

УДК 342.95

## ПРАВОВИЙ РЕЖИМ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ОПЕРАЦІЇ

Коваленко Н.В., к. ю. н.,  
доцент кафедри адміністративного та митного права  
Університет митної справи та фінансів

Статтю присвячено порівняльному аналізу категорій адміністративно-правового режиму, режиму воєнного стану та режиму антитерористичної операції. Виділено механізми забезпечення законності вказаних режимів.

**Ключові слова:** адміністративно-правовий режим, правовий режим воєнного стану, режим антитерористичної операції.

Статья посвящена сравнительному анализу категорий административно-правового режима, режима воєнного положения и режима антитеррористической операции. Выделены механизмы обеспечения законности указанных режимов.

**Ключевые слова:** административно-правовой режим, правовой режим воєнного положения, режим антитеррористической операции.

Kovalenko N.V. THE LEGAL REGIME OF COUNTER-TERRORIST OPERATIONS

The article is devoted to comparative analysis of categories of administrative and legal regime of martial law regime and regime of counterterrorist operations. Highlight mechanisms to ensure the legality of these regimes.

**Key words:** administrative and legal procedures, legal regime of martial law regime of counter-terrorist operations.

**Постановка проблеми.** Актуальність теми. Забезпечення безпеки є необхідною умовою розвитку та існування людства. За весь час існування Української держави як ніколи раніше руйнівною загрозою безпеки українського суспільства та демократичного розвитку держави стали терористичні акти й сепаратистські заклики, які підкріплюються інформаційною війною з Росії. Сьогодні доцільним вбачається аналіз правової матерії, що визначає зміст поняття правовий режим антитерористичної операції.

Об'єктом дослідження визначаємо суспільні відносини, що є складовими правового режиму антитерористичної операції. Предметом, відповідно є теоретико-правові конструкції правового режиму, режиму антитерористичної операції, режиму воєнного стану в Україні.

**Ступінь розробленості проблеми.** Питання нашого наукового інтересу були предметом досліджень таких вчених, як С. Алексєєв, А. Бутейко, А. Гуцал, В. Картавцев, А. Малько, Т. Мінка, І. Розанов та ін. Основними нормативно-правовими актами у даній сфері правового регулювання є Конституція України, закони України «Про Регламент Верховної Ради України», «Про правовий режим воєнного стану», «Про основи національної безпеки України», «Про Раду національної безпеки і оборони України», «Про оборону України», «Про Збройні Сили України», «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», «Про передачу, примусове відчуження або вилучення майна в

умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану».

**Метою статті** є аналіз правової матерії, що визначає зміст поняття правовий режим антитерористичної операції, визначення суспільних відносини, що є складовими правового режиму антитерористичної операції.

**Виклад основного матеріалу.** Насамперед, поняття «правовий режим» не має законодавчого закріплення, тому існує безліч тлумачень цього поняття науковцями. Так, наприклад, С. Алексєєв вважає, що правовий режим – це порядок регулювання, який виражений у комплексі правових засобів, що характеризують особливе поєднання взаємодіючих між собою дозволів, заборон, а також позитивних зобов'язань, і створюють особливу спрямованість регулювання[1]. А. Малько під поняттям правовий режим розуміє один із проявів нормативності права, але на більш високому рівні. Він з'єднує в єдину конструкцію певний комплекс правових засобів, який диктується цілями, що виникають [2].

Отже, правовий режим – це особливий порядок правового регулювання, який виражається у певному поєднанні юридичних засобів, і який створює бажаний соціальний стан та конкретний ступінь сприятливості чи несприятливості для задоволення інтересів суб'єктів права. Іншими словами, правовий режим передбачає певний порядок правового регулювання, який забезпечується через особливе поєднання залучених для його здійснення способів, методів і типів правового регулювання [3].



Правові режими регулювання характеризуються такими основними ознаками: вони встановлюються законодавством і забезпечуються державою; мають на меті специфічним чином регламентувати конкретні сфери суспільних відносин, виділяючи в часі і просторі ті чи інші суб'єкти й об'єкти права; є особливим порядком правового регулювання, який складається із юридичних засобів і характеризується певним їх поєднанням; створюють конкретний ступінь сприятливості чи несприятливості для задоволення інтересів окремих суб'єктів права [4].

Безпека – це відсутність загрози, збереженість, надійність [5, с. 67]. Безпека не може існувати сама по собі, ізольовано від суспільного життя, державних або міжнародних відносин. Вона тісно пов'язана з усіма складовими соціуму, які є головними чинниками самозбереження, існування й розвитку природного середовища кожної людини зокрема та суспільства загалом [6; 7]. Безпека – це стан суспільних відносин, при якому можуть розвиватися здібності та реалізовуватися соціально значущі потреби й інтереси людини та громадянина, захищені від внутрішніх і зовнішніх загроз його конституційні права і свободи; забезпечуються матеріальні, інтелектуальні та духовні цінності суспільства, державний суверенітет і територіальна цілісність, функціонування конституційного устрою держави.

Термін – «тероризм» (від франц. *terrorisme*, від лат. *terror* – страх, жак) споріднене з поняттям «терористичний акт», «терористична діяльність». Він не має тотального чи масового характеру, а здійснюється екстремістською групою чи організацією.

Під тероризмом розуміють суспільно небезпечну діяльність, яка полягає у свідомому, цілеспрямованому застосуванні насильства шляхом захоплення заручників, підпалів, убивств, тортур, залякування населення та органів влади або вчинення інших посягань на життя чи здоров'я ні в чому не винних людей, або погрози вчинення злочинних дій з метою досягнення злочинних цілей [8].

Тероризм бере свій початок з Ірландської республіканської армії (ІРА), Курдської робітничої партії, «Тигри визволення Таміл-Іламу» (Шрі-Ланки), «Аль-Каїди» (міжнародної організації ісламських екстремістів) та інших. Загальною їхньою рисою є те, що вони відображають прихильність членів до крайніх поглядів та акцій (екстремізм). Як свідчить аналіз дій екстремістів, їхні акції заздалегідь сплановані та, як правило, спрямовані на залякування якомога більшої кількості людей, спричиняють тяжкі наслід-

ки або створюють загрозу спричинення таких наслідків для досягнення поставлених цілей.

На підставі аналізу наукових праць, статистичних даних визначено найбільш суттєві чинники, що сприяють злочинності та дестабілізують внутрішню безпеку суспільства. Це – різке збільшення масштабів еміграції з України та імміграції в Україну; поява багатонаціональних міст-мегаполісів; послаблення ефективності роботи правоохоронних органів у протидії зі злочинністю, криміналізація зовнішньоекономічної діяльності, прозорість кордонів; зростання злочинів, вчинених злочинними та екстремістськими організаціями. Екстремістська за своєю суттю організація в разі неспроможності досягти своїх цілей легітимними засобами починає сповідувати теорію насилля та застосовувати практику терору, як одного з найдієвіших, на її погляд, знаряддя досягнення бажаної мети. Моральним виправданням терору є високе ідеологічне обґрунтування останнього (поза такої високої «ідеї», терор – це просто геноцид, політичний вандалізм) [9, с. 6-8; 10, с. 11-12; 11, с. 16-18; 12, с. 18-20; 13, с. 76-84].

За повідомленнями керівництва МВС, СБУ, прокуратури, у квітні–травні 2014 року в Донецькій, Луганській, Херсонській, Запорізькій, Одеській областях почали діяти озброєні терористичні організації, які здійснюють захоплення, тортури та страту заручників, напади на представників іноземних держав чи співробітників міжнародних організацій (ОБСЄ), що користуються міжнародним захистом, незаконний обіг наркотиків, бандитизм, пограбування та інші особливо тяжкі злочини.

У відповідь на озброєне посягання з боку так званих «бойовиків», терористів, сепаратистів, в. о. Президента України О. Турчинов підписав Указ від 13 квітня 2014 року № 405 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 року «Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України». Рада національної безпеки та оборони розпочала широкомасштабну антитерористичну операцію із залученням Збройних Сил України [14]. Тим самим, офіційно з 13 квітня 2014 р. у Донецькій області почалась антитерористична операція (далі – АТО) з метою зупинити терористів та сепаратистів.

Правову основу боротьби з тероризмом становлять Конституція України, Кримінальний кодекс України, Закон «Про боротьбу з тероризмом», «Про службу безпеки України», «Про Збройні Сили України», «Про розвідувальні органи України», «Про військовий обов'язок і військову службу», інші

закони України, Європейська конвенція про боротьбу з тероризмом, 1977 року, Міжнародна конвенція про боротьбу з бомбовим тероризмом, 1997 року, Міжнародна конвенція про боротьбу з фінансуванням тероризму, 1999 року, інші міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надає Верховною Радою України, укази і розпорядження Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, а також інші нормативно-правові акти, що приймаються на виконання законів України.

Основним законом, який регулює проведення антитерористичної операції є Закон України «Про боротьбу з тероризмом» від 20 березня 2003 року № 638-IV, в якому розкриті умови проведення антитерористичної операції, підстави та процедура прийняття рішення щодо: проведення антитерористичної операції, зупинення фінансових операцій з активами, що пов'язані з фінансуванням тероризму та стосуються фінансових операцій; порядок доступу до активів, що пов'язані з фінансуванням тероризму та стосуються фінансових операцій, зупинених відповідно до рішення, прийнятого на підставі резолюцій Ради Безпеки ООН; управління антитерористичною операцією; сили і засоби, що залучаються до проведення антитерористичної операції; режим у районі проведення антитерористичної операції; права осіб у районі проведення антитерористичної операції; умови ведення переговорів з терористами; інформування громадськості про терористичний акт; завершення антитерористичної операції [8].

Антитерористична операція проводиться за наявності реальної загрози життю і безпеці громадян, інтересам суспільства або держави у разі, якщо усунення цієї загрози іншими способами є неможливим.

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» антитерористична операція – комплекс скоординованих спеціальних заходів, спрямованих на попередження, запобігання та припинення терористичної діяльності, звільнення заручників, забезпечення безпеки населення, знешкодження терористів, мінімізацію наслідків терористичної діяльності. При цьому в антитерористичній операції, у якій бере участь і Міністерство оборони України, так само, як у Росії, США, Великобританії, Франції, дозволяється вимушене спричинення шкоди життю, здоров'ю та майну терористів. Військові, що беруть участь в АТО, звільняються від відповідальності за шкоду, спричинену відповідно до законодавства України та міжнародного права.

Рішення щодо проведення антитерористичної операції приймається залежно від

ступеня суспільної небезпеки терористичного акту керівником Антитерористичного 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.

Структурно Антитерористичний центр при Службі безпеки України складається з Міжвідомчої координаційної комісії та штабу, а також координаційних груп та їх штабів, які створюються при регіональних органах Служби безпеки України. У складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України можуть створюватися і діяти військово-цивільні адміністрації – тимчасові державні органи, які призначені для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, участі у протидії диверсійним проявам і терористичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи в районі проведення антитерористичної операції. Організація, повноваження і порядок діяльності військово-цивільних адміністрацій визначаються законом.

При проведенні антитерористичної операції використовуються сили і засоби (особовий склад, спеціалісти, зброя, спеціальні і транспортні засоби, засоби зв'язку, інші матеріально-технічні засоби) суб'єктів боротьби з тероризмом, а також підприємств, установ, організацій, які залучаються до участі в антитерористичній операції, в порядку, визначеному згідно з Положенням про Антитерористичний центр та його координаційні групи при регіональних органах Служби безпеки України [15].

У районі проведення антитерористичної операції на час її проведення може бути встановлено спеціальний порядок, зокрема організовано патрульну охоронну службу та встановлено оточення.

На вимогу керівників учасників антитерористичної операції підприємства, установи та організації, що знаходяться в районі проведення антитерористичної операції, частково або повністю припиняють свою роботу. Відповідні фахівці цих підприємств, установ та організацій при проведенні антитерористичної операції можуть у встановленому порядку за їх згодою залучатися до виконання окремих доручень.

Для відвернення терористичних загроз у районі проведення антитерористичної





операції відповідно до кримінального процесуального законодавства України з урахуванням особливостей, встановлених цим законом, може здійснюватися превентивне затримання осіб, причетних до терористичної діяльності, на строк понад 72 години. Граничний строк превентивного затримання не може перевищувати 30 діб. Підставою для превентивного затримання є наявність обґрунтованої підозри у вчиненні особою терористичної діяльності.

У ході проведення антитерористичної операції з метою збереження життя та здоров'я людей, матеріальних цінностей, схилення терористів до відмови від протиправних дій, справляння на них стримувального впливу, з'ясування можливості припинення терористичного акту допускається ведення переговорів з терористами. Ведення переговорів доручається особам, спеціально уповноваженим на те керівником оперативного штабу.

Інформування громадськості про вчинення терористичного акту здійснюють керівник оперативного штабу або особи, уповноважені ним на підтримання зв'язків з громадськістю.

Антитерористична операція вважається завершеною, якщо терористичний акт припинено та ліквідовано загрозу життю і здоров'ю заручників та інших людей, які знаходилися в районі її проведення. Рішення про припинення антитерористичної операції приймається керівником оперативного штабу з управління цією операцією. При проведенні антитерористичної операції керівник оперативного штабу спільно з відповідними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування організовує надання допомоги потерпілим, визначає заходи щодо усунення та мінімізації наслідків терористичного акту, організовує їх здійснення.

Не можна не погодитись із думкою російських учених Г. Горшенкова та О. Старкова, що стосовно протидії так званим «бойовикам», терористичним угрупованням та агресивним сепаратистам слід використовувати термін «війна» із злочинністю [16, с. 54-61; 17, с. 96], бо під війною розуміють організовану військову боротьбу, учасниками якої можуть бути держави; народи, що здійснюють національно-визвольну боротьбу, а також сторони у внутрішньому військовому конфлікті. Війна має класовий характер, її основна причина – непримиренність суперечностей, що притаманна антагоністичним суспільно-економічним формаціям [18, с. 215]. Війна здійснюється задля військового знищення агресора, колонізатора на його чи своїй території.

У цьому випадку держава не може формально оголосити війну недержавному

об'єднанню, яку організували «сепаратисти», «бандити», «бойовики», «терористи», «найманці», але ніяк не законні суб'єкти. Також на цій території проживає мирне населення, яке працює, вчиться і не визначилось, як ставитись до цих подій. У цьому разі треба говорити про АТО як протидію тероризму, сепаратизму, «бойовикам», значна частина яких складається з осіб Російської Федерації (Грозного, Гудермеса, Москви), раніше судимих, не працюючих, наркоманів, зомбованих інформаційними технологіями російських ЗМІ (з використанням забороненого міжнародною спільнотою, у тому числі самою Росією, «25-го кадру», які використовують лозунг «про загрозу їх життю та мовної ідентичності» з боку «бандерівців» та громадської організації «Правий сектор»).

Названі та інші фактори негативно впливають на розвиток суспільних відносин, і при невжитті антикриміногенних заходів призводять до кризових явищ, які криміналізують суспільство й дестабілізують внутрішню безпеку. Це впливає на кризу ідеології, яка призводить до кризи державно-правової системи, що сприяє появі різних опозиційних груп: політичних, соціальних, національних, релігійних, які можуть поставити під сумнів законність існуючої влади, не сприяти системній протидії злочинності, а також тенденцій функціонування світового співтовариства, що домінують.

Слід з точки зору національного права, а не емоцій підходити до питання щодо можливості скасування режиму антитерористичної операції та переведення країни до військового стану. У чому полягає принципова різниця між АТО, яку наразі проводять на території двох регіонів, і воєнним станом. Відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 06.04.2000 року № 1647-III [19], у разі введення зазначеного режиму будуть застосовані такі заходи, що під час проведення антитерористичної операції відсутні:

1) комендантська година (заборона перебування в певний період доби на вулицях та в інших громадських місцях без спеціально виданих перепусток і посвідчень (ст. 15.5));

2) заборона проведення виборів, референдумів, проведення страйків (ст. 19);

3) контроль за роботою підприємств зв'язку, поліграфічних підприємств, видавництва, телерадіоорганізацій, використовувати місцеві радіостанції, телевізійні центри та друкарні для військових потреб, забороняти передавання інформації через комп'ютерні мережі (ст. 15.9 Закону);

4) установлення особливого режиму в'їзду та виїзду, обмеження свободи пере-

сування громадян; вилучення для тимчасового використання необхідного для потреб оборони майна та транспорту (ст. 15.2 Закону) (під час АТО – частково);

5) вилучення в підприємств технічних засобів зв'язку (ст. 15.10);

6) вилучення у громадян вогнепальної зброї та боеприпасів, у підприємств – навчальної та бойової техніки, вибухових, радіоактивних речовин і матеріалів (ст. 15.12 Закону);

7) проведення евакуації населення з місць і районів, небезпечних для проживання, і підприємств, що мають державне, господарське та культурне значення (ст. 15.16 Закону);

8) нормоване забезпечення населення основними продовольчими та непродовольчими товарами, ліками (ст. 15.17. Закону);

9) примусове відчужування чи вилучення майна в юридичних і фізичних осіб для потреб оборони (ст. 15.19 Закону) [19].

З огляду на те, що значна територія Донецької та Луганської областей перебуває під впливом злочинів терористичного характеру, які призвели до загибелі місцевого населення, військових сил і матеріальних збитків, першочерговим завданням керівництва антитерористичної операції є покращення системної діяльності силових, правоохоронних органів та органів місцевого самоврядування в зазначених регіонах. Однією з форм такої діяльності є оперативний штаб антитерористичної операції. Напрями більш ефективної роботи цього органу мають бути такі:

1. Забезпечення правопорядку та суспільної безпеки, зокрема ліквідація (нейтралізація) керівництва та членів незаконних озброєних формувань, банд, груп і їх посібників.

2. Захист адміністративної території тих районів, де здійснюється антитерористична операція, протидія незаконним переміщенням через адміністративні кордони Донецької та Луганської областей бойовиків, їх посібників, перевезення зброї, боеприпасів, наркотиків, матеріальних засобів.

3. Забезпечення завдань, пов'язаних із соціально-політичною й економічною сферами Донецької та Луганської областей та інші.

Важливо відмітити, що як в правовому режимі воєнного стану, так і в правовому режимі антитерористичної операції запроваджено інститут військово-цивільних адміністрацій, якими є тимчасові державні органи, які діють на території Донецької та Луганської областей у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України і призначені для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечен-

ня безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, участі у протидії диверсійним проявам і терористичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи в районі проведення антитерористичної операції [20].

Головний пріоритет держави – забезпечення безпеки громадян і суспільства. Антитерористична операція має бути спрямована на недопущення порушень правопорядку, а в разі вчинення злочину – на невідворотність покарання (знищення). Протидія терористичній злочинності вимагає застосування всіх наявних у розпорядженні держави засобів: політичних, економічних, військових, культурологічних, правових, інформаційних тощо. Це здійснюється шляхом розмежування повноважень між суб'єктами на основі тісної координації дій органів законодавчої, виконавчої та судової влади, а також активного залучення громадських об'єднань і громадян, наявності зворотного зв'язку між владою й суспільством. Значну кількість реальних чи потенційних загроз, що зумовлюють зовнішні фактори й внутрішні витоки небезпек, слід нейтралізувати шляхом проведення ефективної зовнішньої та внутрішньої політики щодо усунення кризових явищ у різних сферах суспільного життя при підвищенні ролі громадських організацій і громадян у цьому процесі. Не останню роль тут може відіграти подолання мовних, етнічних і релігійних суперечок, що мають місце в нашій державі, здійснення виваженої та активної інформаційної політики в цій сфері.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Алексеев С.С. Теория права. 2-е изд. М., 1995. С. 242–246.
2. Матузов Н.И., Малько А.В. Правовые режимы : Вопросы теории и практики. // Правоведение– 1996. – № 1. – С. 16–29.
3. Теорія держави і права : навч. посіб. / [С.К. Бо-стан, С.Д. Гусарев, Н.М. Пархоменко та ін.]. – К. : ВЦ «Академія», 2013. – 348 с.
4. Теорія держави і права: навч. посіб. – К. : Знання, 2008. – 333 с.
5. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка : в 4 т. / В.И. Даль. – М. : Рус. язык, 1989–1991. – Т. 1 : А–З. – 1989. – 700 с.
6. Концепція (основи державної політики) національної безпеки України : постанова Верховної Ради України від 16 січня 1997 р. № 3/97-ВР (із змінами і доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 10. – Ст. 85.
7. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19 червня 2003 р. № 964-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.
8. Про боротьбу з тероризмом : Закон України від 20 березня 2003 р. № 638-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 25. – Ст. 180.



9. Крутов В.В. Необхідність формування нових підходів системної протидії міжнародному тероризму / В.В. Крутов // Проблеми безпеки особистості, суспільства, держави. – 2006. – № 6. – С. 6–8.
10. Бутейко А.Д. Національна безпека України та міжнародне співробітництво в сфері боротьби з тероризмом / А.Д. Бутейко // Проблеми безпеки особистості, суспільства, держави. – 2006. – № 6. – С. 11–12.
11. Картавцев В.С. Роль і місце громадських організацій у боротьбі з тероризмом / В.С. Картавцев // Проблеми безпеки особистості, суспільства, держави. – 2006. – № 6. – С. 16–18.
12. Гуцал А.Ф. Тероризм как системная сила мировой дезинтеграции / А.Ф. Гуцал // Проблеми безпеки особистості, суспільства, держави. – 2006. – № 6. – С. 18–20.
13. Костенко О.М. Проблема сучасної цивілізації (в українському контексті): монографія / О.М. Костенко. – Черкаси : СУЕМ, 2008. – 112 с.
14. Указ Президента України від 13 квітня 2014 р. № 405 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 року «Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України» / Верховна Рада України // офіційний веб-портал – Відділ баз даних нормативно-правової інформації. [Електронний ресурс]. – URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/405/2014>.
15. Положення про Антитерористичний центр та його координаційні групи при регіональних органах, затверджено Указом Президента України Леонідом Кучмою від 14 квітня 1999 року № 379/99 / Верховна Рада України // офіційний веб-портал – Відділ баз даних нормативно-правової інформації. – [Електронний ресурс]. – URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/379/99>.
16. Горшенков Г.Г. Война как вынужденная форма борьбы с преступностью / Г.Г. Горшенков // Российский криминологический взгляд. – 2006. – № 1. – С. 54–61.
17. Старков О.В. Криминология / О.В. Старков. – М., 2004. – С. 96.
18. Дипломатический словарь: в 3-х т. / гл. ред. А.А. Громыко, А.Г. Ковалев, П.П. Севостьянов, С.Л. Тихвинский. – М. : Наука, 1985. – Т. 1. А–И. – 215 с.
19. Про правовий режим воєнного стану : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 28.
20. Про військово-цивільні адміністрації : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2015 р. – № 13. – 712 с. – Ст. 87.