



пересування, сприяти досягненню намічених результатів. Вибір конкретного адміністративно-правового засобу, доцільність його застосування в тій чи іншій ситуації визначаються умовами, що склалися, наявністю певних обставин, завданнями і компетенцією органу (посадової особи), який діє в конкретній ситуації, суб'єктивними факторами.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Еропкин М.И., Попов Л.Л. Административно-правовая охрана общественного порядка. – Москва: Лениздат, 1973. – 328 с.
2. Салманова О.Ю. Административно-правові засоби забезпечення міліцією безпеки дорожнього руху : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О.Ю. Салманова. – Х., 2002. – 232 с.
3. Ловиных А.С. Административно-правовая охрана безопасности дорожного движения : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / А.С. Ловиных. – М., 1980. – 168 с.
4. Доненко В.В. Административна відповідальність за правопорушення, пов'язані з керуванням транспортними засобами особами, які перебувають у стані сп'яніння : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В.В. Доненко. – К., 2001. – 223 с.
5. Философский энциклопедический словарь. – М.: ИНФРА М, 1997. – 576 с.
6. Юсупов В.А. Правоприменительная деятельность органов управления. – М.: Юрид. лит., 1979. – 136 с.
7. Комзюк А.Т. Административний примус у правоохоронній діяльності міліції в Україні // дис. ... доктора юрид. наук. – 12.00.07 / А.Т. Комзюк; Національний університет внутрішніх справ. – Харків, 2002. – 408 с.
8. Салманова О.Ю. Административно-правові засоби забезпечення міліцією безпеки дорожнього руху : автореф. дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.Ю. Салманова; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2002. – 19 с.
9. Развадовський В.Й. Державне регулювання транспортної системи України (адміністративно-правові проблеми та

шляхи їх розв'язання) : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / В.Й. Развадовський. – Х., 2004. – 508 с.

10. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. [для юрид. спец. вищ. навч. закл.] : у 2 т. / В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, І.А. Грицяк та ін. ; Нац. акад. наук України ; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького ; редкол. : В.Б. Авер'янов та ін. – К. : Юрид. думка, 2009. – Т. 2 : Особлива частина. – 617 с.

11. Квитчук А.С. Система обеспечения безопасности дорожного движения в России : Историко-правовое исследование : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / А.С. Квитчук. – СПб., 2006. – 360 с.

12. Зырянов С.М. Административный надзор в сфере обеспечения безопасности дорожного движения : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / С.М. Зырянов. – М., 2003. – 181 с.

13. Собакар А.О., Белих Д.В. Адміністративна діяльність Державної автомобільної інспекції МВС України : монографія / Д.В. Белих, А.О. Собакар – К. : «МП Леся», 2015. – 196 с.

14. Гуржій Т.О. Державна політика безпеки дорожнього руху : теоретико-правові та організаційні засади : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / Т.О. Гуржій. – Дніпропетровськ, 2011. – 553 с.

15. Гаркуша А.В. Адміністративно-примусова діяльність підрозділів ДАІ : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / А.В. Гаркуша. – Ірпінь, 2004. – 212 с.

16. Галімішина Г.В. Державний контроль на автомобільному транспорті в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Г.В. Галімішина. – Дніпропетровськ, 2010. – 245 с.

17. Собакар А.О. Державний контроль за безпекою руху транспортних засобів: проблеми теорії і практики: Монографія / А.О. Собакар. – Донецьк : ДЮІ МВС України, ПП «ВД «Кальміус», 2011. – 492 с.

18. Микитюк М.А. Владні повноваження Державної автомобільної інспекції Міністерства внутрішніх справ України: проблеми теорії та практики реалізації у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / М.А. Микитюк. – Львів, 2008. – 214 с.

УДК 342.95

ПРАВОВА ОСНОВА ВВЕДЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМУ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ОПЕРАЦІЇ

Маковська О.В., здобувач
кафедри адміністративного та господарського права
Запорізький національний університет

Стаття присвячена визначенню системи правових норм, що регулюють встановлення адміністративно-правового режиму антитерористичної операції. Автором наводиться класифікація нормативно-правових актів залежно від їх юридичної сили. Розмежовується компетенція та особливості прийняття рішень окремими суб'єктами публічної адміністрації, діяльність яких пов'язується з встановленням адміністративного режиму антитерористичної операції.

Ключові слова: адміністративно-правовий режим, антитерористична операція, закон, компетенція, нормативно-правові акти, правове регулювання.

Статья посвящена определению системы правовых норм, регулирующих установление административно-правового режима антитеррористической операции. Автором приводится классификация нормативно-правовых актов в зависимости от их юридической силы. Разграничивается компетенция и особенности принятия решений отдельными субъектами публичной администрации, деятельность которых связывается с установлением административного режима антитеррористической операции.

Ключевые слова: административно-правовой режим, антитеррористическая операция, закон, компетенция, нормативно-правовые акты, правовое регулирование.

Makovska O.V. THE LEGAL FRAMEWORK THE INTRODUCTION OF ADMINISTRATIVE-LEGAL REGIME OF THE ANTI-TERRORIST OPERATION

The article is devoted to the definition of a system of legal rules governing the establishment of administrative-legal regime of counter-terrorist operation. The author provides a classification of legal acts according to their legal force. Delimit the competence and decision-making features of individual subjects of public administration, the activity of which is associated with the establishment of the administrative regime of anti-terrorist operations.

Key words: *administrative-legal regime, anti-terrorist operation, law, competence, normative legal acts, legal regulation.*

Постановка проблеми. Важливою умовою розвитку та існування людства є забезпечення його безпеки. Доречним сьогодні є аналіз правової матерії, що визначає зміст поняття адміністративно-правовий режим антитерористичної операції. Нормативно-правове регулювання адміністративно-правового режиму антитерористичної операції в багатьох аспектах залежить від досконалості її правової основи. Антитерористична діяльність держави є важливим напрямом у сфері охорони правопорядку та має чітко виражений державно-владний характер, здійснюється в офіційному порядку від імені держави, яка надала право працівникам спецпідрозділів та мобілізаційних груп застосовувати такі заходи адміністративного впливу, які не використовуються органами державної виконавчої влади та правоохоронними органами в інших умовах.

Ступінь розробленості проблеми. Питання нашого наукового інтересу були предметом досліджень таких учених, як С. Алексеев, А. Бутейко, А. Гуцал, В. Картавцев, Н. Коваленко, М. Лошицький, А. Малько, Т. Мінка, І. Розанов та інші. Ф. Васильків, дисертаційна робота якого безпосередньо присвячена проблемам проведення спецоперацій та участі в них правоохоронних органів, обґрунтовує місце режиму району антитерористичної операції в системі надзвичайних спеціальних адміністративно-правових режимів, визначаючи його як адміністративно-правовий режим «у рамках особливого стану, який може перерости в правовий режим надзвичайного стану» [1, с. 85].

Визначення особливостей розуміння сутності адміністративно-правового режиму антитерористичної операції вимагає осмислення меж правового регулювання проведення таких спецоперацій, що стало метою цієї статті.

Виклад основного матеріалу. Метою проведення антитерористичної операції є боротьба та протидія терористичним проявам на певній території або районі. Протидії тероризму присвячена значна кількість міжнародно-правових актів, зокрема Європейська конвенція про боротьбу з тероризмом, 1977 р. [2], Міжнародна конвенція про боротьбу з бомбовим тероризмом, 1997 р. [3], Міжнародна конвенція про боротьбу з фінансуванням тероризму, 1999 р. [4], Конвенція про боротьбу із захватом заручників (1979) [5] та інші міжнародні правові акти та договори. Ратифікованими Україною є зазначені конвенції, а також низка спеціальних міжнародних актів, таких як Конвенція щодо фізичного захисту ядерних матеріалів (1980 р.), Конвенція про боротьбу з незаконними актами, направленіми проти безпеки морського судноплавства

(1988 р.), Конвенція про маркування пластичних вибухових речовин у цілях їх виявлення (1999 р.).

Правове регулювання адміністративно-правового режиму антитерористичної операції здійснюється нормами права, що містяться в нормативних актах – офіційних документах правотворчого характеру органів державної законодавчої та виконавчої влади. Правове регулювання забезпечення прав і свобод людини в умовах дії адміністративно-правового режиму антитерористичної операції здійснюється певною системою законодавства, що може бути класифікована за юридичною силою, предметом правового регулювання.

Серед нормативно-правових актів, що регламентують проведення антитерористичної операції, найвищу юридичну силу мають кодифіковані (Конституція України, Кодекс цивільного захисту України [6]) та звичайні законодавчі акти (закони України «Про боротьбу з тероризмом» [7], «Про правовий режим воєнного стану» [8], «Про основи національної безпеки України» [9], «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» [10], «Про передачу, примусове відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану» [11], «Про військово-цивільні адміністрації» [12] тощо).

Сукупність законодавчих нормативних актів, прийнятих Верховною Радою України, встановлює організаційні процедури забезпечення реалізації адміністративно-правового режиму антитерористичної операції.

Зокрема, Законом України «Про боротьбу з тероризмом» визначається, що тероризмом є суспільно небезпечна 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 із метою досягнення злочинних цілей. Терористична діяльність пов'язана з терористичними актами, які є закінченою формою вираження терористичної діяльності [7].

Поняття терористичної діяльності законодавцем розуміється як «діяльність, яка охоплює планування, організацію, підготовку та реалізацію терористичних актів; підбурювання до вчинення терористичних актів, насильства над фізичними особами або організаціями, знищення матеріальних об'єктів у терористичних цілях; організацію незаконних збройних формувань, злочинних угруповань (злочинних організацій), організованих злочинних груп для вчинення терористичних актів, так само як і участь у таких актах; вербування, озброєння,



підготовку та використання терористів; пропаганду і поширення ідеології тероризму; фінансування та інше сприяння тероризму» [7].

Законодавче визначення поняття «анти-терористична операція» полягає в реалізації владними суб'єктами комплексу скоординованих спеціальних заходів, спрямованих на попередження, запобігання та припинення терористичної діяльності, звільнення заручників, забезпечення безпеки населення, знешкодження терористів, мінімізацію наслідків терористичної діяльності [7].

Запровадження адміністративно-правового режиму антитерористичної операції переслідує мету подолання проявів діяльності терористичних організацій у регіоні, встановлення належного рівня національної безпеки, за якого створюються реальні умови забезпечення безпеки життя та здоров'я населення. Рішення щодо проведення антитерористичної операції приймається залежно від ступеня суспільної небезпеки терористичного акта 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 із Головою Служби безпеки України. Про рішення щодо проведення антитерористичної операції негайно інформується Президент України (ч. 1 ст. 11 Закону України «Про боротьбу з тероризмом») [7].

Нижчий рівень правового регулювання адміністративно-правового режиму антитерористичної операції мають підзаконні нормативно-правові акти, укази та розпорядження Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, а також відомчі нормативні акти (накази Служби безпеки України, Міністерства внутрішніх справ України та інших суб'єктів публічної адміністрації).

Виділяють низку указів Президента України, прийнятих на забезпечення реалізації адміністративно-правового режиму антитерористичної операції: «Про Положення про Антитерористичний центр та його координаційні групи при регіональних органах Служби безпеки України» від 14 квітня 1999 р. № 379/99 [13], «Про деякі питання координації діяльності суб'єктів боротьби з тероризмом» від 25 квітня 2013 р. № 236/2013 [14], «Про утворення військово-цивільних адміністрацій» від 5 березня 2015 р. № 123/2015 [15], «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 26 травня 2015 р.», «Про призначення керівників військово-цивільних адміністрацій» від 26 травня 2015 р. № 286/2015 [16], «Про деякі питання військово-цивільних адміністрацій» від 23 квітня 2015 р. № 237/2015 [17]. Так, Указом Президента України від 23 квітня 2015 р. № 237/2015 встановлюються Перелік посад у військово-цивільних адміністраціях населених пунктів, які підлягають заміщенню військовослужбовцями військових формувань, осіб рядового та начальницького складу правоохоронних органів та Перелік посад, що можуть бути заміщені військовослужбовцями військових формувань, осіб рядового

і начальницького складу правоохоронних органів у районній, обласній військово-цивільній адміністрації [17].

Нормативними актами Кабінету Міністрів України визначаються умови оплати праці військовослужбовців, працівників правоохоронних органів, працівників соціальної сфери обслуговування населення, що працюють на території проведення антитерористичної операції, розмір одноразової грошової допомоги сім'ям загиблих військовослужбовців та спецпризначенців [18–20] тощо.

Система суб'єктів спеціальної компетенції, нормативні акти яких є обов'язковими в зоні проведення антитерористичної операції, складається із Служби національної безпеки України, Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства оборони України, Управління державної охорони України, а також Фіскальної служби України, Міністерства закордонних справ України та інших суб'єктів. Відомча нормотворчість завжди не відрізнялася послідовністю. Неодноразово в літературі наголошувалося на необхідності систематизації діяльності у сфері прийняття підзаконних нормативно-правових актів. Представники негативного ставлення до відомих актів взагалі не вважають їх джерелами права, називаючи «бюрократичним звичаєвим правом», яке не передбачене та не санкціоноване законом [21, с. 217]. Зокрема, значна кількість відомих актів приймається такими суб'єктами, як Генеральна прокуратура України, Міністерство внутрішніх справ України, Служба безпеки України, при цьому накази мають як загальний характер, тобто діють на території всієї держави, так і можуть бути адресними, коли їх дія спрямована на регіон проведення антитерористичної операції. Відзначимо спільний наказ Генеральної прокуратури України, Міністерства внутрішніх справ України та Служби безпеки України від 26 серпня 2014 р. № 872/88/537, що встановлює порядок превентивного затримання в районі проведення антитерористичної операції осіб, причетних до терористичної діяльності, та особливого режиму досудового розслідування в умовах воєнного, надзвичайного стану або в районі проведення антитерористичної операції [22]. Зокрема, визначається, що співробітники органів та підрозділів, які беруть участь у проведенні антитерористичної операції та затримали осіб, причетних до терористичної діяльності, зобов'язані негайно будь-яким доступним способом із зазначенням особи, яка здійснює повідомлення, повідомити про це відповідну чергову частину Головного управління (управління) Служби безпеки України або Головного управління (управління) Міністерства внутрішніх справ України в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі. Керівники цих органів під час отримання такої інформації зобов'язані невідкладно приступити до вирішення питання про превентивне затримання. У разі ухвалення такого рішення матеріали для надання згоди на затримання негайно надсилаються відповідному прокурору на паперових носіях. Одночасно вживаються заходи щодо доставляння до прокурора особи, стосовно якої вирішується-

ся питання про застосування превентивного затримання та вилучення у неї предметів і речей (п. 2.3) [22].

Необхідно відзначити, що в системі суб'єктів, реалізація повноважень яких спрямована на проведення антитерористичної операції, діє Рада національної безпеки та оборони України, рішення якої затверджуються Указами Президента України й тому є обов'язковими для виконання на відповідній території. Зокрема, згідно з Рішенням Ради національної безпеки та оборони України від 25 січня 2015 р., затвердженим Указом Президента України № 85/2015 від 14 лютого 2015 р., встановлюється сукупність надзвичайних заходів проти-дії російській загрозі та проявам тероризму, підтримуваним Російською Федерацією [23].

С. Телешун [24], Ф. Васильків [1, с. 92] серед опосередкованих передумов можливого виникнення й розвитку тероризму в Україні та в подальшому розвитку умов для введення адміністративно-правового режиму надзвичайного стану свого часу виділяли політичну нестабільність у країні. На думку окремих експертів, саме криза «нестійкої» ідеології та державно-правової системи країни, в умовах якої в державі з'являються різні опозиційні групи, зокрема політичні, соціальні, національні та релігійні, які ставлять під сумнів легітимність існуючої влади та всієї системи управління, якщо ці групи дійдуть висновку, що не зможуть домогтися своєї мети законним шляхом, вони можуть використати у своїй політиці тероризм як фактор тиску на інститут влади та громадську свідомість. Фактично політична нестабільність стала головною причиною проведення масштабної антитерористичної операції, оголошеної на території Донецької та Луганської областей України.

К. Жарінов вважає, що тероризм з урахуванням його причин і тенденцій є відповідною реакцією на довготривалі, затяжні рішення, політичні проблеми [25, с. 13].

Висновки. Отже, варто підкреслити, що ефективно проведення антитерористичної операції залежить як від об'єктивних, так і від суб'єктивних чинників. Якщо до об'єктивних можна віднести систему правових норм, що забезпечують ефективність проведення антитерористичної операції, то до суб'єктивних чинників передусім належить якісне здійснення внутрішньої та зовнішньої політики в державі. Тому незалежно від якості об'єктивно існуючих норм права їх оптимальна ефективність реалізації залежить від владних суб'єктів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Васильків Ф. Адміністративно-правовий режим та діяльність органів внутрішніх справ у районі проведення спецоперацій : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Ф. Васильків. – К., 2012. – 232 с.
2. Європейська конвенція про боротьбу з тероризмом від 27 січня 1977 р. № ETSN90 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 14. – Ст. 1055.
3. Міжнародна конвенція про боротьбу з бомбовим тероризмом від 15 грудня 1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_374.
4. Міжнародна конвенція про боротьбу з фінансуванням тероризму від 19 грудня 1999 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_518.

5. Міжнародна конвенція про боротьбу із захопленням заручників від 17 грудня 1979 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MU79301.html.

6. Кодекс цивільного захисту України від 2 жовтня 2012 р. // Відомості Верховної Ради. – 2013. – № 34–35. – Ст. 458.

7. Про боротьбу з тероризмом : Закон України від 20 березня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 25. – Ст. 335.

8. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 р. // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 28. – Ст. 250.

9. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19 червня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.

10. Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію : Закон України від 21 жовтня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 44. – Ст. 416.

11. Про передачу, примусове відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану : Закон України від 17 травня 2012 р. // Відомості Верховної Ради. – 2013. – № 15. – Ст. 99.

12. Про військово-цивільні адміністрації : Закон України від 3 лютого 2015 р. // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 13. – Ст. 87.

13. Про Положення про Антитерористичний центр та його координаційні групи при регіональних органах Служби безпеки України : Указ Президента України від 14 квітня 1999 р. № 379/99 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 7. – Ст. 302.

14. Про деякі питання координації діяльності суб'єктів боротьби з тероризмом : Указ Президента України від 5 березня 2015 р. № 123/2015 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 34. – Ст. 1204.

15. Про утворення військово-цивільних адміністрацій : Указ Президента України від 5 березня 2015 р. № 123/2015 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 19. – Ст. 516.

16. Про Положення про Антитерористичний центр та його координаційні групи при регіональних органах Служби безпеки України : Указ Президента України від 14 квітня 1999 р. № 379/99 // Офіційний вісник України. – 2010 р. – № 7. – Ст. 302.

17. Про деякі питання координації діяльності суб'єктів боротьби з тероризмом : Указ Президента України від 5 березня 2015 р. № 123/2015 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 34. – Ст. 1204.

18. Про упорядкування структури та умов грошового забезпечення військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу та деяких інших осіб : Постанова Кабінету Міністрів України від 7 листопада 2007 р. № 1294 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 86. – Ст. 3148.

19. Про затвердження Порядку та умов виплати одноразової грошової допомоги у разі загибелі (смерті), травми або поранення, захворювання чи інвалідності осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 липня 2007 р. № 908 // Урядовий кур'єр. – 2007. – 1 серпня.

20. Про особливості оплати праці працівників, які беруть участь у забезпеченні проведення антитерористичної операції : Постанова Кабінету Міністрів України від 22 липня 2015 р. № 522 // Урядовий кур'єр. – 2015. – 29 липня.

21. Сурилов А. Теория государства и права : [учеб. пособие] / А. Сурилов. – К. ; О. : Вища школа, 1989. – 439 с.

22. Про затвердження Інструкції про порядок превентивного затримання у районі проведення антитерористичної операції осіб, причетних до терористичної діяльності, та особливого режиму досудового розслідування в умовах воєнного, надзвичайного стану або у районі проведення антитерористичної операції : Наказ Генеральної прокуратури України, Міністерства внутрішніх справ України та Служби безпеки України від 26 серпня 2014 р. № 872/88/537 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 67. – Ст. 1886.

23. Про надзвичайні заходи протидії російській загрозі та проявам тероризму, підтримуваним Російською Федерацією : Указ Президента України від 14 лютого 2015 р. № 85/2015 // Офіційний вісник Президента України. – 2015. – № 5. – Ст. 297.

24. Телешун С. Політико-правові передумови боротьби з тероризмом в Україні / С. Телешун // Право України. – 2001. – № 12.

25. Жаринов К. Тероризм и террористы / К. Жаринов. – Минск : Харвест, 1999. – 606 с.