

УДК 342.1

## ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ РЕЖИМІВ В УМОВАХ ЗБРОЙНОГО КОНФЛІКТУ ТА ПРОВЕДЕННЯ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ОПЕРАЦІЇ В УКРАЇНІ

Пшенична А.В., здобувач  
Державний науково-дослідний інститут МВС України

У статті проаналізовано поняття збройного конфлікту, особливого стану, антитерористичної операції, адміністративно-правового режиму. Обґрунтовано запровадження в окремих частинах території України особливого адміністративно-правового режиму – режиму антитерористичної операції. Розкрито зміст запроваджених режимних заходів з погляду дотримання прав і свобод людини та громадянина.

**Ключові слова:** збройний конфлікт, особливий стан, антитерористична операція, адміністративний правовий режим, права і свободи людини та громадянина.

В статье проанализированы понятия вооружённого конфликта, особенного положения, антитеррористической операции, административно-правового режима. Обосновано введение в отдельных частях территории Украины особенного административно-правового режима – режима антитеррористической операции. Раскрыто содержание осуществляемых режимных мероприятий с точки зрения соблюдения прав и свобод человека и гражданина.

**Ключевые слова:** вооруженный конфликт, особое положение, антитеррористическая операция, административно-правовой режим, права и свободы человека и гражданина.

Pshunychnay A.V. FEATURES OF ADMINISTRATIVE-LEGAL REGIMES IN THE CONTEXT OF THE ARMED CONFLICT AND THE IMPLEMENTATION OF ANTI-TERRORIST OPERATION IN UKRAINE

The article analyzes the concept of armed conflict, the special provisions, the anti-terrorist operation, administrative-legal regime. Justified the introduction in parts of the territory of Ukraine special administrative-legal regime of counterterrorist operation regime. Contents of implemented security measures from the point of view of observance of the rights and freedoms of man and citizen.

**Key words:** armed conflict, special situation, anti-terrorist operation, administrative-legal regime, rights and freedoms of man and citizen.

**Постановка проблеми.** Адміністративно-правові режими є своєрідною складовою і необхідною умовою життєдіяльності суспільства, а їх забезпечення в сучасних умовах вважається невід'ємною частиною управлінської функції держави. Особливої актуальності питання адміністративно-правового регулювання у сфері безпеки набули через порушення Російською Федерацією суверенітету і територіальної цілісності України, анексію Криму, через численні акції з метою дестабілізації суспільно-політичної обстановки, розв'язанням збройного конфлікту на сході України. Зазначені обставини спонукали проведення з квітня 2014 р. масштабної антитерористичної операції із залученням Збройних сил України. За таких умов перед владою постала необхідність створення нормативної бази та запровадження на її основі особливих адміністративно-правових режимів. Характер останніх обумовлюється змістом завдань і функцій щодо забезпечення суспільної безпеки, забезпечення прав і свобод громадян.

Зазначене актуалізує доцільність з'ясування теоретичних аспектів збройного конфлікту в адміністративному праві України, зокрема з позиції обумовлення ним певних видів адміністративно-правових режимів.

**Аналіз досліджень,** у яких започатковано розв'язання зазначеної проблеми. Проблеми адміністративно-правових режимів досліджували вітчизняні та зарубіжні автори, такі як В. Аверьянов, Д. Бахрах, Ю. Битяк, В. Галунько, В. Гарашук, Є. Додін, А. Комзюк, С. Кузніченко, В. Ласточкин, В. Опришко, О. Остапенко, О. Петков, Г. Пономаренко, В. Рушайло, Х. Ярмакі та ін. Однак, незважаючи на зростаючу інтенсивність наукових досліджень різних аспектів зазначеної проблематики, багато її питань і дотепер залишаються дискусійними. Це стосується передусім розуміння поняття адміністративно-правових режимів, їх класифікації, визначення кола суб'єктів, які їх забезпечують та повноважень цих суб'єктів, а також з'ясування особливостей адміністративних режимів, які мають місце в Україні.

**Завданням статті** є дослідження понять «збройний конфлікт», «адміністративно-правовий режим»; характеристика окремих аспектів адміністративно-правового режиму, запровадженого в Україні у зв'язку з проведенням антитерористичної операції (АТО).

Наукова новизна роботи полягає в обґрунтуванні запровадження на окремих



територіях України особливого адміністративно-правового режиму – режиму антитерористичної операції – та розкритті змісту запроваджених режимних заходів з погляду дотримання прав і свобод людини та громадянина.

**Виклад основного матеріалу.** Поняття «збройний конфлікт» на нормативному рівні закріплено у Женевських конвенціях 1949 р. та Додаткових протоколах до них, де його відмежовано від поняття «війна». Наразі у правовій термінології переважно вжито цей термін. Спільними рисами війни і воєнного конфлікту є розв'язання протиріч, що виникають через воєнну силу, проте зміст понять «війна» і «збройний конфлікт» неоднаковий, по суті, ці явища обумовлюють існування різних правових режимів. З погляду юриспруденції війна розуміється як збройна боротьба між державами (їх коаліціями) або соціальними, етнічними та іншими спільнотами; засіб боротьби за світову гегемонію та захист національних інтересів [1, с. 79]. У ст. 2 Женевських конвенцій зазначається, що «ця Конвенція застосовуватиметься в разі оголошення війни або під час будь-якого іншого збройного конфлікту, що виник між двома або декількома Виокими Договірними Сторонами, навіть у тому випадку, якщо одна з них не визнає стану війни» [2].

У літературі міститься ґрунтовний аналіз відмінностей між станом війни і збройним конфліктом. Зокрема з'ясовано, що війна має такі юридичні ознаки: формальний акт оголошення, розірвання дипломатичних відносин між воюючими державами, анулювання двосторонніх договорів, введення спеціального правового режиму, для якого характерним є часткове обмеження прав і свобод людини [3]. Під час збройного конфлікту політична мета є більш обмеженою, ніж під час війни; він не супроводжується докорінною зміною всього державного механізму на військовий лад; діють норми внутрішньодержавного, а не міжнародного права. Збройний конфлікт між державою та групами всередині держави вважається громадянською війною, а не війною згідно з міжнародним правом. Як слушно зазначає О. Батрименко, збройний конфлікт – це збройна боротьба між державами або між державою та антиурядовими військовими формуваннями. Це поняття зазвичай застосовують тоді, коли народ чи нація борються за свою незалежність [4, с. 9]. Характерними рисами (ознаками) збройного конфлікту є: широке залучення до нього і уразливість місцевого населення; використання нерегулярних збройних формувань; використання диверсійних і терористичних методів; складність морально-психологіч-

ної обстановки, у якій діють війська; відволікання значних сил і засобів для безпеки маршрутів пересування, районів і місць розташування військ; небезпека трансформації у локальну війну [5, с. 123]. Традиційним є поділ збройних конфліктів на регіональні і локальні. Як зазначає Г. Луцишин, регіональний збройний конфлікт визріває на основі історичних, територіальних, економічних, політичних, етнічних та інших суперечностей між сусідніми державами або різними соціально-політичними угрупованнями всередині країни, починається, як правило, без офіційного оголошення, ведеться невеликими військовими силами і засобами та недовго, його політичні цілі обмежені. Відхід від вирішення регіональних проблем призводить до загострення ситуації і переростання регіонального конфлікту у локальну війну [6, с. 130]. Локальна війна – це міжнародний збройний конфлікт, що розгортається відносно невеликими силами двох-трьох держав, ведеться з обмеженими політичними і воєнними цілями, внаслідок чого така війна може бути лімітована за територією, бойовими силами і засобами, а також часом [7, с. 7–10]. Наразі дослідники виділяють в окремий вид так звані «конфлікти нового покоління». На думку М. Воротнюка, конфлікти нового покоління – це конфлікти на основі сепаратизму, націоналізму, повстанські рухи; вони є асиметричними, що ускладнює, а іноді й унеможлиблює їх швидке та стійке вирішення [8, с. 42].

Будь-який збройний конфлікт потребує врегулювання, одним із засобів якого є запровадження особливого або спеціального адміністративно-правового режиму.

Сучасна наука адміністративного права інститут адміністративно-правового режиму вивчає як засіб, що дає змогу ефективно організувати діяльність органів виконавчої влади на певній території з урахуванням різних нестандартних кризових ситуацій. Цінність цього інституту вітчизняні науковці і практики обґрунтовують низкою причин: по-перше, тим, що регулятивні властивості правових режимів дають змогу ефективно організувати діяльність органів виконавчої влади на певній території за потреби врегулювання певної ситуації. По-друге, тим, що з'явилося багато нових суб'єктів, об'єктів, предметів та територій державного управління, які не можуть обійтися без запровадження режимних правил діяльності, здатних створювати умови для їх стійкої життєдіяльності. По-третє, ці режими є адекватною управлінською формою діяльності в кризових (екстремальних) ситуаціях, дозволяючи, з одного боку, застосовувати надзвичайні заходи, а з іншого –

гарантувати їх відповідність конституційним вимогам щодо правового статусу особи. По-четверте, ці правові режими дають змогу об'єднати і диференціювати адміністративно-правові засоби залежно від характеру регульованих суспільних відносин, цілей і завдань, що стоять перед суб'єктом правозастосування, органічно з'єднуючи їх з іншими політичними, економічними, інформаційними та спеціальними заходами [9, с. 7–8].

У питаннях загальнотеоретичного аналізу поняття адміністративно-правового режиму найбільшої результативності, на нашу думку, досягли Д. Бахрах, В. Ласточкін, І. Розанов, В. Рушайло. Зокрема Д. Бахрах під адміністративно-правовим режимом розуміє поєднання адміністративно-правових засобів регулювання, опосередковане централізованим порядком, імперативним методом юридичної дії, яка виражається в тому, що суб'єкти правовідносин за своїм статусом займають юридично нерівні позиції, тобто методом правової дії є управління, засноване на юридичній нерівності сторін [10, с. 203]. На думку В. Ласточкина, адміністративно-правовий режим – це сукупність правових установлень та необхідних організаційних управлінських заходів, що забезпечують порядок реалізації окремими громадянами своїх відповідних прав та обов'язків, а також такий порядок діяльності державних органів і громадських об'єднань, який найбільш адекватно відповідає інтересам безпеки і охорони громадського порядку на певній жорстко обмеженій ділянці державного управління [11, с. 55–56]. Слушним є зроблений на основі визначень висновок, що адміністративно-правові режими зумовлені в основному наявністю небезпеки та загроз різного характеру, пов'язаних з підривною, терористичною діяльністю, діяльністю різноманітних екстремістських організацій, а також спецслужб та організацій іноземних держав. У сучасних умовах органи державної влади України змушені докладати необхідних зусиль щодо гарантування зовнішньої безпеки держави і вдаватися до внутрішньодержавних режимних заходів, що створюють відповідні умови для вирішення збройного конфлікту на території Донецької та Луганської областей.

Необхідність у встановленні особливого виду адміністративно-правового режиму пов'язана з оголошенням стану особливого періоду та початком проведення антитерористичної операції (АТО). Законодавче визначення особливого періоду міститься у Законі України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» [12]. Відповідно до ст. 1 закону, особливий період – це період

функціонування національної економіки, органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, Збройних сил України, інших військових формувань, сил цивільного захисту, підприємств, установ і організацій, а також виконання громадянами України свого конституційного обов'язку щодо захисту Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України, який настає з моменту оголошення рішення про мобілізацію (крім цільової) або доведення його до виконавців стосовно прихованої мобілізації чи з моменту введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях та охоплює час мобілізації, воєнний час і частково відбудовний період після закінчення воєнних дій. Крім особливого періоду, підставою для організації особливого адміністративно-правового режиму є обставина проведення на частині території України антитерористичної операції. Рішення про початок антитерористичної операції (АТО) було прийнято на засіданні Ради національної безпеки і оборони України 13 квітня 2014 р. [13]. Так офіційно з 13 квітня 2014 р. у Донецькій та Луганській областях почалася антитерористична операція (АТО) за участю Збройних сил України, метою якої є зупинити терористичні та сепаратистські прояви організованих сил заколотників.

Сучасною наукою адміністративного права інститут адміністративно-правового режиму розглядається як засіб, що дає змогу ефективно організувати діяльність органів виконавчої влади на певній території з урахуванням різних нестандартних кризових ситуацій. Об'єктом адміністративно-правового режиму АТО один із його дослідників – В. Галуцько визначає суспільні відносини, спрямовані на запобігання та подолання системних негативних явищ у тих сферах адміністративно-правового регулювання, де виникає реальна загроза життю і безпеці громадян, інтересам суспільства або держави у разі, якщо усунення цієї загрози іншими способами є неможливим. Предметом адміністративно-правового режиму АТО, відповідно, є встановлена у законодавчому порядку сукупність правил діяльності публічної адміністрації та поведінки громадян і недержавних юридичних осіб з метою недопущення, усунення чи мінімізації наявної реальної загрози життю і безпеці громадян, інтересам суспільства або держави у разі, якщо усунення цієї загрози іншими способами є неможливим. Сутність адміністративно-правового режиму АТО полягає в тому, що для суб'єктів права створюються система обов'язків і заборон, відповідно до яких вони обмежуються діяти на власний розсуд. У разі порушення





суб'єктом права режиму АТО до них застосовуються заходи адміністративного примусу та юридичної відповідальності [14].

Зазначене вище дає змогу резюмувати, що змістом застосування адміністративно-правового режиму АТО є встановлення системи заходів, як-от: встановлення виду, часу та території, на яку розповсюджується адміністративно-правовий режим АТО; визначення (створення) суб'єктів публічної адміністрації, які забезпечують режимні заходи АТО; конкретизація та доведення до суб'єктів, які перебувають у зоні дії режиму АТО, їх обов'язків і заборон; забезпечення публічною адміністрацією реалізації режимних правил АТО з метою захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, національної безпеки країни; застосування до порушників адміністративно-правового режиму АТО заходів адміністративного примусу, притягнення їх до адміністративної відповідальності чи створення умов для такого притягнення.

Отже, адміністративно-правовий режим АТО проявляється у адміністративно-правових засобах регулювання, що засновуються в централізованому порядку на емпіричному методі правового регулювання, здійснюються в приписах правових норм, які встановлюють межі правил поведінки, визначають обов'язки і заборони суб'єктів адміністративного права, що перебувають у зоні дії АТО та забезпечуються заходами адміністративного примусу [14].

Адміністративно-правове регулювання АТО здійснюється на основі законів України «Про службу безпеки України» від 25.03.1992 р.; «Про міліцію» від 20.12.1990 р.; «Про збройні сили України» від 06.12.1991 р.; «Про розвідувальні органи України» від 22.03.2001 р.; «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо особливого режиму досудового розслідування в умовах воєнного, надзвичайного стану або у районі проведення антитерористичної операції» від 12.08.2014 р.; «Про внесення змін до Закону України «Про боротьбу з тероризмом» щодо превентивного затримання у районі проведення антитерористичної операції осіб, причетних до терористичної діяльності, на строк понад 72 години» від 12.08.2014 р.; «Про внесення змін до Закону України «Про міліцію» щодо умов застосування сили, спеціальних засобів і вогнепальної зброї у районі проведення антитерористичної операції» від 12.08.2014 р.; «Про здійснення правосуддя та кримінального провадження у зв'язку з проведенням антитерористичної операції» від 12.08.2014 р.; постанови Верховної Ради України від 14.08.2014 № 1650-VII «Про прийняття за

основу проекту Закону України про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції»; наказу Міністерства юстиції України від 17.06.2014 № 953/5 «Про невідкладні заходи щодо захисту прав громадян на території проведення антитерористичної операції» та ін.

Аналіз норм цих та інших нормативно-правових актів, а також законодавства України з прав людини приводить до такого висновку: режим проведення АТО передбачає, що у районі проведення АТО на час її проведення може бути встановлено спеціальний порядок (зокрема організовано патрульну охоронну службу та виставлено оточення), а також можуть вводитися тимчасові обмеження прав і свобод громадян. Щодо останнього, до переліку можливих обмежень належить можливість превентивного затримання осіб, причетних до терористичної діяльності, на строк понад 72 години, але не більше ніж на 30 діб; перебування у районі проведення АТО осіб, які не залучені до її проведення, допускається з дозволу керівника оперативного штабу; на вимогу керівників учасників АТО підприємства, установи та організації, що знаходяться в районі проведення АТО, частково або повністю припиняють свою роботу; відповідні фахівці можуть у встановленому порядку залучатися до виконання окремих доручень.

У районі проведення АТО посадові особи, залучені до операції, мають право: застосувати відповідно до законодавства України зброю і спеціальні засоби; затримувати і доставляти в органи внутрішніх справ осіб, які вчинили або вчиняють правопорушення чи інші дії, що перешкоджають виконанню законних вимог осіб, залучених до АТО; або дії, пов'язані з несанкціонованою спробою проникнення в район проведення АТО і перешкоджання її проведенню; перевіряти у громадян і посадових осіб документи, що посвідчують особу, а в разі відсутності документів – затримувати їх для встановлення особи; здійснювати в районі проведення АТО особистий огляд громадян, огляд речей, що при них знаходяться, транспортних засобів та речей, які вони перевозять; тимчасово обмежувати або забороняти рух транспортних засобів і пішоходів на вулицях та дорогах, не допускати транспортні засоби та громадян на окремі ділянки місцевості та об'єкти, виводити громадян з окремих ділянок місцевості та об'єктів, відбуксировувати транспортні засоби; 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, на тери-

торію та в приміщення підприємств, установ і організацій перевіряти транспортні засоби, якщо зволікання може створити реальну загрозу життю чи здоров'ю людей; використовувати із службовою метою засоби зв'язку і транспортні засоби, зокрема спеціальні, що належать громадянам (за їх згодою), підприємствам, установам та організаціям, за винятком транспортних засобів дипломатичних, консульських та інших представництв іноземних держав та міжнародних організацій, для запобігання терористичному акту, переслідування та затримання осіб, яких підозрюють у вчиненні терористичного акту, або для доставки осіб, які потребують термінової медичної допомоги, до лікувальних закладів, а також для проїзду до місця злочину.

**Висновки.** Отже, у зв'язку з загрозою територіальної цілісності України, що є наслідком збройного конфлікту, перед органами влади України постала необхідність створення нормативної бази та запровадження на її основі особливого адміністративно-правового режиму – режиму антитерористичної операції (АТО).

Під поняттям «збройний конфлікт» відповідно до норм міжнародного права розуміється збройна боротьба між державами або між державою та антиурядовими військовими формуваннями. За формальними ознаками на сході України відбувається збройний конфлікт неміжнародного характеру, хоча участь у ньому регулярних вій Російської Федерації, яка приховується, теоретично дозволяє вважати його міжнародним.

Необхідність у встановленні особливого виду адміністративно-правового режиму на окремих територіях України пов'язана з оголошенням стану особливого періоду та початком проведення антитерористичної операції (АТО).

Сутність адміністративно-правового режиму АТО полягає в тому, що для суб'єктів права створюється система обов'язків і заборон, відповідно до яких вони обмежуються діяти на власний розсуд. У разі порушення суб'єктом права режиму АТО до них застосовуються заходи адміністративного примусу та юридичної відповідальності.

## ЛІТЕРАТУРА:

1. Політологічний енциклопедичний словник / упоряд. В.П. Горбатенко ; за ред. Ю.С. Шемшученка, В.Д. Бабкіна, В.П. Горбатенка. – К. : Генеза, 2004. – 736 с.
2. Женевские конвенции от 12 августа 1949 года и дополнительные протоколы к ним. – 4-е изд., испр. – М. : Международный комитет Красного Креста. – 2005. – 344 с.
3. Міжнародне публічне право : підруч. / за ред. В.М. Репецького. – 2-ге вид., стер. – К. : Знання, 2012. – 437 с.
4. Батрименко О.В. Особливості сучасних збройно-політичних конфліктів : автореф. дис. ... канд. політ. наук : спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / О.В. Батрименко ; Київ. Нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2006. – 18 с.
5. Безкоровайний С.Я. Види збройних конфліктів та їх правове регулювання / С.Я. Безкоровайний // Юридична наука. – 2014. – № 3. – С. 116–126.
6. Луцишин Г. Особливості сучасних збройних конфліктів в умовах глобалізації / Г. Луцишин // Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку. – 2014. – Вип. 26. – С. 128–133.
7. Мочалов В.В. Большая ложь о малых войнах / В.В. Мочалов. – М., Воениздат, 1960. – 115 с.
8. Воротнюк М.О. Особливості міжнародних конфліктів постбіполярного періоду / М.О. Воротнюк // Стратегічна панорама. – 2009. – № 4. – С. 41–44.
9. Настюк В.Я. Адміністративно-правові режими в Україні : моногр. / В.Я. Настюк, В.В. Белєвцева. – Х. : Право, 2009. – 128 с.
10. Бахрах Д.Н. Административное право / Д.Н. Бахрах. – 2-е изд., изм. и доп. – М. : Норма, 2005. – 800 с.
11. Ласточкин В.В. Административно-правовые режимы и охрана Государственной границы / В. В. Ласточкин. – М., 1999.
12. Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію : Закон України від 21.10.1993 р. № 3543-ХІІ [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3543-12>.
13. Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України : указ Президента України від 13.04.2014 р. № 405 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/17317.html>.
14. Галунько В.В. Адміністративно-правове регулювання антитерористичної діяльності [Електронний ресурс] / В.В. Галунько. – Режим доступу : <http://www.law-property.in.ua/articles/2014-08-23-11-20-55/391-2014-08-23-13-50-38.html>.