

Б. М. ПЕТРЕНКО

ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ПОПЕРЕДЖЕННЯ ПОЛІТИЧНОГО ЕКСТРЕМІЗМУ В УКРАЇНІ

Розглядаються основні проблеми правового попередження політичного екстремізму виходячи як з вітчизняного, так і міжнародного досвіду. У дослідженні акцен-

© ПЕТРЕНКО Богдан Миколайович – здобувач Інституту історії і політики Прикарпатського національного університету ім. В. Стефаника, помічник-консультант народного депутата України

тується увага на проблемах пошуку чіткої політичної і юридичної термінології поняття «політичний екстремізм». Автор указує на необхідність позиціонування символічного і реального політичного екстремізму, на важливості диференціації правової боротьби з екстремізмом і правового обмеження діяльності політичної опозиції.

Ключові слова: політичний екстремізм, тероризм, політична система, правове регулювання, маніпулювання, опозиція.

Рассматриваются основные проблемы правового упреждения политического экстремизма исходя как из отечественного, так и международного опыта. В исследовании акцентируется внимание на проблемах поиска четкой политической и юридической терминологии понятия «политический экстремизм». Автор указывает на необходимость позиционирования символического и реального политического экстремизма, на важности дифференциации правовой борьбы с экстремизмом и правового ограничения деятельности политической оппозиции.

Ключевые слова: политический экстремизм, терроризм, политическая система, правовое регулирование, манипулирование, оппозиция.

In this article the basic problems of the legal forestalling of political extremism are examined coming both from domestic and international experience. In research attention is accented on the problems of search of clear political and legal terminology of concept «Political extremism». The author specifies on the necessity of positioning of symbolic and real political extremism, on importance of differentiation of legal fight against extremism and legal limitation of activity of political opposition.

Key words: political extremism, terrorism, political system, legal adjusting, manipulation, opposition.

Актуальність дослідження політико-правового регулювання механізмів попередження політичного екстремізму обґрунтовується цілою низкою чинників. Насамперед, це міжнародні передумови, які склались на початок ХХІ ст., відповідно до яких, гранична форма екстремізму – тероризм, була оголошена першочерговим ворогом світової спільноти¹. В Україні протистояння світовому тероризму лише сприяло активізації уваги до цієї проблеми, оскільки і до подій 11 вересня 2001 року, і після політичний екстремізм заявляв про себе у як механізм завоювання чи утримання влади і в нашій державі. Він мав вплив на політичні процеси в країні, що, безумовно, вимагає дослідження його проявів як в політиці, так і в суспільно-му житті.

По-перше, починаючи від президентської виборчої кампанії 1999 року та подій 9 березня 2001 року, політичний екстремізм використовується як фактор впливу в українському політичному процесі. Мова йде не стільки про реальні прояви екстремізму, скільки про навіювання загроз, стимулювання населення до певних політичних дій, легітимацію протидії опозиційним проявам громадянської активності тощо. Тобто, політичний екстремізм заявляє про себе як засіб мобілізації суспільства для виконання завдань в інтересах певних політичних сил. Поряд з цим з метою захисту своїх інтересів правляча еліта часто використовує міфи про загрози з боку екстремістів. «Міф про екстремістів стоїть в ряду інших «охоронних» міфів, за допомогою яких у різні історичні періоди зберігається пильність і впевненість у правильності своїх дій і думок для величезного числа політиків, журналістів і домогосподарок. Єдина відмінність даного конструкту полягає в тому, що його чи не вперше запроваджують на глобальному рівні, до того ж в умовах повсюдної деідеологізації»². Таким чином, політичний екстремізм застосовується як один із способів реалізації основної функції політичної систе-

ми – самозбереження, що, відповідно, ускладнює мотивацію до створення дієвих механізмів його упередження.

По-друге, зважаючи на мобілізаційні можливості політичного екстремізму, його активізація припадає на періоди активного застосування механізмів прямої демократії – тобто, виборів та референдумів. Це дає підстави говорити про періодичність ескалації його проявів, тим більше за умови, коли виборчі кампанії до парламенту і місцевих рад практично стали перманентними, що активізувало політичну діяльність і посилює протистояння різновекторних політичних сил. Протистояння між парламентом, Президентом та Урядом теж посилює ескалацію екстремізму в Україні та перетворили його з періодичного в перманентне явище.

По-третє, проблема правового регулювання діяльності суб'єктів державно-політичних відносин перейшла із теоретичної у практичну площину. До Верховної Ради України протягом IV–VI скликань було внесено декілька законопроектів, що спрямовувались на упередження та протистояння політичним екстремізму та тероризму.

Особливістю запровадження нормативно-правової протидії політичному екстремізму є те, що світова практика не напрацювала єдиного підходу до вирішення цієї проблеми, що, в свою чергу, відобразилося на законодавчій діяльності українських парламентаріїв. Дослідники пояснюють це тим, що проблема екстремізму в світових масштабах виникла дещо раптово, і природно, що її правові аспекти ще не встигли до кінця сформуватися³.

По-четверте, низький рівень життя населення, маргіналізація та люмпенізація населення, соціально-економічна криза, деформації політичних структур, що спостерігається в Україні, є реальними передумовами ескалації політичного екстремізму⁴. І, хоча розчарування в «помаранчевій революції» 2004 р. демотивувало громадянську активність, водночас, акумуляція невирішених для суспільних проблем вже найближчим часом може призвести до відновлення активів суспільного спротиву, в тому числі й немирного та, відповідно, зростання запитів щодо політичного екстремізму.

Саме ці особливості суспільно-політичного життя визначають основні проблеми правового регулювання протидії політичному екстремізму в Україні. Тут слід зауважити, що не зважаючи на загрози, які несуть в собі прояви екстремізму, в тому числі й для безпеки людини, він є затребуваним з точки зору самозбереження політичної системи, особливо за відсутності традиційних внутрішніх доцентрових чинників та застосування нових форм завоювання влади, що створюють штучні загрози і державі, і суспільству.

Виходячи з цього, протистояння екстремізму (створення відповідної нормативно-правової бази) здійснюється двома альтернативними шляхами:

1. Перший – наслідковий передбачає створення такої законодавчої бази, яка б розмежовувала реальний та символічний політичний екстремізм і протистояла виключно першому явищу, причому, незалежно від того, хто є його носієм. При цьому типові притягнення до юридичної відповідальності можливі лише за наслідками діяльності. Тобто, екстремістськими відповідно до кримінального законодавства є такі дії, що призвели до конкретних антинародних, антисоціальних чи інших антисистемних наслідків.

2. Другий – виокремлення типових ознак, тобто упередження діяльності носіїв як реального, так і з символічного політичного екстремізму, а на практиці

застосування санкцій виключно проти опозиційних політичних організацій. Звинувачення і притягнення до відповідальності в цьому випадку відбувається за фактом вчинення дій, що відповідають встановленим у законодавстві ознакам екстремізму, а не за її наслідками.

Використання того чи іншого типу правового регулювання залежить від мобільності (зміни) політичних еліт в конкретному суспільстві, але водночас може слугувати певним обмеженням такої мобільності. Так, наслідковий тип протидії політичному екстремізму характерний для суспільств з високим рівнем мобільності. В одних випадках цьому сприяють традиції політичної діяльності, а в інших – те, що переслідування опозиції в них може з часом проєктуватись на ті політичні сили, що перед цим перебували при владі. Другий тип протидії характерний для суспільств, де політичні еліти не змінилися. За таких обставин упередження політичному екстремізму проєктується на опозиційну діяльність.

Такі способи протистояння політичному екстремізму характерні для тоталітарних суспільств, або з так званою керованою демократією. Зокрема, за твердженням низки дослідників, саме російський Закон «Про протидію екстремістській діяльності» є типовим засобом обмеження діяльності з опозиційними утвореннями⁵.

Симптоматично, що правове упередження політичного екстремізму в Україні ближче до наслідкового типу. Однак, не варто забувати при цьому, що перехід до таких способів протидії – це явище порівняно нове. Адже, переслідування опозиції за ознаками вчинення екстремістських дій було характерно вітчизняній політичній системі, особливо протягом 1999-2004 рр. (наприклад, замах на Н. Вітренко представниками О. Мороза в 1999 р. чи звинувачення опозиції в масових беспорядках в березні 2001 р.). Неверифіковані звинувачення опонентів у застосуванні екстремізму поширені до сьогодення. Виходячи з цього, складно спрогнозувати до якого з типів протистояння політичному екстремізму Україна буде відноситись через декілька років.

Актуальним залишається питання спроможності вирішення проблеми політичного екстремізму одним спеціальним законом. Адже, якщо політичний екстремізм стимулюється різними чинниками суспільного життя, то і правові норми, що покликані його упереджувати, повинні передбачатись в різних галузях права. Проблема актуальна як у сфері прав людини і громадянина, так і в сфері забезпечення можливостей розвитку національних і релігійним меншин, як у виборчому законодавстві, так і кримінальному праві.

Зважаючи на розвиток інформаційних технологій, проблема протистояння політичному екстремізму має бути обґрунтована в міжнародному праві. Це, поперше, не дозволить маніпулювати і підмінувати поняття «політичного екстремізму» в різних державах, а по-друге, надають певного напрямку національному законодавству в попередженні його проявів.

Тим не менше, на сьогоднішній день у міжнародному праві закріплені лише загальні основи, які мають опосередковане відношення до упередження екстремізму. Зокрема, мова йде про принципи, закладені у Декларації прав людини: «зневажання і нехтування правами людини призвели до варварських актів, які обурюють совість людства, і що створення такого світу, в якому люди будуть мати свободу слова і переконань і будуть вільні від страху і нужди, проголошено як високе прагнення людей»⁶.

Відповідно і в українському законодавстві основна увага звертається на декларування прав людини, що на думку законодавця, мало попередити ескалацію

екстремізму. Зокрема, Конституцією України гарантовано низку прав людини та громадянина. Більше того, ст. 24 встановлюються рівні права та можливості не залежно від походження людини; Ст. 15, яка гарантує політичну та ідеологічну різноманітність; ст. 37, в якій політичним партіям забороняється мати воєнізовані угруповання та здійснювати антисоціальну діяльність⁷.

Екстремізм, який по суті є антисистемним, за своїми наслідками не завжди виступає антинародним. Саме тому, під час розробки української конституції на початку 90-х рр., законодавець пропонував закріпити тезу про можливість спротиву українських громадян. Зокрема, ст. 12 проекту Конституції України 1993 р. вказувала: «Громадяни України мають право чинити опір і перепони будь-кому, хто здійснює спробу насильницької ліквідації української державності, демократичного конституційного ладу, встановленого цією Конституцією, порушення територіальної цілісності чи чинить дії, спрямовані на захоплення державної влади»⁸.

Ця право не було закріплене в Конституції України. Що, в умовах домінування легістського підходу в дослідженні політико-правових проблем обмежує розуміння політичного екстремізму і надає йому суто антинародного, антисоціального характеру, тобто – виключно негативного змістового навантаження.

Саме тому, визначення політичного екстремізму є однією з ключових проблем його правового регулювання. Як вказує Е. Паін, більшість спроб урегулювати на рівні закону протидію політичному екстремізму потерпіли невдачу через розходження в тлумаченні цього явища⁹. Справа в тому, що в юридичній практиці існує два підходи до поняття «політичний екстремізм». Широкий підхід передбачає загальне визначення, як наприклад, у документах ПАРС, де під екстремізмом розуміється така «форма політичної діяльності, яка прямо чи опосередковано виключає принципи парламентської демократії»¹⁰.

Інший підхід – деталізує зміст даного поняття. Так, в російському законі «Про протидію політичному екстремізму» визначення складається з декількох частин і пунктів за якими поняття «політичного екстремізму» зводиться до: діяльності організацій або окремих осіб спрямованих на насильницьку зміну основ конституційного ладу і цілісності держави, піджив її безпеки, захоплення чи привласнення владних повноважень, утворення незаконних збройних формувань, здійснення терористичної діяльності, стимулювання расової, національної, релігійної чи соціальної ворожнечі, пов'язаної з насильством чи призовами до нього, приниження національної гідності, здійснення масових безладів, хуліганських дій і актів вандалізму за мотивами ідеологічної, політичної, расової, національної чи релігійної ненависті чи ворожнечі по відношенню до якої-небудь соціальної групи, пропаганду виключності, зверхності або неповноцінності громадян по відношенню до релігії, соціальної, расової, національної релігійної чи мовної належності. До екстремістської діяльності, відповідно до цього визначення належать пропаганда і публічне демонстрування нацистської або схожої з нею атрибутики або символіки; публічні призови до здійснення екстремістських дій; фінансування та інше сприяння такій діяльності¹¹. В цьому ж законі дається визначення таким поняттям як «екстремістська організація» та «екстремістські матеріали». Аналогічні підходи до визначення поняття «політичного екстремізму» містяться і в законах інших держав, які входять до російського інформаційного простору, зокрема, Казахстану.

В Україні серед законопроектів визначення поняття «політичний екстремізм» було запропоноване в проекті Закону «Про протидію політичному екстремізму»

(реєстр. № 1154 від 04.06.2002), в якому під поняттям «політичний екстремізм» пропонується розуміти «діяльність об'єднань громадян, інших організацій, посадових осіб і громадян, спрямована на насильницьку зміну конституційного ладу України, насильницьке захоплення влади або насильницьке утримання влади, порушення суверенітету і територіальної цілісності України, організацію незаконних збройних формувань, розпалювання міжетнічної, расової або релігійної ворожнечі, а також публічні заклики до вчинення в політичних цілях протиправних діянь». Фактично, це визначення нічого нового не внесло в українське законодавство, оскільки є калькою частини першої ст. 37 Конституції України.

Симптоматично, що низка законопроектів, які вносились до Верховної Ради України пізніше та мали за мету сформувавши основи протидії екстремізму, взагалі не містили визначень політичного екстремізму.

Проблема в тому, що екстремізм і в політичних дослідженнях не має ґрунтового однозначного визначення. Під ним, як правило, розуміють схильність до крайніх дій в політиці. Але, таке тлумачення не може претендувати на точність, оскільки немає розуміння що таке «крайні дії» і по відношенню до чого ці дії є крайніми. Тому не дивно, що таким поняттям властиві елементи маніпуляції, зокрема, в «тоталітарних державах боротьба за дотримання прав людини розглядалась як екстремістська підривна діяльність»¹².

Якщо виходити з того, що політичний екстремізм є протиправним явищем, то основний тягар в протистоянні екстремізму має взяти на себе кримінальне право. Однак, у зв'язку з відсутністю однозначного підходу до визначення терміну «політичний екстремізм», санкції в Кримінальному кодексі України за такі дії не передбачені, але в ньому визначаються такі правопорушення як терористичний акт (ст. ст. 258, 258-1, 258-2, 258-3, 258-4), створення незаконних військових формувань (ст. 260), порушення рівноправності громадян залежно від їх расової, національної належності або релігійних переконань (ст. 160).

Застосування цих положень у судовій практиці теж є проблематичним, оскільки суду необхідно довести умисність дій, що при визначенні проявів екстремізму є досить складним завданням. Тим більше, що більшість проявів політичного екстремізму класифікуються за іншими статтями кримінального законодавства, наприклад, хуліганство, розбій чи вбивство. Низка міжнародних організацій вже заявляють, що упередженню проявам екстремізму гальмує відсутність судових рішень, якими могли б керуватись юристи-практики¹².

Отже, правове регулювання протидії політичному екстремізму, як і його попередження є складним і неоднозначним. Адже, з одного боку, його важко ідентифікувати через відсутність міжнародного досвіду та узгодженого визначення політичного екстремізму у політичній та правовій науці. З іншого – він є ефективним способом мобілізації суспільства, дієвим чинником самозбереження політичної еліти. Відповідно, консервативна частина еліти не зацікавлена у створенні дієвих правових механізмів попередження політичного екстремізму та унеможливлення його проявів.

Відсутність єдиного підходу до визначення політичного екстремізму на міжнародному рівні сприяє маніпулюванню цим поняттям в рамках національного законодавства в інтересах правлячої політичної еліти. З іншого боку в Україні, як і в інших державах, бракує ґрунтовних досліджень політичного екстремізму, що ускладнюється відсутністю досвіду системного аналізу механізмів протистояння цьому явищу.

Водночас, через загострення соціально-політичної ситуації, політичний екстремізм може стати тим явищем який не лише символічно, але й практично впливатиме на політичні процеси в Україні. Не важко спрогнозувати, що увага до правового забезпечення протистояння екстремізму може активізуватися лише тоді, коли його реальні форми набудуть масового застосування, або тоді, коли влада позбавиться дієвої опозиції – для забезпечення власної незмінності. Все це дає підстави стверджувати, що в Україні необхідно активізувати дослідження політичного екстремізму і, таким чином, створити відповідну теоретичну базу для законодавчого вирішення цієї проблеми.

1. *Розумний М.М.* Екстремізм і радикалізм у смислому полі української політики // Українська політична нація: генеза, стан, перспективи / За ред. В.С. Крисаченка. – К.: НІСД, 2003. – С. 522. 2. Там само. – Ст. 523. 3. *Собовий О.* Актуальні проблеми правового забезпечення боротьби з тероризмом / О.Собовий, М.Короп. [Електронний ресурс] // Веб-сайт Міністерства юстиції України. – Режим доступу до матеріалу: <http://www.minjust.gov.ua/0/44> 4. *Шахов В.А.* Екстремізм // Політологічний енциклопедичний словник / [упор В.П. Горбатенко; за ред. Ю.С.Шемшученка, В.Д.Бабкіна, В.П.Горбатенка]. – К.: Генеза, 2004. – С. 181. 5. *Закон об екстремизме.* Участие оппозиции в выборах [Електронний ресурс] // Эхо Москвы. – 2007. – 06 июля. – Режим доступу: <http://www.echo.msk.ru/programs/razvorot/53061/> 6. *Загальна декларація прав людини: Резолюція Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року № 217 А (III)* [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/?nreg=995_015 7. *Проект Конституції України* внесений Комісією Верховної Ради України по розробці нової Конституції України / [в редакції від 27 травня 1993 р.] (с. 195-264) // Конституція незалежної України: [в 3 кн.] / [під заг. ред. С. Головатого] – К.: Право. Укр. Правнич. Фундація, 1995: Кн. I: Документи, коментарі, статті – 398 с. 8. *Паин Э.А.* Социальная природа экстремизма и терроризма // Социальные науки и современность. – 2002. – С. 114. 9. *Басва Л.В.* Экстремизм: природа и формы проявления [Електронний ресурс] // Веб-сайт Астраханского государственного университета. – Режим доступу: http://www.aspu.ru/images/File/ilil/Bayeva_extremizm.pdf 10. «О противодействии экстремистской деятельности»: Федеральный закон Российской Федерации: за сост. на 25 июля 2002 года. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 30. – Ст. 3031. 11. *Краснов М.А.* Политический экстремизм и права человека [Електронний ресурс]: [Лекция] // Веб-сайт «Terra Legis» – Режим доступу: http://www.terralegis.org/terra/lek/lek_1.html