

КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ ОХОРОНИ ДЕРЖАВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

CRIMINAL LAW ASPECT OF PROTECTION OF STATE ACTIVITY IN UKRAINE

Федишин І.М., ад'юнкт кафедри кримінального права і криминології
Львівський державний університет внутрішніх справ

Стаття присвячена висвітленню однієї з актуальних тем у сучасному правовому дискурсі – кримінально-правовій охороні державної діяльності в Україні. У контексті загострення глобальних викликів, що ставлять під загрозу безпеку держави, належна організація та ефективність системи захисту державної діяльності стають надзвичайно важливими завданнями. Ця наукова стаття присвячена розгляду кримінально-правового аспекту охорони державної діяльності в Україні з певним акцентом на проблемні питання, а саме особливостях визначення ключових понять, достатності та повноти такої охорони, порівнянні кримінально-правових норми між собою. Шляхом аналізу наукових джерел, законодавства, судової практики та доктрини, автор статті має на меті розкрити сутність та основні принципи цієї концепції.

Завдяки цій статті можна розширити знання про кримінально-правову охорону державної діяльності в Україні, зокрема розглянути її основні поняття, систему засобів за допомогою яких вона досягається та її нормативно-правове забезпечення. Автор статті пропонує нові підходи та рекомендації для удосконалення системи захисту державної діяльності, що сприятимуть зміцненню правового порядку в Україні та підвищенню її стійкості у випадках загроз національній безпеці.

Основною метою цієї статті є сприяння подальшому розвитку та удосконаленню комплексної та повної кримінально-правової охорони державної діяльності в Україні шляхом обґрунтування сучасних підходів, аналізу проблемних питань та надання рекомендацій для вдосконалення відповідної законодавчої бази. У цій статті розглянуті такі аспекти, як проблеми визначення поняття «державна діяльність», «державна служба», «публічна служба» та їх співвідношення між собою, особливості кваліфікації злочинів проти державної діяльності в Україні, ефективність кримінально-правового захисту в контексті сучасних викликів та інші актуальні питання.

Висновки, які зроблені на основі проведеного дослідження, сприятимуть подальшому розвитку наукової думки в галузі кримінального права та спрямують зусилля на удосконалення системи охорони державної діяльності в Україні.

Ключові слова: діяльність, державна діяльність, кримінальне право, державний діяч, кримінально-правова охорона, кримінально-правова охорона державної діяльності.

The article is devoted to the coverage of one of the topical issues in the modern legal discourse – criminal law protection of state activity in Ukraine. In the context of escalating global challenges that threaten the security of the State, the proper organisation and effectiveness of the system of protection of state activities are becoming extremely important tasks. This article is devoted to the criminal law aspect of protection of state activity in Ukraine with a specific focus on problematic issues, namely, the peculiarities of defining key concepts, sufficiency and completeness of such protection, and comparison of criminal law provisions with each other. By analysing scientific sources, legislation, court practice and doctrine, the author aims at revealing the essence and basic principles of this concept.

This article helps to expand the knowledge of criminal law protection of state activity in Ukraine, in particular, to consider its basic concepts, the system of means by which it is achieved and its regulatory and legal support. The author of the article proposes new approaches and recommendations for improving the system of protection of state activity, which will contribute to strengthening the legal order in Ukraine and increasing its resilience in the event of threats to national security.

The main purpose of this article is to contribute to further development and improvement of comprehensive and full criminal law protection of state activity in Ukraine by substantiating modern approaches, analysing problematic issues and providing recommendations for improving the relevant legislative framework. This article deals with such aspects as the problems of defining the concepts of "state activity", "state service", "public service" and their correlation with each other, peculiarities of qualification of crimes against state activity in Ukraine, effectiveness of criminal law protection in the context of modern challenges and other topical issues.

The conclusions drawn on the basis of the study will contribute to the further development of scientific thought in the field of criminal law and will direct efforts to improve the system of protection of state activity in Ukraine.

Key words: activity, state activity, criminal law, public figure, criminal law protection.

Вступ. Постійні зміни в геополітиці, внутрішній політиці та соціальних сферах безпосередньо впливають на ситуацію і вимагають негайної реакції від законодавця. Ця реакція полягає в адаптації правової системи в цілому і окремих галузей, включаючи кримінальне право, до потреб сучасності. В контексті воєнного стану питання захисту державної діяльності отримало нове значення. Воєнний час ставить перед правовою державою нові виклики, а вивчення цієї проблематики допоможе розробити ефективні стратегії з протидії злочинності та забезпечення безпеки у воєнний період і не тільки. Однак, відсутність системного підходу до питання охорони державної діяльності за допомогою кримінально-правових засобів створює певні недоліки та викликає потребу у подальшому науковому дослідженні.

Дослідження кримінально-правової охорони державної діяльності в Україні в умовах воєнного часу є актуальним з кількох причин. По-перше, воєнний час супроводжується зростанням ризиків та загроз безпеці держави. Оскільки, воєнні дії призводять до збройних конфліктів, терористичних актів й інших форм насильства, які спрямовані проти держави та її інтересів. В цих умовах кри-

мінально-правова охорона державної діяльності набуває особливого значення для забезпечення національної безпеки та захисту прав і свобод громадян. По-друге, воєнний час характеризується змінами в державних структурах та функціонуванні державних органів. У таких умовах з'являються нові виклики для кримінально-правової охорони державної діяльності. Наприклад, необхідність ефективної протидії диверсіям, шпигунству, колабораціонізму, тероризму та іншим кримінальним правопорушенням, які можуть загрожувати національній безпеці. По-третє, воєнний час вимагає розробки і застосування спеціальних кримінально-правових механізмів та інструментів для забезпечення державної безпеки. Як показує практика, це може включати встановлення кримінальної відповідальності за кримінальні правопорушення щодо яких раніше не було передбачено відповідальність, посилення відповідальності за деякі види кримінальних правопорушень та інші заходи, які сприяють ефективній боротьбі зі злочинністю в умовах війни.

Постановка завдання. Дана наукова стаття має на меті вирішення таких завдань: аналіз концептуальних підходів до кримінально-правової складової охорони дер-

жавної діяльності в Україні, проведення огляду та аналізу наукових джерел, законодавства, судової практики та доктрини, що стосуються кримінально-правової охорони державної діяльності; вивчення нормативно-правового забезпечення захисту державної діяльності в Україні; розгляд необхідних інструментів та механізмів для ефективного запобігання чи припинення злочинів проти державної діяльності; дослідження практичного втілення кримінально-правової концепції охорони державної діяльності; визначення перспектив розвитку засобів кримінально-правового захисту державної діяльності; формулювання пропозицій та рекомендацій для вдосконалення кримінально-правової концепції охорони державної діяльності в Україні. Ці завдання мають на меті систематизацію та поглиблення наукових знань про кримінально-правову охорону державної діяльності в Україні та сприяння розробленню ефективних стратегій, заходів для забезпечення національної безпеки.

Результати досліджень. Кримінально-правова охорона як комплекс певних кримінально-правових засобів є важливою складовою правової системи будь-якої країни, оскільки вона спрямована на захист прав людини і суспільства шляхом запобігання та протидії злочинності. В. Кузнецов стверджує і з цим немає причин сперечатися, що кримінально-правова охорона – це «певна система кримінально-правових засобів, до яких слід включити кримінально-правові норми (заборонні, роз'яснювальні, заохочувальні та обмежувальні) та методи кримінально-правової політики (криміналізація та декриміналізація, пеналізація та депеналізація), за допомогою яких нормативність права переводиться в упорядкованість суспільних відносин» [1, с. 109]. Так, кримінально-правова охорона особи, наприклад, включає в себе багато аспектів, зокрема: охорона життя та фізичної недоторканості, охорона гідності й свободи, захист майнових прав, охорона честі та гідності, охорона особи від дискримінації, захист права на приватність тощо. Тим не менше, законна державна діяльність також потребує кримінально-правової охорони з огляду на важливість даної діяльності, її широко охопленого масштабу та вразливості до негативних впливів, особливо в умовах війни. Це необхідно з низки причин, наприклад, для захисту національної безпеки, демократичних цінностей, принципів правової держави та розбудови демократичного суспільства, відстоювання інтересів держави, забезпечення ефективної роботи державного апарату, стабільності державних інститутів, процесів тощо. Звісно, державна діяльність є частково захищеною за допомогою кримінально-правових засобів. Зокрема, такими є правові норми, що визначають кримінальну відповідальність за правопорушення проти державних діячів, а саме: ст. 112, 163, 344, 346, 351, 351-1, 351-2 Кримінального кодексу України (далі – КК України) [2]. Так, кримінальний закон захищає життя та здоров'я державного діяча у зв'язку з його державною діяльністю (ст. ст. 112, 346 КК України), таємницю листування (ч. 2 ст. 163 КК України), незалежність державної діяльності від стороннього незаконного втручання (ст. 344 КК України) чи перешкоджання (сюди частково можна віднести ст. 351 КК України, ст. 351-1 КК України і ст. 351-2 КК України), свободу та особисту недоторканність (ст. 346 КК України), деякий захист майнових прав (ст. 346 КК України).

Вивчення будь-якої наукової проблеми вимагає визначення понятійної бази, яку можна зібрати, проаналізувати і відтворити, використовуючи різні джерела, положення з різних галузей права та інші підходи. Тому, насамперед, повернімося до ключового поняття даного дослідження – «державна діяльність». Ця категорія несе різні концептуальні значення, основна з яких впливає, передусім, із її філософської (загальної) сутності.

Правові конструкції будуються в результаті інтенсивних досліджень на основі аналізу загальних ознак

та характеристик досліджуваних явищ, що формують унікальну й цілісну систему (складену з функціонально пов'язаних компонентів, які утворюють єдине ціле або цілісну форму з власними характеристиками). Безумовно, «діяльність» – це складне міжгалузеве поняття, яке є фундаментальною філософською категорією. Зрозуміло, це питання було предметом уваги та наукових досліджень численних вчених у галузі соціально-гуманітарних наук. Психологія передбачає діяльність як «специфічну людську форму ставлення до навколишнього світу, змістом якої є доцільні зміни і перетворення речей і явищ залежно від людських потреб» [3]. Серед філософів можна знайти більш абстрактні трактування «діяльності» – засіб, умова, рушійна сила, джерело формування соціальності тощо.

Правова спільнота досліджує та аналізує поняття «діяльність», виявляючи різні наукові підходи до визначення суті цього поняття. З метою систематизації та аргументації наукових підходів до визначення поняття «діяльність» в правовій доктрині, розглянемо кілька ключових підходів, що відображають цю проблематику. Перший підхід – функціональний. Згідно з цим підходом, діяльність сприймається як система дій та операцій, спрямованих на досягнення певної мети чи результату. Прихильником такого підходу є австрійський соціолог Людвіг фон Мізес. У своїй відомій праці «Людина, діяльність і суспільство» («Human Action: Eine Neuer Darstellung der Nationalökonomie») він висловився: «Людські дії – це застосування людського розуму для вибору найкращих засобів для досягнення цілей» [4]. Згідно із другим – правовим підходом діяльністю розглядається як сукупність дій, що визнаються законом і їхніх правових наслідків. Цей підхід полягає в розгляді діяльності з точки зору її законності, регулювання правовими нормами та встановлення обмежень щодо її характеру чи меж. Комплексний підхід до визначення поняття «діяльність», в свою чергу, поєднує функціональний та правовий аспекти діяльності. Він підкреслює необхідність розглядати діяльність як комплексне явище, що включає функціональні складові, пов'язані з досягненням мети, та правові аспекти, що регулюють її в межах закону.

Різні підходи до визначення поняття «діяльність» є взаємопов'язаними і доповнюють один одного. Вони дозволяють збагатити розуміння сутності поняття «діяльність», зокрема шляхом врахування її функціонального значення та відповідності правовим нормам. Так і поняття «державна діяльність», містить в собі окреслене коло законних повноважень, завдань, прав та обов'язків, а також рутинну комбінацію різноманітних дій та прийомів за допомогою яких ці повноваження виконуються, реалізуються.

Підсумовуючи, діяльність – це форма активного відношення людини до дійсності, спрямована на досягнення свідомо поставлених цілей, які пов'язані зі створенням суспільно значущих (матеріальних і духовних) цінностей та засвоєнням суспільного досвіду [5].

Проте, в контексті юридичного дослідження, поняття «діяльність» отримує іншу вагу, набуває правового змісту, заповнюється юридично забарвленими термінами, створює передумови для проведення структурно-функціонального аналізу будь-якого виду діяльності, що здійснюється суб'єктом права.

Професор В. Навроцький зазначає, що термін «діяльність» у чинному КК України використовується у статтях Особливої частини більше двох десятків разів. Він позначає: поведінку осіб, які вчиняють злочин; дії потерпілого від злочину; одну з умов звільнення від кримінальної відповідальності при позитивній посткримінальній поведінці; юридичну особу; суб'єкта злочину [6, с. 158]. У контексті даного дослідження «державна діяльність» це випадок номер два – дії потерпілого від злочину.

Структурно будь-яка діяльність вміщає в собі об'єкт (те на що спрямована соціальна активність) та суб'єкт (той

хто вчиняє дію (індивідуально чи колективно)). В контексті державної діяльності, наприклад, її специфіку визначає суб'єкт – посадові особи та члени вищих органів, які є носіями державної влади та об'єкт – функції які вони виконують на користь державних інтересів.

Здійснений аналіз нормативно-правових актів, що регулюють діяльність окремих органів державної влади, свідчить про спрямованість державної діяльності на різні види суспільних відносин, наприклад, у сфері обороноздатності та національної безпеки, правотворчої роботи, різноманітних економічних відносин, соціальної політики в роботі із населенням, екологічної безпеки та природоохоронного, боротьби зі злочинністю й забезпечення верховенства права та безліч інших суспільних відносин, що виникають у демократичній державі. Суб'єкти державної діяльності в контексті кримінального закону – це особи, перелік яких передбачено в ст. 112, 344, 346 КК України. Тобто, Президент України, Голова Верховної Ради України, народний депутат України, Прем'єр-міністр України, член Кабінету Міністрів України, Голова чи член Вищої ради правосуддя, Голова чи член Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Голова чи судді Конституційного Суду України або Верховного Суду чи вищих спеціалізованих судів, Генеральний прокурор, Директор Національного антикорупційного бюро України, Директор Бюро економічної безпеки України, Директор Державного бюро розслідувань, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Голова або інший член Рахункової палати, Голова Національного банку України, Голова та член Центральної виборчої комісії, член Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, Голова Антимонопольного комітету України, Голова Фонду державного майна України, Голова Державного комітету телебачення і радіомовлення України, член Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг.

Також, для повного визначення поняття «державна діяльність» слід звернутись до надбань української юридичної науки. Забігаючи наперед, варто зазначити, що позиції юридичної літератури у визначенні дефініції «державна діяльність» переважно є схожими. Так, професор А. Савченко зазначає, що «державна діяльність – це діяльність відповідної службової особи в масштабах держави, що здійснюється на підставі встановлених повноважень (коло таких повноважень визначено законами України, указами президента України, постановами КМУ та іншими нормативно-правовими актами)» [7, с. 169].

Професори М. Хавронюк, М. Мельник, В. Кузнецов солідарні в тому, що державна діяльність – це така, що входить до кола її повноважень, діяльність відповідної службової особи у масштабах держави [8, с. 102], партії і спрямована на реалізацію функцій і виконання завдань які ставляться перед нею [9, с. 275].

Український правник О. Звонарьов, який приділив значну увагу дослідженню питання державної діяльності підкреслює, що такою є здійснення компетенції органу державної влади на підставі, в межах повноважень відповідного державного органу та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [10, с. 49].

Позиції зазначених науковців схожі, не суперечать один одному, серед спільних рис, зокрема: всі окреслюють широку сферу поширення діяльності – в масштабах всієї держави; підставами та межами такої діяльності є повноваження суб'єктів; легітимність діяльності чітко передбачена чинним законодавством та не суперечить йому як за своїм походженням, так і за способами, засобами, метою діяльності. Можна зробити висновок, що це ключові ознаки державної діяльності.

Д. Азаров, В. Гришук, А. Савченко, О. Джуца стверджують, що державною є діяльність особи, спрямована на реалізацію функцій держави у зв'язку із її перебуванням

на посаді Президента України, Голови Верховної Ради України, народного депутата України, Прем'єр-міністра України, члена Кабінету Міністрів України, Голови чи судді Конституційного Суду України або Верховного Суду України, або вищих спеціалізованих судів України, Генерального прокурора України, Директора Національного антикорупційного бюро України, Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, Голови або іншого члена Рахункової палати, Голови Національного банку України [11, с. 280]. Дана позиція впливає із змісту статей КК України, щодо злочинів проти державних діячів, де власне є окреслено перелік осіб, діяльність яких захищають дані положення. Тобто автори роблять акцент саме на суб'єктах діяльності як основній характеристиці при визначенні поняття «державна діяльність».

В українському законодавстві та праві також існує інститут державної служби, що можна сплутати чи отождентити із державною діяльністю. Проте, чи правильно це? Аналізуючи співвідношення понять «державна діяльність» і «державна служба», виявляється, що ці терміни відображають різні аспекти державного функціонування, але водночас взаємопов'язані та взаємозалежні.

Закон України «Про державну службу» регулює основні аспекти державної служби в Україні. Так, стаття 1 вказаного закону зазначає: «Державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо: 1) аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів; 2) забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів; 3) забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг; 4) здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства; 5) управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням; 6) управління персоналом державних органів; 7) реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством [12].

Семантично поняття «служба» охоплює специфічний вид людської діяльності, який в основному асоціюється з покликанням. Вона характеризується спрямованістю на задоволення потреб або інтересів інших осіб чи організацій, у той же час передбачаючи підзвітність та відповідальність осіб перед тими, хто наймає їх чи перед українським народом загалом.

Державна діяльність включає в себе широкий спектр дій та процесів, які здійснюються органами держави для забезпечення різних сфер життя суспільства. Державна служба, з свого боку, є інститутом, що забезпечує виконання державної діяльності. Вона представляє собою систему посадових осіб, які працюють у державних органах та здійснюють функції відповідно до своїх повноважень, передбачених законодавством. Державні службовці володіють спеціальними знаннями та кваліфікацією для ефективного виконання своїх обов'язків, що полягають у забезпеченні державної діяльності та задоволенні потреб суспільства. Аналізуючи це співвідношення, необхідно враховувати, що державна служба є інституціональним аспектом державної діяльності, але державна діяльність перебуває в ширшому контексті, включаючи також політичні, правові та соціальні аспекти.

В проекті нового КК України [13], який концептуально інший від чинного Кодексу, відмовились від вживання терміну «державна діяльність» натомість використовуються така словесна конструкція: «виконання службових повноважень чи професійних обов'язків» (в розділі 9.7.

«Кримінальні правопорушення проти авторитету держави та порядку публічного управління»). А осіб, яких чинний кодекс відносить до «державного діяча» згідно тексту проекту названо «публічна службова особа з особливо відповідальним становищем». Втім, перелік даних осіб не є однаковим, в тексті проекту нового КК список осіб, кого слід вважати публічною службовою особою з особливо відповідальним становищем є обширнішим.

Одразу бачимо різницю підходів, оскільки, семантично, державна діяльність – це праця на користь, в інтересах та від імені держави, а публічна – орієнтована на інтереси всього суспільства загалом.

До недавнього часу в українському законодавстві та науці домінував саме інститут «державної служби», що є більш традиційно. Публічна служба, в свою чергу, є ширшим поняттям ніж державна служба та включає її в себе як суттєвий структурний елемент. Спроби дослідження проблематики публічної служби в сучасній Україні почалися у 50-х рр. ХХ століття. Ю. Панейко визначив поняття «публічної служби» виходячи з визначення держави як «корпорації публічних служб», а відтак вважав, що публічна служба має змінюватися відповідно до потреб «загального інтересу». Прихильником широкого розуміння публічної служби є професор О. Петришин, який до публічної служби відносить державну, муніципальну службу та службу в недержавних організаціях (громадських організаціях, політичних партіях та навіть приватних підприємствах) [14, с. 35]. Відмінний від вказаного – вузький підхід визначає, що публічна служба є службою в органах місцевого самоврядування і лише в апаратах органів усіх гілок влади, що охоплюється поняттям державної служби без судової і законодавчої діяльності [15, с. 272]. Публічна служба прихильниками цього підходу розуміється як «професійна, політично нейтральна діяльність осіб, на адміністративних посадах в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування». До публічної служби вони також відносять професійну, неполітичну діяльність в апаратах інших органів державної влади: глави держави, парламенту, судів тощо [15, с. 28]. Натомість, О. Лазор та І. Шелепницька визначають публічну службу як професійну діяльність публічних службовців органів та установ, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання чинного законодавства та нормативно-правових актів [16, с. 112].

Вперше в національному законодавстві термін «публічна служба» з'явився 2005 року в Кодексі адміністративного судочинства України, де закріплено: «Публічна служба – діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронажна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування» [17].

Проаналізувавши співвідношення термінів «державна діяльність» та «публічна служба» (до якого власне схилиються розробники проекту нового КК України) було виявлено, що публічна служба більш ширше поняття, що включає в себе державні органи влади та органи місцевого самоврядування. Це суперечить чинним положенням КК України, де до державних діячів, які провадять державну діяльність не відносять органи місцевого самоврядування.

Звертаючись до зарубіжного досвіду, виявлено, що там більш розвинений інститут «публічної служби» та використання саме цього терміну. Наприклад, у країнах англо-американської правової системи термін «публічна служба» поширено на всі організації публічного сектору, а статус публічного службовця розповсюджено на більшість працівників публічного сектору, зокрема викладачів, лікарів тощо. Натомість для означення діяльності професійних чиновників – службовців державного (урядового) апарату

в цих країнах використовують термін «цивільна служба» [18, с. 35]. Проте і в країнах романо-германської системи права є відмінні підходи до означення публічної служби та її сфери. Наприклад, у Франції є поняття «службовець державного апарату», яким охоплено всіх службовців держави як юридичної особи публічного права. До службовців державного апарату належать працівники законодавчих, виконавчих і судових органів держави. Крім того, до таких осіб, окрім традиційного корпусу чиновників, належать учителі та викладачі вищих навчальних закладів, лікарі державних закладів охорони здоров'я, які становлять окремі корпуси державних службовців. Причому всі названі категорії осіб як мають права та обов'язки державного службовця, так і підлягають низці обмежень, пов'язаних із наданим статусом. У законодавстві ФРН є така категорія, як «чиновники вищих навчальних закладів». Зокрема керівники на посаді, члени керівних органів на посаді за основною професією, а також чиновники, які належать до наукового та мистецького персоналу вищого навчального закладу, що, відповідно до права землі, отримав якість визнаного державою вищого навчального закладу й персонал якого перебуває на службі Федерації, є безпосередніми федеральними чиновниками [18, с. 68]. Але в будь-якому випадку основний акцент у законодавстві як Франції, так і ФРН, зроблено саме на регулюванні статусу чиновників публічної адміністрації. У найновішому законодавстві країн Європи цей акцент є чіткішим й однозначнішим. Наприклад, у законодавстві Естонії визначено, що «публічною службою є робота в державних і муніципальних адміністративних установах». Аналогічні підходи також у законодавстві Литви, Грузії тощо [19, с. 110].

Звісно, за національним законодавством, використання терміна «публічна службова особа» для позначення лише державних службовців виходить за межі законодавчих вимог і може призвести до невідповідності термінології та правових норм.

Використання більш широкого поняття «публічна службова особа» для позначення державних діячів може суперечити принципу прозорості тлумачення в правовому контексті. Це може спровокувати дискримінації, непорозуміння щодо статусу та правового режиму різних категорій осіб.

Аргументом на користь інституту «публічної служби» є те, що використання терміна «публічна службова особа» для охоплення як державних службовців, так і службовців органів місцевого самоврядування відображає принцип єдності підходу до розуміння сутності публічної служби та уніфікації термінології. Адже, робота державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування має важливий загальний функціональний аспект – вони обслуговують суспільство та забезпечують реалізацію державної політики на різних рівнях. Це сприяє забезпеченню узгодженості правових норм та є доказом юридичної консистентності системи публічної служби.

Використання терміну «публічна службова особа» більш узгоджена із міжнародними стандартами та досвідом зарубіжних країн. Оскільки, в деяких міжнародних документах, таких як Конвенція ООН проти корупції [20], термін «публічна службова особа» використовується для позначення осіб, що займаються публічною діяльністю, незалежно від того, чи вони є державними службовцями чи представниками інших органів публічної влади. В деяких країнах або правових системах існує законодавство, яке визначає поняття «публічна службова особа» як поняття, що охоплює не лише державних службовців, але й інших осіб, що займаються публічною діяльністю у сферах, пов'язаних зі здійсненням публічних функцій.

Окрім, державних діячів, які здійснюють державну діяльність, яка потребує кримінально-правової охорони, КК України захищає й інших потерпілих із спеціальним

статусом, які здійснюють законну діяльність в межах держави і чия діяльність є об'єктом кримінально-правової охорони. Порівнюємо чи однаковою мірою передбачений захист різних видів законної діяльності потерпілих зі спеціальним статусом в Україні. Так, наприклад, діяльність із здійснення судочинства (правосуддя) захищається ст. ст. 376, 377, 378, 379 КК України, правоохоронна діяльність працівника правоохоронного органу – ст. ст. 342, 343, 345, 347, 348, 349 КК України, службова діяльність службової особи чи діяльності громадянина, який виконує громадський обов'язок – ст. ст. 350, 352 КК України тощо. Пропонуємо порівняти положення кримінально-правової охорони державного діяча, судді та працівника правоохоронного органу, оскільки вони найбільш концептуально схожі між собою.

Аналізуючи ст. 112 КК України із ст. 348 КК України та ст. 379 КК України найперше, що привертає увагу – це розташування в різних Розділах Особливої частини Кримінального кодексу України і відповідно різні родові об'єкти складів кримінальних правопорушень (суспільні відносини у сфері основ національної безпеки, суспільні відносини щодо забезпечення авторитету органів державної влади та суспільні відносини у сфері гарантування правосуддя). За змістом суспільно небезпечною діяння, що є обов'язковим елементом об'єктивної сторони складів кримінальних правопорушень визначених ст. ст. 112, 348, 379 КК України вони є тотожні, без суперечностей. Однак, суттєвою різницею є те, що в ст. ст. 348, 379 КК України потерпілими визнаються близькі родичі судді, народного засідателя, присяжного чи працівника правоохоронного органу, а в ст. 348-1 КК України (Посягання на життя журналіста) законодавець взагалі вказує «близькі родичі чи члени сім'ї», в той час як в ст. 112 КК України потерпілими можуть бути тільки державні діячі. Вважаю це недопустимим та пропоную внести зміни до статті 112 КК України, а саме доповнити словосполученням «або їх близьких родичів» після слів «керівника політичної партії». Розглядаючи санкцію ст. 112 КК України виявляється, що посягання на життя державного діяча у зв'язку з державною діяльністю карається позбавленням волі на строк від десяти до п'ятнадцяти років або довічним позбавленням волі з конфіскацією майна або без такої. Однак, в ст. 379 КК України, де потерпілим від посягання на життя є суддя у зв'язку із його діяльністю щодо здійснення правосуддя нижня межа строку позбавленням волі є нижчою, а саме вісім років. В ст. 348 КК України, яка передбачає відповідальність за посягання на життя працівника правоохоронного органу нижня межа є дев'ять років, що на рік більше від нижньої межі передбаченої ст. 379 КК України, але на рік менше ніж передбачено санкцією ст. 112 КК України.

Порівнюючи ст. 344 КК України («Втручання в діяльність державного діяча»), ст. 343 КК України («Втручання в діяльність працівника правоохоронного органу, судового експерта, працівника державної виконавчої служби, приватного виконавця») і ст. 376 КК України («Втручання в діяльність судових органів»): всі статті передбачають кримінальну відповідальність за протиправний вплив на діяльність осіб у ключових посадах. Однак, в ст. 343 КК України та ст. 344 КК України об'єктивною стороною складу кримінального правопорушення є дія – незаконний вплив, в той час як в ст. 376 КК України – втручання. Хоча назви статей містять однакове формулювання, а саме «втручання в діяльність». Вважаю, що така ситуація потребує виправлення з метою уніфікації термінології. Спосіб в трьох складах кримінальних правопорушень передбачений однаковий – «у будь-якій формі», а також збігається мета – «перешкодити виконанню обов'язків» та «добитись незаконних рішень». Відмінним є, звичайно, потерпілі від даних кримінальних правопорушень, так в ст. 376 КК України це суддя, народний засідатель,

присяжний, а в ст. 344 КК України – місткий перелік тих осіб, що передбачені в диспозиції статті. Проте, тут виникає проблема з такими потерпілими: Голова та суддя Конституційного Суду, Голова чи член кваліфікаційної комісії суддів України. Як кваліфікувати дії втручання в діяльність цих осіб за ст. 344 КК України як проти державного діяча чи за ст. 376 КК України як проти судді. Ключова різниця є в санкціях даних статей. Так, найменш суворе покарання серед порівнюваних статей передбачено в санкції норми описаної в ч. 1 ст. 343 КК України, а саме – штраф до ста неоподатковуваних мінімум доходів громадян або виправні роботи на строк до одного року або арешт на строк до трьох місяців. Санкція норми описаної у ч. 1 ст. 376 КК України надає такий альтернативний перелік покарань: штраф від однієї тисячі до чотирьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (до речі, це найбільший розмір штрафу серед порівнюваних статей із достатнім відривом), виправні роботи на строк до двох років, або позбавленням волі на той самий строк. Висновуємо, що санкція норми описаної у ст. 344 КК України найбільш сувора – включає покарання у виді позбавлення волі на певний термін. У зв'язку з проаналізованим приходимо до висновку, що законодавець таким чином розрізняє значення законної діяльності цих потерпілих, визначаючи комусь більшу чи меншу цінність, і відповідно різну суспільну небезпечність при посяганні на цю діяльність (проступок у випадку із втручанням в діяльність працівника правоохоронного органу та нетяжкий злочин – ст. ст. 344 та 377 КК України).

Кримінальна відповідальність за погрозу або насильство щодо державного діяча вчинені у зв'язку із його державною діяльністю передбачені в ст. 346 КК України, щодо судді у зв'язку з діяльністю із здійснення правосуддя – ст. 377 КК України, щодо працівника правоохоронного органу така норма міститься в ст. 345 КК України. Порівнюючи зміст даних статей, можна побачити, що в ст. 346 є кримінально караною погроза викраденням або позбавлення волі щодо передбачених статтею осіб або їх близьких родичів, а в ст. ст. 345, 377 КК України таке діяння не карається. Покарання також відрізняється, оскільки в ч. 1 ст. 346 КК України передбачено покарання у виді обмеження волі на строк до п'яти років або позбавлення волі на той самий строк. Натомість, санкції у випадку погроз щодо судді (ч. 1 ст. 377 КК України) та працівника правоохоронного органу (ч. 1 ст. 345 КК України) є тотожними та передбачають меншу суворість. Так, такі дії можуть призвести до виправних робіт на строк до двох років або арешту на строк до шести місяців, або обмеження чи позбавлення волі на строк до трьох років. Така ж тенденція прослідковується при аналізі санкцій передбачених ч. ч. 2, 3 ст. 345 КК України, ч. ч. 2, 3 ст. 346 КК України та ч. ч. 2, 3 ст. 377 КК України, оскільки покарання за насильство проти державного діяча, який здійснює державну діяльність є суворішим за аналогічні протиправні дії проти судді, що здійснює правосудну діяльність чи працівника правоохоронного органу.

Кримінальне законодавство захищає також майно судді, народного засідателя, присяжного (ст. 378 КК України), працівника правоохоронного органу (ст. 347 КК України), службової особи чи громадянина який виконує громадський обов'язок (ст. 352 КК України) від умисного знищення або пошкодження, однак, у випадку із державним діячем – такої окремої відповідальності за протиправні дії з знищення чи пошкодження майна не передбачено взагалі. Також в системі кримінально-правової

охорони діяльності працівника правоохоронного органу є спеціальна норма, яка передбачена ст. 349 КК України та захищає від захоплення або тримання його як заручника. Державний діяч звісно захищений у випадку захоплення його як заручника загальною нормою (ст. 147 КК України) або в конкретних випадках навіть ст. 349 КК України, якщо він буде підпадати під ознаки представника влади. Однак, залишається незрозумілою мотивація законодавця виділити окрему норму щодо захоплення як заручника представника влади або працівника правоохоронного органу, а інші категорії спеціальних потерпілих, які виконують державну, службову чи інші види професійної діяльності залишати без уваги.

Цікавою видається також ситуація наявності в КК України ст. 351 КК України, ст. 351-1 КК України та ст. 351-2 КК України, які криміналізують діяння із перешкодження діяльності народного депутата, члена Рахункової палати, члена Вищої ради правосуддя і члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів. Під «перешкодженням діяльності» законодавець розкриває різне: у ст. ст. 351, 351-1 КК України – це невиконання законних вимог, створення штучних перешкод у їх роботі, надання завідомо неправдивої інформації. Водночас, в ст. 351-2 КК України це тільки два альтернативні діяння: невиконання законних вимог і створення штучних перешкод у їх роботі. Звісно, в цих нормах не згадується «державна діяльність». Однак, виходячи із норм Кримінального кодексу України, народний депутат, член Рахункової палати, член Вищої ради правосуддя і член Вищої кваліфікаційної комісії суддів є державними діячами, які здійснюють державну діяльність, яка охороняється кримінально-правовими засобами.

Звідси виникає питання можливості та необхідності внесення до КК України норми, що передбачає кримінальну відповідальність за перешкодження діяльності державного діяча. Дане дискусійне питання може бути предметом окремого дослідження.

Висновки. Проаналізувавши наукову літературу, висновуємо, що поняття «державна діяльність» не часто зустрічається в наукових розробках та не виокремлюється як окрема наукова категорія, але має широкий ореол використання як загальноживана категорія у багатьох галузях права та сферах життя загалом. Це неодмінно є недоліком та потребує вирішення на законодавчому рівні або доктринально, принаймні.

На основі вищевказаного, визначення «державної діяльності» в широкому сенсі слід сформулювати таким чином: державна діяльність – це специфічна форма активної поведінки суб'єктів державної влади спрямована на досягнення суспільної користі в масштабах держави, яка входить до числа їх повноважень та здійснюється на підставі Конституції України, законів України й інших нормативно-правових актів.

Запропоновано внесення змін до статті 112 КК України, а саме доповнити дану статтю словосполученням «або їх близьких родичів» після слів «керівника політичної партії».

Слід звернути увагу наукової спільноти до питання можливості та необхідності внесення до КК України норми, що передбачає кримінальну відповідальність за перешкодження діяльності державного діяча, за пошкодження чи знищення майна державного діяча у зв'язку із державною діяльністю та захоплення державного діяча як заручника.

ЛІТЕРАТУРА

- Кузнецов В.В. Кримінально-правова охорона: проблеми визначення поняття. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2015. Вип. № 30. Том 2. С. 107–110.
- Кримінальний кодекс України: Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III / *Відомості Верховної Ради України*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> (дата звернення: 30.01.2024).
- Прищак М.Д., Мацко Л.А. Психологія. Частина 1 : навчальний посібник. Вінниця : ВНТУ, 2012. 141 с. URL:https://web.posibnyky.vntu.edu.ua/icgn/3prishak_psihologiya_ch1/1271.html (дата звернення: 30.01.2024).
- Herbener, Jeffrey M. (January 8, 1999). "Human Action: What the Archives Tell Us". Mises Institute. Retrieved June 30, 2020.
- В. С. Лісовий. Дія і діяльність. Енциклопедія Сучасної України : енциклопедія [електронна версія] / ред. І. М. Дзюба, А. І. Жуковський, М. Г. Железняк та ін. НАН України, НТШ. Київ : Інститут енциклопедичних досліджень НАН України, 2007. Т. 7. URL: <https://esu.com.ua/article-26502> (дата звернення 30.01.2024).
- Навроцький В.О. Наскрізіні кримінально-правові поняття : навчальний посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2023. 376 с.
- Савченко А.В. Кримінальне право України. Загальна та особлива частини (у схематичних діаграмах) : навчальний посібник. Київ : Центр учбової літератури, 2015. 312 с.
- Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України : навчальний посібник / А.М. Бойко та ін. / ред. М.І. Мельник, М.І. Хавронюк. 11-те вид., переробл. та допов. Київ : ВД «Дакор», 2019. 1384 с.
- Кузнецов В.О., Стрельбицький М.П., Гіжевський В.К. Кримінальне право України: Загальна та Особлива частини : навчальний посібник. Київ : Істина, 2005. 380 с.
- Звонарьов О.Ю. Кримінальна відповідальність за посягання на життя державного чи громадського діяча : монографія. Донецьк: ТОВ «Юго-Восток ЛТД», 2005. 119 с.
- Азаров Д.С., Гришук В.К., Савченко А.В. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України : навчальний посібник / ред. О. М. Джужа, А. В. Савченко, В. В. Черней. Київ : Юрінком Інтер, 2017. 1104 с.
- Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII / *Відомості Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 30.01.2024).
- Текст нового Кримінального кодексу України : проект станом на 10.01.2024. URL: <https://newcriminalcode.org.ua/upload/media/2024/01/11/kontrolnyj-tekst-proyektu-kk-10-01-2024-1.pdf> (дата звернення 30.01.2024).
- Державна служба : у 2 т. / ред. Ю. В. Ковбасюк, О. Ю. Оболенський, С. М. Серьогін та ін.; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ : НАДУ, 2012. Т. 1. 372 с.
- Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / ред. В.П. Тимошук, А.М. Школик. Київ : Конус-Ю, 2007. 735 с.
- Лазор О.Д. Шелепницька І.П. Публічна самоврядна влада в Республіці Італія та Україні: особливості організації та функціонування : монографія. Київ: Дакор, 2008. 120 с.
- Кодекс адміністративного судочинства України : Кодекс України / Закон від 06.07.2005 № 2747-IV / *Відомості Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 30.01.2024).
- Кузьменко О. В. Адміністративне право зарубіжних країн : курс лекцій. Київ : Юрінком Інтер, 2014. 528 с.
- Стрельченко О. Г. Доктринальна характеристика публічної служби в Україні: поняття та класифікація. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2019. Вип. № 1 (17). С. 104–111.
- Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31 жовтня 2003 р. / *Відомості Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text (дата звернення 30.01.2024).