

ШАМАРА О. В.,

кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, доцент, радник директора
(Інститут інформації, безпеки і права Національної академії правових наук України)

КИРИЧЕНКО О. В.,

доктор юридичних наук, професор, ректор
(Дніпровський гуманітарний університет)

КНИЖЕНКО О. О.,

доктор юридичних наук, професор, професор кафедри кримінального права та кримінології
(Навчально-науковий гуманітарний інститут Національної академії Служби безпеки України)

КОМАШКО В. В.,

кандидат юридичних наук, заслужений юрист України
завідувач відділу правової та антикорупційної політики Центру безпекових досліджень
(Національний інститут стратегічних досліджень)

УДК 343.341

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2022.5.41>

**КРИМІНАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ЗДІЙСНЕННЯ
ТЕРОРИСТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: СУЧАСНИЙ СТАН ПРОБЛЕМИ**

Ефективно протидіяти терористичній діяльності не можливо без удосконаленого кримінального законодавства в частині кримінальної відповідальності за такий вид діяльності. Визначено, що на сьогодні наявні неузгодженості в антитерористичному законодавстві України, зокрема неунормованість положень Кримінального Кодексу України (ст.ст. 258–258-5) та Закону України «Про боротьбу з тероризмом», а саме на сьогодні залишається не криміналізованим такі види терористичної діяльності, як поширення ідеології тероризму та виїзд з України та в'їзд в Україну з терористичною метою. У проекті нового Кримінального кодексу України також не передбачено кримінальної відповідальності за поширення ідеології тероризму.



Висвітлено проблемні питання, наявні в законодавстві України, яким унормовано протидію терористичною діяльністю. За результатами аналізу антитерористичного законодавства України запропоновано шляхи його удосконалення.

Проаналізовано проєкт нового Кримінального кодексу України в частині запропонованих кримінально-правових норм щодо відповідальності за здійснення терористичної діяльності та запропоновано пропозиції для удосконалення положень зазначеного проєкту в частині кримінальної відповідальності за терористичне діяння, створення терористичної організації.

Аргументовано, що на законодавчому рівні залишається не вирішеним завдання, визначене Концепцією боротьби з тероризмом в Україні, щодо удосконалення нормативно-правового забезпечення заходів боротьби з тероризмом, зокрема в частині порядку визнання організації терористичною та її відповідальності в рамках окремої кримінально-правової норми. На сьогодні не встановлено критеріїв та не розроблено дієвих механізмів визначення злочинних організацій та організованих злочинних груп терористичними, що також повинно відобразитися у змінах до Закону України «Про боротьбу з тероризмом» та Кримінального кодексу України.

Ключові слова: *терористична діяльність, тероризм, антитерористичне законодавство, протидія терористичній діяльності, боротьба з тероризмом, кримінальна відповідальність, кримінальне законодавство.*

Shamara O. V., Kyrychenko O. V., Knyzhenko O. O., Komashko V. V. Criminal responsibility for carrying out terrorist activities: the current state of the problem

It is impossible to effectively counteract terrorist activities without improved criminal legislation in terms of criminal liability for this type of activity. It was determined that today there are inconsistencies in the anti-terrorist legislation of Ukraine, in particular, the lack of standardization of the provisions of the Criminal Code of Ukraine (Article 258-258-5) and the Law of Ukraine "On Combating Terrorism" namely that such types of terrorist activity remain uncriminalized today, such as spreading the ideology of terrorism and leaving Ukraine and entering Ukraine with a terrorist purpose. The draft of the new Criminal Code of Ukraine also does not provide for criminal liability for spreading the ideology of terrorism.

The problematic issues that exist in the legislation of Ukraine, which regulate counteraction to terrorist activities, are highlighted. Based on the results of the analysis of the anti-terrorist legislation of Ukraine, ways of its improvement are proposed.

The project of the new Criminal Code of Ukraine was analyzed in terms of the proposed criminal law norms regarding responsibility for carrying out terrorist activities, and proposals were made to improve the provisions of the said project in terms of criminal responsibility for terrorist acts and the creation of a terrorist organization.

It is argued that at the legislative level the task, defined by the Concept of Combating Terrorism in Ukraine, remains unresolved to improve the legal framework for measures to combat terrorism, in particular in terms of the procedure for recognizing an organization as a terrorist organization and its responsibility under a separate criminal law norm. To date, criteria have not been established and effective mechanisms have not been developed for determining criminal organizations and organized criminal groups as terrorist, which should also be reflected in changes to the Law of Ukraine "On Combating Terrorism" and the Criminal Code of Ukraine.

Key words: *terrorist activity, terrorism, anti-terrorist legislation, countering terrorist activities, combating terrorism, criminal liability, criminal law.*



Вступ. Пріоритетними завданнями правоохоронних, спеціальних, розвідувальних та інших державних органів України відповідно до їх компетенції є запобігання, виявлення та припинення проявів сепаратизму, тероризму, екстремізму, припинення діяльності незаконних збройних формувань, політично мотивованого насильства та інших посягань на конституційний лад [1]. Тому пріоритетним напрямом діяльності правоохоронних органів є протидія терористичній діяльності, особливо в умовах воєнного стану.

Відповідно до Закону України «Про боротьбу з тероризмом» терористична діяльність – це діяльність, яка охоплює: планування, організацію, підготовку та реалізацію терористичних актів; підбурювання до вчинення терористичних актів, насильства над фізичними особами або організаціями, знищення матеріальних об'єктів у терористичних цілях; організацію незаконних збройних формувань, злочинних угруповань (злочинних організацій), організованих злочинних груп для вчинення терористичних актів, так само як і участь у таких актах; вербування, озброєння, підготовку та використання терористів; пропаганду і поширення ідеології тероризму; фінансування та інше сприяння тероризму; виїзд з України та в'їзд в Україну з терористичною метою» [2]. Таким чином, до терористичної діяльності відносяться такі суспільно небезпечні діяння, які передбачені ст. 258 (терористичний акт); ст. 258-1 (втягнення у вчинення терористичного акту); ст. 258-2 (публічні заклики до вчинення терористичного акту); ст. 258-3 (створення терористичної групи та терористичної організації); ст. 258-4 (сприяння вчиненню терористичного акту); ст. 258-5 (фінансування тероризму) Кримінального кодексу України (далі – КК України) [3].

Ефективно протидіяти терористичній діяльності не можливо без удосконаленого кримінального законодавства в частині кримінальної відповідальності за такий вид діяльності. Разом з тим слід констатувати, що на сьогодні наявні неузгодженості в антитерористичному законодавстві України, зокрема неунормованість положень КК України (ст.ст. 258–258-5) та Закону України «Про боротьбу з тероризмом».

Питанням протидії терористичній діяльності кримінально-правовими засобами у своїх наукових роботах значну увагу приділяли українські науковці О. Бантишев, А. Данилевський, В. Ємельянов, А. Ізетов, О. Кириченко, В. Кубальський, Б. Леонов, В. Ліпкан, С. Мохончук, Л. Новікова, О. Семенюк, М. Семикін, М. Рибачук, В. Тихий, О. Чорний, О. Шамара та ін.

На сьогодні існує проєкт нового КК України, розроблений Робочою групою з питань розвитку кримінального права в рамках роботи Комісії з питань правової реформи, в якому запропоновано розділ 7.2. «Кримінальні правопорушення проти безпеки суспільства від тероризму», до якого увійшли такі кримінально протиправні діяння, як: терористичне діяння (ст. 7.2.3.); погроза терористичним діянням (ст. 7.2.4.); публічні заклики до тероризму (ст. 7.2.5.); участь у діяльності терористичної групи (ст. 7.2.6.); фінансування тероризму (ст. 7.2.7.); потурання діяльності терористичної групи (ст. 7.2.8.); підготовка до терористичної діяльності (ст. 7.2.9.) [4].

Разом з тим запропоновані значні зміни у проєкті нового КК України щодо кримінальної відповідальності за зазначені кримінальні правопорушення потребують дослідження та висвітлення альтернативних наукових поглядів щодо неузгодженостей в чинному антитерористичному законодавстві України та доречність запропонованих нових редакцій кримінально-правових норм у проєкті нового КК України.

Постановка завдання. Дослідити наявні неузгодженості в законодавстві України, яким врегульовано протидію терористичній діяльності й запропонувати зміни до чинного законодавства, якими можна усунути вказані недоліки законодавства. Приймаючи до уваги розроблений новий КК України, існує необхідність дослідження запропонованих нових редакцій статей, в яких передбачено кримінальну відповідальність за здійснення терористичної діяльності.

Результати дослідження. На початку ХХІ ст. для України терористична діяльність не була типовою та не мала масового розповсюдження. Так, упродовж 2001-2011 рр. у провадженні слідчих підрозділів Служби безпеки України знаходилося 17 кримінальних справ,



порушених Службою безпеки України, прокуратурою та органами внутрішніх справ, за ознаками складів злочинів, передбачених ст.ст. 258–258-5 КК України. За матеріалами 6 кримінальних справ 19 осіб було засуджено до різних строків позбавлення волі [5].

З 2014 року надзвичайно серйозною проблемою стало підвищення рівня терористичної загрози в Україні. Це було пов'язано насамперед з бойовими діями у Донецькій та Луганській областях. Щоденні повідомлення про зростання терористичної активності в Україні стали розглядати як серйозні симптоми змін криміногенної ситуації в країні у найбільш небезпечному, деструктивному напрямі [6, с. 119]. Так, упродовж 2014–2017 рр. кількість вчинених злочинів, віднесених до терористичної діяльності, сягала від 2500 до 3000 злочинів на рік [7]. Тенденції розповсюдження цих кримінально протиправних діянь за період 2018–2021 рр. характеризуються зменшенням у порівнянні з минулими роками.

Кількість злочинів, пов'язаних з терористичною діяльністю, вчинених на території України упродовж 2014–2021 рр.:

Період	ст. 258 КК	ст. 258-2 КК	ст.258-3 КК	ст. 258-4 КК	ст. 258-5 КК
2021	273	4	134	1	41
2020	465	5	123	1	37
2019	909	2	164	1	33
2018	950	5	175	-	51
2017	1385	-	277	2	74
2016	1865	2	391	-	1
2015	1295	4	849	7	138
2014	1499	4	478	11	54

Аналіз положень Закону України «Про боротьбу з тероризмом» в частині визначення терористичної діяльності та норм КК України, які передбачають відповідальність за злочини, пов'язані з терористичною діяльністю, дають підстави стверджувати, що на сьогодні залишається не криміналізованим такі види терористичної діяльності, як поширення ідеології тероризму та виїзд з України та в'їзд в Україну з терористичною метою. У проєкті нового КК України також не передбачено кримінальної відповідальності поширення ідеології тероризму.

У Законі України «Про боротьбу з тероризмом» наведено вичерпний перелік видів терористичної діяльності, тому не можна погодитись з дослідниками, які зазначають, що поняття «терористична діяльність» включає в себе «як злочини терористичної спрямованості, так і сприяння таким діянням у будь-якому вигляді: створення терористичної групи чи терористичної організації, фінансування терористичної діяльності, підготовку терористів, пропаганду і поширення ідеології тероризму тощо» [8], адже поняття «злочини терористичної спрямованості» [9] ширше поняття «терористична діяльність», визначеного Законом України «Про боротьбу з тероризмом».

Як вже нами було зазначено, у проєкті нового КК України передбачено кримінальна відповідальність за такі злочини, пов'язані з терористичною діяльністю, як терористичне діяння; погроза терористичним діянням; публічні заклики до тероризму; участь у діяльності терористичної групи; фінансування тероризму; потурання діяльності терористичної групи [4]. Для розуміння пропонованих змін порівняємо редакцію статей чинного КК України та проєкту нового КК України:

Аналіз норм чинного КК України та проєкту нового КК України, в яких передбачено відповідальність за здійснення терористичної діяльності, дає підстави звернути увагу на ряд проблемних питань.



Чинний КК України	Проект нового КК України
ст. 258. Терористичний акт	ст. 7.2.3. Терористичне діяння
ст. 258-1. Втягнення у вчинення терористичного акту	
	ст. 7.2.4. Погроза терористичним діянням
ст. 258-2. Публічні заклики до вчинення терористичного акту	ст. 7.2.5. Публічні заклики до тероризму
ст. 258-3. Створення терористичної групи та терористичної організації	
ст. 258-4. Сприяння вчиненню терористичного акту	
	ст. 7.2.6. Участь у діяльності терористичної групи
ст. 258-5. Фінансування тероризму	ст. 7.2.7. Фінансування тероризму
	ст. 7.2.8. Потурання діяльності терористичної групи
	ст. 7.2.9. Підготовка до терористичної діяльності

По-перше, у проекті нового КК України не використовується така категорія, як терористичний акт, який відповідно до Закону України «Про боротьбу з тероризмом» [2] визначається як злочинне діяння у формі застосування зброї, вчинення вибуху, підпалу чи інших дій, відповідальність за яке передбачено ст. 258 КК України. Поряд з цим таке кримінально протиправне діяння визначається як терористичне діяння. Об'єктивна сторона цього кримінального правопорушення може проявитися у таких формах: 1) вчинення підпалу чи затоплення, небезпечні для життя людини; 2) застосування зброї, небезпечну речовину, небезпечний пристрій чи ядерний матеріал; 3) вчинення поведження зі зброєю, боєприпасами чи вибуховим пристроєм; 4) вчинення поведження з радіоактивними матеріалами; 5) захоплення, утримання, знищення або пошкодження об'єкта критичної інфраструктури чи його устаткування, необхідне для функціонування цього об'єкта, або порушила його належне функціонування; 6) захоплення повітряного, морського судна або інший засіб пасажирського чи вантажного транспорту; 7) заблокування руху транспорту; 8) припинення постачання ресурсу, що має життєво важливе значення для населення, чи перешкодила такому постачанню [4].

Слід зазначити, що міжнародною спільнотою використовується такий понятійний апарат, як «терористичні злочини» та/або «терористична діяльність». Так, у ст. 5 Конвенції Ради Європи про запобігання тероризму передбачено, що публічне підбурювання до вчинення терористичного злочину означає розповсюдження повідомлення для населення або доведення такого повідомлення до відома населення в інший спосіб з метою підбурювання його до вчинення терористичного злочину, якщо така поведінка, незалежно від того, є чи не є вона безпосередньою підтримкою терористичних злочинів, становить загрозу того, що може бути вчинено один чи більш ніж один такий злочин [10]. У зв'язку з цим редакція ст. 7.2.5. «Публічні заклики до тероризму» проекту нового КК України потребує уніфікації з нормами зазначеної Конвенції.

У ст. 258 КК України визначена спеціальна мета терористичного акту: а) порушення громадської безпеки, залякування населення; б) провокація воєнного конфлікту, міжнародного ускладнення; в) вплив на прийняття рішень чи вчинення або невчинення дій органами державної влади чи органами місцевого самоврядування, службовими особами цих органів, об'єднаннями громадян, юридичними особами, міжнародними організаціями; г) привернення уваги громадськості до певних політичних, релігійних чи інших поглядів винного (терориста) [2]. А у ст. 7.2.3. проекту нового КК України розробниками звужено мету теро-



ристичного діяння, а саме: а) залякування населення; б) дестабілізація діяльності органу державної влади, органу місцевого самоврядування, міжнародної організації, представництва іноземної держави чи юридичної особи; в) примушення вчинити їх яку-небудь дію чи утриматися від її вчинення.

Такий підхід є вкрай дискусійним та таким, що в деяких частинах суперечить змісту ряду міжнародних конвенцій, які ратифіковані Україною, зокрема: про боротьбу з фінансуванням тероризму та про боротьбу з бомбовим тероризмом. Мова насамперед йде про настання таких наслідків, як міжнародне ускладнення.

Крім того, виникає питання щодо суб'єктивних ознак терористичного діяння в частині використання в диспозиції такої мети, як дестабілізація діяльності публічної влади чи міжнародної організації та такої форми протиправного діяння як влаштування перешкод для руху на вулиці, дорозі, іншому шляху сполучення може призвести до того, що, наприклад, протести населення (громадян України) проти неякісної роботи комунальних служб тощо, які здійснено блокуванням шляху сполучення до органів влади, буде кваліфікуватися саме як терористичне діяння. Такий підхід не є виправданим, особливо, якщо громадяни України відповідно до ст. 39 Конституції України збираються мирно, без зброї і проводять збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування, у тому числі влаштовуючи перешкоди для руху на вулиці, дорозі, іншому шляху сполучення, привертаючи увагу до своїх проблем органи влади. Тому залишається неврегульованим співвідношення положень ст. 39 Конституції України та проекту ст. 7.2.3 нового КК України.

По-друге, на законодавчому рівні залишається не вирішеним завдання, визначене Концепцією боротьби з тероризмом в Україні [10], щодо удосконалення нормативно-правового забезпечення заходів боротьби з тероризмом, зокрема в частині порядку визнання організації терористичною та її відповідальності в рамках окремої кримінально-правової норми. На сьогодні не встановлено критеріїв та не розроблено дієвих механізмів визначення злочинних організацій та організованих злочинних груп терористичними, що також повинно відобразитися у змінах до Закону України «Про боротьбу з тероризмом» та КК України.

У ст. 24 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» передбачено, що «організація, відповідальна за вчинення терористичного акту і визнана за рішенням суду терористичною, підлягає ліквідації, а належне їй майно конфіскується» [2]. Проте у цьому Законі не визначено на підставі чого, яких критеріїв та (або) матеріалів відповідних правоохоронних органів чи спецслужб України суд прийматиме рішення щодо визнання організації терористичною. Більш того, з норми не можна зрозуміти, йдеться про організацію у розумінні кримінального законодавства чи організацію як суб'єкта іншої галузі права.

Слід зазначити, що проект КК України не містить окремої кримінально-правової норми щодо відповідальності організацій, які здійснюють терористичну діяльність, на відмінну від чинного КК України, де встановлено кримінальну відповідальність у ст. 258-3 за створення терористичної групи чи терористичної організації, керівництво такою групою чи організацією або участь у ній, а так само організаційне чи інше сприяння створенню або діяльності терористичної групи чи терористичної організації. Замість цього у проекті нового КК України запропоновано відповідальність лише за створення терористичної групи та за керування її діяльністю та за сприяння такій групі чи вчиненню злочину її учасниками або іншою особою на виконання завдання терористичної групи, про що поговоримо далі. Такий підхід суттєво звужує інструментарій суб'єктів протидії тероризму в частині протидії діяльності терористичних організацій та організованих терористичних груп.

По-третє. У ст. 7 Конвенції Ради Європи про запобігання тероризму передбачено відповідальність за навчання тероризму [10]. По суті йдеться про форми сприяння вчиненню терористичного злочину зі знанням того, що навички, які надаються, призначені для використання із цією метою. Так, чинний КК України передбачає у ст. 258-4 «Сприяння вчиненню терористичного акту» відповідальність за вербування, озброєння, навчання особи з метою вчинення терористичного акту, а так само використання особи з цією метою. Розробниками



проекту нового КК України по суті запропоновано декриміналізувати відповідальність за сприяння вчиненню терористичного акту (терористичного діяння) шляхом вербування, озброєння, навчання особи з метою вчинення терористичного акту, а так само використання особи з цією метою. Така позиція прямо протирічить вищезазначеній Конвенції. Разом з тим у ч. 4 ст. 5.2.6. «Участь у діяльності терористичної групи» проекту КК України запропоновано передбачити відповідальність за сприяння терористичній групі чи вчиненню злочину її учасниками або іншою особою на виконання завдання терористичної групи, проте не містить чіткого вичерпного переліку форм сприяння.

Висновки. На сьогодні наявні не врегульовані позиції в антитерористичному законодавстві України, які потребують системного, комплексного вирішення шляхом узгодження існуючих норм законодавчих актів у сфері протидії терористичній діяльності. Законодавчий інструментарій не в повній мірі дозволяє суб'єктам боротьби з тероризмом ефективно протидіяти терористичній діяльності. Виявлені неузгодженості в антитерористичному законодавстві та запропоновані зміни до антитерористичного законодавства України, спрямовані на створення умов для ефективної протидії терористичній діяльності.

З розумінням ставлячись до того, що запропоновані пропозиції мають дискусійний характер, тому і надалі будемо намагатися досліджувати зазначене питання з метою чіткого обґрунтування на підставі власних наукових пошуків та наявних у науковому середовищі напрацювань у сфері, що досліджується.

Список використаних джерел:

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 14.09.2020 № 392/2020. URL : <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037> (дата звернення: 08.05.2022).
2. Про боротьбу з тероризмом : Закон України від 20.03.2003 № 638-IV. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/638-15#Text> (дата звернення: 08.07.2022).
3. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> (дата звернення: 30.06.2022).
4. Проект нового Кримінального кодексу України. URL : <https://newcriminalcode.org.ua/criminal-code> (дата звернення: 29.09.2022).
5. Шамара О. В. Відповідальність за здійснення терористичної діяльності за кримінальним законодавством України : монограф. Київ : Вид. дім «Артек», 2014. 280 с.
6. Кириченко О. В. Оперативно-розшукова протидія злочинам проти громадської безпеки кримінальною поліцією: проблема теорії та практики : монограф. Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2016. 428 с.
7. Knyzhenko O., Shamara O. Inevitability of criminal legal responsibility for formation of terrorist organizations and its assistance: on materials of judicial practice of Ukraine. *International Journal of Legal Studies (IJOLS)*. 2020. № 7 (1). С. 317-328.
8. Проблеми систематизації та комплексного розвитку антитерористичного законодавства України : монограф. / В. С. Зеленецький, В. П. Ємельянов, В. Я. Настюк та ін. ; за заг. ред. В. С. Зеленецького та В. П. Ємельянова. Харків : Право, 2008. 96 с.
9. Ємельянов В. П., Новикова Л. В., Семикін М. В. Терористичні злочини: кримінально-правова характеристика та питання антитерористичного законодавства : монограф. ; за заг. ред. В. П. Ємельянова. Харків : Вид-во «Кроссруд», 2007. 216 с.
10. Конвенція Ради Європи про запобігання тероризму від 16.05.2005. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_712#Text (дата звернення: 10.04.2022).

