

# АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 343.9:323.28

**В. Л. Ортинський**

Навчально-науковий інститут права та психології  
Національного університету "Львівська політехніка",  
директор, д-р юрид. наук, проф.

## АНТИДЕРЖАВНИЙ ЕКСТРЕМІЗМ: КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

© Ортинський В. Л., 2015

Розглядаються теоретичні аспекти антидержавного екстремізму з позиції кримінального права. Подано характеристику і ознаки, що виокремлюють антидержавний екстремізм від інших проявів екстремізму та тероризму. Визначено напрями підвищення ефективності правового регулювання протидії кримінальному (насильницькому) екстремізму на підставі аналізу правозастосування у вказаній сфері.

**Ключові слова:** антидержавний екстремізм, насильницький характер, тероризм, кримінально-правовий аспект.

**В. Л. Ортинский**

## АНТИГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЭКСТРЕМИЗМ: УГОЛОВНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

Рассматриваются теоретические аспекты антигосударственного экстремизма с позиции уголовного права. Дано характеристику и признаки, что отделяют антигосударственный экстремизм от других проявлений экстремизма и терроризма. Определены направления повышения эффективности правового регулирования противодействия криминальному (насильственному) экстремизму на основании анализа применения права в указанной сфере.

**Ключевые слова:** антигосударственный экстремизм, насильственный характер, терроризм, уголовно-правовой аспект.

**V. L. Ortynskyi**

## ANTI\_EXTREMISM: CRIMINAL LAW ASPECTS

**In the article the theoretical aspects of the anti-extremism criminal legal position. Describes the signs that distinguish from other anti-state extremism and terrorism. Identify ways of increasing the efficiency of legal regulation of combating criminal (violent) extremism on the analysis of enforcement in that area.**

**Key words:** anti-state extremism, violent, terrorism, criminal law aspect.

**Постановка проблеми.** На початку XXI ст. характерною особливістю є експлуатація таких негативних соціальних явищ, як екстремізм та тероризм, як засіб вирішення будь-яких конфліктів і суперечностей: від міжособистісних, групових до національних та територіальних на регіональному, державному та цивілізаційному рівнях. Універсальнішого і ефективнішого

інструменту впливу на владу, дестабілізацію правопорядку в окремі державі сучасна історія ще не знала. Маловитратний і малоуразливий екстремізм розділяє народи, які віками жили в єдності, руйнує суверенні держави, трансформується у збройні конфлікти і війни. У країнах, втягнених у збройні конфлікти, міжнародні групи терористів використовують соціально-економічну та політичну нестабільність у своїх цілях. Сьогодні таке явище притаманне для східного регіону України. Ідейна та фінансова підтримки, яка доволі часто порівнюється з доходами окремої держави, перетворюють тероризм у злочин, що посягає на міжнародну безпеку. Тим не менше, загроза національній безпеці України виходить передусім від кримінального антидержавного екстремізму.

**Аналіз дослідження проблеми.** Для дослідження сутності феномену кримінального антидержавного екстремізму, відмежування його від актів агресій як соціальних явищ і подібних до проявів насильницького антидержавного екстремізму звертаємося до теоретичної спадщини таких мислителів, як: М. Ганді, С. А. Котляревський, Ч. Ломброзо, М. А. Рейснер, Ф. Фанон, М. Робесп'єр, Х. Арентс, Дж. Шарп та ін. Питання кримінально-правової і кримінологічної характеристики екстремізму та злочинів терористичної спрямованості розглядають праці В. Антипенка, В. Борисова, В. Глушкова, В. Ємельянова, В. Зеленецького, В. Канціра, М. Кіреєва, В. Комісарова, В. Крутова, В. Ліпкана, В. Мальцева, С. Мохончука, Л. Новікової, Г. Овчинникової, В. Пилипчука, М. Семикіна, В. Тихого, О. Шамари та ін. Незважаючи на велику кількість наукових та інших публікацій, міжнародно-правових і державно-правових документів, що розглядають боротьбу з цими явищами, доводиться констатувати відсутність однакового розуміння суті та форм цих явищ.

**Мета роботи** – розробити теоретичні основи розвитку та підвищення ефективності правових заходів протидії насильницькому антидержавному екстремізму.

**Виклад основного матеріалу.** Забезпечення суверенітету, єдності і територіальної цілісності України, незважаючи на активні дії владних структур, залишається сьогодні одним з актуальних напрямів внутрішньої державної політики. Відповідь держави передбачає не тільки реалізацію соціально-економічних і політичних заходів, але й проведення вивіреної ефективної правової політики у цьому напрямку. Використання поняття “кримінальний (насильницький) антидержавний екстремізм”, не означає, що виявлено нове кримінальне явище, якого не було раніше. Водночас категорія “кримінальний антидержавний екстремізм” цілком відповідає меті відмежування цього явища від зовні подібних з ним проявів, але таких, які за своєю суттю мають іншу кримінологічну та кримінально-правову природу. Істотною ознакою кримінального антидержавного екстремізму, що дає змогу відмежувати його від інших форм екстремізму, є його спрямованість на зміну (повалення) влади шляхом використання для цього насильства або погрози насильством.

Кримінальний антидержавний екстремізм має насильницький (озброєний), системний, організований характер і становить діяльність людей, що триває у часі, поточний спосіб життя, нерідко засіб існування. Саме протиправний характер діяльності, що є загрозливою для національної безпеки держави, вимагає ефективної протидії їй. Національне законодавство окреслює це явище правовими нормами, тому воно не повинно політизуватися і не може регулюватися нормами міжнародного права як внутрішній збройний конфлікт.

Кримінальний антидержавний екстремізм близький і подібний до акту агресії. Як соціальні конфлікти, детерміновані лише внутрішньодержавними суперечностями, вони мають подібні ознаки: це насильство, причому найчастіше збройне; основна спрямованість насильства – існуючий правопорядок і влада; руйнація устоїв держави відбувається із залученням до цього процесу значної частини населення; засобом консолідації виступає ідея “русского мира”.

Основні відмінності аналізованих феноменів: у моральності застосовуваного насильства, у тривалості за часом, в умовах і причинах їх перебігу, у зворотності наслідків.

Єдині засади протидії екстремістській діяльності можна запропонувати лише у разі обмеження її однією з різновидів, а саме – кримінальним антидержавним екстремізмом. Як специфічними для кожного різновиду екстремізму є компоненти загроз, що виникають у кожній конкретній державі (Грузія, Молдова, Прибалтійські Республіки), прояви кримінального антидержавного екстремізму подібні і мають індивідуальні ознаки.

Однією з основних тенденцій еволюції кримінального антидержавного екстремізму в Україні є його радикалізація [1]. Стосується це і цільових установок, і безпосередньо самої діяльності. Він перетворюється не просто на засіб впливу на владу, скільки у спробу її руйнування доценту й побудови держави нового типу. Негативною тенденцією потрібно визнати фундаментальні зміни в одній з форм насильницького антидержавного екстремізму – тероризмі, що пов'язано з його інтернаціоналізацією, різким підвищенням ступеня соціальної небезпеки, трансформації цільових установок, раціоналізації та організованості терористичної діяльності.

Необхідно виділити такі різновиди кримінального антидержавного екстремізму: кримінальний антидержавний екстремізм у сфері національно-державних відносин сепаратистської спрямованості, кримінальний антидержавний екстремізм у соціально-політичній сфері радикально-опозиційної спрямованості і тісно взаємопов'язаний з ними, і такий, що продукує їх появу – екстремізм гуманітарного спрямування. Упродовж незначного за історичними мірками відрізка часу в Україні проявляється то одна, то інша форма, яка, своєю чергою, також має певну мінливість [2].

Екстремізм антидержавної спрямованості необхідно розглядати в його співвідношенні з механізмом державного будівництва, влади і соціального управління. Такий підхід дав змогу встановити інституційні детермінанти аналізованого явища для подальшої розробки системи заходів, спрямованих на попередження посягань на конституційний лад, державну безпеку України, забезпечення її суверенітету, зміцнення єдності і територіальної цілісності.

На причини і умови, що породжують сучасний антидержавний екстремізм в Україні, справляють особливий вплив специфічні чинники. А тому застосовувати всеосяжний підхід, що поєднує військові, надзвичайні, організаційні, правові, економічні та соціальні дії, що мінімізують або усувають прояви антидержавного екстремізму, недостатньо.

Ідеї посилення державної влади, правопорядку тісно пов'язані з теорією суверенної демократії, закріплення в Конституції України положення про державу як правову, вироблення антитерористичної і антиекстремістських стратегій, поява і втілення в реальну дійсність нових концептуальних основ побудови та забезпечення ефективності діяльності нинішньої влади є відображенням процесів зміцнення держави на рівні ідеологічного забезпечення [3]. Відсутність такого в перше десятиліття після здобуття незалежності багато в чому зумовило появу і ескалацію антидержавного екстремізму у різних регіонах України.

Дослідження чинників, які породжують кримінальний антидержавний екстремізм, виявило їх часткову співвідносність з основними завданнями у галузі забезпечення національної безпеки і майже повну кореляцію з напрямками захисту конституційного ладу в Україні, виділеними в Стратегії національної безпеки України [4]. Причому знайшов підтвердження сукупний вплив внутрішніх і зовнішніх детермінант, що породжують кримінальний антидержавний екстремізм і одночасно становлять загрозу національній безпеці країни.

У національному законодавстві створено цілу систему правових актів, що охороняють такі основи конституційного ладу, як суверенітет, єдність, територіальна цілісність. Усі вони ґрунтуються і пролонговані положеннями Конституції України. З метою повнішої кореляції з Основним законом, іншими законами та концепціями потрібна їх комплексна модифікація за ступенем узгодженості, спрямованості на вплив. Таку законотворчу діяльність пропонується розпочати з розроблення закону “Про національну безпеку” та розглядати його як системоутворювальний.

Подаючи кримінально-правову характеристику проявів кримінального антидержавного екстремізму, необхідно звернути увагу на спільність, єдині специфічні ознаки злочинів цієї групи. Це насамперед: єдина спрямованість на виявлену охоронювану групу суспільних відносин (суверенітет, єдність і територіальну цілісність України); потерпілою стороною під час вчинення

таких діянь виступають не лише безпосередні жертви – фізичні особи, населення і навіть не стільки органи державної влади, скільки держава загалом; опосередкованість злочинних посягань на державну безпеку; діяння, що входять до розглядуваної системи, здійснюються тільки у формі активних дій, що не є одноразовим актом, а триває упродовж довгого часу у просторових межах; виражена політичною мотивацією злочинна поведінка віднесення їх законодавцем у Кримінальному кодексі України (далі – КК України) до категорії тяжких та особливо тяжких злочинів; однакова конструкція як формальних і навіть як усічених складів також вказує на підвищений ступінь суспільної небезпеки.

У контексті вищевикладеного необхідно продовжити створення ефективної законодавчої системи кримінально-правового забезпечення громадської та державної безпеки від кримінального антидержавного екстремізму. Серед першочергових заходів – внесення змін і доповнень до КК України. Оскільки пропозиції організаційного та забезпечувального характеру повинні ґрунтуватися на концептуально-правових дефініціях, то доцільно внести зміни і доповнення у частині, що стосується саме дефініцій кримінального законодавства, які забезпечують законність, і водночас таких, що стимулюють активність використання безпосередніх заходів попередження, припинення конкретних антидержавних екстремістських злочинів, достатнє та справедливе покарання за них. Повинно йтися про системний перегляд Кримінального і Кримінально-процесуального кодексів України з метою підвищення ефективності ресурсного забезпечення боротьби з проявами тероризму та інших форм насильницького антидержавного екстремізму, зокрема нарощування превентивного впливу. Оскільки карально-превентивний потенціал КК України та техніко-юридичні можливості диференціації кримінальної відповідальності та індивідуалізації покарання ще не використані повною мірою, доцільно внести комплекс законодавчих пропозицій щодо основних напрямів стратегії кримінально-правової боротьби з антидержавним екстремізмом і його найнебезпечнішою формою – тероризмом.

Пропозиції щодо зміни кримінально-процесуальних норм у частині процедури розслідування та судового розгляду справ про прояви насильницького антидержавного екстремізму спрямовані на скорочення кола гарантій підозрюваних і звинувачених у вчиненні злочинів, закріплених ст.ст. 109, 258, 258-1, 258-3 КК України, тобто підвищення ефективності в боротьбі з антидержавним екстремізмом, спрямованої на справедливу відплату та недопущення беззаконня.

Критичний аналіз судово-слідчої практики щодо проявів насильницького антидержавного екстремізму у східному регіоні України виявив назрілу необхідність надання роз'яснень, пов'язаних з посяганнями на основи конституційного ладу та територіальну цілісність України, вищою судовою інстанцією у вигляді Постанови Пленуму Верховного Суду України.

Порівняльний аналіз норм міжнародно-правової Конвенції щодо боротьби з тероризмом, Закону України “Про боротьбу з тероризмом” дає змогу констатувати, що на рівні національного законодавства та міждержавних договорів законодавець не дотримується основоположного принципу системності, застосовуваного у законотворчому процесі [5]. Операціональні поняття, що використовуються у розглянутих актах, є складовою правової системи, але не завжди корелюють один з одним і не збігаються змістовно за обсягом.

Так, у визначення “екстремізм” включені не рівнозначні додатки за ступенем суспільної небезпеки і за своєю спрямованістю проти певної групи суспільних відносин. Спроба комплексної відповіді на різновекторні форми крайньої, насильницької поведінки проти держави або індивідів призводить до перекоосу у формулюванні арсеналу засобів протидії саме останнім. Причому акцент ставиться переважно на попереджувальних заходах по відношенню до громадських об'єднань.

Недостатність законодавчої опрацьованості процесів державного реагування на кримінальний антидержавний екстремізм необхідно усувати за допомогою виділення цієї групи екстремістської діяльності як самостійного предмета законодавчого регулювання. Досвід законодавчої боротьби з екстремізмом у Великій Британії вказує на змогу вирішення цієї проблеми і в межах одного законодавчого акта [6].

Необхідно також включити правову норму у Закон України “Про основи національної безпеки України” стосовно того, що реагування на прояви насильницької антидержавної екстремістської діяльності закріплюються в інших законах [7].

Доповнити складову ст. 7 Закону України “Про основи національної безпеки України” щодо можливості виникнення конфліктів у сфері міжетнічних і міжконфесійних відносин, радикалізації та проявів екстремізму у діяльності деяких об’єднань національних меншин та релігійних громад внаслідок порушення прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина залежно від його соціальної, расової, національної, релігійної або мовної належності або ставлення до релігії, політичних або наукових переконань. Аргументами на користь такої пропозиції виступає зміст ст.ст. 2, 19 Загальної декларації прав людини [8].

У Законі України “Про боротьбу з тероризмом” потрібно переглянути зміст дефініції “антитерористична операція”. Буквальна назва і підстава для проведення припускає припинення актів тероризму, знешкодження терористів, забезпечення безпеки фізичних і юридичних осіб, мінімізацію наслідків теракту. По суті, комплекс заходів не охоплює протидії захопленню влади, збройним заколотам, іншим масштабним суспільно-небезпечним проявам антидержавної спрямованості. Значно вужче сформульована дефініція “антитерористична операція”, ніж те, що насправді відбувається у східному регіоні держави з 2014 року.

Спеціальним адміністративно-правовим режимом вводяться і здійснюються різні заходи для збереження цілісності держави, захисту основ конституційного ладу. Водночас заходи та часові обмеження під час введення режиму “антитерористична операція” є суворішими, ніж ті, що передбачені за режиму надзвичайного стану. А тому необхідно їх співвіднести та привести у відповідність із Законом України від 16.03.2000 р. № 1550-III “Про правовий режим надзвичайного стану”.

Сучасна система правового забезпечення та практичної реалізації антитерористичної діяльності держави повинна мати асиметричний і у чомусь наступально попереджувальний характер.

Нинішня кримінально-правова і загалом державна політика дещо адекватніше реагує на одну із найзначущіших загроз національній безпеці України – загрозі антидержавного насильницького екстремізму. Наступний етап антитерористичної і антиекстремістської стратегії може припускати кардинальний перегляд чинної системи правових основ для боротьби з тероризмом і екстремізмом та вироблення комплексної відповіді на кримінальний антидержавний екстремізм як багатогранну злочинну діяльність і як соціально-політичні явища.

Сьогодні в нашій державі відбувається створення та розвиток державних систем протидії кримінальному антидержавному екстремізму на основі багатосуб’єктності, розширюється коло учасників, уточнюються сфери компетенції та відповідальності основних учасників, формуються механізми взаємодії та координації структурних елементів один з одним, а також з громадськими організаціями.

Протидія антидержавному екстремізму вимагає виключно системного підходу, за якого комплекс державно-правових заходів має бути посилений продуктивними діями громадянських інститутів суспільства. Для цього необхідно:

- підвищити роль і відповідальність усіх суб’єктів антиекстремістської, антитерористичної діяльності;
- створити умови, що сприяють участі громадян, громадських об’єднань, релігійних організацій у співпраці з органами державної влади, правоохоронними органами для забезпечення громадської безпеки, попередження та припинення екстремістських проявів;
- надати додаткові повноваження суб’єктам боротьби з кримінальним антидержавним екстремізмом, зокрема на рівні органів місцевого самоврядування.

Особливу увагу необхідно приділяти таким заходам загального попередження насильницького антидержавного екстремізму, як перекриття каналів фінансування тероризму, контроль та припинення незаконного обігу в Україні різних видів зброї, проблеми взаємин з релігійними рухами, робота з молоддю через її виховання та освіту на ідеях патріотизму та громадянськості, оновленої толерантності, вдосконалення механізму, який перешкоджає створенню громадських об’єднань і політичних партій екстремістської спрямованості, підвищення ефективності форм контролю за діяльністю політичних партій.

**Висновки.** Критично аналізуючи національне законодавство, що реагує на антидержавний екстремізм, необхідно зауважити, що закони, які регулюють діяльність силових структур в умовах збройних конфліктів, повинні вступати у законну силу автоматично під час виникнення проявів антидержавного екстремізму. Досвід операцій у Донецькій і Луганській областях показав, що в зоні дії військ необхідно змінювати адміністративно-правовий режим, вводити надзвичайний або військовий стан, відповідно до законодавства України. На жаль, у законодавстві відсутні відповідні правові механізми. Ніде не вказано, що Уряд і Президент несуть відповідальність за несвоєчасне введення режимів надзвичайного або воєнного стану, або взагалі за їх невведення. На підставі чинного законодавства військовий стан може бути введений лише під час загрози або агресії з-зовні. У перспективі видається за необхідне прийняття єдиного законодавчого акта спрямованого на боротьбу з кримінальним антидержавним екстремізмом. Необхідно не тільки досліджувати генезис сучасного антидержавного екстремізму, встановлювати чинники, що сприяють його прояву, але й вчитися на основі всебічного аналізу і безперервного моніторингу обстановки доволі надійно прогнозувати виникнення нових критичних ситуацій і пропонувати ефективні заходи щодо їх вирішення. Саме тому постає питання про необхідність створення в Україні такої системи, яка б могла забезпечити одночасно і профілактику насильницького антидержавного екстремізму та інших нових викликів і загроз, і адекватні заходи щодо врегулювання кризових ситуацій, що виникають та пов'язані з тероризмом.

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 28 серпня 2014 року “Про невідкладні заходи щодо захисту України та зміцнення її обороноздатності”: Указ Президента України від 26.05.2015 р. № 285/2015. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.rnbo.gov.ua/documents/369.html]. 2. Аналітична доповідь Національного інституту стратегічних досліджень до позачергового Послання Президента України до Верховної Ради України “Про внутрішнє та зовнішнє становище України у сфері національної безпеки”. – К.: НІСД, 2014. – 148 с. 3. Про Заяву Верховної Ради України “Про відсіч збройній агресії Російської Федерації та подолання її наслідків”: Постанова Верховної Ради України від 21.04.2015 р. № 337-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 22. – Ст. 153. 4. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року “Про Стратегію національної безпеки України”: Указ Президента України від 26.05.2015 р. № 287/2015. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/287/2015]. 5. Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20.03.2003 р. № 638-IV Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 25. – Ст. 180. 6. UK Preventing Violent Extremism Programme – Winning hearts and minds 2007. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://resources.cohesioninstitute.org.uk/Publications/Documents/Document/DownloadDocumentsFile.aspx?recordId=133&file=PDFversion]. 7. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19.06.2003 р. № 964-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351. 8. Загальна декларація прав людини. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995\_015].