

УДК 343.326: 342.25

Ю. Б. Ірха*науковий консультант судді
Конституційного Суду України*

РОЛЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СИСТЕМІ ПРОТИДІІ ПРОЯВАМ ЕКСТРЕМІЗМУ НА ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ

1. Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими чи практичними завданнями. Стрімке поширення екстремізму стало одним із найболючіших явищ у суспільних відносинах ХХІ століття. Прояви екстремізму широко фіксуються як у слаборозвинутих державах (Афганістан, Північний та Південний Судан, Сомалі, Сирія), так і в державах, що позиціонуються як демократичні (Великобританія, Ізраїль, Німеччина, Сполучені Штати Америки, Франція). Розповсюдження цього явища не зупиняють ні захищені міждержавні кордони, ні добре підготовлена система правоохоронних органів. Складні соціально-економічні та соціально-політичні умови в різних державах сприяють виникненню екстремістських ідеологій, які беруться на озброєння, як правило, незадоволеними (маргінальними) верствами населення.

Діяльність екстремістів набула загрозового характеру для безпечного існування людей, що вимагає перегляду існуючих підходів до забезпечення національної безпеки держави. Ця проблема має

© Ірха Ю. Б., 2013

© Національний університет «Острозька академія», 2013

вирішуватися комплексно через налагодження системи взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства та громадян.

Вивчення проблем протидії екстремістській діяльності виявило, що в Україні практично не звертається увага на органи місцевого самоврядування як важливу ланку у боротьбі з такою діяльністю. Вважаємо, що недооцінка можливостей органів місцевого самоврядування не допустити прояви екстремізму не сприяє повному забезпеченню національної безпеки нашої держави.

2. Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв’язання даної проблеми і на які спирається автор. Правовий статус, напрями діяльності органів місцевого самоврядування в Україні та проблеми їх реформування є предметом багатьох наукових досліджень. Цьому присвячені ґрунтовні наукові розвідки М. Баймуратова, О. Батанова, В. Кампа, І. Ковтун, В. Куйбіді, Г. Падалка, М. Пухтинського, О. Скрипнюка, М. Смоковича та інших.

Висвітленню явища екстремізму та проблем, пов’язаних із протидією його проявам, присвячені розробки українських та іноземних учених, зокрема Ю. Антоняна, Л. Веденєвої, В. Мусаєляна, М. Розумного, Д. Савочкина, А. Француза, В. Устінова. Проте ролі органів місцевого самоврядування у системі протидії проявам екстремізму на території України приділено недостатньо уваги, що стало підставою для цього наукового дослідження.

3. Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Відповідно до статті 3 Конституції України людина, її життя і здоров’я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною

цінністю; права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; держава відповідає перед людиною за свою діяльність; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [1].

Ці конституційні постулати є визначальними для формування державної політики у різних сферах суспільного життя. Однією з важливих функцій держави є забезпечення її національної безпеки, яку в Законі України «Про основи національної безпеки України» парламент визначив як захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам у різних сферах життєдіяльності (стаття 1).

Відповідно до цього закону захист національних інтересів, гарантування в Україні безпеки особи, суспільства і держави від зовнішніх та внутрішніх загроз у різних сферах життєдіяльності уповноважені здійснювати: Президент України; Верховна Рада України; Кабінет Міністрів України; Рада національної безпеки і оборони України; міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; Національний банк України; суди загальної юрисдикції; прокуратура України; місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування; військові формування, утворені відповідно до законів України; громадяни України, об'єднання громадян (преамбула, стаття 4) [2].

Очевидно, що пріоритет у забезпеченні національної безпеки держави в цілому належить органам державної влади. Разом з тим, на нашу думку, органи місцевого самоврядування, у межах підвідомчих їм територій, здатні відігравати значну роль у захисті національних інтересів від різного виду загроз, до яких, зокрема, належить екстремізм.

▪ Роль органів місцевого самоврядування у системі протидії проявам екстремізму на території України / Ю. Б. Ірха // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2013. – № 2(8) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2013/n2/13iybntu.pdf>.

4. Формулювання цілей статті. Метою статті є дослідження ролі органів місцевого самоврядування у системі протидії проявам екстремізму на території України. Для реалізації цієї мети необхідно:

- проаналізувати нормативно-правові основи діяльності органів місцевого самоврядування в Україні;
- вивчити функції та повноваження органів місцевого самоврядування і визначити їх роль у системі забезпечення національної безпеки України;
- обґрунтувати необхідність удосконалення діяльності органів місцевого самоврядування у сфері протидії екстремізму.

5. Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Системний аналіз положень статей 5, 7, 13, 19, 38, 71, 140 Конституції України дає підстави стверджувати, що місцеве самоврядування є невід’ємним складовим елементом конституційного ладу України, через який народ в особі відповідної територіальної громади здійснює свою владу на місцевому рівні з метою вирішення питань місцевого значення. Місцеве самоврядування в Україні не лише визнається, а й гарантується, а це потребує його ефективного функціонування з метою забезпечення нормальної життєдіяльності суспільства і держави [1].

В Основному Законі України визначено, що місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради (частини третя, четверта статті 140) [1].

▪ Роль органів місцевого самоврядування у системі протидії проявам екстремізму на території України / Ю. Б. Ірха // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2013. – № 2(8) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2013/n2/13iybntu.pdf>.

Згідно зі статтею 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» система місцевого самоврядування включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення. У містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради відповідно до цього закону можуть утворюватися районні в місті ради. Районні в містах ради утворюють свої виконавчі органи та обирають голову ради, який одночасно є і головою її виконавчого комітету [3].

Територіальна громада є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, від імені та в інтересах якої діють відповідні органи місцевого самоврядування, під якими розуміють структурно-організовані колективи службовців або одного службовця, що наділяються владою у системі місцевого самоврядування для реалізації владних рішень. Це виборні та інші органи, наділені повноваженнями на вирішення питань місцевого значення і які не входять до системи органів державної влади [4, с.133-134].

З метою виконання своїх функцій органи місцевого самоврядування відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» отримали повноваження у сферах: соціально-економічного і культурного розвитку; бюджету, фінансів і цін; управління комунальною власністю; освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту; регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища; соціального захисту населення; зовнішньоекономічної діяльності; оборонної роботи; адміністративно-територіального устрою; забезпечення

законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян тощо [3].

Територіальні спільноти в різних місцевостях мають свої специфічні потреби, які найкраще вирішує місцеве самоврядування [5, с. 141]. Тому органи місцевого самоврядування мають займати провідні позиції у процесі недопущення виникнення реальних та потенційних загроз національним інтересам України на місцевому рівні.

Роль органів місцевого самоврядування у механізмі забезпечення національної безпеки визначається їх правовою і організаційною сутністю та здатністю вирішувати конкретні завдання на місцевому рівні у різних сферах життєдіяльності. На думку З. Чуйко, вони можуть:

- виконувати роль сигнальної системи у разі виникнення джерел небезпеки та збільшення загроз;
- своєчасно виявляти та попереджувати виникнення кризових ситуацій, конфліктів та протиріч;
- здійснювати громадський контроль за діяльністю й виконанням рішень органів державної влади;
- формувати та впливати на громадську думку, розвивати правосвідомість та правову культуру членів територіальної громади;
- залучати громадян до практичної діяльності щодо забезпечення національної безпеки, стабілізації обстановки, досягнення громадянського миру та злагоди [6, с. 247].

Екстремізм є складною соціально-політичною категорією, оскільки це явище одночасно розглядається як певний вид ідеології і як різновид насильницької поведінки, що ускладнює його вивчення та вироблення дієвих контрзаходів. У світі екстремізм став однією з найбільш небезпечних соціально-політичних проблем сьогодення, що зумовлює

▪ Роль органів місцевого самоврядування у системі протидії проявам екстремізму на території України / Ю. Б. Ірха // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2013. – № 2(8) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2013/n2/13iybntu.pdf>.

необхідність створення національної системи протидії екстремістській діяльності.

Прояви екстремізму становлять загрозу національним інтересам та національній безпеці України у внутрішньополітичній сфері (стаття 8 Закону України «Про основи національної безпеки України») [2].

Визначення екстремізму, яке відображало б його сутність, в Україні не існує. У науковому середовищі також немає єдності у розумінні цього явища. Так, екстремізм, як стверджує Е. Расюк, необхідно розглядати як одну з форм радикального заперечення існуючих суспільних норм і правил у державі з боку окремих осіб або їх груп [7, с. 149]. На думку І. Рижова, екстремізм – це прихильність алгоритму соціального управління до крайніх поглядів і заходів, у тому числі й усіх форм насильства [8, с. 218].

В Україні на законодавчому рівні поки що не створено системи з протидії екстремізму, хоча існують непоодинокі випадки екстремістської активності у молодіжній, політичній, релігійній та інших сферах. Також були зафіксовані одиничні випадки терористичної діяльності. Ми вважаємо, що в державі назріла необхідність у системі, яка забезпечила б координацію сил і засобів органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства та громадян з метою попередження виникнення і поширення екстремізму. Кожна складова цієї системи має відігравати важливу роль у досягненні загальної мети. При цьому потрібно дотримуватися розумного балансу між інтересами людини, суспільства і держави, що досягається шляхом відкритого діалогу із визнанням допущених помилок та спільним пошуком найоптимальніших рішень.

Виходячи з правової природи органів місцевого самоврядування та наданих їм повноважень, зокрема щодо самостійного формування основ

▪ Роль органів місцевого самоврядування у системі протидії проявам екстремізму на території України / Ю. Б. Ірха // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2013. – № 2(8) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2013/n2/13iybntu.pdf>.

розвитку територіальної громади, їх доцільно віднести до суб'єктів тактичного рівня управління соціально-політичними і соціально-економічними відносинами в державі, що дає можливість стверджувати про провідну роль цих органів у системі забезпечення національної безпеки України.

Основним завданням органів місцевого самоврядування у сфері протидії екстремізму є недопущення виникнення в межах територіальної громади соціальних конфліктів на ґрунті ненависті до різних соціальних груп. З цією метою вони мають створити самовідтворюючу систему ідей, суб'єктів-носіїв і каналів їх поширення, яка зможе автономно від держави сприяти формуванню позитивної громадської свідомості, що виключає саму можливість використання насильства для досягнення будь-яких цілей [9].

Розроблення програм безпечного розвитку територіальної громади є першочерговим завданням для органів місцевого самоврядування. Показовою у цьому є Концепція безпеки міста Києва, в якій висвітлено питання стану безпеки міста, його життєво важливі інтереси, можливі загрози безпеці, довгострокові та пріоритетні цілі і принципи забезпечення безпеки, основні напрями забезпечення безпеки, а також організації системи забезпечення безпеки [10].

Відповідно до цієї концепції виникнення екстремістських політичних кланів і угруповань віднесено до загроз політичного характеру, які протистоять відповідним інтересам киян, соціальним групам та місту в цілому. Хоча це і не відображає всієї сутності екстремізму, який є різновекторним, проте наведений досвід варто розцінювати як позитив, оскільки у такий спосіб відповідні суб'єкти отримали дороговказ на

▪ Роль органів місцевого самоврядування у системі протидії проявам екстремізму на території України / Ю. Б. Ірха // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2013. – № 2(8) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2013/n2/13iybntu.pdf>.

можливі практичні напрями своєї діяльності щодо забезпечення безпеки столиці.

Вважаємо, що практика прийняття програм захисту інтересів територіальної громади має набути більш широкого застосування в органах місцевого самоврядування і обов'язково охоплювати, крім іншого, питання запобігання проявам екстремізму в різних сферах суспільного життя.

Дослідження законодавства України свідчить, що в окремих регіонах існують програми щодо захисту членів територіальної громади від проявів ксенофобії, расової та етнічної дискримінації. Так, у Вінницькій, Волинській, Київській, Луганській, Миколаївській, Одеській областях протягом 2010-2012 років відповідними обласними державними адміністраціями були розроблені плани заходів, виконання яких, в окремих випадках, покладалося на виконавчі комітети міських рад міст обласного значення. При цьому інші органи місцевого самоврядування до цих заходів не залучалися, що не повною мірою сприяє виконанню ними своїх функцій.

Зміст цих планів зводиться до здійснення визначеними органами державної влади, органами місцевого самоврядування, засобами масової інформації та громадськими організаціями заходів інформаційного, культурного, просвітницького, попереджувального, профілактичного характеру, спрямованих на підвищення рівня толерантності, міжнаціональної, міжрелігійної та міжконфесійної злагоди в регіоні.

На нашу думку, названі заходи є необхідними, проте вони не ліквідовують першопричини екстремізму, оскільки в основі його загроз і викликів, як правило, міститься певний конфлікт соціально-політичних і економічних інтересів, етнорелігійних поглядів [11, с 11].

В Україні виокремлюють такі чинники ескалації екстремізму:

- 1) низький соціально-економічний рівень розвитку, що ускладнюється наслідками світової фінансової кризи;
- 2) наявність проблем в організації національної економіки, яка функціонує в умовах перехідного періоду;
- 3) відсутність цілісної політичної культури;
- 4) неспроможність захисту від внутрішнього і зовнішнього інформаційного впливу [12, с. 647].

Вважаємо, що ключовим, найбільш небезпечним і руйнівним елементом у екстремізмі є насильство, яке екстремісти застосовують для відстоювання своїх поглядів перед опонентами. Як стверджує Я. Гилянський, у генезі насилля особливу роль відіграє незадоволеність саме соціальних потреб – у престижі, статусі, самоствердженні, творчості [13, с. 70]. Ці потреби є життєво важливими для розвитку особи, а тому органи місцевого самоврядування, як ніхто, здатні своєчасно їх виявити і задовольнити.

Щоденне перебування у вирі подій дає можливість депутатам місцевих рад, посадовим та службовим особам виконавчих органів цих рад, головам сіл, селищ, міст оперативно реагувати на зміни соціальних почуттів серед територіальної громади і, як наслідок, виробляти оптимальні способи вирішення проблем з метою недопущення екстремістських проявів. У зв'язку з цим вищі та центральні органи державної влади мають більш широко залучати органи місцевого самоврядування до реалізації державних програм захисту населення України від різних видів загроз, у тому числі й екстремістського характеру.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Органи місцевого самоврядування є дуже важливими

суб'єктами захисту прав і свобод на місцевому рівні. Від їх професійної діяльності залежить безпечний розвиток відповідної територіальної громади, що покладає на такі органи обов'язок вміло запобігати та реагувати на протиправні прояви, у тому числі екстремістського характеру.

У зв'язку з цим є достатні підстави стверджувати про провідну роль органів місцевого самоврядування у протидії екстремізму на місцевому рівні. Наведене має враховуватися органами державної влади у процесі вироблення державної політики щодо забезпечення національної безпеки України.

Проведене дослідження дає можливість також виокремити нові напрями подальшого наукового розроблення проблеми протидії екстремізму в Україні, а саме: вивчення наслідків екстремістської діяльності та їх впливу на конституційний лад нашої держави.

Список використаних джерел

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19 червня 2003 р. № 964-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.
3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
4. Камінська Н. В. Місцеве самоврядування: теоретично-історичний і порівняльно-правовий аналіз: навч. посіб. – К. : КНТ, 2010. – 232 с.

5. Куйбіда В. С. Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні / В. Куйбіда. – Львів : Літопис, 2001. – 375 с.
6. Чуйко З. Д. Органи місцевого самоврядування в механізмі забезпечення національної безпеки України / З. Д. Чуйко // Проблеми удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні: Матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 25 травня 2004 р.). – Х., 2004. – С. 244–247.
7. Расюк Е. Кримінологічні основи тероризму та релігійного екстремізму / Е. Расюк // Підприємництво, господарство і право. – 2010. – № 8. – С. 148–152.
8. Рижов І. М. Основи аналізу теророгенності соціальних систем: монографія / І. М. Рижов. – К. : Магістр–XXI сторіччя, 2008. – 288 с.
9. Гражданское общество в противодействии экстремизму и терроризму [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kotlascity.ru/terror/07.pdf>.
10. Про затвердження Концепції безпеки міста Києва : Рішення Київської міської ради від 10 липня 2003 р. № 616/77 // Хрещатик. – 2003. – вересень. – № 143.
11. Чуганов Е. Г. Экстремизм: проблемы уголовной политики / Е. Г. Чуганов // Экстремизм и другие криминальные явления. – М. : Российская криминологическая ассоциация, 2008. – С. 5–11.
12. Петренко Б. М. Політичний екстремізм в системі прав і свобод людини і громадянина / Б. М. Петренко // Держава і право : зб. наук. пр. : Юрид. і політ. науки. – К., 2009. – Вип. 46. – С. 646–650.
13. Экстремизм и его причины / под ред. Ю. М. Антоняна. – М. : Логос, 2011. – 288 с.

Ірха Ю. Б.

Роль органів місцевого самоврядування у системі протидії проявам екстремізму на території України

У статті на підставі вивчення наукової літератури і законодавчих актів висвітлюється роль органів місцевого самоврядування у системі протидії проявам екстремізму на території України

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, територіальна громада, екстремізм, національна безпека

Ірха Ю. Б.

Роль органов местного самоуправления в системе противодействия проявлениям экстремизма на территории Украины

В статье на основании изучения научной литературы и законодательных актов освещается роль органов местного самоуправления в системе противодействия проявлениям экстремизма на территории Украины

Ключевые слова: органы местного самоуправления, территориальная община, экстремизм, национальная безопасность

Irkha Y. B.

The role of local authorities in combating extremism system in Ukraine

The article, which is based on the study of scientific literature and legislation, determines the role of local authorities in combating the extremism system in Ukraine

Key words: local government, local community, extremism, national security