

ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОТИДІЇ СЕПАРАТИЗМУ В УКРАЇНІ

Анотація

В аналітичній записці досліджені проблеми законодавчого забезпечення протидії сепаратизму в Україні. Розглянуто актуальні проблеми у формуванні та реалізації державної політики у сфері протидії сепаратизму. Запропоновано бачення щодо можливих шляхів удосконалення чинного законодавства України у відповідній сфері правовідносин.

ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОТИДІ СЕПАРАТИЗМУ В УКРАЇНІ

На «Уроці мужності» у Київському військовому лицейі ім. І. Богуна, присвяченому Дню пам'яті Героїв Крут, Президент України Петро Порошенко повідомив, що у війні на Донбасі загинули 2269 українських військовослужбовців. При цьому, станом на кінець 2015 року, серед загиблих на Сході України нараховується 21 юнак віком до 18 років, а також 650 осіб від 18 до 25 років¹.

Поряд з тим, Глава держави зазначив, що збройне протистояння також зумовлює невинне погіршення економічних показників розвитку не тільки Донецької та Луганської областей, а й усієї країни. Так, за даними Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, у Донецькій та Луганській областях станом лише на кінець 2014 року пошкоджено або зруйновано 217 об'єктів освіти, 45 – охорони здоров'я, 51 – культурного і спортивного призначення, 81 адміністративну будівлю, 14 об'єктів торгівлі та 132 промислових об'єкти на загальну суму 4 млрд 788 млн гривень.

Зазнали руйнувань та різного ступеню пошкоджень 962 км автомобільних доріг загального користування (250,5 км – у Донецькій області та 711,5 км – у Луганській області) та 24 мости і шляхопроводи довжиною понад 2394 погонних метри.

Орієнтовна потреба у коштах з державного бюджету на виконання відновлювальних робіт об'єктів дорожнього господарства на кінець 2014 року становила близько 2 млрд 153,4 млн грн, у тому числі в Донецькій області – 755,1 млн грн (483,9 млн грн – дороги державного значення, 271,2 млн грн – дороги місцевого значення), Луганській області – 1 млрд 398,2 млн грн (892,138 млн грн – дороги державного значення,

¹ <http://www.president.gov.ua/news/vistup-prezidenta-pid-chas-uroku-muzhnosti-dlya-liceystiv-k-36680>.

506,14 млн грн – дороги місцевого значення).

Це лише приблизна та далеко не остаточна ціна, що платитиме Україна за результатами збройного протистояння на Сході України внаслідок агресії з боку РФ на тлі своєчасно не локалізованих проявів сепаратизму на території Донецької та Луганської областей. Адже сепаратистські процеси негативно позначаються на функціонуванні політичної системи держави, ставлять під сумнів легітимність центральної влади, призводять до кризи загальнодержавної політики та, створюючи загрозу державному суверенітету, підривають територіальну цілісність держави, знижують її міжнародний престиж тощо.

Світовий досвід показує, що сепаратизм як явище має глибокі історичні корені, що пов'язано з існуванням суперечності між історичними традиціями взаємодії держав на принципах державного суверенітету і непорушності кордонів з одного боку, та принципом права націй на самовизначення, який утвердився в практиці міжнародних відносин і передбачає можливість формування незалежних держав. Така суперечність доволі часто має наслідком домінування принципу національного самовизначення над інтересам національної безпеки держав, до складу яких входять території з етнічними анклавом.

Термін «сепаратизм» походить від латинського слова «separatus», що означає відокремлення, окремих². Розуміння сутності та змісту цього поняття протягом відносно нетривалого часу відчувало помітних змін.

Так, у 17-му столітті зазначений термін був синонімом таких понять як індепендентизм і конгрегаціоналізм – «великого релігійно-соціального руху в Англії», спрямованого «проти королівського абсолютизму та абсолютизму англіканської церкви». Проте, поступове формування політичних інститутів суспільства, а також посилення їх впливу на розвиток суспільно-політичних процесів призвели до розширеного розуміння поняття «сепаратизм» та його

²Энциклопедический словарь русского библиографического Института Гранат. — М.: Русский библиографический Институт Гранат, б.г. - Т. 21. - 640 с., С. 610 – 611.

використання для характеристики процесів суто політичного характеру. Тож під сепаратизмом почали розуміти «... прагнення відокремлення частини держави від цілого»³.

З початком 20-го століття виникнення нових форм державного устрою, доволі часто супроводжувалось розпадом існуючих політико-адміністративних утворень. Тому сепаратизм почав розглядатись як виключно «... політичний рух, спрямований на досягнення окремою частиною держави автономії або політичної самостійності»⁴.

У Новому тлумачному словникові української мови сепаратизм визначається як «... прагнення до відокремлення, відособлення»⁵. Запропонована дефініція видається занадто лаконічною, недостатньо конкретною та розмитою. Тому більш вдалим видається підхід до визначення сутності цього явища, запропонований М. Філіпповим в «Енциклопедичному словнику» ще у 1901 році. Автор цілком слушно наголошує на тому, що поряд з прагненням до відокремлення, відособлення характерною рисою сепаратизму є його мета – повна політична самостійність⁶.

Фахівці радянської політологічної науки намагались надати визначенню поняття «сепаратизм» ідеологічне забарвлення, стверджуючи, що в капіталістичних країнах під сепаратизмом розуміється устремління будь-якого національного угруповання добитися незалежності своєї території та повного відділення від цієї держави. Тому вважалось, що в буржуазних країнах сепаратизм є цілком природною реакцією на придушення національних меншин⁷.

³ Большая энциклопедия. Словарь общедоступных сведений по всем отраслям знания. — СПб.: Просвещение, 1896. — Т. 17. — 794 с., С. 288.

⁴ Брокгауз Ф.А. Малый энциклопедический словарь / Брокгауз Ф.А., Ефрон И.А. — СПб.: Брокгауз-Ефрон, 1902. - Т. 3. - 1994 с., С. 1180.

⁵ Новий тлумачний словник української мови: у 3 т. / укл.: В. В. Яременко, О. М. Сліпущко. – 2-ге вид., випр. – К. : Вид-во "Аконіт", 2004 –Т. 3: А-К. – 2004. – 864 с.

⁶ Филиппов М.М. Энциклопедический словарь / М.М. Филиппов. - СПб.: Просвещение, 1901. - Т. 3. - 4208 с., С. 3175.

⁷ Малая советская энциклопедия / Гл. ред. О.Ю. Шмидт. 2-е изд. — М.: Государственный институт «Советская энциклопедия», 1941. — Т. 9. — 1056 с., С. 631.

У пострадянський період радикально змінились підходи до наповнення змісту поняття сепаратизму та його сутності, що дозволило виявити нові риси цього суспільного явища, визначити передумови його виникнення та наслідки вчинення сепаратистських дій. Сепаратизм почав розглядатись як окрема складова політичного процесу. При цьому, серед об'єктивних передумов сепаратизму називають наявність відмінності між етнічними одиницями та державно-політичними утвореннями⁸.

Автори «Юридичної енциклопедії» пропонують визначати сепаратизм як «... рух, спрямований на відокремлення від держави частини її території та населення...». На їхню думку, сепаратизм є наслідком суперечностей між центральною владою держави та носіями ідей сепаратизму⁹.

Наведені вище визначення поняття «сепаратизм» свідчать про різноманітність підходів до розуміння сутності та змісту цього суспільно небезпечного явища. Однак, усі вони виокремлюють головну рису сепаратизму – прагнення відокремлення частини держави від цілого.

Доводиться констатувати, що **законодавство України на даний час не містить законодавчого визначення поняття «сепаратизм»**, що певною мірою ускладнює формування та реалізацію державної політики у сфері протидії цьому суспільно небезпечному явищу. Проте, чинним Кримінальним кодексом (далі – КК) України встановлено кримінальну відповідальність за суспільно небезпечні діяння, які містять у собі прояви (ознаки) сепаратизму. Йдеться, зокрема, про:

- дії, спрямовані на насильницьку зміну чи повалення конституційного ладу або на захоплення державної влади (стаття 109);
- посягання на територіальну цілісність і недоторканність України (стаття 110);
- фінансування дій, вчинених з метою насильницької зміни чи

⁸ Политическая энциклопедия: В 2 т. / Г.Ю. Семигин (пред. науч.-ред. совета); Национальный общественно-научный фонд. — М.: Мисль, 2000. — Т. 2: Н-Я. — 2000. — 704 с., С. 389 – 399.

⁹ Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. — К.: Укр. енцикл., 2003. — Т. 5. — 736 с.

повалення конституційного ладу або захоплення державної влади, зміни меж території або державного кордону України (стаття 110-2).

Встановлюючи кримінальну відповідальність за вказані суспільно небезпечні діяння вітчизняний законодавець виходив з того, вони можуть не тільки посягати на конституційний лад України та її територіальну цілісність і недоторканність, а й також призвести до грубих порушень прав людини і народів, національних, расових і релігійних груп (меншин).

За даними Генеральної прокуратури України, в Україні у 2013 році зареєстровано 8 кримінальних правопорушень за статтями 109, 110 КК України. Упродовж 2014 року таких кримінальних проваджень було 434, а у 2015 році – 287 (див. додаток 1). При цьому слід враховувати, що КК України доповнений статтею 110-2 згідно із Законом № 1533-VII від 19.06.2014. Тому кримінальні провадження за фінансування дій, вчинених з метою насильницької зміни чи повалення конституційного ладу або захоплення державної влади, зміни меж території або державного кордону України, почали реєструватись лише з другого півріччя 2014 року. Однак, уже за цей період зареєстровано 7 таких правопорушень, тоді як за весь 2015 рік – 8.

Тож на підставі наведених статистичних даних можна дійти висновку, що сплеск сепаратизму в Україні мав місце у 2014 році і за наступний рік його рівень знизився майже вдвічі. При цьому інспіровані за активної участі РФ сепаратистські заворушення виплеснулись у збройний конфлікт на Сході України, який став своєрідним засобом для досягнення мети так званих «сепаратистів». Тому до розв'язання цього протистояння кількість нових проявів сепаратизму навряд чи матиме тенденцію до зростання.

Не менш інформативними видаються статистичні показники, надані Державною судовою адміністрацією України. Так, у 2013 році за вчинення злочинів, передбачених статтями 109, 110 КК України не засуджено жодної особи. У 2014 р. за вчинення злочинів, передбачених статтями 109, 110, 110-2 КК України засуджено уже 30 осіб, а у 2015 році – 59 (див. додаток 2).

Таким чином, досудове розслідування у 729 кримінальних провадженнях закінчилися поки що лише 89 обвинувальними вироками суду. При цьому, за даними Генеральної прокуратури України, у 2013 році з 8 зареєстрованих кримінальних проваджень 2 закрито з реабілітуючих підстав (п.п. 1, 2, 4, 6 частини 1 ст. 284 КПК України) та не виявлено жодної особи, щодо якої провадження направлено до суду або закрито з нереабілітуючих підстав (п.п. 5, 7 частини 1 ст. 284 КПК України). У 2014 році з вказаних вище реабілітуючих підстав закрито 52 кримінальних провадження та виявлено 91 особу, щодо якої провадження направлено до суду або закрито з наведених вище нереабілітуючих підстав.

За фінансування дій, вчинених з метою насильницької зміни чи повалення конституційного ладу або захоплення державної влади, зміни меж території або державного кордону України, з часу введення в дію цієї кримінально-правової норми до кінця 2015 року призначено покарання лише 1 особі. Тож варто задуматись над питанням ефективності положень статті 110-2 КК України та окремо дослідити причини низького її практичного застосування.

Загалом слід зазначити, що сучасне кримінальне право України переживає кризу, зумовлену у тому числі інфляцією кримінальної правотворчості¹⁰. Це у повній мірі стосується законодавчого забезпечення протидії сепаратизму. Протягом останніх двох років до КК України було внесено низку змін, які спрямовані виключно на посилення кримінальної відповідальності за прояви сепаратизму. Так, санкція статті 109 КК України чотири рази зазнавала змін (згідно із законами № 721-VII від 16.01.2014; № 732-VII від 28.01.2014; № 767-VII від 23.02.2014; № 1689-VII від 07.10.2014). До статті 110 КК України зміни вносились двічі (згідно із законами № 1183-VII від 08.04.2014; № 1689-VII від 07.10.2014). Однак, вказані зміни передбачали лише посилення покарання за вказані діяння.

¹⁰ Карчевський М.В. Ефективність кримінально-правового регулювання в Україні: інформаційно-аналітичні матеріали за результатами опитування експертів / М.В. Карчевський; МВС України, Луган. держ. ун-т внутр. справ ім. Е.О. Дідоренка. - Суми: РВВ ЛДУВС імені Е.О. Дідоренка, 2015. - с. 5

Лише Законом № 1533-VII від 19.06.2014 було встановлено відповідальність за фінансування дій, вчинених з метою насильницької зміни чи повалення конституційного ладу або захоплення державної влади, зміни меж території або державного кордону України (стаття 110-2).

Поряд з тим, поза увагою вітчизняного законодавця залишаються відверті недоречності, які містяться у чинних кримінально-правових нормах, що передбачають відповідальність за прояви сепаратизму. Так, відповідно до частини першої статті 109 КК України кримінально караними є:

- *дії, вчинені з метою насильницької зміни чи повалення конституційного ладу;*

- *захоплення державної влади;*
- *змова про вчинення таких дій.*

Перші дві форми об'єктивної сторони складу злочину передбачають альтернативні діяння, за які передбачено покарання у вигляді позбавлення волі на строк від п'яти до десяти років з конфіскацією майна або без такої.

Аналогічне покарання встановлено й за змову про вчинення таких дій. Однак, відповідно до статті 14 КК України змова на вчинення злочину є одним із видів готування до злочину. При цьому, частиною другою статті 68 КК України встановлено, що за готування до злочину строк або розмір покарання не може перевищувати половини максимального строку або розміру найбільш суворого виду покарання, передбаченого санкцією статті (санкцією частини статті) Особливої частини цього Кодексу. Тож за змову про вчинення дій з метою насильницької зміни чи повалення конституційного ладу або захоплення державної влади покарання не може перевищувати п'ять років позбавлення.

Проте, чинна редакція статті 109 КК України всупереч приписам частини другої статті 68 КК України такої диференціації відповідальності не передбачає. Більше того, вона позбавляє особу права на добровільну відмову від доведення злочину до кінця. Адже відповідно до частини першої статті 17 КК України добровільною відмовою вважається остаточне припинення

особою за своєю волею готування до злочину або замаху на злочин, якщо при цьому вона усвідомлювала можливість доведення злочину до кінця. Частиною другою цієї статті встановлено, що «... особа, яка добровільно відмовилася від доведення злочину до кінця, підлягає кримінальній відповідальності лише в тому разі, якщо фактично вчинене нею діяння містить склад іншого злочину».

Частиною другою статті 109 КК України за *публічні заклики до насильницької зміни чи повалення конституційного ладу або до захоплення державної влади, а також розповсюдження матеріалів із закликами до вчинення таких дій* передбачено покарання у виді обмеження волі на строк до трьох років або позбавлення волі на той самий строк з конфіскацією майна або без такої. Як видно, за вказані дії передбачено більш м'яке покарання ніж за дії передбачені у частині першій цієї статті, що видається цілком логічним. Однак, у статті 110 (посягання на територіальну цілісність і недоторканність України) КК України застосовано протилежний підхід. Частиною першою цієї статті встановлено однакове покарання за:

- *умисні дії, вчинені з метою зміни меж території або державного кордону України на порушення порядку, встановленого Конституцією України, та*
- *публічні заклики чи розповсюдження матеріалів із закликами до вчинення таких дій.*

Такий неоднаковий підхід до встановлення кримінальної відповідальності за діяння, які за своєю сутністю та змістом є *готуванням до злочину* (змова на вчинення злочину), видається помилковим. При цьому, особа, яка вдається до публічних закликів чи розповсюдження матеріалів із закликами до вчинення таких дій, виступає в ролі *підбурювача* до вчинення умисних дій з метою зміни меж території або державного кордону України на порушення порядку, встановленого Конституцією України.

Наведене вище може свідчити, що вітчизняний законодавець та суб'єкти права законодавчої ініціативи у своїй більшості не звертають уваги

на вказані недоречності, зосереджуючись лише на посиленні санкції за прояви сепаратизму.

Разом з тим, слід звернути увагу на окремі подані до Верховної Ради законодавчі ініціативи, які пропонують нові доволі цікаві підходи до вирішення окремих питань щодо протидії сепаратизму в Україні. Так, проект Закону України «Про протидію і запобігання сепаратизму та подолання наслідків сепаратистської діяльності на території України (десепаратизацію)» (реєстр. № 0945 від 27.11.2014) містить доволі оригінальне законодавче визначення поняття «сепаратизм». Автори законопроекту під сепаратизмом пропонують розуміти *діяльність, спрямовану на відокремлення частини території України з етнічних, мовних, релігійних мотивів для створення нової держави, наділеної політичною самостійністю або широкою автономією*¹¹.

Наведене визначення, як видається, доволі повно відображає сутність сепаратизму як суспільно небезпечного явища та вказує на його можливі (хоча не на всі) мотиви.

Поряд із зазначеним цей законопроект містить низку законодавчих новел, якими пропонується передбачити заходи щодо усунення наслідків проявів сепаратизму. Зокрема, автори законопроекту вважають за необхідне:

- передбачити в законодавстві України визначення поняття «десепаратизація» та встановити надзвичайний характер її правових заходів;
- визначити люстраційні, ліквідаційні, конфіскаційні, освітні та інформаційні заходи десепаратизації;
- визначити об'єкти, суб'єкти та критерії десепаратизаційної люстрації, а також строки тимчасового позбавлення права обіймати посади в об'єктах десепаратизаційної люстрації особам, що відповідають люстраційним критеріям;
- визначити ліквідаційний та конфіскаційний критерії десепаратизації,

¹¹ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52391.

а також органи, які проводитимуть десепаратизацію¹².

На думку авторів законопроекту, його ухвалення сприятиме:

- звільненню державного, суспільно-політичного, економічного та гуманітарного життя України від проявів сепаратизму, подолання наслідків сепаратистської діяльності на всій території України та попередженню загроз сепаратизму в майбутньому;
- забезпеченню територіальної цілісності України, недоторканності її державних кордонів, зміцненню єдності та незалежної державності України, гарантуванню права громадян України жити у вільній суверенній державі.

Положення цього законопроекту, як видається, заслуговують на увагу та можуть бути взятими за основу для подальшого доопрацювання. Станом на сьогодні законопроект готується Комітетом Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя до розгляду у першому читанні. Однак, наразі невідомо, коли парламент приступить до його обговорення.

У проекті Закону України «Про внесення змін до статті 110 Кримінального кодексу України щодо посилення відповідальності за сепаратизм» (реєстр. № 4236 від 24.02.2014), внесеному народним депутатом України І. Васюником, пропонується посилити кримінальну відповідальність за посягання на територіальну цілісність і недоторканність України (стаття 110 КК України)¹³. Однак, потреби у розгляді парламентом цього законопроекту немає, оскільки запропоновані зміни є тотожними тим, що 8 квітня 2014 року внесені до КК України Законом України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України» (реєстр. № 1183-VII), який передбачає посилення кримінальної відповідальності за злочини проти основ національної безпеки України.

Особливої уваги, як видається, заслуговує проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо припинення громадянства України осіб, котрі вчинили злочини проти основ національної

¹² http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52391.

¹³ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=49909.

безпеки України» (реєстр. № 1297 від 08.12.2014), внесений народним депутатом України А. Кожем'якіним.

Автор законопроекту пропонує передбачити у КК України додатковий захід кримінально-правового переслідування вигляді припинення громадянства за вчинення злочину проти основ національної безпеки. При цьому, плутаючись у правовій термінології, він зазначає, що «...світова практика свідчить, що окремі держави вже застосовують аналогічні санкції до своїх громадян, які вчиняють дії проти держав, громадянами яких вони є. Наприклад, згідно статті 98 Кодексу законів про громадянство Франції, особа може бути позбавлена громадянства в разі якщо вона притягнута до кримінальної відповідальності за злочин проти «безпеки держави»¹⁴.

Законопроектом пропонується доповнити положення семи статей Розділу I Особливої частини Кримінального кодексу України «Злочини проти основ національної безпеки» новим видом заходу кримінально-правового переслідування громадян України – припинення громадянства. Таку законодавчу ініціативу автор законопроекту пояснює тим, що процедура «позбавлення громадянства» прямо заборонена частиною першою статті 25 Конституції України, а «втрата громадянства», що закріплена у статті 19 Закону України «Про громадянство України» передбачає зовсім інші підстави для реалізації цієї процедури.

Як видається, варто погодитись з критичними зауваженнями Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України щодо положень цього законопроекту. Запропонована новела суперечить конституційним принципам громадянства – неможливості позбавлення громадянина України громадянства України та запобігання випадків без громадянства (стаття 25 Конституції України, пункти 2, 3 частини 1 статті 2 Закону). При цьому, автор законопроекту вдається до підміни термінів. Називаючи «припинення громадянства» заходом кримінально-правового переслідування, автор пропонує ввести в КК України новий вид покарання –

¹⁴ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=52759.

позбавлення громадянства. Таким чином, він намагається уникнути необхідності внесення відповідних змін до Конституції України.

Слід зазначити, що Україна 20.09.2006 року ратифікувала (із застереженням та заявою) *Європейську конвенцію про громадянство* (Страсбург, 6 листопада 1997 року), у стаття 7 якої записано, що:

«...1. Держава-учасниця не може передбачати у своєму внутрішньодержавному праві втрату її громадянства *ex lege* або на ініціативу самої держави-учасниці, за винятком таких випадків:

- a) добровільне набуття іншого громадянства;
- в) набуття громадянства держави-учасниці внаслідок шахрайських дій, подання неправдивих відомостей або приховування будь-якого суттєвого факту, що має відношення до заявника;
- с) добровільна служба в іноземному військовому формуванні;
- d) поведінка, яка серйозно зашкоджує життєво важливим інтересам держави-учасниці;
- е) відсутність справжнього зв'язку між державою-учасницею та її громадянином, який постійно проживає за кордоном;
- f) якщо під час неповноліття дитини встановлено, що визначені у внутрішньодержавному праві умови, які дозволили їй набутти *ex lege* громадянства держави-учасниці, більше не виконуються;
- g) усиновлення дитини, якщо дитина набуває іноземного громадянства або має іноземне громадянство одного чи обох усиновителів.

При цьому у пункті 3 цієї статті висловлено застереження, яке полягає у тому, що *«... держава-учасниця не може передбачати у своєму внутрішньодержавному праві втрату її громадянства згідно з пунктами 1 і 2 цієї статті, якщо відповідна особа стане внаслідок цього особою без громадянства, за винятком випадків, зазначених у підпункті «b» пункту 1 цієї статті»*¹⁵.

¹⁵ http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_004p://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52391.

Тож проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо припинення громадянства України осіб, котрі вчинили злочини проти основ національної безпеки України» (реєстр. № 1297 від 08.12.2014), на наш погляд, потребує суттєвого доопрацювання. Однак, його розгляду у Верховній Раді України має передувати ухвалення відповідних змін до статті 25 Конституції України та пунктів 2, 3 частини 1 статті 2 Закону України «Про громадянство України».

Слід відзначити й спроби окремих небайдужих громадян долучитись до вирішення проблем протидії сепаратизму в Україні. Так громадянином І. Лазавенком 2 вересня 2015 року подано на розгляд Президента України електронну петицію № 22/001799-еп «Про позбавлення громадянства осіб за сепаратизм», у якій Главі держави запропоновано створити «... юридичні можливості примусового позбавлення громадянства осіб, що своїми публічними висловлюваннями чи діями пропагують злочинний сепаратизм, порушення територіальної цілісності та суверенітету України (за наявності фактичних доказів)».

У відповідь на вказану петицію Президент України П. Порошенко подякував її авторові за активну громадянську позицію і погодився з необхідністю застосування суворого покарання до осіб, які вчиняють злочини проти основ національної безпеки держави. Разом з тим, Глава держави підкреслив, що «... аналіз чинного законодавства у сфері громадянства та Кримінального кодексу України наразі свідчить про відсутність правових підстав для позбавлення громадянства за вчинення посягання на територіальну цілісність і недоторканність України».

Президент України повідомив І. Лазавенка, що він звернувся до Кабінету Міністрів України з пропозицією опрацювати порушені в електронній петиції питання з урахуванням світового досвіду у розв'язанні подібних проблем та вжити заходів згідно з законодавством¹⁶.

¹⁶ <https://petition.president.gov.ua/petition/1799>.

ВИСНОВКИ

1. Складна ситуація, в якій опинилась Україна, спонукає до пошуків нових рішень та напрацювання більш дієвих заходів протидії сепаратизму. Цей процес є складним і таким, який вимагає відмовитись від усталених стереотипних підходів в оцінці суспільної небезпеки цього явища, робить особливо актуальними та надзвичайно перспективними наукові дослідження з цієї проблематики.

З огляду на зазначене, одним із пріоритетних напрямів діяльності держави з організації ефективної протидії сепаратизму видається удосконалення національного законодавства про кримінальну відповідальність, яке б повною мірою відповідало сучасним загрозам та являло собою надійне підґрунтя для захисту встановлених Конституцією та законами України порядку створення і діяльності органів державної влади, територіальної цілісності України та порядку визначення її території.

2. Доводиться констатувати, що процес формування державної кримінально-правової політики у сфері протидії сепаратизму в Україні протягом кількох останніх років носить переважно репресивний характер. До КК України було внесено низку змін, які спрямовані виключно на посилення кримінальної відповідальності за прояви сепаратизму.

Поряд з тим, вітчизняний законодавець залишає поза увагою очевидні неточності у формулюваннях диспозицій чинних кримінально-правових норм, які унеможливають застосування існуючих у КК України заохочувальних інститутів. Йдеться, у першу чергу, про право особи на добровільну відмову при незакінченому злочині, а також про заохочення позитивної посткримінальної поведінки особи, яка вчинила злочин, передбачений статтями 109 -110-2 КК України.

3. Значною мірою ускладнює формування та реалізацію державної політики у сфері протидії сепаратизму відсутність законодавчого визначення поняття цього суспільно небезпечного явища. Тому видається доцільним підтримати запропонований у проекті Закону України «Про протидію і

запобігання сепаратизму та подолання наслідків сепаратистської діяльності на території України (десепаратизацію)» (реєстр. № 0945 від 27.11.2014) підхід до вирішення цієї проблеми і запровадити виписану у ньому дефініцію.

4. Серед народних депутатів України, в експертному середовищі та серед пересічних громадян тривають дискусії щодо доцільності внесення змін до чинного законодавства України, якими передбачити процедуру позбавлення громадянства України за вчинення так званих «сепаратистських злочинів», передбачених статтями 109 – 110-2 КК України.

Такий доволі радикальний підхід до вирішення проблеми протидії сепаратизму, як видається, може бути застосований лише за умови неухильного дотримання положень Європейської конвенції про громадянство (Страсбург, 6 листопада 1997 року), яку Україна ратифікувала (із застереженням та заявою) 20.09.2006 року. Його реалізації, на наш погляд, має передувати широке громадське обговорення з наступним обов'язковим ухваленням відповідних змін до статті 25 Конституції України та пунктів 2, 3 частини 1 статті 2 Закону України «Про громадянство України».

ПРОПОЗИЦІЇ

1. Для усунення існуючої прогалини у чинному законодавстві України вбачається за необхідне рекомендувати Верховній Раді України закріпити на законодавчому рівні **визначення поняття «сепаратизм»**, під яким пропонується розуміти *діяльність, спрямовану на відокремлення частини території України з політичних, етнічних, мовних, релігійних та інших мотивів для створення нової держави, наділеної політичною самостійністю, або надання окремим територіальним одиницям держави широкої автономії.*

2. З метою удосконалення законодавства України у частині протидії сепаратизму пропонується внести такі зміни до Кримінального кодексу України:

Статтю 109 КК України викласти у такій редакції:

Стаття 109. Дії, спрямовані на насильницьку зміну чи повалення конституційного ладу або на захоплення державної влади

1. Дії, вчинені з метою насильницької зміни чи повалення конституційного ладу або захоплення державної влади, -

караються позбавленням волі на строк від п'яти до десяти років з конфіскацією майна або без такої.

2. Публічні заклики до насильницької зміни чи повалення конституційного ладу або до захоплення державної влади, а також розповсюдження матеріалів із закликами до вчинення таких дій, -

караються обмеженням волі на строк до трьох років або позбавленням волі на той самий строк з конфіскацією майна або без такої.

3. Дії, передбачені частиною другою цієї статті, вчинені особою, яка є представником влади, або повторно, або організованою групою, або з використанням засобів масової інформації, -

караються обмеженням волі на строк до п'яти років або позбавленням волі на той самий строк з конфіскацією майна або без такої.

Статтю 110 КК України викласти у такій редакції:

«Стаття 110. Посягання на територіальну цілісність і недоторканність України

1. Дії, вчинені з метою зміни меж території або державного кордону України на порушення порядку, встановленого Конституцією України, -

караються позбавленням волі на строк від трьох до п'яти років з конфіскацією майна або без такої.

2. Публічні заклики до зміни меж території або державного кордону України на порушення порядку, встановленого Конституцією України, а також розповсюдження матеріалів із закликами до вчинення таких дій, -

караються обмеженням волі на строк до трьох років або позбавленням волі на той самий строк з конфіскацією майна або без такої.

3. Ті самі дії, якщо вони вчинені особою, яка є представником влади, або повторно, або за попередньою змовою групою осіб, або поєднані з розпалюванням національної чи релігійної ворожнечі, -

караються позбавленням волі на строк від п'яти до десяти років з конфіскацією майна або без такої.

4. Дії, передбачені частинами першою або другою цієї статті, які призвели до загибелі людей або інших тяжких наслідків, -

караються позбавленням волі на строк від десяти до п'ятнадцяти років або довічним позбавленням волі з конфіскацією майна або без такої.».

3. Рекомендувати Президентіві України ініціювати внесення змін до статті 25 Конституції України, а також Закону України «Про громадянство України» та інших нормативно-правових актів, закріпивши на законодавчому рівні **механізм позбавлення особи громадянства** згідно з пунктами 1 і 2 статті 7 Європейської конвенції про громадянство (Страсбург, 6 листопада 1997 року).

Відділ проблем національної безпеки

(С.В. Дрьомов)

№ 31, Серія «Національна безпека»

**Дані Генеральної прокуратури України
про кількість зареєстрованих кримінальних правопорушень за
ст. ст. 109, 110, 110-2 КК України та осіб, які їх вчинили
упродовж 2013 - 2015 років¹⁷**

Період / кваліфікація кримінальних правопорушень		ст. 109	ст. 110	ст. 110-2	
2013 рік	Зареєстровано	8	-	х	
	з них	Закрито з реабілітуючих підстав (п.п. 1, 2, 4, 6 частини 1 ст. 284 КПК України)	2	-	х
		Обліковано	6	-	х
		Виявлено осіб, щодо яких провадження направлено до суду або закрито з nereабілітуючих підстав (п.п. 5, 7 частини 1 ст. 284 КПК України)	-	-	х
2014 рік	Зареєстровано	106	321	7	
	з них	Закрито з реабілітуючих підстав (п.п. 1, 2, 4, 6 частини 1 ст. 284 КПК України)	15	36	1
		Обліковано	91	258	6
		Виявлено осіб, щодо яких провадження направлено до суду або закрито з nereабілітуючих підстав (п.п. 5, 7 частини 1 ст. 284 КПК України)	24	67	-
2015 рік	Зареєстровано	56	223	8	
	з них	Закрито з реабілітуючих підстав (п.п. 1, 2, 4, 6 частини 1 ст. 284 КПК України)	8	6	1
		Обліковано	48	217	7
		Виявлено осіб, щодо яких провадження направлено до суду або закрито з nereабілітуючих підстав (п.п. 5, 7 частини 1 ст. 284 КПК України)	17	76	-

¹⁷ Додаток до листа Генеральної прокуратури України від 08.02.2016 № 19/4-176 вих.-16

Кількість засуджених осіб за злочини, передбачені статтями 109, 110, 110-2 КК України за 2013 — 2015 роки¹⁸

Роки	Статті КК України	Види злочинів	Засуджено осіб
2013	109	Дії, спрямовані на насильницьку зміну чи повалення конституційного ладу або на захоплення державної влади	-
	110	Посягання на територіальну цілісність і недоторканність України	-
2014	109	Дії, спрямовані на насильницьку зміну чи повалення конституційного ладу або на захоплення державної влади	7
	110	Посягання на територіальну цілісність і недоторканність України	23
	110-2	Фінансування дій, вчинених з метою насильницької зміни чи повалення конституційного ладу або захоплення державної влади, зміни меж території або державного кордону України	-
2015	109	Дії, спрямовані на насильницьку зміну чи повалення конституційного ладу або на захоплення державної влади	18
	110	Посягання на територіальну цілісність і недоторканність України	40
	110-2	Фінансування дій, вчинених з метою насильницької зміни чи повалення конституційного ладу або захоплення державної влади, зміни меж території або державного кордону України	1

¹⁸ Додаток до листа Державної судової адміністрації України від 15.02.2016 року № інф/Д 80-15-16-90/15