

Маковська О. В.,

здобувач кафедри адміністративного та господарського права  
Запорізького національного університету

## АДМІНІСТРАТИВНИЙ РЕЖИМ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ОПЕРАЦІЇ ТА СУМІЖНІ КАТЕГОРІЇ ПРАВА

**Анотація.** Стаття присвячена проблематиці визначення особливостей адміністративно-правового режиму антитерористичної операції. Автором робиться спроба визначити ознаки проведення антитерористичної операції на підставі характеристики суміжних категорій права – «озброєний конфлікт», «військовий стан». У статті також висвітлюються питання класифікації збройних конфліктів. На підставі проведеної характеристики робиться оцінка політико-правової природи ситуації, що склалася на території Донецької та Луганської областей України в умовах проведення антитерористичної операції, оголошеної у 2014 р.

**Ключові слова:** адміністративно-правовий режим, антитерористична операція (АТО), військовий стан, внутрішній озброєний конфлікт, озброєний конфлікт.

**Постановка проблеми.** Забезпечення безпеки є необхідною умовою розвитку та існування людства. На сьогоднішній день Україна переживає надзвичайно важкі часи, вперше у своїй новітній історії зіткнувшись зі збройною агресією, яка є загрозою безпеки українського суспільства та демократичного розвитку держави [1, с. 282].

Необхідно зазначити, що комплексного дослідження особливостей правового регулювання адміністративно-правового режиму антитерористичної операції та проблем відмежування суміжних категорій в українській юридичній науці не провадилося, але окремі правові аспекти цієї проблеми вивчали такі вітчизняні й зарубіжні науковці, як В.Ф. Антипенко, Ю.М. Антонян, Ю.В. Баулін, В.І. Борисов, К.І. Беляков, В.М. Гаращук, О.О. Гапон, Ю.С. Горбунов, В.В. Грибакін, А.О. Данилевський, С.У. Дікаєв, В.П. Ємельянов, Т.Г. Жовтенко, В.С. Зеленецький, О.В. Зубова, Д.В. Кислов, О.Л. Копиленко, В.А. Ліпкан, Д.М. Лук'янець, Д.Д. Магомедов, В.В. Майоров, Т.А. Мартиросян, Ю.В. Марченко, Н.П. Магюхіна, В.Я. Настюк, Л.В. Новікова, М.І. Панов, Т.А. Петрова, О.С. Проневич, М.В. Рибачук, Д.С. Рудьман, О.В. Сав'юк, А.Г. Сидоренко, Р.М. Слепцов, О.В. Соколовський, Д.А. Соломін, В.А. Тимошенко, В.П. Тихий, Ю.В. Тихомиров, І.Л. Трунов, Ю.В. Трунцевський, М.Є. Целуйко, В.М. Цуканов, А.П. Шергін та ін. Указане дає підстави зробити висновок про міжгалузевий характер досліджуваної проблематики. Однак більшість питань, пов'язаних із правовим регулюванням адміністративно-правового режиму антитерористичної операції, зокрема його методологічні засади, особливості й сутність в Україні й досі не розроблено. А тому глибоке й комплексне їх вивчення набуває особливого значення й актуальності, чим і пояснюється вибір теми наукової праці.

У статті 1 Резолюції «Визначення агресії», прийнятої 1974 року на 29 сесії Генеральної Асамблеї ООН, зазначено, що «агресією є застосування військової сили державою проти суверенітету, територіальної цілісності чи політичної незалежності іншої держави, або будь-яким іншим чином, несумісним зі статутом ООН».

Генеральна Асамблея ООН також перерахувала сім видів дій, що розглядаються як акти агресії. Три з них актуальні для опису ситуації в Україні:

1) вторгнення або напад збройних сил держави на територію іншої держави або будь-яка військова окупація, який би тимчасовий характер вона не носила, що є наслідком такого вторгнення чи нападу, або будь-яка анексія із застосуванням сили території іншої держави або її частини;

2) блокада портів чи берегів держави збройними силами іншої держави;

3) заслання державою чи від імені держави озброєних банд, угруповань та регулярних сил або найманців, що здійснюють акти застосування збройної сили проти іншої держави настільки серйозного характеру, що це дорівнює перерахованим вище актам, або її істотна участь у них [2].

Відповідно до статті 1 Закону України «Про оборону України» у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності вводиться воєнний стан – або на всій території України, або в окремих її місцевостях [3]. Основним законом, який регулює режим воєнного стану, є Закон України «Про правовий режим воєнного стану», прийнятий 12 травня 2015 року [4].

Поняттями «тероризм», «антитерористична операція», «район проведення антитерористичної операції» оперує Закон України «Про боротьбу з тероризмом», прийнятий 20 березня 2003 року [5]. Згідно зі статтею 1 Закону України «Про боротьбу з тероризмом», антитерористична операція – це комплекс скоординованих спеціальних заходів, спрямованих на попередження, запобігання та припинення терористичної діяльності, звільнення заручників, забезпечення безпеки населення, знешкодження терористів, мінімізацію наслідків терористичної діяльності.

Різнити в режимах антитерористичної операції та воєнного стану полягає, по-перше, в процедурі введення даних режимів.

Відповідно до статті 5 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» за поданням Ради національної безпеки і оборони України Президент України видає Указ про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях і негайно звертається до Верховної Ради України щодо його затвердження та подає одночасно відповідний проект закону. Крім того, стаття 24 цього Закону вимагає, щоб Україна відповідно до Міжнародного пакту про громадянські та політичні права у разі введення воєнного стану негайно повідомила через Генерального секретаря ООН державам, які беруть участь у цьому пакті, про обмеження прав і свобод людини і громадянина, що є відхиленням від зобов'язань за Міжнародним пактом, та про межі цих відхилень і причини прийняття такого рішення.

Стаття 11 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» містить положення про те, що рішення щодо проведення антитерористичної операції приймається залежно від ступеня суспільної небезпеки терористичного акту керівником Антитеро-

ристичного центру при Службі безпеки України за письмовим дозволом Голови Служби безпеки України або керівником координаційної групи відповідного регіонального органу Служби безпеки України за письмовим дозволом керівника Антитерористичного центру при Службі безпеки України, погодженим з Головою Служби безпеки України. Про рішення щодо проведення антитерористичної операції негайно інформується Президент України.

Тобто, при прийнятті рішення щодо проведення антитерористичної операції згода Верховної Ради України, інформування Генерального секретаря ООН та іноземних держав не потрібні.

По-друге, Законом України «Про правовий режим воєнного стану» не встановлено максимального терміну тривалості воєнного стану, однак в указі про його введення повинно бути вказано строк, на який він вводиться. Закон України «Про боротьбу з тероризмом» не містить положень щодо визначення максимальних та мінімальних строків проведення антитерористичної операції.

По-третє, суть воєнного стану як особливого правового режиму – наділення, в першу чергу, військового командування надзвичайними повноваженнями.

Військовим командуванням, якому згідно зі статтею 3 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» надається право разом з органами виконавчої влади, військовими адміністраціями, Радою Міністрів Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування запроваджувати та здійснювати заходи правового режиму воєнного стану, є: Генеральний штаб Збройних Сил України, командування видів Збройних Сил України, управління оперативних командувань, командування військових з'єднань та частин Збройних Сил України; органи управління інших утворених відповідно до законів України військових формувань.

Відповідно до статті 4 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» суб'єктами, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом у межах своєї компетенції, є: Служба безпеки України, яка є головним органом у загальнодержавній системі боротьби з терористичною діяльністю; Міністерство внутрішніх справ України; Міністерство оборони України; центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у сфері цивільного захисту, захисту державного кордону, виконання кримінальних покарань; Управління державної охорони України.

Згідно зі статтею 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», військовому командуванню разом з органами виконавчої влади надається право: запроваджувати трудову повинність та залучати громадян до суспільно корисних робіт; примусово відчужувати майно фізичних та юридичних осіб для потреб держави; запроваджувати комендантську годину; встановлювати особливий режим в'їзду і виїзду, обмежувати свободу пересування громадян, іноземців та осіб без громадянства, а також рух транспортних засобів; забороняти діяльність партій і організацій; регулювати роботу підприємств телекомунікацій, поліграфічних підприємств, видавництв та ін.

Зміна Конституції України, Конституції Автономної Республіки Крим, проведення виборів Президента України, а також виборів до Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим і органів місцевого самоврядування, проведення всеукраїнських та місцевих референдумів, страйків, масових зібрань та акцій в умовах воєнного стану забороняються.

Зміст заходів правового режиму АТО міститься в статтях 14, 15 Закону України «Про боротьбу з тероризмом», відповідно до яких суб'єктам антитерористичної операції надається право: організувати патрульну охоронну службу та виставляти оточення; частково або повністю припиняти на вимогу керівників, учасників антитерористичної операції роботу підприємств, установ та організацій, що знаходяться в районі проведення антитерористичної операції; перевіряти у громадян і посадових осіб документи, що посвідчують особу, а в разі відсутності документів – затримувати їх для встановлення особи; входити (проникати) в жилі та інші приміщення, на земельні ділянки, що належать громадянам, під час припинення терористичного акту та при переслідуванні осіб, які підозрюються у вчиненні такого акту та ін.

Роблячи висновок, можна зазначити, що різниця між правовим режимом воєнного стану та режимом проведення антитерористичної операції полягає у: підставах та процедурі введення даних режимів; встановленні строку, на який вводиться правовий режим; змісті заходів правового режиму; суб'єктному складі органів, які здійснюють керівництво та запровадження цих заходів.

Однак варто підкреслити те, що головною метою як правового режиму воєнного стану, так і правового режиму проведення АТО є забезпечення безпеки громадян і суспільства.

Адміністративно-правовий режим АТО необхідно відмежовувати також від категорії «озброєного конфлікту». За нормами міжнародного публічного права виділяються міжнародні та неміжнародні (внутрішні) озброєні конфлікти.

Вивченню сутності, причин та підстав виникнення конфліктів присвячені численні наукові праці вчених – представників гуманітарних наук. Серед українських дослідників виділяємо праці О.В. Картунова, А.І. Кіссе, В.О. Котигоренка, О.М. Майбороди та інші. Сферою досліджень політичного врегулювання озброєних конфліктів опікувався ряд зарубіжних дослідників, зокрема, виділяються наукові праці Р. Брюейкера, Е. Сміта, Дж. Ротшильда та ін.

Визначено, що у міжнародному праві поняття «збройний конфлікт» є загальноживаним, при цьому нормативного визначення його немає. Наприклад, статтею 2 Женевської конвенції встановлена сфера застосування її положень, зокрема, вона застосовується в усіх випадках оголошеної війни чи будь-якого іншого збройного конфлікту, що може виникнути між двома чи більше високими договірними сторонами (тобто, сторонами, що ратифікували цю Конвенцію), навіть якщо стан війни не визнаний однією з них [7].

Встановлено, що головною відмінністю міжнародного та внутрішнього озброєних конфліктів є суб'єктний склад його учасників. Якщо мова йде про участь у озброєному конфлікті двох і більше суб'єктів міжнародного права, то конфлікт є міжнародним, якщо озброєний конфлікт відбувається за участі хоча б одного суб'єкта, який не є суб'єктом міжнародного права, то конфлікт вважається внутрішнім [8, с. 163].

Під озброєним конфліктом у літературі розуміється: надзвичайна ситуація, яка загрожує життю людей, за умови настання якої нормами міжнародного гуманітарного права захищаються найбільш незахищені категорії людей (цивільних військовополонених, поранених, хворих, потерпілих під час аварії корабля, у ході конфліктів, і надають їм права, що не можуть обмежуватися ні за яких обставин) (В.О. Васійчук) [9, с. 10]; до внутрішніх озброєних конфліктів віднесено збройні конфлікти, що відбуваються на території будь-якої держави між її збройними

силами чи іншими організованими збройними групами, які, знаходячись під відповідальним командуванням здійснюють такий контроль над частиною її території, який дозволяє їм здійснювати безперервні й узгоджені військові дії, при цьому внутрішні озброєні конфлікти мають такі ознаки: «застосування зброї й участь у конфлікті збройних сил, у тому числі поліцейських підрозділів; колективний характер виступів (дії, що спричиняють обстановку внутрішнього напруження, внутрішні безладдя не можуть вважатися такими конфліктами); певний ступінь організованості повстанців і наявність органів, відповідальних за їхні дії; тривалість і безперервність конфлікту; окремі спорадичні виступи слабоорганізованих груп не можуть розглядатися як збройні конфлікти неміжнародного характеру; здійснення повстанцями контролю над частиною території» (М.В. Буроменський) [10].

**Висновок.** Враховуючи зазначені ознаки, можна зробити висновок, що в ході проведення АТО в регіоні Луганської та Донецької областей такий конфлікт інтересів необхідно визнати внутрішнім озброєним конфліктом із настанням відповідних правових наслідків, передбачених нормами міжнародного гуманітарного права, пов'язаних зі спеціальним захистом постраждалого населення відповідних тимчасово окупованих територій.

#### *Література:*

1. Савчук К.О. Перспективи захисту інтересів України в Міжнародному суді ООН у зв'язку з агресією з боку Російської Федерації / К.О. Савчук, О.І. Мельничук // Часопис Київського університету права. – 2014. – № 4. – С. 281–285.
2. Резолюція Генеральної Асамблеї ООН 3314 (XXIX) «Визначення агресії»: прийнята 14 грудня 1974 року на 29 сесії Генеральної Асамблеї ООН / Організація Об'єднаних Націй // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/aggression.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/aggression.shtml).
3. Про оборону України : Закон України від 06 грудня 1991 року / Верховна Рада України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1932-12>.
4. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 року / Верховна Рада України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/389-19>.
5. Про боротьбу з тероризмом : Закон України від 20 березня 2003 року / Верховна Рада України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/638-15>.
6. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права від 16 грудня 1966 року / Генеральна Асамблея ООН // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_043).

7. Женевська конвенція про поводження з військовополоненими від 12 серпня 1949 року // Офіційний вісник України. – 2010. – № 62. – Ст. 2179.
8. Пасека В.П. Адміністративно-правові та гуманітарні заходи щодо захисту населення під час врегулювання внутрішнього озброєного конфлікту / В.П. Пасека // Форум права. – 2015. – № 3. – С. 162–166.
9. Васійчук В.О., Гончарук В.Є., Качан С.І., Мохняк С.М. Основи цивільного захисту: навч. посібник / В.О. Васійчук, В.Є. Гончарук, С.І. Качан, С.М. Мохняк. – Львів : видавництво Національного університету «Львівська політехніка», 2010. – 417 с.
10. Міжнародне право : навч. посібник / За ред. М.В. Буроменського. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 336 с.

#### **Маковская Е. В. Административный режим антитеррористической операции и смежные категории права**

**Аннотация.** Статья посвящена проблематике определения особенностей административно-правового режима антитеррористической операции. Автором делается попытка определить признаки проведения антитеррористической операции на основании характеристики смежных категорий права – «вооруженный конфликт», «военное положение». В статье также освещаются вопросы классификации вооруженных конфликтов. На основании проведенной характеристики делается оценка политико-правовой природы ситуации на территории Донецкой и Луганской областей Украины в условиях проведения антитеррористической операции, объявленной в 2014 г.

**Ключевые слова:** административно-правовой режим, антитеррористическая операция (АТО), военное положение, внутренний вооруженный конфликт, вооруженный конфликт.

#### **Makovskaya E. The administrative regime of antiterrorist operations and other categories of**

**Summary.** The article is about definition of features of administrative-legal regime of anti-terrorist operation. The author attempts to determine signs of antiterrorist operation on basis of characteristics related categories of law – «armed conflict», «martial law». If it is a participation in an armed conflict between two or more subjects of international law, conflict is international. Based on this characteristic makes assessment of political and legal nature of situation in Donetsk and Lugansk regions of Ukraine in conditions of antiterrorist operation, announced in 2014.

**Key words:** administrative-legal regime, anti-terrorist operation (ATO), military situation, internal armed conflict, armed conflict.