

УДК 342.95

В. В. Маліков*кандидат юридичних наук, здобувач
Харківського національного університету внутрішніх справ*

ЗМІСТ ТА ПІДСТАВИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМУ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ОПЕРАЦІЇ

Постановка проблеми. Тероризм і терористична небезпека на сучасному етапі розвитку суспільства є глобальною проблемою. За останні п'ять років від злочинів терористичного характеру в нашій країні за найскромнішими підрахунками, постраждали десятки тисяч людей. Тероризм це складне і багатогранне соціальне явище, яке потребує науково обґрунтованому впливу на нього та використання адекватних правових, організаційних та інших засобів. Окремим аспектом цієї проблеми можна виділити порядок запровадження адміністративно-правового режиму антитерористичної операції, зокрема його зміст та підстави. Особливої актуальності набуває дослідження даної тематики після прийняття Закону України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» від 18 січня 2018 року № 2268-VIII та Закону України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року № 2469-VII [1; 2].

Ступінь розробленості проблеми. Проблематика визначення змісту та підстав запровадження адміністративно-правового режиму антитерористичної операції не є цілком новою для вітчизняної правової теорії. Багато аспектів антитерористичної діяльності розкрито у наукових працях таких фахівців як, В.Ф. Антипенко, О.М. Бандурка, О.І. Безпалова, С.М. Гусаров, О.В. Джафарова, О.Ю. Дрозд, В.П. Ємельянов, Є.В. Зогуля, К.Б. Левченко, Л.В. Ліпкан, В.В. Крутов, М.В. Лошицький, О.М. Музичук, В.А. Омельчук, О.Ю. Салманова, О.Ю. Синявська, М.В. Смикін, В.В. Сокуренок, В.А. Трофімцов та інші.

Об'єкт дослідження визначається як певне коло суспільних відносин, що виникають під час запровадження адміністративно-правового режиму антитерористичної операції. Предметом дослідження є адміністративно-правовий режим антитерористичної операції як об'єкт адміністративно-правового регулювання.

Виклад основного матеріалу. Тероризм – це складне та багатовимірне явище реальної дійсності, тому він розглядається у сучасній правовій науці у двох аспектах: 1) як негативне соціальне явище, що являє собою складну соціальну систему, детерміновану взаємодією негативних факторів зовнішнього середовища й відповідних особливостей особистості терориста; 2) як правову

оцінку й відображення цього явища в чинному законодавстві, що особливо важливо з метою досягнення відповідності змісту правових дефініцій тим властивостям і ознакам, іманентно властивим реальним явищам, і вдосконалення заснованої на принципі законності практики протидії тероризму [3, с. 9-10].

Загалом, під тероризмом розуміють вчинення або погрозу вчинення насильницьких дій чи заподіяння іншої шкоди, спрямовані на залякування населення з метою спонукання органів державної влади, міжнародних організацій, фізичних чи юридичних осіб до прийняття певних рішень.

На думку В.А. Ліпкана, однією з найважливіших рис способу вчинення актів тероризму є публічний характер вчинюваних дій. Тероризм є специфічним злочином, де розголос відіграє дуже важливу і суттєву роль, іншими словами цю думку можна виразити таким чином: увага соціуму, яка актуалізується за рахунок публічності вчинюваних актів тероризму, є тим середовищем, де існує тероризм. Без розголосу тероризм не може існувати, бо розголос і є одним з каталізаторів тероризму [4, с. 149].

До основних правових форм протидії тероризму можна віднести запровадження адміністративно-правового режиму антитерористичної операції.

Аналіз змісту адміністративно-правового режиму антитерористичної операції потрібно розпочати з розгляду теоретичних положень режимного регулювання процесу державного управління.

В.О. Голуб зазначає, що саме адміністративно-правові режими є тим реальним правовим інструментарієм, який у взаємодії з іншими правовими явищами забезпечує ефективне публічне адміністрування всіма сегментами суспільних відносин, що породжує великий теоретичний та практичний інтерес до їхнього дослідження. Визначальна роль держави у процесі режимного регулювання суспільних відносин в умовах воєнної загрози обумовила виокремлення системи надзвичайних адміністративно-правових режимів, у якій чільне місце посідає режим воєнного стану, регулятивні властивості якого дозволяють об'єднати та опосередкувати використання правових засобів, направлених на ефективну організацію діяльності органів публічної адміністрації у незвичайних (надзвичайних) умовах збройного конфлікту та воєнних загроз [5, с. 6-7].

Н.І. Матузов та А.В. Малько зазначають, що поняття «правовий режим» слід пояснювати як особливий порядок правового регулювання, що виражений у певному поєднанні юридичних засобів і який створює бажаний соціальний стан і конкретну ступінь сприятливості чи несприятливості для задоволення суб'єктів права [6, с. 29].

Інститут правових режимів широко використовується в юридичній теорії і практиці. Його існування і розвиток пов'язано з регламентацією ряду важливих проблем, що належать до сфери внутрішньодержавної, а також міжнародної безпеки.

Правовий режим вирізняє особлива важливість суспільних відносин, які він регулює. Основною його метою є збереження стійкості держави. Правовий режим покликаний забезпечити досягнення бажаного соціального ефекту (стану), вказуючи на шлях та спосіб досягнення відповідного результату. Правовий режим поєднує в єдину конструкцію певний комплекс правових засобів. Він забезпечує правове регулювання певної групи суспільних відносин, сприяє ефективному використанню конкретних об'єктів.

Розглядаючи структуру правового режиму можна виділити наступні елементи:

- носій режиму (організації, соціальні процеси, природно-техногенні процеси, територія, правові інститути, предмети матеріального світу);
- правові засоби (нормативні приписи, акти реалізації прав і обов'язків, заходи заохочення і примусу);
- правові статуси суб'єктів (фізичні та юридичні особи);
- режимні правила.

В юридичній науці класифікація правових режимів досить різноманітна. Говорячи про правовий режим, як про співвідношення способів правового регулювання конкретного кола суспільних відносин, класифікація здійснюється за такими групами: загальні, приватні, спеціальні.

Загальний правовий режим – це певний порядок правового регулювання, комплекс юридичних і організаційних засобів, які застосовуються в звичайному (нормальному) правовому полі діяльності суб'єктів.

Приватний правовий режим є похідним від загального і являє собою додаткові юридичні та організаційні засоби при порушенні умов існування нормального правового поля діяльності, або його стабілізації при зміні обстановки.

Наприклад, діяльність органів Національної поліції в звичайних умовах буде здійснюватися в рамках загального правового режиму, а при виникненні загрози або настанні такої (терористичний акт), та ж діяльність буде вже здійснюватися в рамках спеціального режиму (антитерористична операція).

Будь-яке правове регулювання має певний набір індивідуальних ознак, які його ідентифікують серед інших регуляторів відносин. До цих ознак можна віднести предмет і метод правового регулювання, його принципи, а так само систему суб'єктів та джерел.

Виходячи з цього, в інституті правових режимів найбільш важливою або базовою буде його класифікація по галузях права. Важливість полягає, перш за все, в тому, що будь-який правовий режим галузі несе в собі весь набір правових принципів, юридичних засобів і систему правових джерел, що і галузь права регулятором якої він і є.

До галузевих правових режимів можна віднести: адміністративно-правовий, цивільно-правовий, фінансово-правовий, муніципально-правовий та інші. У даному дослідженні ми будемо розглядати адміністративно-правовий режим.

Адміністративно-правовий режим здійснює прямий імперативний вплив тільки на правову сферу. У сфері, яка регламентована іншими соціальними нормами, адміністративно-правовий режим здійснює вплив іншого характеру, сенс якого найбільш точно передає термін «вплив» тобто вплив на будь-яку соціальну групу в бажаному напрямку. Адміністративно-правовий режим як інститут, поява якого обумовлена таким феноменом, як державне управління, представлений у всіх гілках державної влади, оскільки їм притаманна управлінська складова внутрішньо-організаційного характеру.

Адміністративно-правовий режим супроводжує діяльність органів і посадових осіб виконавчої влади, при їх взаємодії з громадянами та організаціями, а так само між собою при реалізації ними своїх посадових обов'язків, регулювання різних соціальних процесів. Це режим, який може бути визначений, як загальний режим діяльності державної адміністрації.

Що стосується адміністративно-правового режиму антитерористичної операції, то він передбачає і допускає додаткове регулювання відносин, що виникають в режимних умовах, нормами інших галузей права. Адміністративно-правовий режим антитерористичної операції запроваджується для припинення терористичного акту, знешкодження терористів, забезпечення безпеки фізичних осіб, організацій та установ, а також мінімізації наслідків терористичного акту, якщо вирішення цих завдань іншими способами та методами неможливо.

Загалом, антитерористична операція – це реакція держави на терористичну акцію, комплекс правомірних дій уповноважених на те органів виконавчої влади та посадових осіб щодо припинення злочинної діяльності. Антитерористична операція проводиться для припинення терористичних акцій, якщо їх припинення іншими силами або способами неможливо.

Формулювання умови проведення антитерористичної операції визначає її застосування, як крайній захід протидії тероризму, якщо інші засоби і способи не приносять відчутного результату або його немає взагалі. З іншого боку досвід показує, що в більшості випадків антитерористична операція є єдиним засобом ефективного протистояння держави тероризму.

Закріплення таких умов, на наш погляд, цілком обґрунтоване – проведення антитерористичної операції навіть в межах одного населеного пункту призводить до задіяння значних сил і засобів, активної співпраці та взаємодії всіх правоохоронних органів і служб.

Будь-яка терористична акція проходить кілька етапів: планування, розробка, фінансування, організація, підготовка та проведення. Всі етапи розподілені суворо за ролями людям, які часом не знають один одного, а в деяких випадках не знають і кінцевих цілей етапів, і відповідають за відпрацювання тільки свого конкретного завдання. Етапи терористичної акції в більшості випадків рознесені ще й територіально. Це дозволяє залучити оперативну-розшукову діяльність правоохоронних органів, так само виключає випадкове спілкування виконавців конкретних етапів між собою.

Внаслідок цього, прорахунок зони антитерористичної операції в меншу сторону залишає безкарним терористів, від ідейних натхненників і організаторів до безпосередніх виконавців і тягне подальшу загрозу національній безпеці. Залишившись на волі та уникнувши затримання або знищення, терористи отримують безцінний досвід для проведення більш масштабних терористичних акцій, а головне безмежну віру в свою безкарність. З іншого боку, необґрунтоване збільшення зони призводить б до безпідставного обмеження прав і збільшення обов'язків цивільного населення, що знаходиться в зоні антитерористичної операції, і максимізації шкоди, тільки вже не від терористів, а з боку посадових осіб правоохоронних органів.

Адміністративно-правовий режим антитерористичної операції передбачає введення спеціальних заходів і обмежень (режимних правил), які безпосередньо зачіпають права і свободи людини та громадянина. Тому дуже важливо наявність конституційних передумов запровадження такого режиму. Адміністративно-правові обмеження є одними з основних складових всього комплексу юридично-правових засобів у сфері адміністративно-правового режиму антитерористичної операції.

Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» визначає статус території України, тимчасово окупованої внаслідок збройної агресії Російської Федерації, встановлює особливий правовий режим на цій території, визначає особливості діяльності в умовах цього ре-

жиму, додержання та захисту прав фізичних та юридичних осіб. Стаття 4 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» визначає, що на тимчасово окупованій території на строк дії Закону поширюється особливий правовий режим перетину меж тимчасово окупованої території, вчинення правочинів, проведення виборів та референдумів, реалізації інших прав і свобод людини і громадянина. Правовий режим тимчасово окупованої території передбачає особливий порядок забезпечення прав і свобод громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території. Правовий режим тимчасово окупованої території може бути визначено, змінено чи скасовано виключно законами України [7].

Окремо встановлюється три режими перебування в зоні безпеки на території Донецької та Луганської областей для цивільних осіб: «зелений» – перебування та переміщення осіб не обмежено, за винятком районів забороненого та обмеженого доступу; «жовтий» – перебування та переміщення осіб в зоні безпеки здійснюється за наявності документів, що посвідчують особу, крім того, проводиться особистий огляд громадян, огляд їхніх речей, транспортних засобів та речей, які вони перевозять; «червоний» – перебування осіб тимчасово обмежено (заборонено) [8].

Відповідно до ст.12 закону України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях Донецької та Луганської областях», військовослужбовці та працівники правоохоронних органів мають право (спеціальні повноваження):

- застосовувати в разі крайньої необхідності зброю і спеціальні засоби до осіб, які вчинили або вчиняють правопорушення чи інші дії, що перешкоджають виконанню законних вимог осіб, залучених до виконання заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі та стримування збройної агресії Російської Федерації в Донецькій та Луганській областях, або дії, пов'язані з несанкціонованою спробою проникнення в район здійснення зазначених заходів;

- затримувати і доставляти осіб до органів Національної поліції України;

- перевіряти у громадян і посадових осіб документи, що посвідчують особу, а в разі відсутності документів – затримувати їх для встановлення особи;

- здійснювати особистий огляд громадян, їхніх речей, транспортних засобів та речей, які вони перевозять;

- тимчасово обмежувати або забороняти рух транспортних засобів і пішоходів на вулицях та дорогах, не допускати транспортних засобів, громадян на окремі ділянки місцевості та об'єкти,

виводити громадян з окремих ділянок місцевості та об'єктів, відбуксировувати транспортні засоби;

– заходити (проникати) в житлові та інші приміщення, на земельні ділянки, що належать громадянам, на територію та в приміщення підприємств, установ і організацій, перевіряти транспортні засоби;

– використовувати із службовою метою засоби зв'язку і транспортні засоби, в тому числі спеціальні, що належать громадянам (за їхньою згодою), підприємствам, установам та організаціям, крім транспортних засобів дипломатичних, консульських та інших представництв іноземних держав та міжнародних організацій [1].

Також визначено особливий порядок та надання спеціальних повноважень на території Луганської та Донецької областей. Він настає за таких умов:

– загроза застосування засобів ураження, в тому числі ракетних військ та артилерії, реактивних систем залпового вогню та авіації;

– загроза здійснення терористичних актів і диверсій;

– рух військових колон; проведення заходів щодо пошуку та знищення диверсійно-розвідувальних сил противника;

– проведення заходів розмінування місцевості та об'єктів;

– проведення заходів бойової та оперативної підготовки; проведення заходів оперативно-розшукової роботи;

– виникнення надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру;

– перевірка готовності сил і засобів об'єднаних сил до виконання завдань за призначенням;

– забезпечення безпеки переміщення та перебування вищого військово-політичного керівництва держави, представників держав-партнерів [8].

Висновки. Таким чином, можна сказати, що здійснення державного управління у даний час неможливо без встановлення адміністративно-правових режимів в тих чи інших сферах соціального життя. Адміністративно-правові режими можуть встановлюватися в зв'язку з обставинами як позитивного, так і негативного характеру. При цьому адміністративно-правові режими стають необхідним елементом державно-управлінської організації і ефективним інструментом державного управління. Адміністративно-правовий режим передбачає і допускає додаткове регулювання відносин, що виникають в режимних умовах, нормами інших галузей права.

Адміністративно-правовий режим антитерористичної операції передбачає введення спеціальних заходів та обмежень (режимних правил), які безпосередньо торкаються прав та свобод людини і громадянина. Тому дуже важливо законодавчо закріпити конституційні умови та підстави оформ-

лення адміністративно-правового режиму антитерористичної операції.

Література

1. Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях : Закон України від 18 січня 2018 року № 2268-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2018. № 10. Ст. 54.

2. Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469-VII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>.

3. Тероризм: визначення і сутність: монографія / А. В. Коростиліно, Б. Д. Леонов, І. М. Рижов та ін.; за заг. ред. В. В. Крутова, І. І. Мусієнка, В. П. Ємельянова. К.: Нац. акад. СБУ, 2015. 192 с.

4. Ліпкан В. А. Тероризм і національна безпека України: монографія / В. А. Ліпкан. К.: Знання, 2000. 184 с.

5. Голуб В.О. Становлення та розвиток інституту адміністративно-правового режиму воєнного стану : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2017. 248 с.

6. Теория государства и права. Курс лекций. Под ред. Матузова Н.И., Малько А.В. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2001. 776 с.

7. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України : Закон України від 15 квітня 2014 р. № 1207-VII // Відомості Верховної Ради України. 2014. № 26. Ст. 892.

8. Про Особливий порядок, що буде діяти з оголошенням початку проведення операції Об'єднаних сил на території Донецької та Луганської областей: Міністерство оборони України : [сайт]. URL: <http://www.mil.gov.ua/news/2018/04/28/osoblivij-poryadok-shho-bude-diyati-z-ogoloshennyam-pochatku-provedennya-operaczii-obednanih-sil-na-teritorii-doneczkoi-ta-luganskoj-oblastej>.

Анотація

Маліков В. В. Зміст та підстави запровадження адміністративно-правового режиму антитерористичної операції. – Стаття.

У статті автор досліджує зміст та підстави запровадження адміністративно-правового режиму антитерористичної операції. Визначено, що державне управління потребує особливих регулятивних властивостей адміністративно-правових режимів, за допомогою яких суттєво підвищується ефект діяльності органів влади на певній території з урахуванням різних кризових ситуацій. Встановлено, що зміст адміністративно-правових режимів визначається сукупністю правил, врегульованих нормами адміністративного права. Адміністративно-правові режими забезпечують досягнення цілей управління, підтримання сталого стану системи та протікання в ньому відповідних процесів. Наголошено, що адміністративно-правовий режим антитерористичної операції передбачає і допускає додаткове регулювання відносин, що виникають в режимних умовах, нормами інших галузей права. Адміністративно-пра-

вові обмеження є одними з основних складових всього комплексу юридично-правових засобів у сфері адміністративно-правового режиму анти-терористичної операції. Стверджується що, адміністративно-правовий режим антитерористичної операції запроваджується для припинення терористичного акту, знешкодження терористів, забезпечення безпеки фізичних осіб, організацій та установ, а також мінімізації наслідків терористичного акту, якщо вирішення цих завдань іншими способами та методами неможливо.

Ключові слова: адміністративно-правовий режим, антитерористична операція, зміст, підстави, національна безпека, спеціальні заходи, система, механізм, протидія, правопорядок, законодавство.

Аннотация

Маликов В. В. Содержание и основания введения административно-правового режима антитерористической операции. – Статья.

В статье автор исследует содержание и основания введения административно-правового режима антитерористической операции. Определено, что государственное управление требует особых регулятивных свойств административно-правовых режимов, с помощью которых существенно повышается эффект деятельности органов власти на определенной территории с учетом различных кризисных ситуаций. Установлено, что содержание административно-правовых режимов определяется совокупностью правил, урегулированных нормами административного права. Административно-правовые режимы обеспечивают достижение целей управления, поддержания устойчивого состояния системы и протекания в нем соответствующих процессов. Отмечено, что административно-правовой режим антитерористической операции предполагает и допускает дополнительное регулирование отношений, возникающих в режимных условиях, нормами других отраслей права. Административно-правовые ограничения являются одними из основных составляющих всего комплекса юридически-правовых средств в сфере административно-правового режима антитерористической операции. Утверждается что, административно-правовой режим антитерористической операции вводится для пресечения терористического акта, обезвреживанию террори-

стов, обеспечению безопасности физических лиц, организаций и учреждений, а также минимизации последствий террористического акта, если решение этих задач другими способами и методами невозможно.

Ключевые слова: административно-правовой режим, антитерористическая операция, содержание, основания, национальная безопасность, специальные мероприятия, система, механизм, противодействие, правопорядок, законодательство.

Summary

Malikov V. V. Content and grounds for the introduction of the administrative-legal regime of the anti-terrorist operation. – Article.

In the article, the author explores the content and grounds for the introduction of the administrative-legal regime of the antiterrorist operation. It has been determined that public administration requires special regulatory features of administrative-legal regimes, with the help of which the effect of government bodies in a certain territory is significantly increased, taking into account various crisis situations. It is established that the content of administrative and legal regimes is determined by a set of rules regulated by the rules of administrative law. Administrative and legal regimes ensure the achievement of management objectives, maintaining a stable state of the system and the flow of relevant processes in it. It is noted that the administrative-legal regime of an antiterrorist operation implies and allows for additional regulation of relations arising under regime conditions by the norms of other branches of law. Administrative and legal restrictions are one of the main components of the whole complex of legal and legal means in the field of administrative and legal regime of an antiterrorist operation. It is argued that the administrative-legal regime of the antiterrorist operation is introduced to suppress a terrorist act, neutralize terrorists, ensure the security of individuals, organizations and institutions, as well as minimize the consequences of an act of terrorism if the solution of these tasks by other methods and methods is impossible.

Key words: administrative-legal regime, anti-terrorist operation, content, grounds, national security, special measures, system, mechanism, counteraction, law and order, legislation.