

ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ В СИСТЕМІ
КРИМІНАЛЬНОЇ ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ

Проект
впроваджується
Радою Європи в рамках
Плану дій для України
на 2018-2022 рр

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

ОЦІНКА ВПРОВАДЖЕНОСТІ КРИМІНАЛЬНИХ ПРОСТУПКІВ В УКРАЇНІ

*Підготовлено Євгеном Крапивіним, в рамках проєкту Ради Європи
«Дотримання прав людини в системі кримінальної юстиції України»*

Київ
2021р.

Зміст

СТИСЛИЙ ВИКЛАД	4
1. ВСТУП. ЗАВДАННЯ ОЦІНКИ	6
2. ЗАГАЛЬНИЙ СТАН ВПРОВАДЖЕННЯ	10
2.1 Суб'єкти дізнання	10
2.2 Правила дізнання проваджень, які вже розслідувались на момент набрання чинності Законом	21
2.3 Проблеми темпоральної дії такого правопорушення як керування транспортними засобами у стані сп'яніння	23
2.4 Проблеми реалізації процесуальних повноважень	25
3. ВПЛИВ НА ЕФЕКТИВНІСТЬ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ.....	27
ДОДАТОК №1: МЕТОДОЛОГІЯ ОЦІНКИ ВПРОВАДЖЕНОСТІ КРИМІНАЛЬНИХ ПРОСТУПКІВ В УКРАЇНІ	36

Зміст та погляди, висловлені у цьому звіті, є відповідальністю автора і не обов'язково відображають офіційну позицію Ради Європи.

СТИСЛИЙ ВИКЛАД

1 липня 2020 року в Україні набув чинності інститут кримінальних проступків, на який протягом багатьох років покладалась сподівання підвищити ефективність досудового розслідування та судового розгляду злочинів невеликої тяжкості. З одного боку, завдяки впровадженню процесуальної особи дізнавача, він мав розвантажити слідчого для більш ефективного розслідування тяжких злочинів; з іншого – спрощення процедури дізнання мало пришвидшити розслідування злочинів невеликої тяжкості, очевидних злочинів, які вимагають збору мінімального обсягу інформації для доказування і врешті засудження особи поза розумним сумнівом.

Водночас чинна редакція законодавства про кримінальні проступки не відповідає всім критичним зауваженням експертів Ради Європи, висловленим у Висновку Генерального директорату з прав людини та верховенства права DGI (2018) до законопроекту 7279-д перед другим читанням у парламенті.

За результатами перших трьох місяців чинності кримінальних проступків можна констатувати, що Національній поліції, яка відповідає за розслідування більшості з них, вдалося реструктуризувати свої органи шляхом створення підрозділів дізнання та уповноваження інших поліцейських на проведення дізнання. Загалом на сьогодні більше 9000 осіб розслідують кримінальні проступки у формі дізнання. Що ж стосується інших органів досудового розслідування – ні Державне бюро розслідувань, яке має в підслідності декілька проступків, ні Державна фіскальна служба та Служба безпеки України, які формально є суб'єктами дізнання, не створили спеціалізованих підрозділів. Але дізнання могли проводити і слідчі, тож для них це не є пріоритетом (як і очікувалось) і такої потреби немає.

Найбільше занепокоєння стосувалось права на захист та спрощеної процедури збирання доказів без забезпечення процесуальних гарантій підозрюваного. Закон передбачає, що спрощене провадження можливе лише за наявності письмової заяви підозрюваного щодо беззаперечного визнання своєї винуватості та згоди з розглядом обвинувального акта у спрощеному провадженні. Така заява обов'язково має бути складена в присутності захисника. Проте, застосування цього положення на практиці можливо буде з'ясувати у майбутньому, коли з'являться більше емпіричних даних про проступки.

Що ж стосується збору доказів – висновків спеціалістів, використання поясень особи як доказів, зокрема здобутих до внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань, практика пішла таким шляхом, що у справах про кримінальні проступки все одно збираються як докази

результати експертиз у загальному порядку та повноцінних допитів, під час яких отримуються показання особи. Водночас такий висновок можна зробити, ґрунтуючись на інтерв'ю з низкою професійних учасників кримінального провадження і в силу обмеженості методології оцінки така картина може бути не повна.

Що стосується загального впливу кримінальних проступків на систему кримінальної юстиції, то він здебільшого має позитивний характер. Сама система стала більш гуманною, оскільки кількість затримань зменшилась, а кількість застосованих запобіжних заходів під час розслідування мінімальна. Середня тривалість досудового розслідування прискорила приблизно вдвічі, а судовий розгляд за відсутності судового засідання та участі сторін (цей варіант обрали більшість підозрюваних) звільнив для суддів час на слухання складніших справ, що пришвидшило також судовий розгляд злочинів. Врешті навантаження на слідчих органів досудового розслідування зменшилося вдвічі і з часом можна буде оцінити вплив на досудове слідство у справах про злочини.

Єдиним негативним аспектом кримінальних проступків, який спостерігається станом на зараз, є збільшення суворості покарання за окремі кримінальні проступки. Якщо раніше мінімальний штраф становив 850 гривень (близько 25 євро), то зараз він складає 17 тисяч гривень (близько 500 євро). Така сума іноді є непідйомною для засудженого з обмеженими доходами, тому він просто вдається до невиконання рішення суду, щоб згодом той же суд зміг замінити покарання на громадські роботи, що є більш суворим видом покарання за законом, проте фактично менш суворим покаранням для такої людини, якій простіше відпрацювати, ніж виплатити штраф. Таким чином, такий значний грошовий штраф не сприяє гуманізації покарання і повинен бути пропорційним до майнового стану засудженого. Крім цього, Україна могла б розглянути позитивну практику інших країн щодо сплати 50% від суми штрафу, за умови його оплати в перші 8 днів з дня постановлення вироку. Досвід США та деяких європейських країн свідчить про те, що така практика має позитивний психологічний ефект на засуджених та сприяє оплаті штрафів.

Загалом кримінальні проступки пришвидшили розслідування шляхом реорганізації інфраструктури Національної поліції та судового розгляду за спрощеною процедурою. При цьому очікується, що оцінка більш тривалого періоду чинності кримінальних проступків (1 рік і більше) дозволить оцінити позитивні наслідки для системи кримінального судочинства в цілому.

1. ВСТУП. ЗАВДАННЯ ОЦІНКИ

1. 01 липня 2020 року набрав чинності Закон № 2617-VIII, яким внесено системні зміни до законодавства у сфері кримінальної юстиції. З цього моменту кримінальні правопорушення поділяються на злочини та кримінальні проступки, а виняткове право на розслідування кримінальних правопорушень поряд зі слідчими отримали дізнавачі у формі дізнання, що має особливий (спрощений) характер.

2. Тяжкі та особливо тяжкі злочини залишились злочинами, а невеликої та частина середньої тяжкості – стали кримінальними проступками. Злочини й надалі передбачають найтяжчі покарання за їх вчинення, можливість проведення негласних слідчих (розшукових) дій (НСРД), застосування запобіжних заходів, пов'язаних з обмеженням свободи тощо.

3. Санкція (покарання) ж за кримінальні проступки не пов'язана із позбавленням волі та значним штрафом (понад трьох тисяч неоподаткованих мінімумів доходів громадян – 51 тис. грн), а засудження за їх вчинення не тягне за собою правовий наслідок у вигляді судимості. До особи, яка підозрюється вчиненні проступку, можуть бути застосовані лише запобіжні заходи у вигляді особистого зобов'язання та особистої поруки.

4. Шлях до впровадження в практику органів досудового розслідування кримінальних проступків був довгим, адже мова про їх впровадження в українське законодавство йшла щонайменше з 1997 року (Концепція реформи адміністративного права). Реальним же початком цього процесу можна вважати 2008 рік, коли Президент України затвердив Концепцію реформування кримінальної юстиції. Нею передбачалось трансформування в кримінальні (підсудні) проступки певну частину злочинів з метою гуманізації кримінального законодавства та визначались концептуальні відмінності між злочином та проступком (Розділ II Концепції).

5. На початку 2012 року було внесено два законопроекти (№ 10126 від 28.02.2012 р. та №10146 від 03.03.2012 р.) щодо інституту кримінальних проступків, однак жоден ухвалений не був.

6. Врешті, КПК України 2012 року ввів до українського законодавства поняття проступку і в перехідних положеннях зобов'язав законодавця ухвалити законодавство у цій сфері, без зазначення терміну такого впровадження.

7. Верховна Рада України протягом 2015-2018 років (VIII скликання) тричі працювала із законодавчими ініціативами про кримінальні проступки. Ініціатором всіх законопроектів (№2897 від 19.05.2015 р.; №7279 від 10.11.2017 р. та №7279-д від 20.04.2018 р.) був Комітет Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності. В роботі над текстом законодавчих ініціатив також брали участь науковці, експерти та представники міжнародних організацій.

8. 12 жовтня 2018 року на основі дослідження міжнародних консультантів Ради Європи Лорени Бахмайер Вінтер та Джеремі Мак Брайда було підготовлено Висновок Генерального директорату з прав людини та верховенства права ради Європи стосовно проекту Закону №7279 “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень”¹ (далі – Висновок) під егідою Проекту Ради Європи “Подальша підтримка реформи кримінальної юстиції в Україні”, що фінансується урядом Данії.

9. Згідно з Висновком існували критичні зауваження стосовно тексту законопроекту, які були скеровані до Комітету Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності.

10. У Висновку зазначається, що імплементація рекомендацій, викладених у ньому, безсумнівно прибере деякі гострі кути, через які запропоновані зміни суперечать європейським стандартам. У той же час бажано приділити більше уваги тому, як положення проекту Закону могли б бути удосконалені до його ухвалення, з тим, щоб той внесок, який він зробить для гуманізації системи кримінальної юстиції та посилення її ефективності, був дійсно значним.

11. Врешті, доопрацьована редакція законопроекту №7279-д була ухвалена Парламентом 22 листопада 2018 року. 19 квітня 2019 року його підписано Президентом України, а 24 квітня опубліковано в офіційному виданні “Голос України” (№79) як Закон № 2617-VIII.

12. Стосовно темпоральної дії, то згідно з розділом II Закону “Прикінцеві та перехідні положення” він мав набрати чинності 1 січня 2020 року, проте у зв’язку із ухваленням Закону №321-IX від 03.12.2019 р. набрання чинності було відтерміновано на 1 липня 2020 року. Причиною відтермінування стала неготовність органів правопорядку до розслідування кримінальних проступків, а також неготовність програмного забезпечення – ЄРДР – до роботи з проступками.

¹ Висновок DGI (2018)07 від 12 жовтня 2018 року. Режим доступу: <https://rm.coe.int/coe-ukraine-law-on-misdemeanours-oct-2018-final/16808eaeaf>. Дата звернення: 20.12.2020.

13. Постекспертиза ухваленого Закону від 02 травня 2019 року стосовно врахування зауважень міжнародних консультантів Ради Європи, викладених у Висновку, продемонструвала, що основні зауваження критичного характеру під час ухвалення законопроєкту не було враховано.

14. Врешті, набрання чинності інститутом кримінальних проступків в Україні відбулось 1 липня 2020 року. Основні зміни було внесено до Кримінального кодексу України (стосовно матеріальної частини проступків) та Кримінального процесуального кодексу України (стосовно процесуальної частини проступків). Також десятки нормативно-правових актів у сфері кримінального процесуального законодавства зазнали змін.

15. Зважаючи на довгий та складний шлях ухвалення кримінальних проступків, виникла низка законодавчих та організаційних (технічних) проблем, які можуть стати на заваді досягненню цілей, які стояли перед ініціаторами змін – гуманізації кримінального законодавства та підвищення ефективності досудового розслідування та судового розгляду більшої частини кримінальних правопорушень.

16. Впровадження кримінальних проступків в українське законодавство є значним кроком у реформі кримінальної юстиції, тож потребує ретельної уваги законодавця та стейкхолдерів реформи до якості їх імплементації в практику роботи органів правопорядку.

17. Інструментом для оцінки впровадженості кримінальних проступків стала Методологія (додаток №1).

18. Завданням оцінки є аналіз перших 3 місяців (з 01.07.2020 до 01.10.2020) дії кримінальних проступків в правозастосовчій практиці, виявлення стану застосування нового законодавства, слабких та сильних сторін такого застосування, наявності проблем, які перешкоджають досягненню цілей впровадження кримінальних проступків.

19. Оцінка складається з двох частин, а саме:

а) оцінки стану впровадження інституту кримінальних проступків в Україні серед органів правопорядку та органів прокуратури. *Вимірюється готовність кримінальних проступків до повноцінної роботи з позиції законодавчого, організаційного та технічного характеру.*

б) оцінки практичного впливу кримінальних проступків на ефективність досудового розслідування (швидкість розслідування; обсяг ресурсів, які витрачаються на розслідування; якість досудового розслідування та судового розгляду кримінальних проступків). *Вимірюється загальний вплив кримінальних проступків на досудове розслідування кримінальних*

правопорушень: як злочинів (зменшення навантаження на слідчих, що підвищує їх можливість якісно розслідувати провадження тощо), так і кримінальних проступків (“нетяжких злочинів”, що в силу загального порядку розслідування не завжди розслідувались результативно).

20. Оцінка проводилась із застосуванням двох основних інструментів дослідження:

- a) *кабінетного дослідження*: аналіз законодавства про кримінальні проступки, аналіз публічних виступів, інтерв’ю керівництва органів правопорядку та прокуратури, аналіз кримінальної та судової статистики, надсилання запитів на інформацію;
- b) *польового дослідження*: 1 фокус-група керівництвом Департаменту дізнання Національної поліції; 1 фокус-група з прокурорами органів прокуратури різного рівня; 1 фокус-група з судьями та адвокатами.

21. Зважаючи на обмеженість інструментарію, висновки, зроблені в межах оцінки не мають остаточного характеру та є припущеннями стосовно практики застосування законодавства про кримінальні проступки. Незначний строк впровадження проступків (3 місяці), обмеженість інструментарію фокус-групами, які не мають репрезентативного характеру (стосуються практики окремих підрозділів в м. Київ та Київській області), недостатність статистичних даних для порівняння (не всі дані публікуються щомісячно) не дозволяють екстраполювати ці припущення на загальну практику органів правопорядку та прокуратури.

22. Водночас такі попередні висновки (припущення) необхідні для розуміння впливу кримінальних проступків на систему кримінальної юстиції в цілому та доцільності корегування законодавства або практики його застосування на ранніх етапах їх впровадження.

2. ЗАГАЛЬНИЙ СТАН ВПРОВАДЖЕННЯ

2.1 Суб'єкти дізнання

23. Відповідно до Кримінального процесуального кодексу України досудове розслідування кримінальних правопорушень здійснюється у формі досудового слідства (для злочинів) та дізнання (для кримінальних проступків).

24. Кримінальне правопорушення є родовим поняттям для злочинів та кримінальних проступків, що відрізняється за суспільною небезпекою та, відповідно, інструментами їх розслідування (у формі досудового слідства та дізнання відповідно).

25. Матеріальним критерієм для розрізнення кримінального проступку та злочину є вид та розмір покарання. За кримінальний проступок передбачені покарання, не пов'язані з позбавленням волі, водночас розмір штрафу не може перевищувати три тисячі неоподаткованих мінімумів доходів громадян (51 тис. грн) (ч. 2 ст. 12 КК України).

26. Розслідування кримінальних проступків у формі дізнання здійснює **дізнавач**.

27. Відповідно до п. 4-1 ч. 1 ст. 3 КПК України дізнавачем є службова особа:

- а)
 - 1) підрозділу дізнання органу Національної поліції²;
 - 2) органу безпеки³;
 - 3) органу, що здійснює контроль за додержанням податкового законодавства⁴;
 - 4) органу Державного бюро розслідувань⁵;

або

² Здійснюють дізнання у всіх кримінальних проступках крім тих, які віднесено до підслідності інших органів.

³ До підслідності органу не віднесено жодного кримінального проступку.

⁴ До підслідності органу не віднесено жодного кримінального проступку.

⁵ Відповідно до правил суб'єктної підслідності здійснюють дізнання у кримінальних проступках, вчинених відповідними суб'єктами (наприклад ч. 1 ст. 371 КК України – незаконне затримання, яке вчиняється правоохоронцем); відповідно до правил предметної підслідності – необережне знищення або пошкодження військового майна (ч.1 ст. 412 КК України).

б) уповноважена особа іншого підрозділу зазначених органів, які уповноважені в межах компетенції, передбаченої КПК України, здійснювати досудове розслідування кримінальних проступків⁶.

28. Таким чином, **дознавачем може бути як: 1) службова особа підрозділу дізнання органу досудового розслідування; так і 2) уповноважена особа іншого підрозділу органу досудового розслідування, наприклад дільничний офіцер-дознавач.** Як саме побудовано інфраструктуру дознавачів залежить від керівника органу досудового розслідування, КПК України передбачає обидва варіанти (опції).

29. Що стосується підрозділів дізнання в органах безпеки (Службі безпеки України) та органі, що здійснює контроль за додержанням податкового законодавства (Державної фіскальної служби України), то вони можуть створюватись лише для допомоги іншим органам досудового розслідування, адже до їх підслідності не віднесено жодного кримінального правопорушення. Генеральний прокурор, керівник регіональної прокуратури, їх перші заступники та заступники наділені повноваженнями своєю вмотивованою постановою доручити здійснення досудового розслідування будь-якого кримінального правопорушення іншому органу досудового розслідування, у тому числі слідчому підрозділу вищого рівня в межах одного органу, у разі неефективного досудового розслідування⁷. Це правило також охоплює можливість передання дізнання від Національної поліції або ДБР до СБУ та ДФС, проте **в цих органах не створено підрозділи дізнання з огляду на недоцільність такого кроку, адже до їх підслідності прямо не віднесено жодного кримінального проступку.**

30. Разом з тим, у разі перегляду політики доцільності існування підрозділів дізнання в СБУ та ДФС все законодавче підґрунтя для цього існує. Окрім згадки про них у КПК України, окремі підзаконні нормативно-правові акти містять такі передумови. Наприклад, Положення про ведення ЄРДР в переліку підрозділів, які попередили, виявили кримінальне правопорушення або ведуть досудове розслідування передбачають дознавачів штатних підрозділів як Національної поліції України та ДБР, так й “інших органів досудового розслідування (код 118)”⁸.

31. Відповідно до ст. 40-1 КПК України дознавач при здійсненні дізнання наділяється повноваженнями слідчого, тобто має можливість вчиняти всі

⁶ ст. 40 КПК України; п. 1 Розділу V Положення про організацію діяльності підрозділів дізнання органів Національної поліції України, затв. Наказом МВС України від 20.05.2020 р. №405.

⁷ ч. 5 ст. 36 КПК України.

⁸ Довідник 2 Положення про ЄРДР, порядок його формування та ведення, затв. Наказом Генерального прокурора від 30.06.2020 р. №298.

процесуальні та слідчі дії в межах дізнання з урахуванням особливостей, встановлених главою 25 КПК України⁹.

32. Системне тлумачення кримінального процесуального законодавства дозволяє дійти висновку, що як поняття дізнавача, так і його повноваження визначені якісно.

33. Також важливим аспектом дізнання є участь прокурора-процесуального керівника. Особливості досудового розслідування кримінальних проступків визначені Главою 25 КПК України, серед яких до повноважень прокурора віднесено:

1) клопотання прокурора до слідчого судді про використання доказів, зібраних під час дізнання, у кримінальному провадженні щодо злочину (абз. 2 ч. 1 ст. 298-1 КПК України);

2) отримує копію протоколу затримання особи за вчинення кримінального проступку (ч. 4 ст. 298-2 КПК України);

3) погоджує повідомлення про підозру у вчиненні кримінального проступку (ч. 1 ст. 298-4 КПК України);

4) розгляд клопотання про проведення експертизи, яке надійшло від підозрюваної особи, у разі його незгоди з результатом медичного освідування або висновком спеціаліста (ч. 2 ст. 298-4 КПК України);

5) продовження строків дізнання (ч. 1 ст. 298-5 КПК України);

6) звільнення особи у разі перевищення допустимих строків затримання (ч. 2 ст. 298-5 КПК України);

7) розгляд результатів дізнання та закінчення дізнання у формах, передбачених Кодексом (ст. 301 КПК України);

8) ініціювання розгляду обвинувального акту у спрощеному провадженні в суді (ст. 302 КПК України).

34. Також Офіс Генерального прокурора є держателем¹⁰ Єдиного реєстру досудових розслідувань, в якому зберігається основна інформація про кримінальне провадження (справу), зокрема матеріали дізнання.

⁹ Повноваження дізнавача частково узагальнені в ст. 40-1 КПК України, проте не мають вичерпного переліку, адже п. 8 ч. 2 ст. 40-1 КПК України говорить про здійснення інших повноважень, передбачених Кодексом.

¹⁰ Держатель ЄРДР здійснює:

- розробку засобів організаційного, методологічного та програмно-технічного ведення Реєстру;

- виконання функцій адміністратора Реєстру (технічне і технологічне створення та супроводження програмного забезпечення Реєстру, його адміністрування та моніторинг використання інформації, зберігання та захист даних Реєстру, контроль права доступу тощо);

- організацію взаємодії з іншими державними інформаційними системами, реєстрами та базами даних;

35. Отже, органи прокуратури (Офіс Генерального прокурора, обласні та місцеві (окружні) прокуратури) здійснюють процесуальне керівництво у дізнанні, а також представляють обвинувальний акт в суді.

Організація дізнання: підрозділи дізнання (Національна поліція України)

36. 20 травня 2020 року МВС України затвердило Наказом №405 Положення про організацію діяльності підрозділів дізнання органів Національної поліції України¹¹.

37. Ним визначено, що підрозділи дізнання є структурними підрозділами центрального органу управління поліції, її територіальних органів – головних управлінь Національної поліції в областях, територіальних (відокремлених) підрозділів ГУНП. Таким чином вони підпорядковані по вертикальній лінії керівникам ГУНП в області, що є класичною моделлю управління для слідчих підрозділів поліції (на відміну від вертикалі управління міжрегіональних територіальних органів, наприклад патрульної поліції, які на пряму підпорядковані центральному управлінню в м. Києві поза регіональним керівництвом).

38. До функцій підрозділів дізнання віднесено:

- усебічне, повне і неупереджене дослідження обставин кримінального проступку, виявлення як тих обставин, що викривають, так і тих, що виправдовують підозрюваного, обвинуваченого, а також обставин, що пом'якшують чи обтяжують їх покарання, надання їм належної правової оцінки та забезпечення прийняття законних і обґрунтованих процесуальних рішень;

- аналіз практики досудового розслідування кримінальних проступків, організації і результатів діяльності дізнавачів, унесення на основі цього в установленому порядку пропозицій щодо підвищення ефективності діяльності підрозділів дізнання;

- вжиття заходів з підвищення якості дізнання і дотримання його строків;

- вивчення, узагальнення позитивного досвіду дізнання, упровадження його в практику підрозділів дізнання, розроблення сучасних методик розслідування окремих видів кримінальних проступків;

- організація взаємодії підрозділів дізнання з іншими підрозділами Національної поліції, слідчими та детективами інших правоохоронних органів, суб'єктами, що здійснюють судово-експертну діяльність,

- розробку та удосконалення нормативно-правової бази для функціонування Реєстру.

(п. 5 Розділу I Положення про ЄРДР, порядок його формування та ведення, затв. Наказом Генерального прокурора від 30.06.2020 р. №298).

¹¹ Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 03 червня 2020 р. за №491/34774.

підрозділами, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, а також прокурорами, які здійснюють нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням;

- вивчення практики застосування дізнавачами норм права і розроблення пропозицій щодо вдосконалення законодавства України;

- забезпечення підбору, розстановки і виховання кадрів для підрозділів дізнання, підвищення їх кваліфікації та професійної майстерності;

- організація відповідно до законодавства України розгляду і вирішення звернень громадян, які надходять у зв'язку з проведенням дізнання.

39. Повноваження керівника органу дізнання¹² виконують начальники Управління дізнання, начальники відділів (секторів) дізнання ГУНП, відділів (секторів) дізнання територіальних підрозділів поліції. Вони відповідають за організацію роботи в підрозділі дізнання, стан досудового розслідування кримінальних проступків, виконання інших завдань підпорядкованих підрозділів дізнання.

40. До повноважень начальника відділу (сектору) дізнання територіального органу поліції віднесено керівництво дізнавачами, постійний моніторинг оперативної обстановки на території обслуговування тощо. Тобто саме ця ланка виконує повсякденну роботу керівника органу дізнання.

41. Варто зауважити, що до його завдань віднесено установа спеціалізації дізнавачів у розслідування кримінальних проступків окремих категорій, тобто *на нормативному рівні передбачено спеціалізацію дізнавачів*. Зокрема, Положенням передбачено окремого дізнавача стосовно проступків, вчинених неповнолітніми особами.

42. *На практиці така спеціалізація відсутня*¹³. Всі дізнавачі відповідно до підзаконних нормативно-правових актів розслідують всі кримінальні проступки, є універсальними фахівцями. Проте це не означає, що в підрозділах дізнання не можуть скластись неформальні практики визначення за тим чи іншим дізнавачем спеціалізації, наприклад в силу його/її досвіду або спеціальних знань з предмету чи просто навичок, наприклад, вміння краще встановлювати психологічний контакт з потерпілим від насильницького злочину. **Оскільки спеціалізація є необхідною для підвищення ефективності дізнання, впровадження Національною поліцією України спеціалізації дізнавачів було б кроком у правильному напрямку.**

¹² Ст. 39 КПК України.

¹³ За словами керівництва дізнання Національної поліції України, озвучених під час фокус-групи.

43. На керівника органу дізнання також покладено розгляд заяв і повідомлень про вчинення кримінальних проступків, а не тільки контроль за своєчасністю та повнотою внесення відомостей до ЄРДР дізнавачами.

44. Дані досліджень у сфері кримінальної юстиції¹⁴ свідчать про те, що поширеною є практика у загальнокримінальних злочинах (відтепер – проступках) погодження матеріалів кримінального проступку до внесення їх в ЄРДР протягом 24 годин. Обов'язкове погодження внесення відомостей до ЄРДР з керівництвом часто є підставою для «фільтрації» заяви/повідомлення про вчинення кримінального правопорушення залежно від його «перспективності» в суді, тобто може призводити до невнесення відомостей до ЄРДР (приховування кримінального правопорушення від обліку).

45. Таким чином існуюча раніше практика перейшла на нормативний рівень, відтепер *це обов'язок керівника органу дізнання – він погоджує кожну заяву/повідомлення про вчинення кримінального правопорушення, що надходить до поліції*¹⁵. На думку ж самих дізнавачів та прокурорів-процесуальних керівників, озвучену під час фокус-груп, такий порядок не ускладнює реєстрацію заяв і повідомлень осіб, які звертаються до поліції, адже обов'язок внести такі відомості протягом 24 годин залишається. Невнесення протягом цього строку є порушенням, притягнення до відповідальності за яке відбувається у встановленому законом порядку.

46. Єдине питання тут може виникати до ресурсів (робочого часу) керівника дізнання, які витрачають на кожне погодження, разом з тим, враховуючи, що не всі дізнавачі мають досвід роботи і можуть не до кінця добре розбиратись в процесуальному законодавстві, то таке погодження є інструментом внутрішнього контролю за якістю роботи поліції.

Уповноважені на дізнання особи (Національна поліція України)

47. Якщо ж дізнавач не належить до підрозділу дізнання, тобто є поліцейським іншого підрозділу, уповноваженим на здійснення дізнання, то його уповноваження оформлюється відповідним адміністративним актом.

¹⁴ *Права потерпілих від насильницьких злочинів в Україні: міжнародні стандарти та національні практики* / Орлеан А., Павлюковець Т., Крапивін Є., Лотюк Д., Човган В.; за ред. В. Човгана. Київ: Видавничий дім «АртЕк», 2020. – С. 27-28; *Прокурор: керує? координує? наглядає?* : Звіт за результатами дослідження «Роль прокурора на досудовій стадії кримінального процесу» / Белоусов Ю., Венгер В., Мітько В., Орлеан А., Сущенко В., Яворська В.; за заг. ред. Белоусова Ю. – К. : СТ-Друк, 2017. – С. 90-91.

¹⁵ Органи дізнання посилаються на пар. 8 ч. 4 розділу IV Положення про організацію підрозділів дізнання (затв. Наказом МВС України №405), де таке погодження згадане як повноваження керівника органу дізнання // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0491-20#Text>.

48. Про уповноваження поліцейського іншого підрозділу здійснювати досудове розслідування кримінальних проступків видається наказ. Засвідчена в установленому порядку копія наказу про уповноваження поліцейського здійснювати досудове розслідування кримінальних проступків надсилається до органу прокуратури відповідного рівня для внесення адміністраторами ЄРДР відповідних відомостей про реєстратора до довідника організаційної структури ЄРДР і надання працівнику поліції, уповноваженому здійснювати досудове розслідування кримінальних проступків, доступу до ЄРДР.

49. Такими поліцейськими є дільничні офіцери поліції (поліцейські офіцери громади), працівники ювенальної превенції, карного розшуку та інших підрозділів.

50. Варто зауважити, що працівники міжрегіональних територіальних органів поліції (Департамент патрульної поліції, Департамент стратегічних розслідувань; Департамент кіберполіції; Департамент боротьби з наркозлочинністю; Департамент внутрішньої безпеки; поліція охорони) не уповноважуються на дізнання через відсутність підпорядкування керівнику ГУНП (УНП) в області.

51. Отже, наразі в Національній поліції України визначено перелік уповноважених на дізнання осіб та затверджено цей перелік відповідними наказами.

Кількість дізнавачів (Національна поліція України)

52. Кількість дізнавачів, призначених на посади в підрозділи дізнання Національної поліції складає близько 3 тисячі осіб. Такі особи було набрані шляхом переведення з слідчих підрозділів (2 тис.) та переведення з інших підрозділів, які не займались досудовим розслідуванням кримінальних правопорушень (1 тис.)¹⁶.

53. При чому, такі особи спочатку були призначені на посади інспекторів, а не дізнавачів, адже зміни до Постанови №988 Кабінету Міністрів України «Про грошове забезпечення поліцейських Національної поліції» було доповнено посадовим окладом дізнавача лише 23 вересня 2020 року (змiнами внесеними Постановою КМУ від 23.09.2020 р. №865). Після ухвалення цих змін інспекторів було перепризначено на посади дізнавачів.

54. При цьому кількість уповноважених на дізнання осіб в інших підрозділах поліції (карного розшуку, дільничних інспекторів, підрозділів превенції) складає понад 6 тисяч.

¹⁶ Відповідно до цифр озвучених керівником Департаменту дізнання Національної поліції під час інтерв'ю.

55. Таким чином загальна чисельність осіб, які розслідують кримінальні проступки у формі дізнання складає понад 9 тисяч осіб.

56. Укомплектованість підрозділів дізнання складає 83-85% від загальної чисельності, що співмірно із загальною укомплектованістю Національної поліції України¹⁷.

57. Варто зауважити, що якщо для дізнавача підрозділу дізнання така діяльність є основною роботою та займає весь його робочий час, то уповноважені на дізнання особи не звільняються від виконання посадових обов'язків за місцем служби, що зменшує їх ефективність порівняно з дізнавачами. Також вони не отримують додаткової оплати за виконання функцій дізнавача, тобто надбавок до грошового забезпечення немає¹⁸.

58. Разом з тим, під час фокус-групи керівництво дізнання Національної поліції не висловлювало зауважень стосовно додаткової оплати праці, а також не вказувало на чинну кількість дізнавачів як проблему (іншими словами – їх достатньо для реалізації покладених на поліцію завдань).

Професійна підготовка дізнавачів (Національна поліція України)

59. Всі особи, призначені на посади дізнавачів або уповноважені на дізнання отримали відповідну професійну підготовку на базі відомчих навчальних закладів МВС та отримали сертифікати про проходження такої підготовки.

60. Додатково до базової підготовки наразі здійснюється підтримка професійного розвитку дізнавачів міжнародними інституціями, наприклад Консультативною місією Європейського Союзу (КМЄС) проводиться окремий пілотний курс для дізнавачів в м. Хмельницький, поширення якого планується на всю територію України.

61. На думку ж адвокатів, висловлену під час фокус-групи, професійність дізнавачів потребує вдосконалення. Зрозуміло, що особи, які були переведені з органів досудового розслідування менше потребують вивчення особливостей розслідування кримінальних проступків, проте особи, які раніше не мали справи з кримінальним процесом, дійсно, перший час

¹⁷ В середині 2020 року заступник міністра внутрішніх справ А. Геращенко зазначив, що брак кадрів в поліції складає 17% // <https://www.unn.com.ua/uk/exclusive/1882681-u-mvs-povidomili-pro-prichinu-istotnoinestachi-kadriv-v-politsii>.

¹⁸ Відповідно до інформації, озвученої під час інтерв'ю з керівником Департаменту дізнання Національної поліції України

змушені навчатись на практиці (не всьому можна навчитись під час професійної підготовки), що впливає на якість їхньої роботи.

62. З іншого боку остаточний результат розслідування у вигляді обвинувального акту залежить від прокурора. Так само процесуальне керівництво у кримінальному провадженні передбачає погодження всіх ключових процесуальних рішень, тож недостатня професійна підготовка дізнавача має компенсуватись професійністю та досвідом роботи прокурора.

Організація дізнання (Державне бюро розслідувань)

63. Структура Державного бюро розслідувань не зазнала змін з 5 лютого 2020 року¹⁹.

64. Розслідування кримінальних проступків не віднесено до пріоритетів роботи ДБР, а за даними територіальних відділень неслужбові злочини правоохоронців складають менше 20% від загальної кількості, що можна експлікувати на злочини публічних службовців²⁰. Тож, можна стверджувати, що кримінальних проступків, віднесених до підслідності ДБР вкрай мало.

65. Зважаючи на це, *Державне бюро розслідувань не створювало окремих підрозділів дізнання (не подавало відповідних пропозицій Офісу Президента України) та не уповноважувало на дізнання працівників ДБР (до того ж окрім слідчих наразі там працює мінімальна кількість оперативних працівників, яких почали набирати менше року тому і які повністю завантажені оперативною роботою в цьому органі).*

66. Тож *кримінальні проступки у формі дізнання розслідуються слідчими Державного бюро розслідувань, застосовуючи формально-логічне та телеологічне тлумачення ст. 40-1 КПК України, яка визначає, що дізнавач при здійсненні дізнання наділяється повноваженнями слідчого. Отже, слідчий за замовчанням наділений повноваженнями з дізнання.*

Органи прокуратури

¹⁹ Указ Президента України №41/2020 «Про затвердження організаційної структури Державного бюро розслідувань» / Вебсайт Президента України. Режим доступу: <https://www.president.gov.ua/documents/412020-32269>. Дата звернення: 22.11.2020. Відповідно до ч. 1 ст. 9 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» затвердження структури ДБР – виняткове повноваження Президента України.

²⁰ Наприклад: Річна програма діяльності територіального управління ДБР у м. Києві на IV квартал 2020 року та 2021 рік / Вебсайт Державного бюро розслідувань. Режим доступу: <https://dbr.gov.ua/sites/default/files/2020-11/%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%B0%20%D0%BA%D0%B8%D1%96%CC%88%D0%B0.pdf>. - С. 10. Дата звернення: 22.11.2020.

67. Структура органів прокуратури також не зазнала змін.

68. Процесуальне керівництво у справах про кримінальні проступки здійснюють прокурори департаментів процесуального керівництва та нагляду за додержанням законності у кримінальних правопорушеннях, віднесених до підслідності Національної поліції України Офісу Генерального прокурора, обласних та місцевих (окружних) прокуратур (у випадку поліції). Або ж департаменти організації і процесуального керівництва досудовим розслідуванням органів Державного бюро розслідувань Офісу Генерального прокурора, обласних та місцевих (окружних) прокуратур або Департамент процесуального керівництва у кримінальних провадженнях про катування та інші серйозні порушення прав громадян з боку правоохоронних органів Офісу Генерального прокурора (стосовно кримінального проступку, передбаченого ч. 1 ст. 371 КК України) (у випадку ДБР).

69. Іншими словами, ті самі прокурори, що здійснювали процесуальне керівництво та представництво в суді (публічне обвинувачення) у аналогічних до кримінальних проступків злочинах невеликої та середньої тяжкості, продовжують здійснювати процесуальне керівництво щодо відповідних кримінальних проступків.

Інформаційно-аналітичне забезпечення дізнання

70. 30 червня 2020 року Наказом Генерального прокурора №298 було затверджено нове Положення про Єдиний реєстр досудових розслідувань, порядок його формування та ведення (друге після набрання чинності КПК України 2012 року) з урахуванням всіх необхідних для функціонування дізнання елементів електронного реєстру.

71. Права користувача та реєстратора ЄРДР отримали як керівники органів (підрозділів) дізнання та дізнавачі цих підрозділів, так і уповноважені на дізнання службові особи.

72. Цими змінами було усунуто зауваження стосовно неготовності функціоналу ЄРДР щодо роботи з кримінальними проступками, висловлені під час Комітетських слухань у листопаді 2019 року, після яких було ухвалено рішення про відтермінування набрання чинності проступків з 1 січня на 1 липня 2020 року.

73. Станом на сьогодні ЄРДР повністю відповідає вимогам для дізнання у справах про кримінальні проступки.

Матеріально-технічне забезпечення роботи дізнання

74. Оскільки в Національній поліції відбувся перерозподіл існуючих ресурсів для забезпечення потреб підрозділів дізнання (фонду грошового забезпечення, робочих приміщень, спеціальних засобів тощо), то проблем із матеріально-технічним забезпеченням дізнавачів, за словами керівництва Департаменту дізнання, загалом немає.

75. Єдине, на що це керівництво вказує, це недостатність власних криміналістичних підрозділів. Оскільки штатні криміналісти входять до органів досудового розслідування, то їх складніше стало залучати для швидкого проведення криміналістичного дослідження, наприклад під час проведення таких слідчих дій як огляд місця події або освідування особи.

76. З огляду на обмеженість інструментів цієї оцінки виявити проблеми матеріально-технічного забезпечення не вдалось. Зважаючи на масштабність питання воно потребує повноцінного дослідження із застосування набагато ширших інструментів. Зокрема, ґрунтуючись на його результатах, можна відповісти на питання чи дійсно необхідно введення в штат дізнання посад поліцейських-криміналістів для пришвидшення процедур дізнання.

Методичне забезпечення дізнання

77. На працівників Управління дізнання, відділів (секторів) дізнання ГУНП покладаються організаційно-методичні функції з надання практичної і методичної допомоги в організації роботи підрозділів дізнання територіальних органів поліції.

78. Зокрема до їх функцій віднесено моніторинг практики застосування законодавства дізнавачами під час реалізації ними своїх повноважень, а саме з питань:

- обґрунтованості прийняття дізнавачами рішень про закриття кримінальних проваджень;
- дотримання строків дізнання, причин недотримання строків дізнання;
- затримання осіб, які вчинили кримінальні проступки, у порядку, передбаченому статтею 298-2 КПК України;
- правильності та повноти внесення дізнавачами до ЄРДР відомостей про рух кримінальних проваджень та своєчасності внесення таких відомостей за прийнятими дізнавачами рішеннями;

79. Також їх функції передбачають ведення обліків кримінальних проваджень, у яких (а) прокурори скасували постанову дізнавача про закриття кримінального провадження або (б) слідчий суддя постановив ухвалу, яка скасовує рішення дізнавача або яка зобов'язує його припинити дію чи вчинити певну дію або (в) суд під час судового провадження постановив ухвалу про

закриття кримінального провадження за відсутності в діянні складу кримінального правопорушення або (г) суд ухвалив виправдувальний вирок.

80. Крім цього, обліковуються кримінальні провадження (стосовно строків):

- у яких після повідомлення про підозру у вчиненні кримінального проступку або затримання особи в порядку, передбаченому частиною четвертою статті 298-2 КПК України, протягом сімдесяти двох годин не закінчено дізнання;

- у яких у разі повідомлення особі про підозру у вчиненні кримінального проступку у випадках, якщо підозрюваний не визнає вину, або необхідності проведення додаткових слідчих (розшукових) дій, або вчинення кримінального проступку неповнолітнім, протягом двадцяти діб не закінчено дізнання;

- у яких у разі повідомлення особі про підозру у вчиненні кримінального проступку, якщо особа заявила клопотання про проведення експертизи у випадку, передбаченому частиною другою статті 298-4 КПК України, не закінчено дізнання протягом одного місяця;

- у яких досудове розслідування у формі дізнання зупинено у звітному періоді у зв'язку з оголошенням у розшук підозрюваного (із зазначенням номерів розшукових справ), захворюванням підозрюваного на тяжку хворобу, яка перешкоджає його участі в кримінальному провадженні (за наявності відповідного медичного висновку, що підтверджує цей факт), необхідністю виконання процесуальних дій у межах міжнародного співробітництва (із зазначенням стану виконання запиту про міжнародну правову допомогу).

81. В органах прокуратури та Державному бюро розслідувань всі методичні функції стосовно узагальнення правозастосовчої практики виконують ті ж підрозділи методичного забезпечення, що й до впровадження кримінальних проступків.

82. З огляду на обмеженість інструментарію цього дослідження надати оцінку роботі методичних підрозділів поліції та прокуратури не вдалось. Водночас узагальнення практики розслідування кримінальних проступків у формі дізнання методичними відділами має враховуватись при подальших змінах до законодавства та структурних реформах в цих органах.

2.2 Правила дізнання проваджень, які вже розслідувались на момент набрання чинності Законом

83. Законодавство України стосовно кримінальних проступків набрало чинності 1 липня 2020 року. З цього дня всі нові кримінальні провадження, розпочаті на підставі заяви/повідомлення про вчинення кримінального

проступку або самостійного його виявлення слідчим, прокурором, дізнавачем, розслідуються за новим порядком, передбаченим для дізнання.

84. Відповідно до перехідних положень Закону №2617-VIII “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень” (базовий нормативно-правовий акт, яким впроваджено кримінальні проступки в законодавство України) кримінальні провадження стосовно злочинів, які стали кримінальними проступками, розпочаті до 1 липня 2020 року розслідуються або за старими правилами або за новими (залежно від прогресу в розслідуванні).

85. Так:

1) якщо в провадженні нікому не повідомлено про підозру, то подальше розслідування здійснюється за новими правилами, тобто в порядку дізнання. Саме ж провадження протягом місяця передається слідчим прокурору для визначення хто саме буде здійснювати дізнання. За словами дізнавачів та прокурорів проблем з переданням таких проваджень не виникало, достатньо було змінити форму розслідування в ЄРДР;

2) якщо в провадженні хоча б одній особі повідомлено про підозру, то подальше розслідування здійснюється тим самим органом досудового розслідування, що розслідував до цього, проте в порядку дізнання. Таким особам вручається нове повідомлення про підозру у вчинення кримінального проступку протягом 72 годин (з метою обчислення строків подальшого дізнання за загальними правилами дізнання). Водночас, якщо до таких осіб застосовано запобіжні заходи, пов’язані із обмеженням волі (домашній арешт або тримання під вартою), то вони діють до моменту їх зміни, скасування чи припинення, але у слідчого є 72 години на те, щоб звернутись до суду для їх скасування, оскільки подальше дізнання не передбачає застосування таких тяжких запобіжних заходів. Такий порядок теж не викликав питань на практиці.

86. Єдина проблема, на неоднорідність практики вирішення якої звертали увагу процесуальні керівники, виникала в ситуації, коли обвинувальний акт у вчиненні злочину вже був скерований до суду на момент набрання чинності кримінальних проступків. Залежно від регіональної специфіки прокурори або доопрацьовували обвинувальний акт і скеровували до суду повторно зі старою підозрою у вчиненні злочину, посилаючись на нерегульованість цього питання перехідними положеннями закону або повторно повідомляли про підозру, проте вже у вчиненні кримінального проступку і скеровували обвинувальний акт до суду.

87. В другому випадку дискусія виникала стосовно обчислення строків дізнання: чи воно відбувається:

1) з дня вручення підозри, адже як 30 днів, а тим паче і 72 години, вже давно спливли; чи

2) з дня повернення обвинувального акту на доопрацювання.

Тож здебільшого прокурори ухвалювали рішення про зупинення провадження на час доопрацювання обвинувального акту і вручення повторної підозри, хоча ст. 283 КПК України не передбачає таких підстав зупинки кримінального провадження.

88. Водночас, за словами суддів, які взяли участь в фокус-групі, в судах такі нерегульованості перехідного періоду не викликали проблем, адже зрозуміло намір законодавця, а системний аналіз кримінального процесуального законодавства дозволяє застосувати таку аналогію закону.

89. Проведена оцінка дозволяє дійти попереднього висновку, що **на практиці проблеми із регулюванням порядку повідомлення про підозру особі у вчиненні кримінального проступку у зв'язку із набранням чинності законодавства про кримінальні проступки були незначні.**

2.3 Проблеми темпоральної дії такого правопорушення як керування транспортними засобами у стані сп'яніння

90. 17 червня 2020 року Верховна Рада України ухвалила Закон №720-ІХ, яким внесено здебільшого “технічні” зміни в законодавство України²¹, які були необхідні для повноцінного функціонування кримінальних проступків. Однак склалась правова невизначеність, адже цей Закон набрав чинності після його підписання Президентом України 02 липня та опублікування в газеті “Голос України” 03 липня, а в його перехідних положеннях передбачалось одночасне набрання чинності із згаданим вище Законом №2617-VII (базовим).

91. В періоди між 01 липня та 03 липня і з 03 липня і до тепер виникла правова невизначеність, яка по-різному трактувалась органами влади та судами.

92. Зокрема, керування транспортними засобами у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції стало кримінальним проступком. Законом №720-ІХ ця відповідальність скасовувалась, і керування у стані сп'яніння водіями транспортних засобів поверталось назад в Кодекс України про адміністративні правопорушення і знову ставало адміністративним правопорушенням.

²¹ Насамперед уніфікація термінології. На кшталт заміни словосполучення “злочинний умисел” на “кримінально-протиправний умисел” тощо.

93. На думку експертів Центру політико-правових реформ, які є одними з розробників кримінальних проступків (приймали участь в підготовці проекту Закону про проступки, що вносив відповідні зміни до КК та КПК), зміни в частині скасування ст. 286-1 КК України та повернення до попередньої редакції ст. 130 КУпАП не мають юридичної сили внаслідок порушення процедури, адже зміни до КК України мають вноситись окремим законом, а не законом про внесення змін до закону про внесення змін (іншими словами - Законом №720 не до Закону №2617, а безпосередньо до чинної та момент ухвалення редакції КК України). Таким чином, Закон № 720-ІХ, опублікований 3 липня і який мав набрати законну силу одночасно з кримінальними проступками, не скасував кримінальну караність керування транспортним засобом у стані сп'яніння і не відновив адміністративну відповідальність за ці дії, оскільки не вніс зміни безпосередньо до тіла КК України і КУпАП в цій частині²². Іншими словами позиція експертів (яка не є офіційним тлумаченням закону) – *керування у стані сп'яніння залишається чинним кримінальним проступком, передбаченим ст. 286-1 КК України*.

94. Відповідно до Роз'яснення²³ Комітету Верховної Ради України з питань правоохоронної діяльності²⁴ стосовно цієї ситуації, враховуючи положення ч. 5 ст. 94 Конституції України, Закон №720-ІХ набрав чинності 3 липня, а саме в день його опублікування. А з 3 липня 2020 року ст. 130 КУпАП підлягає застосуванню в редакції, що діяла до набрання чинності Законом №2617-VIII (базовим), а ст. 286-1 виключена з КК України. Іншими словами позиція Комітету (яка не є офіційним тлумаченням закону) – *з 1 по 3 липня керування у стані сп'яніння було кримінальним проступком, передбаченим ст. 296-1 КК України, а з 4 липня вона виключена, у зв'язку з повернення ст. 130 КУпАП до старої редакції (до 1 липня)*.

95. Орган, до підслідності якого віднесено дізнання у справах про керування у стані сп'яніння (Національна поліція), обійняв позицію, відповідно до якої такі дії є адміністративним правопорушенням,

²² Див. дет.: Висновок ЦППР “З 1 липня керування транспортним засобом в стані сп'яніння є кримінально караним. Опублікований 3 липня закон не змінив це” (07.07.2020 р.) / Режим доступу: <https://tinyurl.com/y7hwvj2k>. Дата звернення: 22.11.2020.

²³ Роз'яснення щодо окремих положень Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України стосовно спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень” №720-ІХ від 17 червня 2020 року / Режим доступу: <http://komzakonpr.rada.gov.ua/uploads/documents/32667.pdf>. Дата звернення: 22.11.2020.

²⁴ Комітети з питань, віднесених до предметів їх відання, мають право надавати роз'яснення щодо застосування положень законів України (ч. 3 ст. 21 Закону України “Про комітети Верховної Ради України”).

передбаченими ст. 130 КУпАП і лише в проміжку між 1 та 3 липня вони мали розслідуватись у формі дізнання як кримінальний проступок. Таку саму позицію обійняла судова практика.

96. Ні дізнавачі, ні прокурори, ні адвокати, які брали участь у фокус-групах, не вважають це практичною проблемою правозастосування, радше теоретичною проблемою.

97. В свою чергу під час фокус-групи не всі судді погодились з таким тлумаченням і зауважили, що керування у стані сп'яніння було криміналізоване ст. 286-1 КК України і вона набрала чинності. Водночас ці ж судді у випадку, коли до них надходять протоколи від поліцією за ст. 130 КУпАП України (керування в стані сп'яніння) розглядають їх в порядку розгляду справ про адміністративні правопорушення, тобто прийняли загальну лінію тлумачення змін до законодавства, описану вище. Проте це їх думка як юристів, а не судова практика.

98. Загострює ситуацію ще те, що досі на офіційному веб-сайті Верховної Ради України в розділі «Законодавство» зберігається проміжна редакція (01.07.-03.07.2020 р.), відповідно до якої керування у стані сп'яніння є кримінальним проступком, передбаченим ст. 286-1 КК України.

99. З точки зору юридичної визначеності, це створює проблему під час судових засідань, адже на думку осіб, які притягаються до відповідальності, редакція закону на веб-сайті Верховної Ради України є офіційним текстом. Хоча з правової точки зору це не так, ***Верховній Раді України необхідно якнайшвидше узгодити редакції Кримінального кодексу України та Кодексу України про адміністративні правопорушення, оприлюднені в офіційних друкованих виданнях та на веб-сайті ВРУ. Також, після напрацювання певної судової практики касаційного перегляду застосування статті 130 КУпАП, було б бажано отримати правову позицію Верховному Суду з цього питання.***

2.4 Проблеми реалізації процесуальних повноважень

100. Попри ухвалення чисельних змін до законодавства України декількома законами, в чинному КПК України залишились технічні проблеми процесуального характеру, на які вказують дізнавачі та прокурори.

101. Так, дізнавача не віднесено до суб'єктів звернення з клопотанням про арешт майна²⁵ поряд із слідчим та прокурором, хоча така потреба постійно

²⁵ ст. 171 КПК України.

виникає, насамперед для накладення арешту на тимчасово вилучене майно під час затримання особи.

102. Також, дізнавача не віднесено до суб'єктів звернення з клопотанням про проведення такої слідчої як обшук²⁶, хоча вона і є поширеною у справах про кримінальні проступки.

103. На практиці це вирішується тим, що з такими клопотаннями звертаються прокурори, що створює додаткове навантаження на них, адже дізнавач не може взяти участь у розгляді такого клопотання слідчим суддею як відповідний учасник кримінального провадження.

104. Така проблема може бути вирішена шляхом внесення змін до КПК України. Також видається можливим варіант, в якому такі клопотання все ж таки будуть прийматись від дізнавачів з посиланням на ст. 40-1 КПК України, яка передбачає, що дізнавач при здійсненні дізнання наділяється повноваженнями слідчого, тож він ототожнюється із таким суб'єктом звернення як слідчий. Проте така судова практика наразі не формується, адже суди за словами керівництва дізнання та прокурорів, озвучених під час фокус-груп, просто не приймають клопотання від неналежних, на їх думку, суб'єктів звернення.

105. Департамент дізнання Національної поліції України в кінці жовтня 2020 року звернувся за роз'ясненням до Верховного Суду з цього питання. Хоча роз'яснення ВС на відміну від правових позицій, сформульованих за результатами розгляду справи в касаційній інстанції, не мають обов'язкового характеру для судів першої та другої інстанції, все ж таки, на них зазвичай судді орієнтуються. Тож до внесення змін до законодавства проблема може вирішитись таким шляхом. Станом на завершення цієї оцінки роз'яснення від Верховного Суду не надходило.

106. З огляду на обмеженість інструментарію оцінки не вдалось перевірити чи поширеною є практика неприйняття слідчими суддями клопотань про арешт майна або проведення обшуку від дізнавачів з посиланням на відсутність їх серед суб'єктів звернення до суду в КПК України. Разом з тим існує припущення, що такі клопотання можуть прийматись, зважаючи на те, що дізнавач при здійсненні повноважень наділяється повноваженнями слідчого. Тому ця проблема може і не потребувати законодавчих змін для вирішення, що залежатиме, в тому числі, і від майбутнього роз'яснення Верховного Суду.

²⁶ ст. 234 КПК України.

3. ВПЛИВ НА ЕФЕКТИВНІСТЬ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ

107. В період з 01.07 до 31.10 у формі дізнання розслідувалось 50,4% від усіх облікованих кримінальних правопорушень (130, 7 тис. кримінальних проступків з 259,3 тис. кримінальних правопорушень загалом).²⁷

108. Це такі поширені проступки як крадіжки без кваліфікуючих ознак (37%), спричинення легких тілесних ушкоджень (20%), шахрайства (16%), незаконне поводження з наркотичними засобами без мети збуту (9%) тощо. Загалом 98 складів кримінального правопорушення (117 частин Особливої частини КК України)²⁸.

109. Таким чином кримінальні проступки є наймасовішою складовою кримінальної юстиції, тож спрощення процедури розслідування та введення нової процесуальної особи – дізнавача – мали позитивно вплинути на ефективність системи в цілому. Основні завдання, які стояли перед кримінальними проступками:

- 1) гуманізація кримінальної відповідальності;
- 2) пришвидшення розслідування та судового розгляду нетяжких кримінальних правопорушень;
- 3) розвантаження слідства для більш якісного розслідування тяжких та особливо тяжких злочинів.

110. Аналіз законодавства дозволяє дійти висновку, що впровадження кримінальних проступків призвело до декриміналізації низки злочинів, обмеження сфери застосування покарань, пов'язаних із позбавленням волі, заміни їх такими заходами кримінально-правового впливу, що не тягнуть за собою судимості, тобто в цілому означає послаблення кримінально-правової репресії держави. Простіше – гуманізація кримінальної відповідальності за нетяжкі кримінальні правопорушення.

111. Інститут кримінальних проступків зменшив практику затримань за вчинення нетяжких кримінальних правопорушень, а також застосування запобіжних заходів.

112. Оскільки ст. 298-2 КПК України звужує підстави для затримання порівняно з ст. 208 КПК України (загальним порядком), то затримань на місці вчинення кримінального правопорушення стало менше. Відповідно до статистичних даних Національна поліція протягом липня-першої половини

²⁷ Статистика надана Національною поліцією листом №731/49/1-2020 у відповідь на лист Офісу Ради Європи №8665/2020/19/1 від 19 листопада 2020 року.

²⁸ Там само

листопада 2020 року здійснила затримання 612 осіб в порядку ст. 298-2 КПК України.²⁹

113. Водночас середня кількість затримань в порядку ст. 208 КПК України для аналогічних кримінальних проступкам злочинів до 01.07.2020 року складала близько 9-10 тисяч щорічно. Хоча статистичні дані і не дають змогу виокремити затримання саме по нетяжким злочинам, зважаючи на те, що кримінальні проступки складають половину від усіх кримінальних правопорушень, то відчувається суттєва різниця. За оцінками прокурорів кількість затримань на місці вчинення злочину або одразу після нього «зменшилась приблизно вдвічі»³⁰. Це позитивна тенденція з точки зору права на свободу.

114. Те саме стосується запобіжних заходів. Оскільки для кримінальних проступків передбачено застосування лише особистого зобов'язання та особистої поруки, то ці запобіжні заходи застосовуються не часто, що зазначається у параграфі 115 нижче. Причина полягає в тому, що у разі їх порушення неможливо обрати більш суворий запобіжний захід для забезпечення участі підозрюваного у дізнанні, зокрема вчасного прибуття на слідчі дії, утримання від тиску на свідків, потерпілого тощо. Також, за словами дізнавачів та прокурорів, озвучених під час фокус-групи, подання такого клопотання до суду потребує його підготовки та представлення, що займає робочий час, який можна заощадити та використати на розслідування інших кримінальних проваджень.

115. Таким чином, до більшості підозрюваних у вчиненні кримінальних проступків осіб взагалі не застосовуються запобіжні заходи. За клопотаннями підрозділів дізнання за чотири місяці (з 01.07.2020 до 01.10.2020 р.) лише 161 особі було обрано запобіжний захід у вигляді особистого зобов'язання і ще 2 особам – особистої поруки³¹.

116. Інститут кримінальних проступків пришвидшив середні строки досудового розслідування та судового розгляду нетяжких кримінальних правопорушень, особливо у справах, де підозрюваний визнає свою вину.

117. Досудове розслідування кримінальних проступків після повідомлення особі про підозру пришвидшилось, оскільки дізнавач має 72 години (якщо особа визнає вину і немає потреби в проведенні додаткових слідчих дій) або 20 днів (якщо особа неповнолітня) чи 30 днів (якщо особа не визнає вину і

²⁹ Там само

³⁰ Припущення висловлені під час фокус-групи з прокурорами.

³¹ Статистика надана Національною поліцією України листом №731/49/1-2020 на виконання запиту на інформацію №8665/2020/19/1 від 19.11. 2020 р.

необхідно провести дізнання) для закінчення дізнання³². Раніше до аналогічних кримінальних проступкам злочинів невеликої та середньої тяжкості застосовувався загальний строк розслідування у два місяці.

118. Зазвичай строк дізнання не продовжується, а якщо продовження і відбувається за рішенням прокурора, то лише один раз. На думку дізнавачів та прокурорів, висловлену під час фокус-груп, нижня межа у 72 години є не виправданою, тому існує практика повідомлення про підозру вже після проведення експертизи та збору інших доказів задля його досягнення. Ними озвучена думка, що доцільно було б скасувати нижню межу строку дізнання (72 години) та обмежитись наявною верхньою межею (20/30 днів). Інша ж пропозиція – 3 робочих дні, адже чинні 72 години можуть включати вихідні і святкові дні. Стислий строк дізнання, якщо особа визнає вину і немає необхідності проводити додаткові слідчі дії, може призводити до порушення права на захист, зокрема шляхом відтягування повідомлення про підозру і здійснення такого повідомлення одразу перед скеруванням обвинувального акту до суду, що надає мало часу особі для підготовки до захисту.

119. Хоча КПК України недостатньо чітко визначає скільки разів прокурор може продовжувати строк дізнання, проте практика³³ пішла шляхом такого трактування, що не більше одного разу. Це означає, що максимальний строк дізнання після повідомлення про підозру складає 60 днів, а зазвичай все закінчується раніше.

120. Відповідно до статистичних даних³⁴ із числа зареєстрованих з 01.07.2020 р. кримінальних проступків дізнання завершено з часу реєстрації у такі строки:

- протягом 1 доби (0,9%);
- від 1 до 3 діб (2,9%);
- від 3 до 10 діб (20,4%);
- від 10 до 20 діб (28,4%);
- від 20 діб до 1 місяця (20,4%);
- від 1 до 2 місяців (21,2%);
- понад 2 місяці (5,6%).

121. Тобто 73% кримінальних проваджень у формі дізнання завершено у базовий строк – 1 місяць. Ще п'ята частина зазнала продовження один раз, що врегульовано КПК України і спірна ситуація (описана вище) виникла тільки в 5,6% випадках.

³² ст. 219 КПК України.

³³ Теза озвучена дізнавачами та прокурорами під час фокус-груп.

³⁴ Статистика надана Національною поліцією України листом №731/49/1-2020 на виконання запиту на інформацію №8665/2020/19/1 від 19.11. 2020 р.

122. Порівняно з строком досудового розслідування у 2 місяці з можливістю продовження до 6 місяців (але не більше), передбаченого ст. 219, 294 КПК України, для аналогічних кримінальним проступкам злочинів невеликої тяжкості та частини середньої тяжкості, строки розслідування прискорились, зокрема за рахунок зниження верхньої (граничної) межі. *Наявні дані дають підстави стверджувати, що строк досудового розслідування кримінальних проступків пришвидшився вдвічі шляхом нормативних обмежень граничного строку дізнання.*

123. Що стосується судового розгляду, то його строк не змінився у разі розгляду кримінального проступку в загальному порядку. Проте, враховуючи, що до більшості осіб (80% обвинувачених повністю або частково визнають свою вину) застосовується спрощений порядок, в якому справа розглядається без призначення судового засідання та участі сторін, то строки розгляду пришвидшилися, особливо в умовах карантинних обмежень, пов'язаних з пандемією COVID-19. Хоча раніше й існував спрощений порядок розгляду без дослідження доказів, якщо особа визнає вину, передбачений ч. 3 ст. 349 КПК України, тим не менш, суд мав викликати сторони провадження і призначити судові засідання, що займало набагато більше часу аніж підготовка заочного рішення сьогодні. Водночас право на захист таких осіб гарантується: клопотання про розгляд справи в спрощеному порядку відбувається за умови наявності захисника під час подання такого клопотання, а до доказів застосовуються загальні правила допустимості тощо.

124. *Інститут кримінальних проступків оптимізував використання ресурсів слідчого (розвантажив слідство).*

125. Однією з основних цілей впровадження кримінальних проступків була розвантаження слідства від нетяжких кримінальних правопорушень з метою оптимізації ресурсів, які в подальшому можна використати на більш якісне досудове розслідування злочинів.

126. Середньостатистичне навантаження на слідчого Національної поліції раніше складало 280–300 кримінальних проваджень одночасно ³⁵. Враховуючи, що слідчих стало на 2 тис. менше (загальна чисельність наразі близько 16 тис.) та те, що 50% кримінальних правопорушень складають злочини, *то навантаження на одного слідчого впало в два рази з невеликою похибкою в сторону збільшення, тож складає близько 160 кримінальних проваджень на людину одночасно.*

³⁵ Відповідно до слів начальника Головного слідчого управління Національної поліції Максима Цуцкірідзе, озвучених в 2019 році // <https://www.kmu.gov.ua/news/nacpoliciya-u-megapolisah-u-serednomu-odin-slidchij-policiyi-rozsliduye-300-kriminalnih-provazhen>.

127. Середньостатистичне навантаження на дізнавача складає від 90 до 180 кримінальних проваджень³⁶. Причину такого нерівномірного розподілу (різниця майже в два рази), з огляду на обмеженість інструментарію оцінки, з'ясувати не вдалось.

128. Враховуючи складність кримінальних проваджень у справах про злочини, які розслідують слідчі, три місяці є недостатнім строком для оцінки якісних змін у цій сфері, тому *в рамках цього дослідження неможливо підтвердити чи спростувати припущення, що розвантаження слідства відбулось не лише формально, а й мало позитивний ефект на якість розслідування злочинів.*

129. *Інститут кримінальних проступків оптимізував використання ресурсів суддів (трохи зменшив навантаження на суддів загальної юрисдикції).*

130. Спрощений розгляд кримінальних проступків суддею є аналогом судового розгляду без дослідження доказів, яке застосовувалось раніше до подібних випадків в порядку ч. 3 ст. 349 КПК України. Відмінність полягає в тому, що тепер у разі спрощеного порядку не проводиться підготовче судове засідання, не призначається судовий розгляд (засідання) та не викликаються сторони кримінального провадження (вирок виноситься заочно). До того ж, такий вирок може бути оскаржений в апеляції.

131. Отже, витрачається набагато менше робочого часу судді, адже не виникає проблем з перенесенням судових засідань через неявку учасників чи інші проблеми, включно з підготовчим засіданням. А час прокурора, потерпілого, обвинуваченого та інших залучених до організації судового засідання осіб повністю звільняється.

132. Що ж стосується апеляційної інстанції, то оскільки обвинувачений і так визнав свою вину, то раніше такі вирoki не оскаржувались ним. Разом з тим, інколи прокурори оскаржували вирoki через «м'якість» покарання навіть в такому випадку³⁷, тож, ймовірно навантаження на апеляційні суди не зміниться.

133. Понад те, враховуючи обмеження здійснення правосуддя в Україні у зв'язку із поширенням пандемії COVID-19, такі засідання раніше дуже часто переносились і винесення вироку затягувалось часі. Можливість заочного розгляду обвинувального акту нівелює цю проблему повністю.

³⁶ Відповідно до даних, озвучених керівником Департаменту дізнання Національної поліції, під час інтерв'ю.

³⁷ З фокус-групи з адвокатами.

134. Водночас, з практичної точки зору, ***інститут кримінальних проступків має негативний вплив на пропорційність призначення покарання вчиненому правопорушенню в окремих випадках.***

135. Якщо раніше Кримінальний кодекс передбачав доволі велику «вилку» між нижньою і верхньою межею покарання, що дозволяло максимально індивідуалізувати покарання залежно від вини особи, пом'якшуючих та обтяжуючих обставин, її майнового стану та поведінки під час досудового розслідування та судового розгляду, то наразі вона суттєво звужена.

136. В окремих кримінальних проступках, наприклад умисне легке тілесне ушкодження (ст. 125 КК України), крадіжка без кваліфікуючих ознак (ч. 1 ст. 185 КК України) чи зберігання прекурсорів (наркотичних речовин) (ст. 311 КК України), до набрання чинності інституту кримінальних проступків мінімальна межа санкції полягала у накладені штрафу в розмірі п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (850 гривень). Наразі мінімальний розмір штрафу в таких проступках складає одну тисячу неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (17 тисяч гривень) Отже, не дивлячись на те, що відповідні кримінальні правопорушення були переведені до складу менш суспільно небезпечних кримінальних проступків, мінімальне покарання за їх вчинення зросло у 20 разів, що не видається логічним.

137. Враховуючи прожитковий мінімум в Україні (станом на 01.07.2020 складає 2118 гривень) така сума непомірна для окремих категорій громадян, до того ж, розмір санкції може в рази і в десятки разів перевищувати розмір збитку від правопорушення, якщо мова йде про крадіжку, яка розпочинається від суми 210 гривень (станом на 2020 рік). В судовій практиці нерідко зустрічаються випадки крадіжки пляшки алкоголю на суму, яка трохи перевищує мінімум чи чогось подібного.

138. ***Отже, в таких випадках, судді вимушені призначати покарання, які непропорційні вчиненому кримінальному проступку.*** Україна могла б розглянути позитивну практику сплати 50% суми штрафу за умови оплати у перші 8 днів після набрання вироком законної сили. У разі не сплати штрафу протягом 8 днів, особа може або подати апеляцію на вирок, або заплатити повну суму штрафу. З досвіду США та Європейських країн впливає, що можливість сплати половини штрафу має позитивний психологічний ефект на засуджених.

139. У п. 26 Висновку Генерального директорату з прав людини та верховенства права ради Європи стосовно проекту Закону №7279 “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення

досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень”³⁸ вказувалось на те, що необхідно переглянути підхід до покарань та, зокрема, змінити визначення штрафів, які можуть бути накладені, щоб ухвалена схема дотримувалася принципів рівності та пропорційності. Таке зауваження залишається досі актуальним.

140. До того ж, вирішенням проблеми може бути встановлення різного грошового штрафу особам з різним економічним статусом та доходами. Як наслідок, грошові штрафи повинні бути, наскільки це можливо, пов’язані з фактичним доходом правопорушника та/або його економічним статусом. В іншому випадку певні штрафи забезпечать превентивний ефект лише для тих, хто має нижчі доходи, а на більш заможних осіб такі заходи матимуть або менший вплив, або не матимуть такого впливу взагалі (п. 25 Висновку).

141. Стосовно ж ставлення суддів до пропорційності, то судді³⁹ вказали на те, що вони інколи застосовують механізм призначення більш м’якого покарання, ніж передбачено законом, передбаченого ст. 69 КК України (більш відомого як «призначення покарання менше меншого»). За наявності кількох обставин, що пом’якшують покарання та істотно знижують ступінь тяжкості вчиненого кримінального правопорушення, з урахуванням особи винного суд, умотивувавши своє рішення, може, призначити основне покарання, нижче від найнижчої межі, встановленої в санкції статті.

142. При цьому, такий шлях є ризикованим для судді, бо таке рішення може бути скасовано судом апеляційної інстанції, якщо він дійде висновку, що такої сукупності не було. Хоча скасування рішення формально не має негативних наслідків для судді, тим не менш, це використовується під час кваліфікаційного оцінювання з метою переведення до вищого суду тощо. Тож існує ризик того, що судді будуть утримуватись від застосування цього механізму.

143. До того ж, окремі судді вказали на практику, яка склалась в їх регіоні: у разі несплати штрафу засудженою особою, наслідком невиконання є призначення іншого покарання, насамперед громадських робіт, що для багатьох людей з низьким рівнем доходу або за його відсутності взагалі, більш пропорційне (помірне) покарання, аніж грошовий штраф.

144. *Враховуючи загальний напрям гуманізації кримінальної юстиції, все ж таки, доцільним видається зменшення мінімальної межі санкції до*

³⁸ Висновок DGI (2018)07 від 12 жовтня 2018 року. Режим доступу: <https://rm.coe.int/coe-ukraine-law-on-misdemeanours-oct-2018-final/16808eaeaf>. Дата звернення: 20.12.2020.

³⁹ Думки висловлені суддями під час фокус-груп.

попереднього розміру, що дає більше дискреції судді під час призначення покарання з метою максимальної індивідуалізації покарання.

Висновки

145. Оцінка перших 3 місяців впровадженості кримінальних проступків, наскільки це можливо, дозволяє дійти попередніх висновків стосовно їх впливу на систему кримінальної юстиції. Однозначно, це реформа, над якою довго працювали і яку довго очікували, тож оцінка її впливу на систему в цілому є вкрай важливою.

146. Проведений аналіз дозволяє дійти висновку, що кримінальні проступки *позитивно* вплинули на тривалість розв'язання кримінально-правового конфлікту, тобто пришвидшили очікування розв'язання спору між особою, яка вчинила кримінальний проступок і потерпілим. Адже середні строки досудового розслідування та судового розгляду кримінальних правопорушень, особливо у справах, де підозрюваний визнає свою вину, знизились майже вдвічі.

147. До того ж можна зробити припущення, що інститут кримінальних проступків оптимізував використання ресурсів слідчого (розвантажив слідство – навантаження впало майже вдвічі при збереженні більшості слідчих на посадах), які можуть бути використані на більш якісне розслідування злочинів.

148. Те саме стосується суддів: інститут кримінальних проступків оптимізував використання ресурсів суддів (трохи зменшив навантаження на суддів загальної юрисдикції) за рахунок спрощеного порядку, в якому розгляд справи відбувається за відсутності сторін провадження, а також без призначення судового розгляду (засідання). Такі кроки значно заощаджують робочий час, який можна використати для більш якісного розгляду складніших справ.

149. Кримінальні проступки дещо обмежили державу в частині втручання в право на свободу, адже до них можна застосовувати лише такі запобіжні заходи як особисте зобов'язання та особиста порука. Їх застосування на практиці значно зменшилась з огляду на те, що порушення таких зобов'язань не дозволяє обрати більш тяжкі. До того ж кількість затримань за вчинення кримінальних проступків зменшилась.

150. Проте не всі попередні висновки стосовно впливу кримінальних проступків на систему є позитивними. Інститут кримінальних проступків має негативний вплив на пропорційність призначення покарання вчиненому правопорушенню в окремих випадках: якщо раніше нижня межа санкції за

окремі проступки складала 850 гривень, то тепер – 17 тис. (ріст в 20 разів), що кратно десяти прожитковим мінімумам доходів громадян та є непропорційною санкцією для незабезпечених верств населення, а також виходячи з природи (змісту) таких проступків.

151. Зважаючи на обмеженість інструментів дослідження, зрозуміло, що такі висновки відображають тенденції з одного боку. Ймовірно, що позитивні досягнення можуть мати зворотний бік. Наприклад, зменшення кількості затримань за вчинення кримінального проступку може лише означати, що стало більше незареєстрованих («тіньових») затримань, що порушує базові процесуальні гарантії особи в кримінально провадженні. Тож для всебічного дослідження цього питання треба як збільшення інструментів оцінки, так і те, щоб пройшов більший час дії кримінальних проступків.

152. Інший приклад – вплив на якість розслідування злочинів слідчими, яких було майже вдвічі розвантажено. Зважаючи на те, що це питання ефективного управління і що 180 кримінальних проваджень одночасно, все одно така кількість, яку неможливо утримати в голові жодному слідчому, то таке розвантаження не призведе автоматично до якісних змін у розслідуванні злочинів.

153. Отже, кожна з позитивних тенденцій потребує ретельнішого вивчення. Негативний ж вплив, а саме непропорційність покарання, вимагає якнайшвидших законодавчих змін.

ДОДАТОК №1: МЕТОДОЛОГІЯ ОЦІНКИ ВПРОВАДЖЕНОСТІ
КРИМІНАЛЬНИХ ПРОСТУПКІВ В УКРАЇНІ

**МЕТОДОЛОГІЯ ОЦІНКИ ВПРОВАДЖЕНОСТІ КРИМІНАЛЬНИХ
ПРОСТУПКІВ В УКРАЇНІ**

24 серпня 2020 року

*Підготовлено Євгеном Крапивіним, в рамках проекту Ради Європи
«Дотримання прав людини в системі кримінальної юстиції України»*

1. ВСТУП. ЗАВДАННЯ МЕТОДОЛОГІЇ ТА ЦІЛІ ОЦІНКИ

Впровадження кримінальних проступків в українське законодавство є значним кроком у реформі кримінальної юстиції, тож потребує ретельної уваги законодавця та стейкхолдерів реформи до якості їх імплементації в практику роботи органів правопорядку. Інструментом для цього могла б стати запропонована *Оцінка впровадженості кримінальних проступків, відповідно до Методології*, яка викладається нижче.

Завданнями Оцінки впровадженості кримінальних проступків в Україні є:

1. Оцінка стану впровадження інституту кримінальних проступків в Україні серед органів правопорядку та органів прокуратури.
2. Оцінка реалізованості на практиці критичних зауважень експертів Ради Європи, викладених у Висновку, які можуть призводити до порушень прав людини.
3. Оцінка практичного впливу кримінальних проступків на ефективність досудового розслідування (швидкість розслідування; обсяг ресурсів, які витрачаються на розслідування; якість досудового розслідування та судового розгляду кримінальних проступків).

Темпоральний вимір оцінки складає з 01.07.2020 до 01.10.2020 (перші 3 місяці дії кримінальних проступків) – проміжок часу, який дозволяє зробити перші висновки, оцінити наявні успіхи та недоліки, вчасно скорегувати ті чи інші елементи впровадження у партнерстві зі стейкхолдерами.

2. СТЕЙКХОЛДЕРИ

Відповідно до положень Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України) досудове розслідування кримінальних правопорушень здійснюється у формі досудового слідства (для злочинів) та дізнання (для кримінальних проступків).

Розслідування кримінальних проступків у формі дізнання здійснює **дізнавач**.

Відповідно до п. 4-1 ч. 1 ст. 3 КПК України дізнавачем є службова особа:

а)

1) підрозділу дізнання органу Національної поліції (*здійснюють дізнання у всіх кримінальних проступках крім тих, які віднесено до підслідності інших органів*);

2) органу безпеки (*до підслідності органу не віднесено жодного кримінального проступку*);

3) органу, що здійснює контроль за додержанням податкового законодавства (*до підслідності органу не віднесено жодного кримінального проступку*);

4) органу Державного бюро розслідувань (*відповідно до правил суб'єктної підслідності здійснюють дізнання у кримінальних проступках, вчинених відповідними суб'єктами (наприклад ч. 1 ст. 371 КК України – незаконне затримання, яке вчиняється правоохоронцем); відповідно до правил предметної підслідності – необережне знищення або пошкодження військового майна (ч.1 ст. 412 КК України)*);

або

б)

уповноважена особа іншого підрозділу зазначених органів, які уповноважені в межах компетенції, передбаченої КПК України, здійснювати досудове розслідування кримінальних проступків.

Таким чином, дізнавачем може бути як: **1) службова особа підрозділу дізнання органу досудового розслідування; так і 2) уповноважена особа іншого підрозділу органу досудового розслідування**, наприклад патрульний-дізнавач в кримінальних проступках, пов'язаних із порушеннями у сфері дорожнього руху. Як саме побудовано інфраструктуру дізнавачів залежить від керівника органу досудового розслідування, КПК України передбачає обидва варіанти (опції).

Що стосується підрозділів дізнання в органах безпеки (Службі безпеки України) та органі, що здійснює контроль за додержанням податкового законодавства (Державної фіскальної служби України), то вони можуть створюватись лише для допомоги іншим органам досудового розслідування,

адже до їх підслідності не віднесено жодного кримінального проступку. Теоретично, Генеральний прокурор, керівник регіональної прокуратури, їх перші заступники та заступники можуть скористатись повноваженням своєю вмотивованою постановою доручити здійснення досудового розслідування будь-якого кримінального правопорушення іншому органу досудового розслідування, у тому числі слідчому підрозділу вищого рівня в межах одного органу, у разі неефективного досудового розслідування (ч. 5 ст. 36 КПК України), тобто передати дізнання від Національної поліції або ДБР до СБУ або ДФС, проте ці органи, радше за все, не будуть створювати підрозділів дізнання.

Також важливим аспектом дізнання є участь прокурора-процесуального керівника. Особливості досудового розслідування кримінальних проступків визначені Главою 25 КПК України, серед яких до повноважень прокурора віднесено:

- 1) клопотання прокурора до слідчого судді про використання доказів, зібраних під час дізнання, у кримінальному провадженні щодо злочину (абз. 2 ч. 1 ст. 298-1 КПК України);
- 2) отримує копію протоколу затримання особи за вчинення кримінального проступку (ч. 4 ст. 298-2 КПК України);
- 3) погоджує повідомлення про підозру у вчиненні кримінального проступку (ч. 1 ст. 298-4 КПК України);
- 4) розгляд клопотання про проведення експертизи, яке надійшло від підозрюваної особи, у разі його незгоди з результатом медичного освідування або висновком спеціаліста (ч. 2 ст. 298-4 КПК України);
- 5) продовження строків дізнання (ч. 1 ст. 298-5 КПК України);
- 6) звільнення особи у разі перевищення допустимих строків затримання (ч. 2 ст. 298-5 КПК України);
- 7) розгляд результатів дізнання та закінчення дізнання у формах, передбачених Кодексом (ст. 301 КПК України);
- 8) ініціювання розгляду обвинувального акту у спрощеному провадженні в суді (ст. 302 КПК України).

Також Офіс Генерального прокурора є розпорядником Єдиного реєстру досудових розслідувань, в якому зберігається основна інформація про кримінальне провадження (справу), зокрема матеріали дізнання.

Відповідно, стейкхолдерами оцінки впровадженості кримінальних проступків є:

- 1) **Національна поліція України;**
- 2) **Державне бюро розслідувань**
- до підслідності яких прямо віднесено дізнання у кримінальних проступках.
- 3) **Служба безпеки України;**
- 4) **Державна фіскальна служба України**

- до підслідності яких не віднесено жодного кримінального проступку, проте за рішенням органу прокуратури за їх дізнавачами (у разі створення) може визначатись дізнання у кримінальних проступках.

5) органи прокуратури (Офіс Генерального прокурора, регіональні (обласні) та місцеві (окружні) прокуратури)

- здійснюють процесуальне керівництво у дізнанні, а також представляють обвинувальний акт в суді.

3. ІНДИКАТОРИ ВПРОВАДЖЕНОСТІ

Індикаторами впровадженості кримінальних проступків є комплекс заходів законодавчого, організаційного та технічного характеру стосовно їх імплементації, з урахуванням подолання критичних зауважень щодо порушень прав людини, висловлених у Висновку Ради Європи, а також результат розв'язання тих проблем, на вирішення яких направлений інститут кримінальних проступків.

Таким чином індикатори поділені на три блоки:

1) загальний стан впровадження

Вимірюється готовність кримінальних проступків до повноцінної роботи з позиції законодавчого, організаційного та технічного характеру.

2) підтвердженість ризиків порушення прав людини, висловлених у Висновку Ради Європи

Вимірюється практична реалізація кримінальних проступків з позиції існування порушення чи ймовірного порушення прав людини під час дізнання.

3) вплив на ефективність досудового розслідування

Вимірюється загальний вплив кримінальних проступків на досудове розслідування кримінальних правопорушень: як злочинів (зменшення навантаження на слідчих, що підвищує їх можливість якісно розслідувати провадження тощо), так і кримінальних проступків (“нетяжких злочинів”, що в силу загального порядку розслідування не завжди розслідувались результативно).

Частина індикаторів має числовий (кількісний) вираз, інша ж – лише констатує наявність чи відсутність якогось заходу. В будь-якому випадку загальний перелік індикаторів (“чек-лист”) потребує експертного опису (тлумачення) з урахуванням правозастосовчого контексту. Фактично інститут кримінальних проступків діє незалежно від тих недоліків у впровадженні, які можуть бути, водночас для досягнення цілей їх впровадження, одні індикатори можуть бути менш важливими, інші – більш важливими. Лише зважаючи на загальну картину, експертний опис може відповісти на питання, наскільки впровадженими є кримінальні проступки в Україні.

ІНДИКАТОРИ: група №1 (загальний стан впровадження)

1.1 Законодавство

1.1.1 Наскільки якісно визначені терміни (поняття) стосовно кримінальних проступків (дізнання, дізнавач тощо)

а) визначено належним чином;

- b) потребує незначного вдосконалення;
- c) потребує значних змін.

1.1.2 Наскільки якісно визначені повноваження дізнача та керівника органу дізнання

- a) визначено належним чином;
- b) потребує незначного вдосконалення;
- c) потребує значних змін.

1.1.3 Чи існують на практиці проблеми із регулюванням порядку внесення відомостей до ЄРДР та проведення першочергових дій

- a) так, багато проблем;
- b) так, але незначні;
- c) ні, проблем немає.

1.1.4 Чи існують на практиці проблеми із регулюванням порядку затримання особи за вчинення кримінального проступку

- a) так, багато проблем;
- b) так, але незначні;
- c) ні, проблем немає.

1.1.5 Чи існують на практиці проблеми із регулюванням порядку повідомлення про підозру особі у вчиненні кримінального проступку

- a) так, багато проблем;
- b) так, але незначні;
- c) ні, проблем немає.

1.1.6 Чи існують на практиці проблеми із регулюванням застосування запобіжних заходів під час дізнання

- a) так, багато проблем;
- b) так, але незначні;
- c) ні, проблем немає.

1.1.7 Чи існують на практиці проблеми із регулюванням порядку збору доказів (насамперед проведення слідчих дій) у справах про кримінальні проступки

- a) так, багато проблем;
- b) так, але незначні;
- c) ні, проблем немає.

1.1.8 Чи існують на практиці проблеми із регулюванням порядку закінчення дізнання у кримінальних проступках

- a) так, багато проблем;
- b) так, але незначні;
- c) ні, проблем немає.

1.2 Організація дізнання

1.2.1 Визначена та затверджена структура підрозділів дізнання в Національній поліції

- a) визначено та затверджено;
- b) визначено, проте обов'язки розподілено “в ручному” режимі;
- c) не визначено структуру підрозділів дізнання.

1.2.2 Визначена та затверджена структура підрозділів дізнання в Державному бюро розслідувань

- a) визначено та затверджено;
- b) визначено, проте обов'язки розподілено “в ручному” режимі;
- c) не визначено структуру підрозділів дізнання.

1.2.3 Визначена та затверджена структура підрозділів дізнання в СБУ/ДФС

- a) визначено та затверджено;
- b) визначено, проте обов'язки розподілено “в ручному” режимі;
- c) не визначено структуру підрозділів дізнання.

1.2.4 Визначено та затверджено перелік уповноважених на дізнання осіб в Національній поліції (які не є службовими особами підрозділу дізнання)

- a) визначено та затверджено;
- b) не визначено перелік уповноважених осіб.

1.2.5 Визначено та затверджено перелік уповноважених на дізнання осіб в Державному бюро розслідувань (які не є службовими особами підрозділу дізнання)

- a) визначено та затверджено;
- b) не визначено перелік уповноважених осіб.

1.2.6 Визначено та затверджено перелік уповноважених на дізнання осіб в СБУ/ДФС (які не є службовими особами підрозділу дізнання)

- a) визначено та затверджено;
- b) не визначено перелік уповноважених осіб.

1.2.7 Співмірність кількості дізнавачів та осіб, уповноважених на дізнання до кількості справ про кримінальні проступки для ефективного виконання покладених на орган функцій

- a) кількість співмірна для ефективного виконання функції;
- b) кількість недостатня, проте не критично для виконання функції (можлива компенсація іншими механізмами оптимізації процесу дізнання);
- c) кількість критично недостатня, потребує збільшення штату (фактичних посад в штаті) для виконання функції.

1.2.8 Спеціальна підготовка дізнавачів підрозділів дізнання Національної поліції

- a) наявна, пройшли курси підвищення кваліфікації стосовно проступків;
- b) наявна, самостійно опанували нове законодавство, проте пройшли перевірку конкурсом чи подібними процедурами
- c) відсутня, користуються допомогою та порадами керівника дізнання або інших осіб
- d) відсутня повністю

1.2.9 Спеціальна підготовка дізнавачів підрозділів дізнання Державного бюро розслідувань

- a) наявна, пройшли курси підвищення кваліфікації стосовно проступків;
- b) наявна, самостійно опанували нове законодавство, проте пройшли перевірку конкурсом чи подібними процедурами
- c) відсутня, користуються допомогою та порадами керівника дізнання або інших осіб
- d) відсутня повністю

1.2.10 Спеціальна підготовка уповноважених на дізнання осіб Національної поліції (у разі наявності таких осіб)

- a) наявна, пройшли курси підвищення кваліфікації стосовно проступків;
- b) наявна, самостійно опанували нове законодавство, проте пройшли перевірку конкурсом чи подібними процедурами
- c) відсутня, користуються допомогою та порадами керівника дізнання або інших осіб
- d) відсутня повністю

1.2.11 Спеціальна підготовка уповноважених на дізнання осіб Державного бюро розслідувань (у разі наявності таких осіб)

- a) наявна, пройшли курси підвищення кваліфікації стосовно проступків;
- b) наявна, самостійно опанували нове законодавство, проте пройшли перевірку конкурсом чи подібними процедурами
- c) відсутня, користуються допомогою та порадами керівника дізнання або інших осіб
- d) відсутня повністю

1.2.12 Спеціальна підготовка прокурорів, які здійснюють процесуальне керівництво

- a) наявна, пройшли курси підвищення кваліфікації стосовно проступків;
- b) наявна, самостійно опанували нове законодавство, проте пройшли перевірку конкурсом чи подібними процедурами
- c) відсутня, користуються допомогою та порадами керівника органу прокуратури або інших осіб

d) відсутня повністю

1.3 Технічна готовність

1.3.1 Наявність робочих приміщень для підрозділів дізнання Національної поліції, які відповідають технічним вимогам (сейфи для зберігання матеріалів дізнання, тощо)

- a) робочі приміщення наявні;
- b) робочі приміщення наявні, проте потребують вдосконалення (ремонт), який можливо зробити в межах бюджетного кошторису органу в 2020-2021 роках;
- c) робочі приміщення наявні, проте потребують вдосконалення (ремонт), який неможливо зробити в межах бюджетного кошторису органу в 2020-2021 роках (потребує залучення міжнародної технічної допомоги);
- d) окремі робочі приміщення відсутні.

1.3.2 Наявність робочих приміщень для підрозділів дізнання Державного бюро розслідувань, які відповідають технічним вимогам (сейфи для зберігання матеріалів дізнання тощо)

- a) робочі приміщення наявні;
- b) робочі приміщення наявні, проте потребують вдосконалення (ремонт), який можливо зробити в межах бюджетного кошторису органу в 2020-2021 роках;
- c) робочі приміщення наявні, проте потребують вдосконалення (ремонт), який неможливо зробити в межах бюджетного кошторису органу в 2020-2021 роках (потребує залучення міжнародної технічної допомоги);
- d) окремі робочі приміщення відсутні.

1.3.3 Наявність робочих приміщень для уповноважених на дізнання осіб Національної поліції (у разі наявності таких осіб), які відповідають технічним вимогам (сейфи для зберігання матеріалів дізнання тощо)

- a) робочі приміщення наявні;
- b) робочі приміщення наявні, проте потребують вдосконалення (ремонт), який можливо зробити в межах бюджетного кошторису органу в 2020-2021 роках;
- c) робочі приміщення наявні, проте потребують вдосконалення (ремонт), який неможливо зробити в межах бюджетного кошторису органу в 2020-2021 роках (потребує залучення міжнародної технічної допомоги);
- d) окремі робочі приміщення відсутні.

1.3.4 Наявність робочих приміщень для уповноважених на дізнання осіб Державного бюро розслідувань (у разі наявності таких осіб), які відповідають технічним вимогам (сейфи для зберігання матеріалів дізнання тощо)

- a) робочі приміщення наявні;

- b) робочі приміщення наявні, проте потребують вдосконалення (ремонту), який можливо зробити в межах бюджетного кошторису органу в 2020-2021 роках;
- c) робочі приміщення наявні, проте потребують вдосконалення (ремонту), який неможливо зробити в межах бюджетного кошторису органу в 2020-2021 роках (потребує залучення міжнародної технічної допомоги);
- d) окремі робочі приміщення відсутні.

1.3.5 Функціонування Єдиного реєстру досудових розслідувань в частині кримінальних проступків

- a) повністю адаптований до кримінальних проступків;
- b) частково адаптований до кримінальних проступків, потребує доопрацювання;
- c) неадаптований для кримінальних проступків, критично потребує негайних змін.

ІНДИКАТОРИ: група №2 (підтвердження ризиків порушення прав людини, висловлених у Висновку Ради Європи)

Нижче наведені витяги з Висновку та індикатори у вигляді їх практичної реалізації (підтвердження). У разі необхідності подається контекст в квадратних дужках у витягу з Висновку.

2.1 ...будь-яке відсторонення слідчого було обґрунтованим (п. 78).

- a) дізнавачі відсторонюються керівниками дізнання вмотивованою постановою (із зазначенням аргументації такого рішення, а не тільки підстав для відсторонення);
- b) дізнавачі відсторонюються керівниками дізнання невмотивованою постановою (без зазначення аргументації такого рішення, а тільки підстав для відсторонення).

2.2 ...надання висновків фахівців [спеціалістів] має бути лише стосовно дій, здійснених після внесення інформації до Єдиного реєстру (п. 85).

- a) висновки спеціалістів надаються стосовно дій, які були вчинені до внесення відомостей в ЄРДР (п. 7 ч. 4 ст. 71 КПК України);
- b) висновки спеціалістів не надаються стосовно дій, які були вчинені до внесення відомостей в ЄРДР (п. 7 ч. 4 ст. 71 КПК України), а тільки після.

2.3 ...необхідно передбачити можливість отримання судового нагляду за тимчасовим вилученням майна перед будь-яким судовим розглядом (п. 93).

- a) судовий нагляд за вилученням речей і документів особи, підозрюваної у вчиненні кримінального проступку (ст. 298-3 КПК України) відсутній, проте майно повертають за клопотанням підозрюваного до судового розгляду (=

коло виняткових випадків, передбачених абз. 3 ч. ст. 298-3 КПК України є широким);

б) судовий нагляд за вилученням речей і документів особи, підозрюваної у вчиненні кримінального проступку (ст. 298-3 КПК України) відсутній. Майно зазвичай не повертають за клопотанням підозрюваного до судового розгляду (= коло виняткових випадків, передбачених абз. 3 ч. ст. 298-3 КПК України є надто вузьким).

2.4 ... [необхідно виключити] *можливість органу дізнання здійснювати певні дії до внесення відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР (п. 99-106, п. 110).*

а) до внесення відомостей до ЄРДР жодних процесуальних дій спрямованих на отримання доказів не проводиться;

б) до внесення відомостей в ЄРДР проводяться процесуальні дії, спрямовані на отримання доказів, передбачені КПК України.

2.5 *Необхідно внести зміни до положень пропонованих змін до статей 301 та 314 [щодо особливостей відкриття матеріалів провадження] для того, щоб забезпечити дотримання вимог права на справедливий судовий розгляд згідно зі статтею 6 Європейської конвенції (п. 132).*

а) сторона захисту ознайомлюється з матеріалами дізнання по закінченню дізнання у порядку, аналогічному до досудового розслідування злочинів (в загальному порядку);

б) до сторони захисту, яка зволікає з ознайомленням з матеріалами дізнання, застосовується механізм повідомлення, який прирівнюється до ознайомлення з матеріалами дізнання (ч. 5 ст. 301, ст. 314 КПК України).

2.6 *...медичні огляди не повинні проводитися до внесення інформації до Єдиного реєстру [досудових розслідувань]... (п. 159).*

а) медичні огляди не проводяться до внесення відомостей про кримінальний проступок до ЄРДР;

б) медичні огляди проводять до внесення відомостей про кримінальний проступок в ЄРДР.

2.7 *[необхідно виключити можливість проведення усіх слідчих та процесуальних дій спрямованих збирання доказів до внесення відомостей до ЄРДР, окрім як огляду місця події] (п. 172).*

а) до внесення відомостей в ЄРДР проводиться тільки огляд місця події;

б) до внесення відомостей в ЄРДР поряд з оглядом місця події також відбираються пояснення, проводиться медичне освідування, отримується висновок спеціаліста, знімаються показання технічних приладів, вилучаються знаряддя і засоби вчинення кримінального проступку.

2.8 Існує потреба переглянути можливість застосування негласних слідчих (розшукових) дій до всіх кримінальних проступків (п. 174).

а) негласні слідчі (розшукові) дії, передбачені ст. ст. 264, 268 КПК України проводяться на практиці;

б) негласні слідчі (розшукові) дії, передбачені ст. ст. 264, 268 КПК України не проводяться на практиці.

2.9 Існує потреба в тому, щоб запропоновані зміни до статей 381, 382 КПК України були суттєво перероблені для того, щоб гарантувати, що обвинувачений візьме участь у слуханні, яке повністю відповідає вимогам статті 6 Європейської конвенції, [а саме, щоб справа була розглянута незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, за участі особи та в присутності захисника у разі такого бажання] (п. 187).

а) суди розглядають обвинувальний акт щодо вчинення кримінального проступку без проведення судового розгляду в судовому засіданні за відсутності учасників судового провадження;

б) суди не розглядають обвинувальний акт щодо вчинення кримінального проступку без проведення судового розгляду в судовому засіданні за відсутності учасників судового провадження, зважаючи на вимоги ст. 6 Конвенції.

2.10 ...[відомості про вчинення кримінального проступку не можуть перевірятись до внесення в ЄРДР] (п. 192).

а) відомості про вчинення кримінальному проступку “автоматично” вносяться в ЄРДР, без перевірки події чи складу кримінального проступку;

б) відомості про вчинення кримінального проступку перевіряються перед внесенням відомостей до ЄРДР у порядку, встановленому КПК України, стосовно події чи складу кримінального проступку.

ІНДИКАТОРИ: група №3 (вплив на ефективність досудового розслідування)

3.1 Навантаження на органи досудового розслідування Національної поліції

а) відбулось розвантаження слідчих підрозділів, що підвищило ефективність розслідування злочинів;

б) відбулось розвантаження слідчих підрозділів, проте ефективність розслідування не зросла (інші чинники мають більший вплив);

с) відбулось розвантаження слідчих підрозділів, однак у зв'язку з тим, що частина слідчих перейшла на посади дізнавачів, фактичного зменшення навантаження на орган досудового розслідування не відбулось, що жодним чином не вплинуло на наявну ефективність розслідування злочинів;

d) кількість слідчих органу досудового розслідування зменшилось, навантаження на слідство тільки зросло, що негативно впливає на ефективність розслідування злочинів.

3.2 Швидкість дізнання (розслідування кримінальних проступків)

- a) швидкість розслідування зросла в середньому в чотири рази;
- b) швидкість розслідування зросла в середньому в три рази;
- c) швидкість розслідування зросла в середньому в два рази;
- d) швидкість розслідування в середньому не зросла;
- e) швидкість розслідування в середньому зменшилась, розслідування займає більше часу.

3.3 Результативність розслідування (дізнання) кримінальних проступків відповідно до статистичних показників повідомлення про підозру, направлення обвинувального акту до суду (позитивне співвідношення зареєстрованих проваджень з результатами їх дізнання за новою процедурою та зареєстрованих проваджень з результатами їх розслідування за старою процедурою)

- a) показники зросли в декілька разів;
- b) показники зросли незначним чином;
- c) показники залишились на тому самому рівні;
- d) показники впали (негативний результат).

3.4 Швидкість судового розгляду кримінальних проступків за новою процедурою порівняно зі старою

- a) швидкість зросла в середньому в чотири рази;
- b) швидкість зросла в середньому в три рази;
- c) швидкість зросла в середньому в два рази;
- d) швидкість в середньому не зросла;
- e) швидкість в середньому зменшилась, судовий розгляд займає більше часу.

4. ІНСТРУМЕНТИ ОЦІНКИ ТА ДЖЕРЕЛА ІНФОРМАЦІЇ

Для оцінки стану впровадженості кримінальних проступків в Україні в перші три місяці їх функціонування достатньо проведення кабінетного дослідження та декількох бесід з стейкхолдерами, аналізу невеликого масиву статистичних даних та інформації у публічних джерелах.

Відповідно, основними інструментами, які будуть застосовані для проведення оцінки та їх джерелами є:

Інструмент	Група індикаторів	Що з'ясується	Примітки
1) <i>аналіз законодавства про кримінальні проступки;</i>	Група №1 (загальний стан впровадження) <i>1.1 Законодавство</i>	Якість законодавства	
2) <i>інтерв'ю з керівництвом органів досудового розслідування, органів прокуратури.</i>	Група №1 (загальний стан впровадження) <i>1.2 Організація дізнання</i> <i>1.3 Технічна готовність</i> Група №2 (підтвердженість ризиків порушення прав людини, висловлених у Висновку Ради Європи) Група №3 (вплив на ефективність досудового розслідування)	Організація дізнання та прокурорів у справах про дізнання (людські ресурси) та практику їх роботи з погляду керівництва	Орієнтовні питання: - як ви оцінюєте стан впровадження кримінальних проступків в практику роботи органу? (за шкалою від 1 до 10); - чи вдалось розвантажити орган досудового розслідування, а робота слідчих стала, відповідно, ефективнішою?; - яка кількість дізнавачів та осіб, які уповноважені на дізнання? чи достатньо їх для ефективного

		<p>дiзнання тiєї кiлькостi справ про кримiнальнi проступки, яка реєструється органом правопорядку?</p> <ul style="list-style-type: none"> - чи вдалось пришвидшити процес розслiдування кримiнальних проступкiв (порiвняно з нетяжкими злочинами, якi їм вiдповiдали за складом)?; - яких покращень загалом вдалось досягти iз запровадженням кримiнальних проступкiв?; - якi негативнi (зокрема побiчнi) наслiдки впроваджених кримiнальних проступкiв? (за наявностi); - якi законодавчi змiни необхiднi для вдосконалення iнституту кримiнальних проступкiв? (якщо потрiбнi); - якi органiзацiйно-технiчнi змiни
--	--	--

			необхідні для вдосконалення інституту кримінальних проступків? (якщо потрібні).
3) фокус-група з дізнавачами або особами уповноваженими на дізнання або керівниками дізнання або прокурорами-процесуальними керівниками у справах про дізнання.	<p>Група №1 (загальний стан впровадження) 1.3 Технічна готовність</p> <p>Група №2 (підтвердження ризиків порушення прав людини, висловлених у Висновку Ради Європи)</p> <p>Група №3 (вплив на ефективність досудового розслідування)</p>	Готовність до повноцінної роботи з кримінальними проступками (технічна); Проблеми застосування законодавства про кримінальні проступки; Загальна оцінка ефективності та потреби кримінальних проступків	<p>Орієнтовні питання:</p> <p>- чи погоджуєтесь ви, що розслідування нетяжких злочинів (кримінальних проступків) стало ефективнішим?</p> <p>- чи погоджуєтесь ви, що розслідування нетяжких злочинів (кримінальних проступків) стало швидшим? якщо так, то на скільки в середньому?</p> <p>- чи стала простішою (легшою) процедура розслідування кримінальних проступків?</p> <p>- які практичні проблеми чинного законодавчого регулювання</p>

			<p>кримінальних проступків ви можете назвати? які з них можна вирішити та як саме?</p> <p>- які практичні проблеми організаційно-технічного забезпечення вашої роботи ви можете назвати? чи звертались ви з пропозиціями їх вирішення до керівництва? якщо так, то про які саме зміни йде мова?</p> <p>- чи існують практичні проблеми із процесуальним керівництвом дізнанням? якщо так, то які саме і як, на вашу думку, їх можна вирішити?.</p>
<p>4) фокус-група з адвокатами, які мають практичний досвід захисту у справах про кримінальні проступки.</p>	<p>Група №1 (загальний стан впровадження) 1.1 Законодавство 1.2</p> <p>Група №2 (підтвердженість ризиків порушення прав людини, висловлених у</p>		<p>Орієнтовні питання:</p> <p>- чи вважаєте ви інститут кримінальних проступків ефективним? чи покращив він становище сторони захисту?</p>

	<p>Висновку Ради Європи)</p> <p>Група №3 (вплив на ефективність досудового розслідування)</p>		<p>- з якими практичними проблемами законодавства про кримінальні проступки ви зіткнулись на практиці?</p> <p>- чи не вбачаєте ви порушення права на захист в порядку розгляду кримінальних проступків суддею (без судового розгляду та захисника)?</p> <p>- які критичні зміни необхідні для підвищення ефективності дізнання у справах про кримінальні проступки?.</p>
<p>5) фокус-група з суддями, які мають практичний досвід розгляду справ про кримінальні проступки.</p>	<p>Група №1 (загальний стан впровадження) 1.1 Законодавство</p> <p>Група №2 (підтвердженість ризиків порушення прав людини, висловлених у Висновку Ради Європи)</p> <p>Група №3 (вплив на ефективність</p>	<p>Проблеми законодавства про кримінальні проступки;</p> <p>Ризики порушення прав людини, які вбачають адвокати</p> <p>Загальна ефективність кримінальних проступків</p>	<p>Орієнтовні питання:</p> <p>- як загалом ви оцінюєте ефективність кримінальних проступків (дізнання)?</p> <p>- з якими практичними проблемами ви зіткнулись під час розгляду справ про кримінальні проступки</p>

	досудового розслідування)		(зокрема як слідчий суддя на етапі дізнання)? - як ви ставитесь до спрощеного судового розгляду кримінальних проступків (за відсутністю обвинуваченого та захисника)? чи не вбачаєте в цьому ризик порушення права на захист? - які критичні зміни необхідні для підвищення ефективності дізнання та судового розгляду у справах про кримінальні проступки?.
б) <i>аналіз статистичних даних кримінальної статистики, розпорядником якої є Офіс Генерального прокурора;</i>	Група №3 (вплив на ефективність досудового розслідування)	Ефективність кримінальних проступків	Порівнюються дані за 3 місяці (липень, серпень, вересень) 2020 року з аналогічним періодом 2019 року стосовно: - кількості зареєстрованих проваджень; - кількості повідомлень про підозру; - кількості закритих

			<p>кримінальних проваджень; - кількості скерованих до суду кримінальних проваджень.</p> <p>Порівнюються дані за нетяжкими злочинами (=кримінальним проступками в чинному законодавстві). Беруться п'ять найбільш поширених кримінальних проступків (крадіжка, легкі тілесні ушкодження тощо).</p>
<p>7) <i>аналіз статистичних даних судової статистики, розпорядником якої є Державна судова адміністрація України;</i></p>	<p>Група №3 (вплив на ефективність досудового розслідування)</p>	<p>Ефективність кримінальних проступків</p>	<p>Порівнюються дані за 3 місяці (липень, серпень, вересень) 2020 року з аналогічним періодом 2019 року стосовно:</p> <p>- тяжкість обраних запобіжних заходів на етапі досудового розслідування; - кількість вироків у справах;</p>

			<p>- КІЛЬКІСТЬ скасованих чи змінених вироків в апеляції (за наявності).</p> <p>Порівнюються дані за нетяжкими злочинами (=кримінальним проступками в чинному законодавстві). Беруться п'ять найбільш поширених кримінальних проступків (крадіжка, легкі тілесні ушкодження тощо).</p>
8) <i>аналіз публікацій на офіційних веб-сайтах органів досудового розслідування та прокуратури стосовно функціонування кримінальних проступків;</i>	<p>Група №1 (загальний стан впровадження)</p> <p><i>1.2 Організація дізнання</i></p> <p><i>1.3 Технічна готовність</i></p>	Позиції органів досудового розслідування та прокуратури стосовно стану запровадження кримінальних проступків	
9) <i>аналіз публічних виступів, інтерв'ю, ефірів тощо керівників органів досудового розслідування та</i>	<p>Група №1 (загальний стан впровадження)</p> <p><i>1.2 Організація дізнання</i></p> <p><i>1.3 Технічна готовність</i></p>	Позиції органів досудового розслідування та прокуратури стосовно стану запровадження кримінальних проступків	

<p><i>органів прокуратури стосовно функціонування кримінальних проступків;</i></p>	<p>Група №3 (вплив на ефективність досудового розслідування)</p>		
<p>10) <i>запити на доступ до публічної інформації стосовно даних, які відсутні у публічному доступі.</i></p>	<p>Група №1 (загальний стан впровадження) <i>1.1 Законодавство</i> <i>1.2 Організація дізнання</i> <i>1.3 Технічна готовність</i> Група №2 (підтвердженість ризиків порушення прав людини, висловлених у Висновку Ради Європи) Група №3 (вплив на ефективність досудового розслідування)</p>	<p>Уточнюється інформація офіційного характеру (наприклад відсутні дані кримінальної статистики з якихось причин тощо)</p>	