

УДК 343

DOI <https://doi.org/10.32847/ln.2022.16.21>

**Назимко Є.С.**

*доктор юридичних наук, професор,  
перший проректор  
Донецького державного університету внутрішніх справ*

**Гожій В.Д.**

*кандидат юридичних наук*

**Тіточка Т.І.**

*кандидат юридичних наук, докторант докторантури  
Донецького державного університету внутрішніх справ*

## ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОТИДІЇ ЕКСТРЕМІЗМУ

**Постановка проблеми.** Одне з найважливіших пріоритетних завдань державної безпекової політики України полягає у винайденні дієвих механізмів протидії екстремізму. Щоправда, екстремізм активно заявляє про себе не тільки в Україні, але й у тих країнах, де складається надзвичайна ситуація: різке падіння соціально-економічного рівня життя населення, крайнє погіршення становища тієї чи іншої соціальної групи, зростання безробіття, міграційні проблеми, різка соціально-політична поляризація сил в суспільстві. Зазначене суспільно-небезпечне явище також можна спостерігати і в державах із стабільною економікою та розвиненою й ефективною правовою системою.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** На сьогоднішній день проблемі правового забезпечення протидії екстремізму приділили увагу такі вчені як: В.О. Глушков, Д.В. Дорохін, В.П. Ємельянов, О.О. Кваша, О.В. Шамара та інші, однак окремі проблеми залишились не в повній мірі висвітленими, що обумовлює актуальність нашого дослідження.

**Метою статті** є розгляд та оцінка якості правового забезпечення протидії екстремізму.

**Виклад основного матеріалу.** В Україні екстремізм в своїй основі виникає, в першу

чергу, через невирішеність багатьох соціально-економічних проблем, крайніми проявами яких є: різке розшарування суспільства за майновим станом; зростаючий рівень безробіття, особливо серед молоді; слабкий контроль за нелегальною імміграцією; тотальна корупція і бюрократизація; недостатня соціальна захищеність населення; різні порушення конституційних прав і свобод громадян і т.д. Однак оскільки ці явища набули в сучасній Україні стійкий характер і миттєво не можуть бути подолані, необхідно визначити реальні завдання з протидії екстремізму.

Крім того, необхідно враховувати, що поняття «екстремізм» і механізми його протидії носять історично обумовлений характер і потребують наукового обґрунтування з урахуванням поточних і прогнозованих в суспільстві позитивних та негативних процесів. В силу чого, державна програма протидії екстремізму повинна носити конкретно-історичний характер, бути спрямованою на вирішення саме реальних проблем, своєчасно реагувати на мінливу обстановку, пропонувати комплексне рішення поставлених завдань, суворо враховувати конституційні права і свободи громадян країни.

Сучасна ситуація в Україні характеризується посиленням екстремістських настроїв,

які проявляються у різних формах, що представляє реальну загрозу основам конституційного ладу, правам і свободам громадян, державній та громадській безпеці, державному суверенітету та територіальній цілісності держави. Небезпека екстремізму також проявляється у відсутності чіткої взаємодії органів державної влади по боротьбі з екстремізмом і наявністю протиріч у законодавчих актах різного рівня.

Розвиток системи організаційно-правового забезпечення протидії екстремізму ми бачимо в таких основних напрямках: інституційно-правовому; стратегічному.

Аналіз правових норм, що утворюють інститут протидії екстремізму, яскраво демонструє відсутність у вказаній сфері суспільних відносин основного та єдиного нормативного правового акта. Зазначений інститут формується за допомогою різноманітних законів та підзаконних нормативно-правових актів, що належать до різних галузей права.

Система джерел права щодо регулювання правовідносин у сфері протидії екстремізму в Україні, включає як внутрішньодержавні, так і міжнародні нормативні правові акти, при цьому останні чинять принциповий вплив на формування вітчизняного антиекстремістського законодавства. А положення Конституції є тією основоположною юридичною базою, яка формує вектор для його вдосконалення.

Діюче законодавство у сфері протидії екстремізму має істотний набір правових механізмів, що дозволяють ефективно протистояти екстремістській загрозі. Однак, і воно не позбавлено низки невирішених питань, які негативно впливають на результативність його застосування. Антиекстремістські нормативні акти не систематизовані, мають різну юридичну силу. Відсутність єдиного понятійного апарату призводить до необхідності постійної деталізації існуючих законів указами Президента України або постановами Кабінету Міністрів України, що ускладнює правозастосовчу практику.

Першорядне місце в процесі визначення змісту інституту протидії екстремізму належить з'ясуванню значення відповідного правового режиму і методу правового регулювання, які застосовуються для виділення відповідних галузей та інститутів права.

Адміністративно-правовий режим протидії екстремізму можна визначити як нормативно встановлений особливий порядок функціонування уповноважених суб'єктів протидії екстремізму. Зазначеному режиму притаманні такі ознаки: правове регулювання цілеспрямовано здійснюється в інтересах національної безпеки України; використовувані адміністративно-правові засоби полягають не тільки в усуненні екстремістської загрози, а й забезпечують функціонування уповноважених державних органів; суб'єктами, або учасниками, правового режиму є уповноважені державні органи, а також недержавні організації та об'єднання, громадяни, які надають сприяння у сфері протидії екстремізму; в правових актах закріплені певні режимні правила, що регламентують порядок користування суб'єктивними правами, повноваженнями, обов'язками, обмеженнями; діяльність суб'єктів протидії екстремізму заснована на єдиних правових принципах, формах і здійснюється в точній відповідності із заздалегідь встановленим механізмом реалізації прав і обов'язків.

Виділення самостійного адміністративно-правового інституту протидії екстремізму обумовлено особливістю методу правового регулювання, який використовують органи влади і управління з метою реалізації режимних вимог.

Конституція закріплює низку базових положень, які дозволяють сформулювати уявлення про правову природу екстремізму та відокремити вказане суспільно-небезпечне явище від аналогічної правомірної поведінки громадян.

Наприклад, стаття 34 основного Закону гарантує кожному громадянину право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань. У випадках,

не заборонених законом, громадяни також мають право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір.

У статті 35 Конституції встановлені основоположні принципи свободи віросповідання та світогляду. Це право включає свободу сповідувати будь-яку релігію або не сповідувати ніякої, безперешкодно відправляти одноособово чи колективно релігійні культи і ритуальні обряди, вести релігійну діяльність.

Стаття 36 Конституції визначає фундаментальні основи функціонування політичних партій та громадських організацій, об'єднуватися у які мають право громадяни України для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод.

Базові принципи мирного проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій закріплені у статті 39 Конституції. Про їх проведення завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування [1].

Підкреслимо, що у вказаних положеннях Конституції йдеться про регламентацію правомірної поведінки громадян, тоді як екстремізм являє собою відхилення від норми дозволеної поведінки, так би мовити, зворотній бік вказаних конституційних положень.

Припинення адміністративних правопорушень реалізується в процесі здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності органів виконавчої влади щодо осіб, які не пов'язані службовими відносинами з органом, що здійснює примус. Воно виступає проявом державно-владного характеру повноважень цих органів. Від інших видів державного примусу його відрізняє ряд специфічних ознак. Зокрема, адміністративний примус здійснюється в позасудовому порядку повноважними державними органами; заходи його надзви-

чайно різноманітні і застосовуються не тільки з метою покарання правопорушників.

Для підтримки режиму протидії екстремізму можуть застосовуватися всі види адміністративного примусу: адміністративно-попереджувальні заходи; заходи адміністративного припинення; заходи адміністративно-процесуального забезпечення; заходи адміністративного стягнення; адміністративно-відновлювальні заходи.

Таким чином, адміністративне право посідає провідне місце в регулюванні суспільних відносин, що виникають в процесі протидії екстремізму. Функціонування самостійного адміністративно-правового інституту протидії екстремізму досягається встановленням відповідних адміністративно-правових режимів, які формуються різноманітними нормативними правовими актами, а також застосуванням адміністративно-правових методів переконання і примусу, організацією діяльності державних органів з протидії екстремізму. При цьому, відповідно до принципу пріоритету заходів, спрямованих на попередження екстремістської діяльності, основним методом, що дозволяє попередити екстремізм, є метод переконання.

Подальше вдосконалення цього адміністративно-правового інституту покликане сприяти підвищенню ефективності протидії екстремізму.

Таким чином, інституційною підсистемою протидії екстремізму є сукупність державних органів і недержавних організацій, що беруть участь у протидії екстремізму. Діяльність по боротьбі з екстремізмом повинна здійснюватися сьогодні в результаті взаємопов'язаних і скоординованих дій не тільки силових структур, а й органів державної влади і управління, громадсько-політичних і релігійних організацій та, що вкрай важливо, населення в цілому.

Існують серйозні проблеми в сфері забезпечення взаємодії органів державної влади по боротьбі з екстремізмом. Очевидно, що без узгоджених дій органів державної влади боротися з екстремізмом вкрай складно.

Безсистемності та нескоординованості дій органів державної влади сприяє відсутність державної програми протидії екстремізму, яка повинна бути основою для вдосконалення законодавства та проведення організаційно-управлінських заходів у сфері протидії екстремізму, а також для проведення інформаційної роботи, спрямованої на формування стійкої громадської думки щодо відторгнення екстремізму.

У рамках розвитку інституційної підсистеми протидії екстремізму в Україні, ймовірно, повинні вирішуватися такі основоположні завдання: об'єднання і координація зусиль всіх органів державної влади, наділених повноваженнями у сфері протидії екстремізму; активне залучення в ідеологічну сферу протидії екстремізму інститутів громадянського суспільства, наукової спільноти, засобів масової інформації, громадських організацій.

Питання практичної реалізації діяльності даної підсистеми протидії екстремізму є більш складним, проте в деякій мірі законодавчі положення вже реалізуються.

Представники наукового та освітнього співтовариства, а також громадянського суспільства все частіше залучаються не тільки до розробки стратегій та програм інформаційної протидії тероризму, а й до підготовки та проведення конкретних інформаційних акцій – виступів в телепередачах, безпосередньому спілкуванні з молодіжними аудиторіями, роз'яснювальних бесід в місцях позбавлення волі і т.д.

В рамках підвищення ефективності діяльності інституційної підсистеми протидії екстремізму пропонується: вдосконалення законодавчої бази в рамках питань взаємодії спеціально уповноважених державних органів і силових структур, інших органів державної влади та управління, громадсько-політичних і релігійних організацій; створення на регіональному рівні Міжвідомчої комісії з протидії екстремізму з визначенням в якості основної мети координацію діяльності територіальних органів.

Стратегічний напрямок протидії екстремізму полягає в тому, що зазначена діяльність повинна знаходитися не тільки в сфері діяльності правоохоронних органів, а й багатогранно інтегрувати інші державні інститути і відомства, громадські організації та об'єднання, забезпечуючи комплексний підхід.

Ми цілком солідарні з цією позицією і підтримуємо думки сучасних дослідників, що правові рамки сучасного національного законодавства значно обмежують функціонал силових відомств, до чийх посадових обов'язків безпосередньо входить боротьба з проявами екстремізму. З одного боку, таке обмеження захищає права і свободи людини, з іншого – зменшує можливості протидії маргінальним впливам екстремістів на ранніх етапах виникнення такого явища.

Зазначене твердження дозволяє усвідомити, що назріла реальна необхідність реформ у сфері проведення оперативного-розшукових заходів і вироблення адміністративно-правових механізмів, які дозволяють попереджати виникнення правопорушень, пов'язаних з екстремізмом.

Важливим моментом у виробленні державних механізмів протидії екстремізму в Україні є визначення проблем та юридична фіксація їх на національному рівні (наприклад, у вигляді державної стратегії протидії екстремізму). Необхідно виробити чіткий понятійний апарат, закріпленій законодавчо, який дозволить виробити потрібні соціально-правові інструменти для протидії екстремізму на ранніх етапах його виникнення.

Не менш важливе питання полягає в формулюванні на нормативному рівні видів екстремізму, найбільш небезпечними з яких є націоналістичний, релігійний та політичний екстремізм. З огляду на те, що термін «небезпечний» є оціночним і досить суб'єктивним, виникає питання про критерії визначення ступеня небезпеки того чи іншого виду екстремізму.

Здавалося б, Закон України «Про Національну безпеку України» [2] найбільш повно

відображує засади Національної безпеки України, регулює механізм запровадження демократичного цивільного контролю та визначає повноваження суб'єктів забезпечення Національної безпеки. Коментований законодавчий акт надав змогу сформуванню понятійний апарат у сфері забезпечення Національної безпеки України.

У той же час, екстремізм, як найбільш небезпечне багатогранне політико-правове явище серед загроз Національній безпеці України взагалі не згадується. Більше того, на законодавчому рівні не сформовані шляхи протидії екстремістській діяльності, а деякі види екстремізму, як-от наприклад віртуальний екстремізм взагалі не визначається у якості протиправного діяння та не підлягає юридичній відповідальності.

Чимало невіршених питань мають місце і в процесі розуміння та здійснення правової регламентації релігійного екстремізму. Для успішної протидії екстремізму співробітник правоохоронного органу, наділеного функціями з протидії екстремізму, зобов'язаний володіти рядом специфічних знань: релігійних, правових, педагогічних, соціологічних і психологічних. Відповідно, з теоретичної точки зору це повинен бути якийсь «універсальний солдат», мультиспеціаліст у всіх зазначених сферах діяльності (людського знання), який зобов'язаний володіти всіма перерахованими вище компетенціями і успішно застосовувати свої знання на практиці. Це, безумовно, приємна оцінка можливостей співробітників силових відомств. Однак кожної з вищеозначених професій навчають 4-6 років в вищих навчальних закладах, що за фактом є неможливим критерієм для отримання всіх перерахованих вище компетенцій.

Відповідно, необхідно комплексно підійти до вирішення даної проблеми: провести переоцінку існуючого явища – екстремізму, визначити нові правові рамки і зрозуміти, що тільки каральними методами протидіяти цьому явищу неможливо. Потрібні фахівці в релігійних, правових, педагогічних, соціологічних і

психологічних науках. Їх повинні об'єднувати єдиний задум і напрямок діяльності, які відповідали б концептуальному стратегічному документу державного рівня, який на довгі роки закріпить стратегію розвитку антиекстремістської свідомості у громадян України. Цим же документом необхідно закріпити способи формування позитивного образу владних структур, навчання і пояснення базових релігійних догм, починаючи зі шкільного рівня, щоб екстремісти не могли скористатися прогалинами в знаннях, наприклад Корану або Біблії. Відповідно, це повинна бути міжвідомча структура, що не застосовує каральні функції, залишає цей аспект за силовими відомствами.

Напрошується висновок про створення відомства, яке буде відповідати за ряд напрямків протидії екстремізму (наприклад, релігійний). В даному відділі могли б працювати фахівці в сфері релігій. І так - по різних напрямкам: освітній – протидія в сфері освіти, кіберпротидія – боротьба безпосередньо з кримінальними екстремістськими правопорушеннями в мережі Інтернет.

Цікавий підхід протидії екстремізму сформований у Великобританії, де спеціальні інспектори з підрозділу по боротьбі з екстремізмом навчають вчителів, як виявляти дітей з маргінальних сімей, як в подальшому здійснювати роз'яснювальну діяльність, але функції даних інспекторів обмежені освітнім середовищем – основне завдання виявити і розсіяти вплив маргінальних ідеологів. Співробітники, що працюють в сфері релігійного екстремізму, зобов'язані в ній орієнтуватися. Треба створити робочий апарат, де кожен зайнятий своїм напрямком. В Україні злочини розкриваються, а профілактика залишається на дуже низькому рівні: немає адміністративних механізмів, профільних фахівців, які використовують даний інструментарій. Необхідна комплексна програма протидії екстремізму, що включає в себе багато сфер діяльності, а також створення міжвідомчої структури, яка має адміністративно-правові механізми та

дозволить протидіяти екстремізму на ранніх етапах його виникнення.

Профілактика ідеології тероризму і екстремізму – це основний інструмент протидії тероризму. Зрозуміло сприймаються поняття «профілактика», «екстремізм», «фокусна аудиторія». Однак не ясно, хто повинен займатися профілактикою і на якому рівні, які при цьому використовувати механізми протидії екстремізму. Якщо це співробітники карного розшуку, то адміністративна практика не входить в коло їх посадових обов'язків, оскільки поняття екстремізму розпливчато і не простежується межа між злочином і правопорушенням, оціночні критерії бачаться розмитими і не дають чітких відповідей на поставлені запитання.

Безумовно, профілактикою повинні займатися співробітники, що мають специфічні знання, що дозволяють орієнтуватися в інтернет-просторі. Коло обов'язків і повноваження не повинні обмежуватися порушенням кримінальної справи або адміністративного провадження, необхідне вироблення адміністративно-правових механізмів, що дозволяють протидіяти новим загрозам і викликам. В даному випадку був би корисний зарубіжний досвід, який використовується іноземними державами в цій сфері. Ситуація парадоксальна тим, що дії національних правозастосовних підрозділів спочатку сфокусовані на розкритті правопорушень, а в реальності відкриття кримінального провадження і застосування каральних заходів виявляється непотрібним. Перш за все необхідно застосовувати превентивні заходи: наприклад, в сфері міграції закріпити правову норму, що дозволяє позбавляти громадянства осіб, залучених до екстремістської діяльності.

У ст. 25 Конституції України закріплено норму, за якою ніхто не може бути позбавлений громадянства. Але в Великобританії створена міжвідомча структура, яка добре себе зарекомендувала, що володіє значними повноваженнями. Позбавлення громадянства – це один з дієвих інструментів протидії екстремізму, це

новела Стратегії протидії екстремізму в Великобританії. Емігрант або біженець, який отримав громадянство в разі, якщо буде помічений в екстремістській діяльності або був помічений коли-небудь, може бути позбавлений громадянства і депортований.

У сфері пенітенціарної системи для попередження радикалізації засуджених слід створювати спеціалізовані виправні установи для радикалів і екстремістів. Існують виправні колонії для колишніх співробітників силових структур. Створення подібних центрів дозволило б контролювати екстремістів і локалізувати діяльність з розповсюдження їх поглядів.

Для протидії в сфері освіти потрібно створювати піклувальні ради або використовувати підрозділи ювенальної превенції, надавши їм спеціальні повноваження щодо виявлення вчителів і співробітників, які розповсюджують екстремістські ідеї в освітніх установах. В основі подібної діяльності повинна бути створена адміністративно-правова база, а також база даних, до якої повинні мати доступ усі вищезгадані суб'єкти, що входять до системи протидії екстремізму.

Наприклад, для надання громадянства бажаним іноземцям у консульських співробітників повинен бути доступ і повноваження не видавати в'їзну візу особі, пов'язаній з екстремістською діяльністю. Ще раз наголосимо: підхід до протидії екстремізму повинен носити комплексний характер.

Вищесказане дозволило зробити висновок, чому протидія екстремізму в Україні знаходиться на низькому рівні.

Держава намагається використовувати непристосований для цього апарат. Згідно ст. 1 «Завдання оперативно-розшукової діяльності» Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» [3], проведення оперативно-розшукових заходів направлено на виявлення і розкриття саме кримінальних правопорушень, а в даному випадку прояви екстремізму носять або характер адміністративного правопорушення, або саме по собі явище ще не визначено рамками норматив-

них актів, що автоматично виключає оперативно-розшуковий інструментарій з арсеналу засобів протидії екстремізму.

В цілому необхідно констатувати, що в національному законодавстві відсутні новели або проекти з пропозиціями щодо вироблення адміністративно-правових механізмів щодо попередження екстремізму в мережі Інтернет або взагалі протидії, спрямованої на попередження радикалізації різних суспільних груп. Встановлено загальновідомі факти, що проблема радикалізації суспільства існує, поширення в мережі Інтернет екстремістських поглядів має місце, в тюрмах екстремісти

набувають нових adeptів і займаються прозелітичною діяльністю, міграція має хаотичний характер, немає бази даних по особам, залученим до екстремістської діяльності.

**Висновки.** Таким чином, проведене дослідження дає підстави зробити висновок, що в Україні в процесі протидії екстремізму використовується каральний правозастосовний механізм, але більш перспективним бачиться розробка нового адміністративно-правового інструментарію, спрямованого на запобігання екстремізму на ранніх етапах. Висновок також підтверджується даними, отриманими при вивченні нами позитивного зарубіжного досвіду.

### Анотація

У статті розглядаються проблеми правового забезпечення протидії екстремізму. Вказується, що поняття «екстремізм» і механізми його протидії носять історично обумовлений характер і потребують наукового обґрунтування з урахуванням поточних і прогнозованих в суспільстві позитивних та негативних процесів. В силу чого, державна програма протидії екстремізму повинна носити конкретно-історичний характер, бути спрямованою на вирішення саме реальних проблем, своєчасно реагувати на мінливу обстановку, пропонувати комплексне рішення поставлених завдань, суворо враховувати конституційні права і свободи громадян країни. Зазначається, що інституційною підсистемою протидії екстремізму є сукупність державних органів і недержавних організацій, що беруть участь у протидії екстремізму. Діяльність по боротьбі з екстремізмом повинна здійснюватися сьогодні в результаті взаємопов'язаних і скоординованих дій не тільки силових структур, а й органів державної влади і управління, громадсько-політичних і релігійних організацій та, що вкрай важливо, населення в цілому. Підсумовується, що в рамках підвищення ефективності діяльності інституційної підсистеми протидії екстремізму пропонується: вдосконалення законодавчої бази в рамках питань взаємодії спеціально уповноважених державних органів і силових структур, інших органів державної влади та управління, громадсько-політичних і релігійних організацій; створення на регіональному рівні Міжвідомчої комісії з протидії екстремізму з визначенням в якості основної мети координацію діяльності територіальних органів. Стратегічний напрямок протидії екстремізму полягає в тому, що зазначена діяльність повинна знаходитися не тільки в сфері діяльності правоохоронних органів, а й багатогранно інтегрувати інші державні інститути і відомства, громадські організації та об'єднання, забезпечуючи комплексний підхід.

**Ключові слова:** правове забезпечення, екстремізм, протидія, законодавча база, правова система, конституційний лад.

### Nazymko Ye.S., Hozhii V.D., Titochka T.I. Legal support of extremism prevention

The article deals with the problems of legal support of extremism. It is indicated that the concept of "extremism" and the mechanisms of its counteraction are historically conditioned and require scientific justification, taking into account the current and projected positive and negative processes in society. Because of which, the state program of counteraction to extremism should be specific and historical, be aimed at solving real problems, responding in a timely manner to the changing situation, proposing

a comprehensive solution to the tasks, to take into account the constitutional rights and freedoms of citizens of the country. It is noted that the institutional subsystem of counteraction to extremism is a set of state bodies and non-governmental organizations involved in counteracting extremism. Extremism activities should be carried out today as a result of interrelated and coordinated actions not only of law enforcement agencies, but also of state authorities and management, social-political and religious organizations and, extremely important, the population as a whole. It is summarized that in the framework of improving the efficiency of the institutional subsystem of counteraction to extremism is offered: improvement of the legislative framework within the framework of interaction of specially authorized state bodies and law enforcement agencies, other state authorities and management, public-political and religious organizations; creation at the regional level of the Interagency Commission on Combating Extremism with the definition as the main goal coordinating the activities of territorial bodies. The strategic direction of counteracting extremism is that this activity should be not only in the field of law enforcement agencies, but also multifaceted integrate other state institutions and agencies, public organizations and associations, providing a comprehensive approach.

**Key words:** legal support, extremism, counteraction, legislative framework, legal system, constitutional order.

**Список використаних джерел:**

1. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>
2. Закон України від червня 2018 року № 2469-VIII «Про національну безпеку України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>
3. Закон України від 18 лютого 1992 року № 2135-XII «Про оперативно-розшукову діяльність» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2135-12#Text>