

**ПЕРСПЕКТИВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
ИНСТИТУЦИОНАЛЬНО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ
СИСТЕМЫ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ
ЭКСТРЕМИЗМУ В УКРАИНЕ**

Васильчук Е.О.

кандидат политических наук, доцент кафедры государственного управления и социально-политических наук,
Черкасский национальный университет имени Богдана Хмельницкого (Украина),
18015, Украина, г. Черкассы, ул. Кооперативная, 5, кв. 40, asdp_ua@bk.ru

УДК 34(477)
ББК 97.99 (4Укр)

В статье анализируются перспективные направления усовершенствования институционально-правового обеспечения системы предупреждения и противодействия экстремизму в Украине. Сделан вывод о том, актуальными задачами в сфере усовершенствования институционально-правового обеспечения системы предупреждения и противодействия экстремизму в Украине является разработка профильного закона о противодействии экстремизму и создания соответствующих институциональных форм его реализации.

Ключевые слова: экстремизм, национальная безопасность, закон, противодействие.

Vasilchuk E.O.

**PROSPECTIVE TRENDS OF IMPROVING INSTITUTIONAL AND LEGAL SUPPORT
TO THE SYSTEM OF PREVENTION AND COMBATING EXTREMISM IN UKRAINE**

This article analyzes the prospective directions of improvement of institutional and legal support system for prevention and combating extremism in Ukraine. It is concluded that urgent tasks in the field of improvement of the institutional and legal support system for prevention and combating extremism in Ukraine is to develop a profile of the law on combating extremism and the creation of appropriate institutional arrangements for its implementation.

Key words: extremism, national security, law, resistance.

Одной из базовых потребностей индивида и общества является их безопасное существование. Тем не менее, потребности в защищенности существования государства вследствие распространения угроз и вызовов его национальной безопасности со стороны субъектов экстремистской деятельности резонируют с отсутствием соответствующих разработок в области предупреждения и нейтрализации этих деструктивных воздействий. В условиях неопределенности украинского законодательства в сфере противодействия проявлениям экстремизма актуализируются вопросы, связанные с обоснованием наиболее перспективных направлений усовершенствования институционально-правового обеспечения системы предупреждения и противодействия экстремизму, отвечающим сложившейся политической ситуации в Украине.

Попытки выделить перспективные направления усовершенствования институционально-правового обеспечения системы предупреждения и противодействия экстремизму в Украине встречаются в отдель-

ных работах таких украинских исследователей как В. Головки [1], Б. Петренко [5], М. Шутый [15] и др. Актуальными являются работы российских авторов Н. Голубых, П. Суслонова, В. Чашникова, Д. Кокорина [2], анализирующих деятельность органов внутренних дел в сфере противодействия экстремизму. Тем не менее, актуальность предлагаемой статьи состоит в попытке системно обосновать наиболее значимые направления усовершенствования институционально-правового обеспечения системы предупреждения и противодействия экстремизму, учитывающие реалии общественно-политической жизни в Украине.

Начиная с 2000-х гг. в Украине на рассмотрение и утверждение Верховной Рады Украины подавалось несколько проектов законов, которые касались противодействия проявлениям экстремизма, однако ни один из них не был принят. В частности, в 2002 г. народным депутатом Украины А. Волковым на рассмотрение Верховной Рады Украины внесен проект закона «О противодействии политическому экстремизму».

Целями этого законопроекта были определены «...недопущение применения насилия для достижения политических целей, защита конституционного строя Украины от попыток его насильственного изменения, охрана установленных Конституцией Украины прав человека и гражданина от нарушений, совершаемых по политическим мотивам, предотвращение насильственного захвата или насильственного удержания власти, защита суверенитета и территориальной целостности Украины» [11]. Ст. 1 этого законопроекта сущность политического экстремизма определена как «...деятельность объединений граждан, других организаций, должностных лиц и граждан, направленная на насильственное изменение конституционного строя Украины, насильственный захват власти или насильственное удержание власти, нарушение суверенитета и территориальной целостности Украины, организации незаконных вооруженных формирований, разжигание межэтнической, расовой или религиозной вражды, а также публичные призывы к совершению в политических целях противоправных деяний» [11]. Как видим, определение политического экстремизма, предлагаемая в этом законопроекте, содержит лишь перечень положений, касающихся деятельности политических партий, общественных объединений, распространение информации и т.п., отраженных в Конституции Украины и некоторых законах Украины.

В этом же законопроекте в наиболее общих чертах определялись полномочия органов государственной власти Украины в сфере противодействия политическому экстремизму. Достаточно спорным является предложенный в нем порядок признания экстремистскими объединений граждан. В частности, ст. 14 этого документа, имеющей достаточно расплывчатое и неконкретное название «Некоторые особенности признания объединений граждан экстремистскими», отмечается, что: «Объединение граждан может быть запрещено по решению суда, если в отношении хотя бы одного из его структурных подразделений установлены предусмотренные этим законом основания для запрета объединения граждан. В случае, если руководитель или член объединения граждан допустит публичные призывы или высказывания о возможности и желательности насильственного изменения конституционного строя Украины, насильственного захвата или удержания власти, нарушения суверенитета и территориальной целостности Украины, подрыва ее безопасности, создания незаконных вооруженных формирований, или высказывания, разжигающие межэтническую, расовую или религиозную вражду, не заявивший при том, что он выражает личное мнение, а также в случае вступления в законную силу приговора суда в отношении этого лица за преступление, совершенное им в политических целях, объединение граждан, в котором находится это

лицо, обязано немедленно публично заявить о своем несогласии с его высказываниями или действиями. В противном случае такое объединение граждан может быть запрещено по решению суда» [11].

Представление на рассмотрение Верховной Рады Украины этого законопроекта, очевидно, предполагало достижение инициаторами его принятия определенных популистских целей. В частности, указанный законопроект не содержит четких сущностных признаков экстремизма, форм его проявления, конкретных мер по организации предупреждения и противодействия этому явлению и т.п. Сфера действия этого законопроекта распространяется только на политическую реальность, что свидетельствует об определенной ангажированности его разработчиков, игнорируя проблемы существования экстремистских проявлений в других сферах общественной жизни, в частности религиозной. Поэтому Председателем Комитета по вопросам правовой политики Верховной Рады Украины В. Онопенко необходимость отклонения этого законопроекта аргументирована тем, что «...нормы этого законопроекта, заимствованы из других законодательных актов, а положений, которые решали бы определенные проблемы, конкретизировали средства и методы борьбы с экстремизмом и обеспечивали бы при этом гарантии законности, порядка и соблюдения прав граждан, в нем нет» [11].

В 2007 г. народным депутатом Украины О. Антипным на рассмотрение Верховной Рады Украины был подан проект Закона о противодействии экстремизму, однако в ноябре того же года он был отозван автором [9].

Народным депутатом Украины Г. Москалем в 2008 г. подготовлен проект Закона о внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины по усилению ответственности за проявления экстремизма, ксенофобии, антисемитизма, расовой и религиозной нетерпимости. В пояснительной записке принятие этого законопроекта автор обосновывал необходимостью «...установления административной и уголовной ответственности за действия, направленные на дискриминацию по признаку расы, цвета кожи, политических, религиозных и других убеждений, пола, этнического и социального происхождения, имущественного состояния, местожительства, по языковым или другим признакам, других ксенофобских, антисемитских действий и пропаганды, а также проявлений религиозной и национальной нетерпимости» [6]. Среди законодательных инициатив, сформулированных Г. Москалем, предлагалось внести изменения в некоторые законодательные акты Украины. В частности, Кодекс Украины об административных правонарушениях предлагалось дополнить статьями, которые предусматривали административную ответственность за:

— осуществление и распространение в общественных местах ксенофобских и антисемитских надписей, листовок и другой печатной продукции, публичные высказывания в общественных местах ксенофобского и антисемитского характера;

— распространение в средствах массовой информации и издательской продукции информации ксенофобского и антисемитского содержания;

— использование фашистской символики;

— изготовление, распространение или сбыт запрещенных печатных, аудио- и аудиовизуальных и иных материалов [6].

Также инициатором данного законопроекта предлагалось внести изменения в Уголовный Кодекс Украины (УКУ). В частности, предлагалось ст. 161 УКУ изложить в следующей редакции: «Систематические действия, направленные на разжигание межнациональной, расовой или религиозной вражды и ненависти наказываются лишением свободы на срок до пяти лет. Те же действия, соединенные с насилием, обманом или угрозами, а также совершенные должностным лицом, караются лишением свободы на срок от пяти до семи лет. Действия, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, совершенные организованной группой лиц или повлекшие гибель людей либо иные тяжкие последствия, наказываются лишением свободы на срок от семи до двенадцати лет» [6].

Кроме того, ст. 161 УКУ «Разжигание межнациональной и религиозной розни» дополнительно предлагалось предусмотреть ответственность:

— за дискриминацию по признаку расы, цвета кожи, политических, религиозных и других убеждений, пола, этнического и социального происхождения, имущественного состояния, местожительства, по языковым или другим признакам;

— за публичное подстрекательство к насилию против лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам или иностранным гражданам;

— за попытки оправдать геноцид, голодомор, холокост, депортации, политические репрессии, преступления против мира и человечества;

— за публичное оскорбление национальных меньшинств или иностранных граждан;

— за публичные высказывания о приверженности к фашизму, неонацистским партиям и другим течениям, осужденных в соответствии с международно-правовыми актами за преступления против мира и человечества [6].

Однако указанный законопроект также был отклонен. В заключении Руководителя Главного научно-экспертного управления Аппарата Верховной Рады Украины В. Борденюка, среди недостатков этого законопроекта, в частности, отмечалось, что «...в Украине

уже создан комплекс законодательных норм охранительного характера для борьбы с названным негативным общественным явлением, что соответствует и согласуется с защитой свободы самовыражения, закрепленной в статье 34 Конституции Украины как право человека на свободу мысли и слова, свободное выражение своих взглядов и убеждений» [6]. Кроме того, терминология законопроекта, по мнению экспертов, является нечеткой и неясной из-за отсутствия законодательного определения таких терминов, как «экстремизм», «ксенофобия», «антисемитизм», «расовая и религиозная нетерпимость» и др. [6]. Авторами этого экспертного заключения высказывалось обоснованное опасение, что применение отдельных положений этого Закона на практике может использоваться не как инструмент для борьбы экстремистскими группировками, а как средство для подавления инакомыслия, поскольку, по мнению экспертов, под свободно истолкованное понятие экстремизма могут быть подведены, например, «...выступления оппозиционеров, в которых они обвиняют представителей власти в коррупции или нарушении прав и свобод граждан, и вообще любое массовое мероприятие с критикой власти или ее представителей» [6]. Последствиями принятия этого законопроекта, как отмечается в этом документе, могут быть осложнение и обострение при определенных обстоятельствах межнациональных отношений в Украине [6].

В 2009 г. Г. Москалем подготовлен проект закона о внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины о противодействии экстремизму. Принятие этого законопроекта, как следует из пояснительной записки к нему, обосновывалось необходимостью предотвращения «...распространения в Украине экстремизма и фундаментализма, поскольку экстремистские группировки под лозунгом Ислама уже существуют в Украине» [7]. В частности, автором этого законопроекта предлагалось внести изменения в Кодекс Украины об административных правонарушениях, дополнив его статьями об ответственности за изготовление, хранение с целью сбыта или распространения информации и материалов, содержащих идеи экстремизма и фундаментализма, и в Уголовный кодекс Украины, предусмотрев в нем ответственность за экстремистскую, фундаменталистскую и другую запрещенную деятельность, угрожающую общественному порядку и общественной безопасности [7]. Однако, в заключении Руководителя Главного научно-экспертного управления Аппарата Верховной Рады Украины В. Борденюка указанный законопроект предлагалось отклонить. Среди его основных недостатков снова было названо отсутствие законодательного обоснования понятий экстремизма и фундаментализма, что, по мнению экспертов, могло превратить этот законо-

проект в случае его принятия в инструмент борьбы с инакомыслием [7].

Основателем неправительственной организации «Институт прав человека и предотвращения экстремизма и ксенофобии», народным депутатом Украины А. Фельдманом в 2008 г. разработан проект Закона о внесении изменений в Кодекс Украины об административных правонарушениях (относительно ответственности за пропаганду идей нацизма). В частности, автором данного законопроекта предлагалось внести изменения в Кодекс Украины об административных правонарушениях, предусмотрев в нем ответственность за публичный показ, распространение, изготовление, сбыт или приобретение с целью сбыта атрибутики, символики, печатных или аудиовизуальных материалов о нацизме. Задачами этого законопроекта, как следует из текста пояснительной записки к нему, является «...закрепление определения понятия «нацизм» и отделение действий, направленных на пропаганду нацизма от деятельности, которая осуждает эту идеологию» [8]. Среди недостатков этого законопроекта, установленных в экспертном заключении, отмечено отсутствие четко определенных специфических черт, присущих исключительно нацизму, которые отличали бы его от таких понятий, как геноцид, расизм, национализм, шовинизм, фашизм, апартеид, экстремизм, неонацизм, ксенофобия, антисемитизм и т.д. [8]. Кроме того, автором законопроекта определена сущность нацизма как совокупность представлений, идей, предположений, теорий. По мнению специалистов Главного научно-экспертного управления Аппарата Верховной Рады Украины, сами по себе мысли, чувства, представления, политические или религиозные взгляды, не ставшие действиями, не могут считаться правонарушениями. Поэтому, как отмечается в экспертном заключении, «...противоправными следует считать действия, направленные на разжигание межэтнической, расовой, религиозной вражды, совершения насильственных действий по национальному признаку и т.д. и по логике ответственность нужно устанавливать именно за совершение этих действий. Но такая ответственность в принципе уже предусмотрена в национальном законодательстве...» [8]. Как следствие, в обобщающем заключении правовой экспертизы указанный законопроект предлагалось отклонить.

Народным депутатом Украины В. Колесниченко в соавторстве с Председателем Всеукраинской общественной организации «Правозащитная организация «Общая Цель» Р. Бортник и помощником-консультантом народного депутата Украины Я. Салминой в 2011 г. был разработан и подан на рассмотрение Верховной Рады Украины проект закона о противодействии экстремизму. В пояснительной записке к этому законопроекту его авторы рассматривали экс-

тремизм как «...распространение идей, отличающихся от устоявшихся правовых и иных норм социального поведения, основанных на социальной, расовой, национальной, этнической, языковой или религиозной нетерпимости, вражде и ненависти, обесценивании человеческой жизни или же направлены на последнее...» [10]. Законодательное определение сущности экстремизма авторами этого законопроекта представлено как «...деятельность физического лица или (и) юридического лица, или (и) объединения граждан или их публичные призывы или (и) подстрекательство, направленные на насильственный захват власти или незаконное вмешательство в деятельность органов власти, посягательство на основы конституционного строя и национальной безопасности, нарушение прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, является следствием неприятия правовых норм или иных правил поведения (социальных норм)» [10]. Как видим, приведенное определение сущности экстремизма содержит лишь перечень действий, создающих угрозу для существования государства, определенных в Конституции Украины и отдельных законах Украины без предоставления перечня сущностных признаков этого явления. Среди субъектов, осуществляющих противодействие экстремизму, согласно ст. 8 этого законопроекта, его авторы определяют Министерство внутренних дел Украины, Службе безопасности Украины, Генеральную прокуратуру Украины и подчиненные им территориальные управления и подразделения [10]. Однако, принципы разграничения компетенции и сфер ответственности указанных субъектов в этом законопроекте не приводятся, что закладывает основу для дублирования функций этими субъектами. Поэтому специалистами Главного научно-экспертного управления Аппарата Верховной Рады Украины по результатам проведенной правовой экспертизы этого законопроекта сделан вывод о том, что «...принятие его нецелесообразно, поскольку проект имеет в значительной мере декларативный характер и создает предпосылки для массовых нарушений прав и свобод человека и гражданина» [10]. Как и в случае с законопроектами народных депутатов Украины Г. Москаля и А. Фельдмана, касающихся противодействия экстремизму и введения ответственности за пропаганду нацизма в Украине, эксперты считают существенной правовой проблемой применение положений, предложенных в этом законопроекте, вследствие «...отсутствия устойчивого понимания таких чрезмерно оценочных понятий, как «экстремизм», «ксенофобия», «фундаментализм», «нацизм», «фашизм», «неонацизм», «неофашизм», «агрессивная националистическая идеология», «антигитлеровская коалиция», «нацистское движение», «фашистские оккупанты» и т.д.» [10]. Недостаточная четкость определения сущности

экстремизма обосновывается экспертами многообразием проявлений этого явления в общественной жизни и отсутствием его общепринятого определения, которое бы в полной мере отражало его сущностные признаки и формы проявления [10]. Соответственно, в обобщающем заключении по результатам проведенной правовой экспертизы содержалось предложение об отклонении этого законопроекта.

Таким образом, на сегодняшний день в Украине фактически отсутствует надлежащая нормативно-правовая база, четко регламентирующая антиэкстремистскую деятельность государства и уполномоченных им органов. Несмотря на актуальность угроз со стороны субъектов экстремизма для современного украинского общества, отсутствие профильного закона, на наш взгляд, обуславливается следующими взаимосвязанными причинами:

- неготовность украинского общества к осознанию реальности угроз и вызовов со стороны субъектов экстремизма;
- отсутствие фундаментальных научных разработок и исследований по проблемам распространения радикализма и экстремизма, которые бы раскрывали его сущностные характеристики, формы проявления, методы реализации экстремистских идеологий и т.д.;
- освещение проблем предотвращения и противодействия проявлениям радикализма и экстремизма в действующем законодательстве Украины имеет спорный, общий, а в отдельных случаях, и неопределенный характер;
- ненадлежащее изучение опыта других стран в сфере противодействия проявлениям экстремизма в части, касающейся правового обеспечения антиэкстремистской деятельности государства и уполномоченных им органов;
- использование терминологии и фразеологических конструкций, касающиеся определения сущности экстремизма, с популистской целью, в частности, для обозначения своих политических оппонентов. Как следствие, это приводит к дискредитации самой идеи разработки и принятия антиэкстремистского законодательства;
- обоснованные опасения различных субъектов политики о возможных попытках преобразования антиэкстремистского законодательства в инструмент притеснения политической оппозиции;
- пассивная позиция Украины по участию в межгосударственных, региональных и международных проектах по противодействию экстремизму.

Как следствие, ненадлежащее правовое обеспечение антиэкстремистской деятельности государства, предопределяет наличие проблемы институционального обеспечения предотвращения и противодействия распространению экстремизма.

Безусловно, решению проблем, связанных с предотвращением и противодействием проявлениям политического радикализма и экстремизма должно способствовать, прежде всего, совершенствование правового обеспечения антиэкстремистской деятельности государства. Важным шагом в этой области является разработка и принятие закона по противодействию экстремизму и приведение в соответствие с ним иных нормативно-правовых актов. Такая законодательная практика существует во многих зарубежных странах. В частности, на протяжении 2002 – 2007 гг. высшими законодательными органами Российской Федерации, Молдовы, Таджикистана, Казахстана, Беларуси приняты законы о противодействии экстремизму, которые содержат определения таких понятий, как «экстремизм», «экстремистская деятельность», «экстремистская организация», «экстремистские материалы», «противодействие экстремизму», и определяют:

- правовые основы деятельности государства по противодействию экстремизму;
- принципы и направления противодействия экстремизму;
- перечень субъектов противодействия экстремизму и их полномочия;
- порядок признания организации экстремистской, механизм запрета ее деятельности и ее ликвидации;
- порядок и методы противодействия изданию и распространению экстремистской литературы, создание реестра экстремистских материалов;
- порядок недопущения совершения экстремистской деятельности при проведении массовых мероприятий;
- порядок учета экстремистских организаций и лиц, которые привлекались к ответственности за совершение экстремистской деятельности;
- принципы и порядок недопущения финансирования экстремизма;
- ответственность граждан и лиц без гражданства за осуществление экстремистской деятельности;
- приоритетные направления международного сотрудничества в сфере противодействия экстремизму и т.д.

Кроме того, в мае 2009 г. на тридцать втором пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств участников СНГ был принят Модельный закон «О противодействии экстремизму», определяющий принципы противодействия экстремизму, правовые и организационные основы противодействия экстремистской деятельности, регламентирует порядок установления ответственности за ее осуществление [см. 4], который было бы целесообразно взять за основу при разработке национального законодательства в сфере противодействия проявлениям экстремизма.

По нашему убеждению, с целью предупреждения преобразования указанного закона о противодействии экстремизму в инструмент притеснения инакомыслия, альтернативных видений и оппозиционно настроенных политических сил, основные акценты в этом документе следует сделать на законодательном обосновании системы профилактики проявлений экстремизма, которая должна включать порядок и механизмы:

- проведения профилактических бесед, осуществление других мероприятий профилактического воздействия уполномоченными представителями субъектов противодействия экстремизму в целях предупреждения совершения действий насильственного характера, которые могут иметь значительный общественный резонанс, сопровождаться нарушениями общественного порядка или создавать угрозу национальной безопасности Украины;

- вынесения предписаний гражданам и их объединениям по устранению нарушений, которые являются недостаточными для признания объединения граждан экстремистским, однако деятельность которого содержит признаки экстремистской деятельности;

- вынесения официальных предупреждений гражданам и их объединениям, деятельность которых имеет экстремистскую направленность, об ответственности за совершение таких действий, с требованиями их прекращения в установленный срок.

Отдельного внимания заслуживает вопрос о правовом регулировании порядка проведения массовых мероприятий с целью недопущения блокирования деятельности государственных и коммунальных учреждений, срыва официальных массовых мероприятий, силовых столкновений между разнополярными политическими силами и групповых нарушений общественного порядка. На сегодняшний день порядок проведения массовых мероприятий в Украине определяется ст. 39 Конституции Украины, согласно которой граждане имеют право собираться мирно, без оружия и проводить собрания, митинги, походы и демонстрации, о проведении которых заблаговременно уведомляются органы исполнительной власти или органы местного самоуправления [3]. Ограничение реализации этого права, как следует из текста этой статьи, может «...устанавливаться судом в соответствии с законом и только в интересах национальной безопасности и общественного порядка с целью предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья населения или защиты прав и свобод других людей» [3]. Однако, как показывает практика деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, неопределенность сроков уведомления о проведении массовых мероприятий, а именно установление срока «заблаговременно», в отдельных слу-

чаях делает невозможным обращение в суд о запрещении проведения массового мероприятия, переноса его в другое место или на другое время, ограничения на использование звукоусиливающей аппаратуры и т.п. Кроме того, в указанной статье Конституции Украины не содержится требований относительно определения цели, формы, места проведения мероприятия или маршрутов движения, время его начала и окончания, предполагаемого количества участников, фамилий, имен, отчества уполномоченных (организаторов), места их жительства и работы (учебы), даты подачи заявления и т.п., что дополнительно создает проблемы по установлению контактов с инициаторами массового мероприятия, определению ресурсов для надлежащего обеспечения общественного порядка во время его проведения. Указанные требования содержатся в Указе Президиума Верховного Совета СССР «О порядке организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций в СССР» от 28 июля 1988 г., действующим сегодня. Кроме того, п. 2 этого Указа предусмотрено, что «...заявление о проведении собрания, митинга, уличного шествия или демонстрации подается в письменной форме не позднее, чем за десять дней до намечаемой даты их проведения» [13], что создает дополнительные коллизии в отношениях между инициаторами проведения массового мероприятия и представителями органов государственной власти и местного самоуправления. Кроме того, представители отдельных политических сил, в частности, националистического толка, иногда демонстративно не признают требований настоящего Указа, считая его документом «несуществующего государства». Попытки некоторых местных советов своими решениями конкретизировать порядок оповещения о проведении массовых мероприятий, как правило, приводят к эскалации общественно-политической напряженности, поскольку представители отдельных субъектов политики интерпретируют это как попытку ущемления оппозиционных сил.

С целью разрешения этой ситуации в 2001 г. Конституционным Судом Украины было рассмотрено дело по конституционному представлению Министерства внутренних дел Украины относительно официального толкования ст. 39 Конституции Украины о заблаговременном извещении органов исполнительной власти или органов местного самоуправления о проведении собраний, митингов, шествий и демонстраций. В Решении Конституционного Суда Украины отмечалось, что термин «заблаговременно» следует понимать так, что «...организаторы ... мирных собраний должны известить указанные органы (т.е. органы исполнительной власти или местного самоуправления В.Е.) о проведении этих мероприятий предварительно, т.е. в приемлемые сроки, предшествующие дате их

проведения» [12]. Также в этом Решении отмечалось, что эти сроки «...не должны ограничивать предусмотренное статьей 39 Конституции Украины право граждан, а должны служить его гарантией и одновременно предоставлять возможность соответствующим органам исполнительной власти или органам местного самоуправления принять меры относительно беспрепятственного проведения гражданами собраний, митингов, походов и демонстраций, обеспечение общественного порядка, прав и свобод других людей» [12]. Что касается определения конкретных сроков заблаговременного извещения с учетом особенностей форм мирных собраний, их массовости, места, времени проведения и т.д., то в указанном Решении это было определено предметом законодательного регулирования [12]. Однако на сегодняшний день соответствующий нормативно-правовой акт не принят, что время от времени приводит к эскалации общественно-политической напряженности и конфликтам при проведении массовых мероприятий субъектами общественно-политической жизни.

Правовое регулирование антиэкстремистской деятельности государства предполагает определение ее институционального обеспечения. На наш взгляд, вполне логичным представляется выстроить перечень субъектов противодействия экстремизму, опираясь на Закон Украины «Об основах национальной безопасности Украины». Общее руководство деятельностью по противодействию экстремизму в пределах своих полномочий должны осуществлять Президент Украины и Кабинет Министров Украины.

Непосредственно обеспечение противодействия экстремизму в пределах своей компетенции должны осуществлять:

- прокуратура Украины;
- Служба безопасности Украины;
- Министерство внутренних дел Украины и внутренние войска;
- Государственный комитет телевидения и радиовещания Украины.

В частности, на органы прокуратуры должны возлагаться функции координации деятельности правоохранительных органов по противодействию экстремизму и осуществления надзора в сфере соблюдения антиэкстремистского законодательства. Сфера компетенции Службы безопасности Украины распространяется на действия экстремистского характера, создающих угрозу для национальной безопасности Украины. В компетенции Министерства внутренних дел Украины должны находиться вопросы, связанные с обеспечением общественного порядка и общественной безопасности, локализации и прекращения массовых беспорядков и беспорядков. Государственный комитет телевидения и радиовещания Украины должен

обеспечить разработку и реализацию мероприятий по предотвращению внутренних и внешних информационных воздействий экстремистского характера.

Обеспечение противодействия проявлениям экстремизма должно предусматривать образование государственного экспертного органа в сфере противодействия экстремизму или предоставления соответствующих полномочий Национальной экспертной комиссии Украины по вопросам защиты общественной нравственности для определения и установления признаков экстремизма в деятельности некоторых объединений граждан или литературе. С целью обеспечения реализации профилактических мероприятий, своевременного выявления и нейтрализации угроз со стороны субъектов экстремизма целесообразно создать Единый информационный центр или банк данных по аккумулированию информации:

- о гражданах, привлекавшихся к ответственности за совершение экстремистской деятельности;
- об имеющихся в Украине незарегистрированных экстремистских группировках;
- об объединениях граждан и политических партиях, использующих экстремистские методы достижения политических целей, но не признанных экстремистскими в судебном порядке;
- о преступных группировках экстремистской направленности;
- об изданиях и материалах экстремистской направленности;
- о транснациональных экстремистских группировках, чья деятельность создает потенциальную угрозу для национальной безопасности Украины.

Для неукоснительного соблюдения прав и свобод граждан субъектами противодействия экстремизму, осуществления изучения и анализа применения законодательства в этой сфере целесообразным представляется создание Единой информационной базы данных, которая включала бы следующие разделы:

- признанные Украиной международные правовые акты в сфере противодействия экстремизму;
- нормативно-правовая база Украины по противодействию экстремизму;
- информация о правоприменительной практике субъектов противодействия экстремизму в Украине;
- законодательство и правоприменительная практика других стран по противодействию экстремизму.

Также весомым направлением противодействия экстремизму является участие Украины в региональных и международных проектах в этой сфере. В частности, целесообразно присоединение Украины к Шанхайской Конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом. Важность этого шага обосновывается существенным расширением возможностей Украины в сфере противодействия проявлению

ям экстремизма. Среди других форм международного сотрудничества в сфере противодействия проявлениям экстремизма актуальны участие в соответствующих мероприятиях Организации договора о коллективной безопасности и Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе.

Таким образом, подводя итоги под вопросами, связанными с усовершенствованием институционально-правового обеспечения системы предупреждения и противодействия экстремизму в Украине, необходимо сделать следующие выводы.

Как показал анализ содержания законопроектов, касающихся обеспечения противодействия проявлениям экстремизма, подавляющее большинство из них имеет популистское направление, что частично приводит к дискредитации самой идеи формирования эффективной антиэкстремистской деятельности государства.

С учетом вышеизложенного, актуальными задачами в сфере усовершенствования институционально-правового обеспечения системы предупреждения и противодействия экстремизму в Украине является разработка профильного закона о противодействии экстремизму и создания соответствующих институциональных форм его реализации.

Литература:

1. Головки В. Экстремизм та радикалізм в Україні: особливості формування, основні напрями, форми протидії з боку держави // Проблеми історії України: факти, судження, пошуки: Міжвід. зб. наук. пр. 2010. Вип. 19 (2). С. 248-276.
2. Голубых Н. В. Деятельность органов внутренних дел по противодействию экстремизму: научно-практическое пособие. Екатеринбург: Изд-во Уральского юридического института МВД России, 2008. 52 с.
3. Конституція України: тлумачення від 29.05.2013, підстава v002p710-13 [електронний ресурс]. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата обращения 08.06.2013).
4. Модельный закон «О противодействии экстремизму»: принят на тридцать втором пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ (постановление № 32-9 от 14 мая 2009 года) [электронный ресурс]. URL: <http://www.cisatc.org/135/154/250> (дата обращения 08.06.2013).
5. Петренко Б. М. Політичний екстремізм в системі прав і свобод людини і громадянина // Держава і право. 2009. Вип. 46. С. 646-650.
6. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо посилення відповідальності за прояви екстремізму, ксенофобії, антисемітизму, расової і релігійної нетерпимості) від 11.01.2008 № 1325 [електронний ресурс]. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=31330 (дата обращения 08.06.2013).
7. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо протидії екстремізму від 26.10.2009 № 5276 [електронний ресурс]. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=36405 (дата обращения 08.06.2013).
8. Проект Закону про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення (щодо відповідальності за пропаганду ідей нацизму) № 2024 від 17.04.2008 [електронний ресурс]. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=31628 (дата обращения 08.06.2013).
9. Проект Закону про протидію екстремізму від 10.07.2007 № 4010 [електронний ресурс]. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=30527 (дата обращения 08.06.2013).
10. Проект Закону про протидію екстремізму від 15.09.2011 № 9156 [електронний ресурс]. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=41152 (дата обращения 08.06.2013).
11. Проект Закону про протидію політичному екстремізму від 04.06.2002 № 1154 [електронний ресурс]. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=12411 (дата обращения 08.06.2013).
12. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 39 Конституції України про завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання) від 19.04.2001 № 4-рп/2001: поточна редакція прийняття від 19.04.2001 [електронний ресурс]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-01> (дата обращения 08.06.2013).
13. Указ Президії Верховної Ради СРСР «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР» від 28.07.1988 № 9306-XI: поточна редакція прийняття від 28.07.1988: [електронний ресурс]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v9306400-88> (дата обращения 08.06.2013).
14. Шанхайская Конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом от 15.06.2001 г. [электронный ресурс]. URL: <http://law.edu.ru/norm/norm.asp?normID=1168301> (дата обращения 08.06.2013).
15. Шутий М. Нормативне забезпечення протидії екстремізму в Україні та забезпечення громадської

безпеки // Вісник Академії управління МВС. 2010. № 4 (16). С. 57 – 60.

References:

1. V. Golovko Extremism and radicalism in Ukraine: specifics of formation, basic directions, forms of opposition to state // *Problems of Ukraine History: facts, opinions, findings: Int. Collected. scien. works* 2010. Iss. 19 (2). P. 248 – 276.
2. Golubykh N.V. Internal Affairs Agencies' activities to counteract extremism: scientific-practical guide. Ekaterinburg: Urals Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia Publishing, 2008. 52p.
3. The Constitution of Ukraine: interpretation of 05.29.2013 based on v002p710-13 [e-resource]. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (access date 08.06.2013).
4. Model law «On counteracting extremism»: passed at the thirty-second plenary meeting of the Interparliamentary Assembly of states – CIS members (Resolution № 32-9 of May 14, 2009) [e-resource]. URL: <http://www.cisatc.org/135/154/250> (access date 08.06.2013).
5. Petrenko B.M. Political extremism in the system of rights and freedoms human and citizens // *State and Law*. 2009. Iss. 46. P. 646 – 650.
6. Draft law on introducing amendments to selected Legislative Acts of Ukraine (in the part of increasing the responsibility for the manifestations of extremism, xenophobia, anti-semitism, racial and religious intolerance) of 11.01.2008 № 1325 [e-resource]. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=31330 (access date 08.06.2013).
7. Draft law on introducing amendments to selected Legislative Acts of Ukraine on countering extremism of 26.10.2009 N 5276 [e-resource]. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=36405 (access date 08.06.2013).
8. Draft law on introducing amendments to the Code of Ukraine on administrative offences (regarding responsibility for promoting ideas of Nazism) № 2024 of 17.04.2008 [e-resource]. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=31628 (access date 08.06.2013).
9. Draft law on countering extremism of 10.07.2007 N 4010 [e-resource]. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=30527 (access date 08.06.2013).
10. Draft law on countering extremism of 15.09.2011 № 9156 [e-resource]. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=41152 (access date 08.06.2013).
11. Draft law on countering political extremism of 04.06.2002 № 1154 [e-resource]. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=12411 (access date 08.06.2013).
12. Judgment of the Constitutional Court of Ukraine in the constitutional proposal of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine concerning official interpretation of the provisions of Article 39 of the Constitution of Ukraine on early alert of authorities or local governments to hold meetings, rallies, marches and demonstrations (Case of prior notification of peaceful gatherings) of 19.04.2001 № 4-рп/2001: current version amended 19.04.2001 [e-resource]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-01> (access date 08.06.2013).
13. Decree of the Presidium of the Supreme Soviet of the USSR «On the procedure of organizing and holding meetings, rallies, marches and demonstrations in the USSR» of 28.07.1988 N 9306-XI: current version amended 07.28.1988: [e-resource]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v9306400-88> (access date 08.06.2013).
14. The Shanghai Convention on combating terrorism, separatism and extremism of 15.06.2001 [e-resource]. URL: <http://law.edu.ru/norm/norm.asp?normID=1168301> (access date 08.06.2013).
15. Shutii M. Regulatory support of fighting extremism in Ukraine and public safety // *Bulletin of the Academy of the Interior Ministry*. 2010. № 4 (16). P. 57 – 60.