

## КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВА ПОЛІТИКА У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

### CRIMINAL AND LEGAL POLICY IN THE FIELD OF STATE SECURITY OF UKRAINE

Малахов Г.Б., науковий співробітник

*Український науково-дослідний інститут спеціальної техніки та судових експертиз Служби безпеки України*

У статті досліджується кримінально-правова політика держави з погляду наявних зовнішніх і внутрішніх загроз державній безпеці; окреслюються напрями забезпечення безпеки держави кримінально-правовими засобами.

Обґрунтовується наявність таких проблем кримінально-правової політики, а саме:

1. Офіційно не сформульована мета кримінально-правової політики в її взаємозв'язку з цілями боротьби зі злочинністю.
2. Кримінально-правова політика, якщо і проводиться, то комплексно не формалізована (не виражена) в юридичних актах, які виходять від вищих органів державної влади. Відповідно, немає цілеспрямованості її реалізації.
3. Задекларований пріоритет профілактики в боротьбі зі злочинністю не знайшов достатнього вираження в законодавстві і, відповідно, не визначає загальної спрямованості правоохоронної діяльності.
4. Неадекватність кримінального закону загрозам безпеці.
5. Недостатня увага сфері реалізації кримінального закону.
6. Недостатня роль суду у формуванні та реалізації кримінально-правової політики.

Доводиться, що неодмінною умовою сучасної кримінально-правової політики в сфері державної безпеки України повинна стати загальнодержавна система моніторингу основних загроз безпеки держави. Водночас криміналізація діянь у сфері державної безпеки повинна спиратися на те, що кримінальне право нейтральне щодо всіх форм політичної боротьби, які перебувають у конституційному полі. Воно не повинно використовуватися як спосіб впливу або усунення політичних опонентів.

Робиться висновок, що ефективність кримінально-правової політики залежить від її підтримки суспільством, а особливо тією його частиною, як суб'єктами, які її реалізують. Тут потрібен цілеспрямований і тривалий діалог усіх учасників. Без широкого громадського обговорення, насамперед у професійному середовищі за участю провідних фахівців із різних галузей права та міжнародних експертів, громадських організацій, активного використання PR-інструментів, неможливо добитися формування антикримінальної суспільної думки.

**Ключові слова:** політика держави, кримінальне право, кримінально-правова політика держави, державна безпека.

The article examines the criminal law policy of the state in terms of existing external and internal threats to state security; the directions of ensuring the security of the state by criminal legal means are outlined.

The existence of the following problems of criminal law policy is substantiated, namely:

1. The purpose of criminal law policy in its relationship with the goals of combating crime has not been officially formulated.
2. Criminal law policy, if conducted, is not comprehensively formalized (not expressed) in legal acts issued by higher state authorities. Accordingly, there is no purposefulness of its implementation.
3. The declared priority of prevention in the fight against crime is not sufficiently expressed in the legislation and, accordingly, does not determine the general direction of law enforcement.
4. Inadequacy of criminal law to security threats.
5. Insufficient attention to the implementation of criminal law.
6. Insufficient role of the court in the formation and implementation of criminal law policy.

It is proved that an indispensable condition of modern criminal law policy in the field of state security of Ukraine should be a nationwide system of monitoring the main threats to state security. At the same time, the criminalization of actions in the field of state security should be based on the fact that criminal law is neutral in relation to all forms of political struggle in the Constitutional field. It should not be used as a way to influence or eliminate political opponents.

It is concluded that the effectiveness of criminal law policy depends on its support by society, and especially by that part of it, as the entities that implement it. This requires a purposeful and long dialogue of all participants. Without a broad public discussion, especially in a professional environment with the participation of leading experts in various fields of law and international experts, NGOs, the active use of PR tools, it is impossible to achieve the formation of anti-criminal public opinion.

**Key words:** state policy, criminal law, criminal law policy of the state, state security.

**Постановка проблеми.** Останнім часом несприятлива тенденція до зростання злочинності вимагають негайного пошуку ефективних шляхів процесу реформування кримінальної політики держави. У механізмі реагування на злочинні прояви пріоритетна роль відводиться інституту кримінального права, який виступає найважливішим «інструментом» у сфері кримінально-правової політики. Саме норми Кримінального кодексу України виступають основою для віднесення суспільно небезпечних діянь до злочинів, визначають такі ключові поняття, як злочин і покарання.

Уже давно не заперечується той факт, що зміни, які відбулися в кримінальному законодавстві з моменту ухвалення Кримінального кодексу України (2001), значною мірою видозмінили його початковий зміст. Усі зміни, що відбуваються з цього часу, змінили не тільки норми Особливої частини КК, а й значну кількість статей, передбачених Загальною частиною КК.

Усі внесені в Кримінальний кодекс поправки є свідченням нестабільності кримінально-правового законодавства, що, зі свого боку, не може не відбитися на кримі-

нальній політиці загалом. Зміни законодавчої бази в галузі кримінального права коливаються від процесу гуманізації, з одного боку, до численних спроб посилення кримінальної відповідальності за злочини, що посягають на державну безпеку України, – з іншого.

Розглядаючи зміни в КК України, досить складно визначити чіткий напрям кримінально-правової політики щодо питань криміналізації та декриміналізації діянь, оскільки поправки, внесені в кримінальний закон, системністю не вирізнялися. Велика частина новацій була продиктована змінами в суспільному й політичному житті країни, а також співвідношенням їх із нормами кримінального права.

Потрібно зазначити той факт, що кримінальне право традиційно вважається однією з найстабільніших галузей права. І надмірно часте внесення змін до структури норм КК однозначно варто визнати негативним явищем. Водночас останнім часом у середовищі діячів науки досить часто можна почути думку про кризу кримінального законодавства і, відповідно, необхідність реформування тексту Кримінального кодексу, аж до ухвалення нового.

Потреба в реформуванні правової політики держави, зокрема у сфері розвитку кримінального права, підтверджена також і на вищому державному рівні. Наприклад, Указом Президента України № 584/2019 від 7 серпня 2019 р. започатковано роботу Комісії з питань правової реформи, у складі якої створено робочу групу з питань розвитку кримінального права (далі – робоча група). Серед іншого перед нею поставлено завдання забезпечити розроблення та внесення Президентові України узгоджених пропозицій із питань удосконалення правової системи України з урахуванням сучасних викликів і потреб демократичного суспільства, зокрема підготовки та узагальнення пропозицій стосовно змін до законодавства про кримінальну відповідальність [1].

Реалізуючи ці завдання, робоча група розробила Концепцію реформування кримінального законодавства України [2] та 29 березня 2021 р. представила попередню версію проєкту Кримінального кодексу України, який містить лише загальну структуру нового Кримінального кодексу та більш детально розроблені його окремі складники [3].

У цьому проєкті немає окремого розділу, у якому закріплено злочини проти основ національної безпеки, а статті, які входять до складу такого розділу в чинній редакції КК, розподілені між Книгою 5 «Злочини проти суспільства» та Книгою 6 «Злочини проти держави» нового проєкту. Водночас більшості так званих класичних статей проти основ національної безпеки України у презентованому проєкті немає.

**Мета статті** – дослідити кримінально-правову політику держави з точки зору наявних зовнішніх та внутрішніх загроз державній безпеці; окреслити напрямки забезпечення безпеки держави кримінально-правовими засобами.

**Аналіз основних досліджень і публікацій.** Сучасна юриспруденція вирізняється плюралізмом поглядів учених на актуальні проблеми кримінально-правової політики держави загалом та її складових елементів зокрема. Цьому напрямку наукових розвідок присвятили свої роботи такі найбільш відомі дослідники, як: Б. Головкін, О. Гуров, О. Джуца, А. Закалюк, О. Кальман, І. Карпець, В. Коваленко, О. Колб, О. Костенко, В. Кудрявцева, Р. Кузьмін, О. Литвак, О. Литвинов, В. Лунєєв, О. Мартиненко, М. Мельник, В. Мисливий, А. Митрофанов, А. Музика, В. Тацій, В. Тимошенко, В. Трубников, П. Фріс, О. Юхно та багато інших. Зважаючи на недостатню увагу, приділену проблемам кримінально-правової політики у сфері національної безпеки України, обране нами дослідження є актуальним.

**Виклад основного матеріалу.** В українській кримінально-правовій теорії фактично немає суперечностей стосовно розуміння змісту кримінально-правової політики, і вона визначається як системоутворювальний елемент політики держави у сфері боротьби зі злочинністю, що розробляє стратегію й тактику, формулює основні завдання, принципи, напрями та цілі кримінально-правового впливу на злочинність, виробляє засоби їх досягнення й виражається в нормах законодавства про кримінальну відповідальність, практиці їх застосування, рішеннях офіційного тлумачення Конституційним Судом України кримінально-правових норм, постановах Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ із питань застосування спеціалізованими судами законодавства про кримінальну відповідальність, судових рішеннях Верховного Суду України щодо неоднакового застосування норм матеріального права (складники кримінально-правової політики) [4, с. 19–20].

Неодмінною умовою безпечних умов існування людини, забезпечення її прав і свобод, збереження її життя та здоров'я, честі й гідності, недоторканності її безпеки є зовнішня та внутрішня безпека держави, стабільність ситуації всередині країни. Це зумовлено діалектич-

ним зв'язком внутрішньої безпеки із зовнішньою. Такий поділ на види залежно від джерела загроз на внутрішню і зовнішню, хоча й має законодавче підґрунтя, а втім, є доволі умовним. У сучасному світі загрози мають комплексний і взаємообумовлений характер. Посягання на зовнішню безпеку створює загрозу внутрішній безпеці, і, навпаки, внутрішня дестабілізація призводить до зовнішньої вразливості країни, що знайшло своє печальне підтвердження на прикладі подій на сході України.

Бажана внутрішня стабільність у сучасних умовах у більшості зумовлена відповідністю правових приписів потребам розвитку суспільства. Кримінальне право та юридичні механізми, які дозволяють його реалізацію, призначені сприяти розв'язанню досить обмеженого, але важливого завдання – протидіяти новим загрозам суспільних відносин, що постійно змінюються.

Не треба вважати, що кримінально-правова політика має домінуюче положення в забезпеченні внутрішньої безпеки держави. Справді, внутрішня безпека – це багатогранний об'єкт кримінально-правового захисту. Водночас будь-яка загроза – це комплексне явище за механізмом його дії та наслідками. Тому нейтралізація загрози, тобто забезпечення безпеки, повинні мати системний характер і містити комплекс різноманітних заходів. Серед них кримінально-правові заходи не є визначальними, оскільки спрямовані не на причини, а на їхні прояви. Нерозуміння цього загрожувє гіперболізації ролі кримінального закону в забезпеченні безпеки держави або, навпаки, може призвести до недостатньої криміналізації суспільно небезпечних проявів (особливо в політичній та ідеологічній сферах).

Категорія «загроза» є ключовою для усвідомлення безпеки та кримінально-правової політики, що її забезпечує. Основна проблема тут не в невідомості поточних і прогнозованих загроз національній безпеці та національним інтересам України з урахуванням зовнішньополітичних та внутрішніх умов (вони досить повно перелічені у Стратегії національної безпеки України, затвердженій Указом Президента України від 14 вересня 2020 р. № 392/2020) [5].

Головним є те, наскільки глибоко ми представляємо механізм дії кожної загрози в конкретних просторових і часових рамках на регіональному та загальнодержавному рівнях.

Дія загрози – це складний, розтягнутий у часі й багатоетапний процес, який, якщо йому не протидіяти, ставить безпеку держави в критичний стан, що загрожувє втратою територіальної цілісності. Водночас у держави на першій плані усталює заходів, щоб забезпечити зовнішню і внутрішню безпеку країни. Однак за різних об'єктивних і суб'єктивних причин ця система безпекових заходів іноді не спрацьовує.

Для того, щоб удосконалити кримінально-правову політику у сфері забезпечення державної безпеки України, потрібно створити загальнодержавну систему моніторингу основних загроз безпеки держави за такою схемою:

- оцінка реальності загрози в найближчій і віддаленій перспективі;
- оцінка ступеня потенційної та реальної небезпеки загрози як для всієї країни, так і для окремих регіонів;
- оцінка динаміки розвитку загрози шляхом виявлення конкретного механізму дії загрози з прив'язкою до суб'єктів, об'єктів впливу, а також з урахуванням можливих зовнішніх і внутрішніх факторів.

Моніторинг загроз, який зазвичай проводиться на відомчому рівні, недостатній і не завжди репрезентативний. По-перше, загрози здебільшого мають комплексний характер і виходять за межі компетенції одного відомства. По-друге, не заперечується спотворення оцінки загрози через відомчу кон'юнктуру. Водночас недооцінка загрози може призвести до завдання невинувато великого збитку об'єктам безпеки, а їх переоцінка – до невинуватого витрачання ресурсів держави.

Паралельно повинен здійснюватися моніторинг достатності безпекових заходів щодо нейтралізації загроз на регіональному та загальнодержавному рівнях відповідно до їхніх небезпек і механізму дії, зокрема системи кримінально-правової протидії. Тому, наприклад, під час здійснення огляду загальнодержавної системи боротьби з тероризмом [6] або огляду громадської безпеки та цивільного захисту [7] необхідно не тільки об'єктивно оцінити спроможність держави протистояти поточним і прогнозованим загрозам у тій чи іншій сферах, а й провести аналіз наявних кримінально-правових заборон на їх співрозмірність таким загрозам.

Розроблення методик моніторингу є складним науковим завданням і вимагає міжвідомчого підходу. Започаткування моніторингу можна здійснити у вигляді пілотного варіанта стосовно будь-якої загрози. Замовником і координатором такої роботи може виступити Рада національної безпеки й оборони України.

Створення дієвої системи моніторингу загроз, грамотне позиціонування кримінально-правових засобів у низці інших державних механізмів дасть можливість удосконалити кримінально-правову політику у сфері забезпечення державної безпеки України.

Звісно ж, що як основні проблеми кримінально-правової політики доцільно виділити такі.

2. *Офіційно не сформульована мета кримінально-правової політики в її взаємозв'язку з цілями боротьби зі злочинністю.*

Правильне визначення й визнання суспільством цілей боротьби зі злочинністю – завдання вкрай важке, але реальне. Зі свого боку, розв'язання цього завдання дасть змогу:

- спланувати процес впливу на злочинність;
- сконцентрувати державні ресурси на найбільш небезпечних напрямках;
- зорієнтувати законотворчу діяльність;
- оцінити ефективність кримінально-правової політики загалом й ефективність діяльності державних органів у сфері боротьби зі злочинністю зокрема, у тому числі за допомогою незалежних експертів (у чому ці органи можуть бути й не зацікавлені);
- консолідувати державу й суспільство на боротьбу зі злочинністю.

2. *Кримінально-правова політика, якщо й проводиться, то комплексно не формалізована (не виражена) в юридичних актах, які виходять від вищих органів державної влади.* Відповідно, немає цілеспрямованості її реалізації.

3. *Задекларований пріоритет профілактики в боротьбі зі злочинністю не знайшов достатнього вираження в законодавстві і, відповідно, не визначає загальну спрямованість правоохоронної діяльності.*

Нарощування тільки силових методів впливу на злочинність зазвичай не дає бажаних результатів, про що свідчить досвід багатьох держав. Основний резерв зниження злочинності – у профілактиці цього явища.

4. *Неадекватність кримінального закону загрозам безпеці.*

Інструментарій кримінально-правової охорони безпеки держави не зводиться тільки до складів злочинів, об'єктом яких є безпека держави (наприклад, тих, що передбачені в Розділі 1 Особливої частини КК). Він значно ширший і розосереджений майже по всіх майданчиках Особливої частини.

Зокрема, на безпеку держави зазіхає кілька груп злочинів:
 

- безпосередньо зазіхають на неї (дії, спрямовані на насильницьку зміну чи повалення конституційного ладу або на захоплення державної влади; посягання на територіальну цілісність і недоторканність України; фінансування дій, вчинених із метою насильницької зміни чи повалення конституційного ладу або захоплення державної влади, зміни меж території або державного кордону України тощо);

- забезпечують здійснення вищезазначених злочинів і є їхньою складовою частиною (придбання зброї, створення незаконних військових формувань, здійснення терористичних актів тощо);

- створюють сприятливе середовище для розвитку злочинних діянь першого типу (корупція, тіньова економіка, розкрадання тощо).

Тому ефективність кримінально-правової охорони безпеки держави залежить від ефективності кримінального закону загалом.

5. *Недостатня увага сфері реалізації кримінального закону.*

Дослідження кримінально-правових засобів охорони безпеки держави дає змогу стверджувати, що їх цілком досить для розв'язання поставлених завдань. Сказане, звичайно, не заперечує необхідності вдосконалення кримінального закону. Однак основні зусилля, на нашу думку, варто зосередити на сферах його реалізації: кримінально-процесуальній, контрольно-розшуковій, оперативно-розшуковій і кримінально-виконавчій, а також правозастосовній практиці.

6. *Недостатня роль суду у формуванні та реалізації кримінально-правової політики.*

Ми не заперечуємо тези, що суд не є органом боротьби зі злочинністю. Однак не можна перетворювати суд у стороннього спостерігача. По-перше, суд є органом, який повинен реалізовувати у своїй діяльності проведену в країні єдину кримінально-правову політику (наприклад, у сфері боротьби з корупцією), природно, ґрунтуючись на законі. По-друге, суд сам є суб'єктом, який повинен формувати і реально формує правозастосовну політику у вигляді: рішень за конкретними кримінальними справами (фактично створюючи прецеденти, на які орієнтується досудове слідство); постановами Пленуму Верховного Суду.

**Висновки.** Неодмінною умовою сучасної кримінально-правової політики в сфері державної безпеки України повинна стати загальнодержавна система моніторингу основних загроз безпеці держави. Водночас криміналізація діянь у сфері державної безпеки повинна спиратися на те, що кримінальне право нейтральне щодо всіх форм політичної боротьби, які перебувають у конституційному полі. Воно не повинно використовуватися як спосіб впливу або усунення політичних опонентів.

Ефективність кримінально-правової політики залежить від її підтримки суспільством, а особливо такою його частиною, як суб'єкти, які її реалізують. Тут потрібен цілеспрямований і тривалий діалог усіх учасників. Без широкого громадського обговорення, насамперед у професійному середовищі за участю провідних фахівців із різних галузей права та міжнародних експертів, громадських організацій, активного використання PR-інструментів, неможливо добитися формування антикримінальної суспільної думки.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Питання Комісії з питань правової реформи : Указ Президента України № 584/2019 від 7 серпня 2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/584/2019#Text> (дата звернення: 05.04.2021).
2. Концепція реформування кримінального законодавства України : *проект*. Робоча група з питань розвитку кримінального права. URL: <https://newcriminalcode.org.ua/concept> (дата звернення: 05.04.2021).
3. Кримінальний кодекс України : *проект*. Робоча група з питань розвитку кримінального права. URL: <https://newcriminalcode.org.ua/upload/media/2021/03/30/kontrolnyj-proekt-kk-29-03-2021-1.pdf> (дата звернення: 05.04.2021).

4. Борисов В.И., Фрис П.Л. Понятие уголовно-правовой политики. *Вісник Асоціації кримінального права України*. 2013. № 1 (1). С. 15–31.

5. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 р. «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 14 вересня 2020 р. № 392/2020. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037> (дата звернення: 05.04.2021).

6. Про Порядок проведення огляду загальнодержавної системи боротьби з тероризмом : Указ Президента України від 9 липня 2019 р. № 506/2019 від 9 липня 2019 р. № 506/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/506/2019> (дата звернення: 05.04.2021).

7. Про затвердження Порядку проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту Міністерством внутрішніх справ : постанова Кабінету Міністрів України від 22 травня 2019 р. № 507. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/507-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення: 05.04.2021).