 23 Розділу I; ч. 24 Розділу I; ч. 25 Розділу I; ч. 26 Розділу I; ч. 27 Розділу I; ч. 28 Розділу I; ч. 29 Розділу I; ч. 30 Розділу I; ч. 31 Розділу I; ч. 32 Розділу I; ч. 33 Розділу I; ч. 34 Розділу I; ч. 35 Розділу I; ч. 36 Розділу I; ч. 37 Розділу I; ч. 38 Розділу I; ч. 39 Розділу I; (щодо заміни в усіх НПА слова «кримінальне правопорушення» словом «злочин»); п. 9 ч. 1 Розділу I (щодо нової редакції ст. 298 КПК)</p>	<p>пояснювальної записки до нього впливає, що він нібито має на меті <u>«вдосконалення порядку проведення досудового розслідування у формі дізнання»</u>. Справжня ж мета законопроекту знаходить своє втілення у намаганні реалізувати такі «новели»: 1) у тексті КПК та всіх інших НПА, де зустрічаються слова «кримінальне правопорушення», в усіх відмінках та числах замінити словом «злочин» у відповідному відмінку та числі; 2) статтю 298 викласти в принципово новій редакції, яка передбачатиме, що у формі дізнання проводитиметься розслідування не кримінальних проступків (перелік яких мав би бути визначений найближчим часом шляхом прийняття корінних змін до КК), а лише злочинів, передбачених статтями 125 і 126, ч. 1 ст. 129, ст. 132, частинами першими статей 134 і 139, статтями 145, 164, 165 і 167, частинами першими статей 168, 172, 173, 175, статтею 180, частинами першими статей 184, 185, 186, 188<sup>1</sup>, 190, 192, 193, 194, статтями 195, 196, 197, частинами першими статей 203<sup>1</sup>, 204, 213, 248, 249, 286, 296, 299, 301, 309, 355, ст. 356, частинами першими статей 402, 412 нині чинного КК.</p>	<p>визначеного переліку діянь, які є кримінальними проступками. Тому не можна «вдосконалювати» те, що не здійснювалося та не може здійснюватися через об'єктивні обставини. По-друге, прийняття такого рішення призведе до знищення закладеної в чинному КПК прогресивної ідеї, заснованої на кращому європейському досвіді, про поділ кримінальних правопорушень на злочини і кримінальні проступки та передбачення в межах кримінально-процесуального законодавства різних форм їх досудового розслідування – слідство та дізнання відповідно. Таким чином, прийняття цього законопроекту засвідчуватиме небажання здійснювати ефективну боротьбу з кримінальними проступками, що може бути проявом корупції.</p>
<p>П. 1 ч. 1 Розділу I; ч. 2 Розділу I; ч. 3 Розділу I; п. 3 ч. 4 Розділу I; ч. 5 Розділу I; ч. 6 Розділу I; ч. 7 Розділу I;</p>	<p><b>Колізії.</b> Чинне кримінальне процесуальне законодавство, яке є прогресивним за своєю суттю, закріпило низку принципів (загальних</p>	<p>За такого підходу, як свідчить системний аналіз справ про адміністративні правопорушення, годі й вести мову про те, що людина, її права та свободи визнаються в Україні найвищими цінностями та визначають зміст і</p>

<p>п. 1 ч. 8 Розділу I;  ч. 9 Розділу I;  ч. 10 Розділу I;  ч. 11 Розділу I;  ч. 12 Розділу I;  ч. 13 Розділу I;  ч. 14 Розділу I;  ч. 15 Розділу I;  ч. 16 Розділу I;  ч. 17 Розділу I;  ч. 18 Розділу I;  ч. 19 Розділу I;  ч. 20 Розділу I;  ч. 21 Розділу I;  ч. 22 Розділу I;  ч. 23 Розділу I;  ч. 24 Розділу I;  ч. 25 Розділу I;  ч. 26 Розділу I;  ч. 27 Розділу I;  ч. 28 Розділу I;  ч. 29 Розділу I;  ч. 30 Розділу I;  ч. 31 Розділу I;  ч. 32 Розділу I;  ч. 33 Розділу I;  ч. 34 Розділу I;  ч. 35 Розділу I;  ч. 36 Розділу I;  ч. 37 Розділу I;  ч. 38 Розділу I;  ч. 39 Розділу I;  (щодо заміни в усіх  НПА слова  «кримінальне  правопорушення»  словом «злочин»);  п. 9 ч. 1 Розділу I  (щодо нової редакції  ст. 298 КПК)</p>	<p>засад) кримінального  провадження, які  визначені нормами Глави  2 КПК.  Серед них слід особливо  виділити такі як  верховенство права (ст. 8  КПК); рівність перед  законом і судом (ст. 10  КПК); презумпція  невинуватості та  забезпечення доведеності  вини (ст. 17 КПК);  заборона двічі притягувати  до кримінальної  відповідальності за одне і  те саме правопорушення  (ст. 19 КПК);  забезпечення права на  захист (ст. 20 КПК);  змагальність сторін та  свобода в поданні ними  суду своїх доказів і у  доведенні перед судом їх  переконливості (ст. 22  КПК).  Визначення на  законодавчому рівні  переліку діянь, які є  кримінальними  проступками (значну  частину яких  становитимуть заборони,  що наразі визнаються  адміністративними  правопорушеннями),  дозволить не лише  здійснювати їх  розслідування у спосіб,  визначений КПК, а й  означатиме поширення на  них усіх зазначених вище  принципів.  Якщо ж цього не зробити  (ухвалити аналізований  законопроект), то ті  правопорушення, які  сьогодні визнаються  адміністративними, будуть  і надалі розглядатися у  спосіб, визначений КпАП  чи спеціальними  законами, а в значній  частині випадків (коли те  чи інше процесуальне  питання не врегульовано)  – у спосіб, який сам собі</p>	<p>спрямованість діяльності держави  (принцип верховенства права).  Розгляд справ про адміністративні  правопорушення й надалі  ґрунтуватиметься скоріше на  презумпції винуватості, ніж на  презумпції невинуватості та  вимоги щодо забезпечення  доведеності вини, адже на  сьогодні склалася така ситуація,  що особа фактично визнається  винною у вчиненні відповідного  правопорушення вже з моменту  складання адміністративного  протоколу уповноваженою на те  особою. Органи ж  адміністративної юрисдикції (в  тому числі й суди), як правило,  лише відтворюють задекларовані  в цьому документі обставини  подій.  У більшості випадків така  ситуація позбавлятиме особу (як  це має місце зараз) можливості  реалізувати своє право на захист,  оскільки суди та інші органи  адміністративної юрисдикції, як  правило, розглядають справи про  адміністративні правопорушення  за відсутності особи, щодо якої  складено адміністративний  протокол. У тих же випадках,  коли особі вдається бути  присутньою під час розгляду  справи про адміністративне  правопорушення, її пояснення і  докази здебільшого не беруться  до уваги.  Не забезпечуватиме (як не  забезпечує зараз) провадження у  справах про адміністративні  правопорушення і змагальності  сторін та свободу в поданні ними  своїх доказів, у доведенні їх  переконливості.  Усе це створює необмежені  можливості для незчисленно  великої кількості осіб, які наразі  наділені правом складання  адміністративних протоколів,  зловживати цим своїм правом і  надалі вимагати та отримувати  неправомірну вигоду за те, щоб  «не складати адміністративний  протокол» чи «складати за  нормою, що передбачає значно  менше стягнення». При цьому</p>
---	--	---

	обере адміністративної юрисдикції. орган	абсолютно неважливо, чи вчиняла конкретна особа адміністративне правопорушення, адже загальновідомо: якщо є протокол про адміністративне правопорушення, то стягнення обов'язково буде.
П. 10 ч. 1 Розділу I (щодо доповнення КПК статтю 298-1)	<p><b>Широта дискреційних повноважень. Визначення компетенції за формулою «має право».</b></p> <p>Пропонується доповнити КПК статтю 298-1, в межах якої передбачити, що «у разі вчинення злочину, зазначеного в частині першій статті 298 цього Кодексу, який <u>може викликати суспільний резонанс</u> або в проведенні досудового розслідування якого <u>можуть виникнути складнощі</u>, керівник органу досудового розслідування <u>вправі</u> доручити проведення досудового розслідування у формі дізнання слідчому».</p>	<p>З одного боку, таке конструювання норми дозволяє будь-який злочин визнати таким, що «може викликати суспільний резонанс» чи в проведенні досудового розслідування якого «можуть виникнути складнощі».</p> <p>З іншого боку, навіть, якщо конкретний злочин й справді характеризуватиметься очевидною та суттєвою складністю, керівник органу досудового розслідування може і не доручити проведення досудового розслідування у формі дізнання слідчому, адже він «вправі» це зробити, але не зобов'язаний.</p> <p>Таким чином, ця норма створює необмежені можливості для керівника органу досудового розслідування в питанні вибору того суб'єкта, який здійснюватиме розслідування злочину у формі дізнання, що створює можливості для зловживання ним своїми повноваженнями з метою отримання неправомірної вигоди.</p>

### Рекомендації:

Задля уникнення корупційних ризиків, що містяться в законопроекті, рекомендується відхилити законопроект як такий, що суперечить Засадам державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційній стратегії) на 2014–2017 роки, затвердженим Законом від 14 жовтня 2014 року, і загальним засадам кримінального провадження, визначеним Главою 2 КПК України.