

УДК 371.51

## АНТИТЕРОРИСТИЧНА ОПЕРАЦІЯ ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Салманова О.Ю., к. ю. н.,  
доцент, начальник кафедри адміністративного права та процесу  
Харківський національний університет внутрішніх справ

У статті висвітлюється питання впливу норм адміністративного права на такий вид суспільних відносин, що проявляється під час організації та проведення антитерористичної операції. Проведено аналіз забезпечення нормами адміністративного права прав та обов'язків учасників антитерористичної операції, розкрито складові поняття антитерористична операція. Визначено поняття об'єкта адміністративно-правового регулювання, доведено приналежність організації проведення антитерористичної операції до категорії об'єкта адміністративного права. Також розглянуто проблеми забезпечення вимог правового режиму району проведення антитерористичної операції, правового режиму спецоперацій. Надано порівняльний аналіз категорії антитерористична операція та категорій: військовий стан, надзвичайний стан, а також поняття збройного конфлікту. Досліджено можливості застосування режимно-інструментарію адміністративного права при організації та проведенні антитерористичної операції.

**Ключові слова:** антитерористична операція, регулювання, війна, збройний конфлікт, адміністративний режим, примус.

В статье исследован вопрос влияния норм административного права на такой вид общественных отношений, который проявляется во время организации и проведения антитеррористической операции. Проведен анализ обеспечения нормами административного права прав и обязанностей участников антитеррористической операции, раскрыты составляющие понятия антитеррористической операции. Определено понятие объекта административно-правового регулирования, доказано принадлежность организации проведения антитеррористической операции в категории объекта административного права. Также рассмотрены проблемы обеспечения требований правового режима района проведения антитеррористической операции, правового режима спецопераций. Представлен сравнительный анализ категории антитеррористической операции и категорий: военное положение, чрезвычайное положение, а также понятие вооруженного конфликта. Исследованы возможности применения режимного инструментария административного права при организации и проведении антитеррористической операции.

**Ключевые слова:** антитеррористическая операция, регулирование, война, вооруженный конфликт, административный режим, принуждение.

### Salmanova O.Yu. THE ANTI-TERRORIST OPERATION AS OBJECT OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION

The article highlights impact of administrative law on this kind of social relations that are manifested during organization and conduct of anti-terrorist operation. Defines the features of administrative law as a branch, in which function is administrative and legal regimes that may be special or normal mode operation in connection with property and non-property rights. There is analytic investigation of provision of administrative law rights and duties of participants of anti-terrorist operation, are disclosed concept of anti-terrorist operation. Define the concept of administrative and legal regulation, founded identity of organization conducting anti-terrorist operation to category of object of administrative law.

**Key words:** anti-terrorist operation, regulation, state of war, armed conflict, administrative regime, coercion.

**Постановка проблеми.** За всю історію України тероризм ніколи не привертав до себе стільки уваги як сьогодні, коли вже другий рік в країні проводиться антитерористична операція (рішення про її проведення прийнято Радою національної безпеки і оборони України та введено на підставі Указу Президента України від 14 квітня 2014 року № 405 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 року «Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози та збереження територіальної цілісності України» [1]. Хоча світу тероризм відомий здавна, на що вказують терологи, так, У. Лакер зазначав, що тероризм такий само давній, як історія людства [2].

На рівні міжнародних нормативно-правових актів підкреслено небезпеку тероризму та міжнародного тероризму зокрема, а також необхідність вжиття невідкладних за-

ходів для ліквідації тероризму (Декларація про заходи ліквідації міжнародного тероризму, затверджена резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 09.12.1994р.; Резолюція 59/195, прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 20.12.2004 р. «Права людини і тероризм» та ін.) [3, с. 52].

Важливо наголосити на тому, що теоретико-правові дослідження антитерористичної діяльності в більшій мірі є предметом кримінального, кримінально-процесуального права. Адміністративно-правове регулювання антитерористичної діяльності було менш зазначено предметом досліджень.

Однак, якщо правильно визначитись з поняттям адміністративно-правового регулювання, то стає очевидно провідна роль науки адміністративного права у створенні теоретико-методологічних засад боротьби з тероризмом.



**Ступінь розробленості проблеми.** Багато аспектів антитерористичної діяльності розкрито у наукових працях таких фахівців в галузі права, як В.Ф. Антипенко, Є.П. Вакуленко, В.П. Ємельянов, Ю.А. Іванов, О.Ю. Конов, В.В. Крутов, В.А. Ліпкан, Л.В. Новікова, О.В. Плетньов, М.В. Смикін, однак при цьому окремо питання антитерористичної операції як предмету адміністративно-правового регулювання не досліджено на належному рівні.

**Об'єкт дослідження** ми визначаємо як певне коло суспільних відносин (природу яких ми будемо досліджувати), що виникають під час проведення антитерористичної діяльності. Дослідивши таке широке коло суспільних відносин буде логічним перехід до безпосереднього предмета роботи – антитерористичної операції як об'єкта адміністративно-правового регулювання.

**Виклад основного матеріалу.** Норми адміністративного права втілюються в життя та починають діяти за наявності відповідного виду правовідносин, актів застосування права і, відповідно, засобів правового регулювання. Правовідносини виникають на підставі юридичних фактів. Правовідносини по боротьбі з тероризмом мають в своїй основі тероризм, як 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 [4].

Нагадаємо, що галуззю права в теорії права розуміється центральна ланка в системі права, яка являє собою велику упорядковану сукупність правових норм, що регулюють визначену, якісно однорідну сферу суспільних відносин специфічним методом правового регулювання. Така концепція ґрунтується на двох теоретичних засадах, які визначають такі основи виокремлення права на галузі – предмет і метод правового регулювання [5, с. 363–364; 6, с. 389; 7, с. 126].

Вважаємо за доцільне для досягнення поставленої мети розкрити поняття антитерористичної операції, визначитись з категорією адміністративно-правового регулювання та у поєднанні вказаних категорій охарактеризувати особливості такого специфічного об'єкта правового регулювання.

Згідно профільного закону «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;

З точки зору міжнародного права такі довготривалі антитерористичні операції, гадаємо, правильніше буде називати збройним конфліктом.

Правову основу боротьби з тероризмом становлять Конституція України, Кримінальний кодекс України, Закон України «Про бо-

ротьбу з тероризмом», інші закони України, Європейська конвенція про боротьбу з тероризмом, 1977 р., Міжнародна конвенція про боротьбу з бомбовим тероризмом, 1997 р., Міжнародна конвенція про боротьбу з фінансуванням тероризму, 1999 р.

Що таке адміністративно-правове регулювання? Для відповіді на питання слід вказати на зміст більш загального поняття – правового регулювання – це здійснюваний всією системою юридичних засобів державно-владний вплив на суспільні відносини з метою їх впорядкування, закріплення, охорони та розвитку [8, с. 54].

Під правовим регулюванням (від лат. *regulare* – «спрямування, впорядкування») розуміють один з основних засобів владного впливу на суспільні відносини з метою впорядкування їх в інтересах людини, суспільства і держави [9, с. 40].

Система правового регулювання складається зі стадій: 1) підзаконної адміністративної правотворчості – видання суб'єктами публічної адміністрації підзаконних адміністративно-правових норм щодо їх загального впливу на суспільні відносини; 2) реалізації адміністративно-правових норм, коли вони втілюються в життя, забезпечуються суб'єктивні публічні права та юридичні обов'язки суб'єктів адміністративного права; 3) правоохоронної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, що включає засоби адміністративного впливу до порушників прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб [10, с. 323].

Об'єктом адміністративно-правового регулювання антитерористичної операції є суспільні відносини, спрямовані на запобігання та подолання системних негативних явищ у тих сферах, де виникає наявна реальна загроза життю і безпеці громадян, інтересам суспільства або держави у разі, якщо усунення цієї загрози іншими способами є неможливим.

Предметом адміністративно-правового регулювання антитерористичної операції є встановлена в законодавчому порядку сукупність правил діяльності публічної адміністрації та поведінки громадян і невіддільних юридичних осіб з метою недопущення, усунення чи мінімізації наявної реальної загрози життю і безпеці громадян, інтересам суспільства або держави у разі.

Адміністративно-правове регулювання антитерористичної операції здійснюється з використанням широкого комплексу правових норм різних галузей матеріального та процесуального права, зокрема кримінального, кримінально-процесуального, цивільно-процесуального, адміністративного.

В зоні проведення антитерористичної операції, і, особливо, довготривалої антитерористичної операції може бути запроваджений спеціальний адміністративний режим, сутність якого полягає в тому, що для суб'єктів права створюються система обов'язків і заборон, відповідно до яких вони обмежуються діяти на власний розсуд. Тим самим, усі суб'єкти права, що перебувають у зоні дії режиму антитерористичної операції, потрапляють до звуженого правового «коридору»,

в якому їх діяння вважаються правомірними, вихід же за його межі є порушенням режиму антитерористичної операції призводить до застосування до них заходів адміністративного примусу та юридичної відповідальності.

Змістом застосування адміністративно-правового регулювання антитерористичної операції є:

1) встановлення виду, часу та території, на яку розповсюджується адміністративно-правовий режим антитерористичної операції;

2) визначення (створення) суб'єктів публічної адміністрації, які будуть забезпечувати режимні заходи антитерористичної операції;

3) конкретизація та доведення до суб'єктів, які перебувають у зоні дії режиму антитерористичної операції, їх обов'язків і заборон;

4) забезпечення публічною адміністрацією реалізації режимних правил антитерористичної операції з метою захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, національної безпеки країни;

5) застосування до порушників адміністративно-правового режиму антитерористичної операції заходів адміністративного примусу, притягнення їх до адміністративної відповідальності чи створення умов для такого притягнення.

Отже, адміністративно-правове регулювання антитерористичної операції проявляється в 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 антитерористичної операції та забезпечуються заходами адміністративного примусу.

Які суспільні відносини будуть регулюватись під час проведення антитерористичної операції? Такі відносини, що охоплюються поняттям терористичної діяльності і протидії тероризму. Терористична діяльність включає:

– 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 [4].

Протидія тероризму або боротьба з ним здійснюється через запобігання, виявлення, припинення, мінімізацію наслідків терористичної діяльності. В разі, коли запобігання тероризму не здійснено органами державної влади, постає питання про проведення антитерористичної операції як реакції держави на прояви тероризму.

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 із Головою Служби безпеки України. Про рішення щодо проведення антитерористичної операції негайно інформується Президент України.

Законом України «Про боротьбу з тероризмом» визначено підстави, за яких Антитерористичним центром при Службі безпеки України проводиться антитерористична операція та вводиться спеціальний адміністративно-правовий режим:

1) терористичний акт загрожує загибеллю багатьох людей чи іншими серйозними наслідками, або якщо його вчинено одночасно на території кількох областей, районів чи міст;

2) ситуація, пов'язана із вчиненням або загрозою вчинення терористичного акту, є невизначеною щодо причин та обставин її виникнення і подальшого розвитку;

3) вчинення терористичного акту зачіпає міжнародні інтереси України та її відносини з іноземними державами;

4) реагування на вчинення дій з ознаками терористичного акту належить до компетенції різних правоохоронних та інших органів виконавчої влади;

5) очевидно є неможливість відвернення або припинення терористичного акту силами правоохоронних та місцевих органів виконавчої влади окремого регіону [4].

В інших випадках антитерористична операція проводиться за погодженням із керівником Антитерористичного центру при Службі безпеки України самостійно координаційною групою відповідного регіонального органу Служби безпеки України або органом виконавчої влади відповідно до їх компетенції [11, с. 193].

Структура адміністративно-правового регулювання передусім характеризується засобами та типами правового регулювання. Засоби адміністративно-правового регулювання – це специфічні прийоми регулювання суспільних відносин, які визначаються характером припису, зафіксованого в адміністративно-правовій нормі, та способами впливу на поведінку осіб. Класично виділено три основні засоби адміністративно-правового регулювання: надання учаснику суб'єктивних прав уповноваження чи дозволу; зобов'язання (розпорядження); заборона. В адміністративному праві є і спеціальні заходи адміністративно-правового регулювання – застосування заходів адміністративного примусу [12, с. 55-56].

Основним нормативно-правовим актом, на підставі якого здійснюється адміністративно-правове регулювання антитерористичної діяльності, є Закон України «Про боротьбу з тероризмом».



Вказаним масивом нормативних актів, що містять норми адміністративного права, визначається коло суспільних відносин, що охоплюється поняттям антитерористична операція, суб'єктний склад таких правовідносин, компетенція, в цілому, адміністративно-правовий статус органів, що здійснюють проти-дію тероризму (включно з питаннями відповідальності).

Ми підтримуємо позицію В.В. Галуцька та В.І. Олефіра про те, що механізм адміністративно-правового регулювання – це засоби функціонування єдиної системи адміністративно-правового регулювання з метою забезпечення прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, функціонування громадянського суспільства і держави. Система елементів адміністративно-правового регулювання (стадій правозастосування та правоохоронної діяльності) складається з норм адміністративного права, їх зовнішнього вираження – джерел адміністративного права; принципів адміністративного права; тлумачення норм адміністративного права; адміністративно-правових відносин; адміністративно-правового статусу суб'єктів адміністративного права; індивідуальних актів суб'єктів публічної адміністрації; форм діяльності суб'єктів адміністративного права; методів адміністративного права; адміністративно-правових режимів; адміністративних процедур; ефективності адміністративно-правового регулювання [13, с. 323-324].

Вагомим є визначення меж повноважень суб'єктів, що задіяні у проведенні антитерористичної операції.

Класичним напрямком діяльності публічної адміністрації в будь-якій сфері є публічне заохочення працівників. Ці питання в більшості випадків належать до предмета адміністративного права (наприклад, щодо нагородження громадян України державними нагородами та відзнаками).

Таким чином, адміністративно-правове регулювання антитерористичної операції окреслюється напрямками: 1) адміністративних процедур щодо створення, реорганізації та ліквідації підрозділів по боротьбі з тероризмом, у тому числі саме нормами адміністративного права визначається і порядок створення, компетенція добровольчих воєнізованих підрозділів (добровольчих батальйонів); 2) визначення адміністративно-правового статусу підрозділів, що задіяні в антитерористичній операції; 3) кадровою роботою в органах Служби безпеки України, Міністерства оборони України, Міністерства внутрішніх справ та ін. (регулювання питань призову на військову службу, можливості проведення мобілізації, ротації та звільнення); 4) встановлення меж повноважень суб'єктів, що проводять антитерористичну операцію (вони є більшими, ніж у мирний час); 5) доступу до публічної інформації та взаємодії із засобами масової інформації; 6) забезпечення здійснення матеріально-технічних операцій у системі Збройних

сил та інших озброєних підрозділах; 7) адміністративної відповідальності у зоні проведення спецоперацій.

**Висновки.** Отже, адміністративно-правове регулювання антитерористичної операції є складним комплексним інститутом адміністративного права з вертикальними і горизонтальними зв'язками, що поєднує: систему адміністративно-правового регулювання (правотворчість, правозастосування, правоохоронну діяльність), має свою структуру (засоби і типи правового регулювання), механізм адміністративно-правового регулювання (джерела, принципи, тлумачення норм адміністративного права, адміністративно-правові відносини, статус суб'єктів адміністративного права, індивідуальні адміністративні акти, методи, режими, процедури, ефективність адміністративно-правового регулювання) та напрями адміністративно-правового регулювання проведення антитерористичної операції.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 року «Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози та збереження територіальної цілісності України»: Указ Президента України від 14 квітня 2014 року № 405 // Офіційний вісник Президента України. – 2014. – № 14. – Ст. 745.
2. Laqueur W. World of terror – [Електронний ресурс] / Walter Laqueur // National geographic magazine. – 2004, Nov. – Режим доступу: <http://ngm.nationalgeographic.com/ngm/0411/feature4/fulltext.html>.
3. Буткевич С.А. Актуальні питання боротьби з тероризмом / С.А. Буткевич // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2009. – № 21. – С. 51-60.
4. Про боротьбу з тероризмом: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 25. – Ст. 335.
5. Скакун О.Ф. Теорія держави і права (енциклопедический курс) : учебник / О.Ф. Скакун. – Х. : Еспада, 2005. – 840 с.
6. Теорія держави і права : академ. курс : підручник / за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 686 с.
7. Теорія держави і права в вопросах и ответах: учеб.-метод. пособие / Ю.Н. Оборотов, А.Ф. Крыжановский, Н.Н. Крестовская, Л.Г. Матвеева. – 2-е изд. – Х. : ООО «Одиссей», 2005. – 544 с.
8. Мельник О.М. Правове регулювання та шляхи підвищення його ефективності : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.01 / О.М. Мельник. – К., 2004. – 208 с.
9. Юридична енциклопедія : [в 6 т.] / ред. Ю.С. Шемшученко. – К. : Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 1998. – Т. 5 : П–С. – 742 с.
10. Адміністративне право України : у 2-х тт. : підручник, т. 1 : Загальне адміністративне право. Академічний курс / В.В. Галуцько, В.І. Олефір, Ю.В. Гридасов, А.А. Іванишук, С.О. Короед. – Херсон : ХМД, 2013. – 396 с.
11. Погребняк О.І. Спеціальний режим у районі проведення антитерористичної операції // Ринкова економіка: сучасна теорія і практика управління. Наукові праці економіко-правового факультету. Одеський національний університет ім. І.І. Мечникова. – Том 10. – Випуск 14. – частина 1. – с. 193.
12. Теорія держави і права : [навч. посіб.] / [Пихтін М.П., Галуцько В.В., Новіков М.М., Новікова М.М., Онішук О.О.]; за заг. ред. В.В. Галуцька. – Херсон : ХІОІ ХНУВС, 2011. – 296 с.
13. Адміністративне право України : у 2-х тт. : підручник, т. 1 : Загальне адміністративне право. Академічний курс / В.В. Галуцько, В.І. Олефір, Ю.В. Гридасов, А.А. Іванишук, С.О. Короед. – Херсон : ХМД, 2013. – 396 с.