

А.В. Трофименко

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПРОВЕДЕННЯ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ОПЕРАЦІЇ В УКРАЇНІ

У статті представлено аналіз нормативно-правової бази, що створює правові засади для проведення антитерористичної операції (АТО) в Україні. Автором встановлено зміни, внесені до українського законодавства з початку здійснення АТО з квітня 2014 року, зокрема розглянуто положення Закону України «Про боротьбу з тероризмом», що визначає умови здійснення АТО. У роботі встановлено основні завдання та повноваження Антитерористичного центру при Службі безпеки України як ключового суб'єкта, що безпосередньо здійснює боротьбу з тероризмом в Україні. Також автором проаналізовано сутність понять «район проведення АТО», «режим у районі проведення АТО», встановлено допустимі заходи на цій території та права осіб, залучених до операції. Окремо розглянуто адміністративно-правовий статус учасників АТО, визначено закони, що його визначають. Особливу увагу автор приділив встановленню конкретних географічних меж району проведення АТО шляхом аналізу ухвалених нормативно-правових актів. Крім того, надано аналіз недоліків та існуючого законодавства в зазначеній сфері.

Ключові слова: антитерористична операція (АТО), район проведення АТО, режим у районі проведення АТО, Антитерористичний центр при Службі безпеки України, учасник АТО.

Озброєний конфлікт на території Донецької та Луганської областей між українськими військовими та незаконними збройними формуваннями Донецької та Луганської «народних республік», підтримуваних військовими частинами Російської Федерації, призвів до значних трансформацій української політичної та правової системи, еволюції політичних інститутів, правових норм та принципів, юридичної практики, режиму функціонування правової системи, а також політичної ідеології та культури. Крім того, довгий час триває суспільно-політична та правова дискусія навколо питання визначення подій на Південному Сході України, адже офіційно зона конфлікту іменується як зона антитерористичної операції (АТО), це визначено в українських нормативно-правових актах та використовується на офіційному рівні, хоча опоненти цього підходу наполягають, що поняття «антитерористична операція» підмінює більш відповідне дійсності поняття «війна».

З огляду на означене, дослідження такого нового для української держави явища, як антитерористична операція представляє значний науковий інтерес, зокрема, досить цікавим з наукової точки зору є питання її правового визначення та нормативно-правової бази її проведення, а також надання характеристики та визначення специфічних рис адміністративно-правового режиму району АТО.

Об'єктом даного дослідження є антитерористична операція в Україні, предметом виступають нормативно-правові засади її проведення, особливості правового режиму її району. Метою даної статті є встановлення правових засад проведення антитерористичної операції в нашій державі, встановлених низкою національних нормативно-правових актів.

Проблема визначення та класифікації юридичних норм, що регулюють проведення АТО, а також встановлення правового статусу району антитерористичної діяльності в Україні привертає значну увагу українських дослідників, як політологів, так і правознавців. Окремі аспекти цієї проблеми знайшли відображення в дослідженнях Авер'янова В.Б., Бандурки О.М., Галуцька В.В., Гаркуши В.В., Маковської О.В., Словського Р., Трофімова С.А., Федотова О.А., Шкрумади Б.Ю. та інших.

Правове регулювання антитерористичної операції, функціонування органів державної влади, організації життєдіяльності населення в районі її проведення, а також права і обов'язки суб'єктів АТО здійснюється нормами права, які встановлює низка нормативно-правових актів, ухвалених органами законодавчої та виконавчої влади України. Перелік цих нормативно-правових актів включає як кодифіковані та звичайні законодавчі акти, так і підзаконні акти, що приймаються у відповідності до законів, деталізують чи пояснюють їх положення. Зокрема, до підзаконних актів відносяться укази та розпорядження Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, нормативно-правові акти Верховної Ради України, нормативні акти суб'єктів спеціальної компетенції (Служби національної безпеки України, Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства оборони України тощо).

Уперше в українському законодавстві поняття «антитерористична операція» (АТО) з'явилося у червні 2014 року, коли Президентом України П. Порошенко було підписано Закон України «Про внесення змін до законів України щодо боротьби з тероризмом», згідно якого статтю 1 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» 2003 року було доповнено новим терміном: «антитерористична операція – комплекс скоординованих спеціальних заходів, спрямованих на попередження, запобігання та припинення терористичної діяльності, звільнення заручників, забезпечення безпеки населення, знешкодження терористів, мінімізацію наслідків терористичної діяльності» [5].

Антитерористична операція підлягає запровадженню для подолання проявів діяльності терористичних організацій у регіоні та встановлення належного рівня національної безпеки. Основним законом, що регулює проведення антитерористичної операції в Україні є зазначений Закон України «Про боротьбу з тероризмом» 2003 року (із змінами з 2005 до 2016 рр.), він визначає умови запровадження АТО, підстави та процедуру ухвалення рішень, суб'єктів її управління та реалізації, режим у районі проведення АТО, права осіб, умови ведення переговорів з терористами, інформування громадськості про терористичний акт та її завершення.

Умовами проведення антитерористичної операції є наявність «реальної загрози життю і безпеці громадян, інтересам суспільства або держави у разі, якщо усунення цієї загрози іншими способами є неможливим» (ст. 10). Рішення про запровадження АТО «приймається залежно від ступеня суспільної небезпеки терористичного акту керівником Антитерористичного центру (АТЦ) при Службі безпеки України за письмовим дозволом Голови Служби безпеки України або керівником координаційної групи відповідного регіонального органу Служби безпеки України за письмовим дозволом керівника Антитерористичного центру при Службі безпеки України, погодженим з Головою Служби безпеки України. Про рішення щодо проведення антитерористичної операції негайно інформується Президент України» (ст. 11). Рішення щодо припинення АТО приймається керівником оперативного штабу з управління операцією, коли «терористичний акт припинено та ліквідовано загрозу життю і здоров'ю заручників та інших людей, які знаходилися в районі її проведення» (ст. 18) [1].

Серед суб'єктів, що безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом в Україні, ключове місце належить Службі безпеки України, яка забезпечує організацію і проведення антитерористичних заходів через Антитерористичний центр, адже для управління АТО утворюється «оперативний штаб, очолюваний керівником

Антитерористичного центру при Службі безпеки України (координаційної групи відповідного регіонального органу Служби безпеки України) або особою, яка його заміщує, першим заступником чи заступником керівника Антитерористичного центру при Службі безпеки України (ст. 12) [1].

Згідно рішення керівника АТЦ чи його заступника «до широкомасштабних, складних антитерористичних операцій у районі їх проведення залучаються та використовуються сили та засоби ... СБУ, МВС України, Національної поліції, Національної гвардії України, Збройних Сил України, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері захисту державного кордону, та органів охорони державного кордону, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, Управління державної охорони України (ст. 13) [1].

Антитерористичний центр при Службі безпеки України не є породження антитерористичної операції, розпочатої в 2014 році, його було створено ще в 1999 році Указом Президента України №379/99 від 14 квітня 1999 року, до ухвалення Закону України «Про боротьбу з тероризмом». Згідно «Положення про Антитерористичний центр та його координаційні групи при регіональних органах Служби безпеки України», встановленого цим Указом, Антитерористичний центр є «постійно діючим органом при Службі безпеки України, який здійснює координацію діяльності суб'єктів боротьби з тероризмом у запобіганні терористичним актам». Це Положення визначає структуру центру, права та обов'язки його підрозділів, основні завданнями АТЦ, що включають:

- збирання, узагальнення, аналіз та оцінка інформації про стан і тенденції поширення тероризму в Україні та за її межами;
- розроблення концептуальних засад та програм боротьби з тероризмом;
- організація і проведення антитерористичних операцій та координація діяльності суб'єктів боротьби з тероризмом;
- організація і проведення командно-штабних і тактико-спеціальних навчань та тренувань;
- взаємодія зі спеціальними службами, правоохоронними органами іноземних держав та міжнародними організаціями з питань боротьби з тероризмом;
- участь у підготовці проектів міжнародних договорів України, підготовка і подання в установленому порядку пропозицій щодо вдосконалення законодавства України у сфері боротьби з тероризмом, фінансування проведення суб'єктами, які ведуть боротьбу з тероризмом, антитерористичних операцій, здійснення заходів щодо запобігання, виявлення та припинення терористичної діяльності [11].

Антитерористичний центр проводить антитерористичну операцію на конкретній території. У статті 1 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» така територія, на відміну від загальноновживаної «зони АТО», йменується «район проведення антитерористичної операції» і включає «визначені керівництвом антитерористичної операції ділянки місцевості або акваторії, транспортні засоби, будівлі, споруди, приміщення та території чи акваторії, що прилягають до них і в межах яких проводиться зазначена операція» [1].

У цьому районі може вводитися особливий правовий режим. Режим у районі проведення АТО – це «особливий порядок, який може вводитися в районі проведення антитерористичної операції на час її проведення і передбачати надання суб'єктам боротьби з тероризмом визначених цим Законом спеціальних повноважень, необхідних для звільнення заручників, забезпечення безпеки і здоров'я громадян, які опинилися в районі проведення антитерористичної операції, нормального функціонування державних

органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій» (ст. 1) [1].

Сутність цього особливого порядку розкрито в статті 14 зазначеного закону, згідно якої в районі проведення антитерористичної операції:

- може бути організовано патрульну охоронну службу та виставлено оточення;
- можуть вводитися тимчасово обмеження прав і свобод громадян;
- може здійснюватися превентивне затримання осіб, причетних до терористичної діяльності, на строк понад 72 години, але не більше ніж на 30 діб;
- на вимогу керівників учасників антитерористичної операції підприємства, установи та організації, що знаходяться в районі проведення антитерористичної операції, частково або повністю припиняють свою роботу. Відповідні фахівці цих підприємств, установ та організацій при проведенні антитерористичної операції можуть у встановленому порядку, за їх згодою, залучатися до виконання окремих доручень;
- переміщення товарів здійснюється в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України за поданням Служби безпеки України, особи, винні у порушенні порядку переміщення товарів, несуть відповідальність згідно із законом [1].

Досить широкими правами у районі проведення АТО наділяються особи, залучені до операції, до яких можуть відноситися сили владних структур, визначених в статті 13, розглянутої нами вище. Так, суб'єкти АТО «мають право:

- застосовувати 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 антитерористичної операції, або дії, пов'язані з несанкціонованою спробою проникнення в район проведення антитерористичної операції 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 антитерористичної операції особистий догляд громадян, огляд речей, що при них знаходяться, транспортних засобів та речей, які ними перевозяться;
- тимчасово обмежувати або забороняти рух транспортних засобів і пішоходів на вулицях та дорогах, не допускати транспортні засоби, у тому числі транспортні засоби дипломатичних представництв і консульських установ, 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 територію 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, у тому числі 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, що підозрюються у вчиненні терористичного акту, або для доставки осіб, які потребують термінової медичної допомоги, до лікувальних закладів, а також для проїзду до місця злочину» [1].

Окрім Закону України «Про боротьбу з тероризмом» повноваження владних структур у районі проведення АТО визначені також у низці інших документів. Зокрема, статті 12 та 15 Закону України «Про міліцію» було доповнено положеннями про те, що у районі проведення антитерористичної операції застосування сили, спеціальних засобів і вогнепальної зброї допускається без попередження, проте цей закон утратив чинність після ухвалення Закону України «Про Національну поліцію» 2015 року, у якому ці положення не знайшли відображення.

Крім того, у районі проведення АТО було встановлено особливий правовий режим досудового розслідування, який передбачає, що повноваження слідчих суддів, передбачені чинним Кримінальним процесуальним кодексом, тимчасово передаються відповідним прокурорам. Це положення було введено Законом України «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 серпня 2014 року, яким діючий Кримінальний процесуальний кодекс України доповнено новою статтею 615 [6].

Таким чином, прокурори матимуть право розглядати клопотання про тимчасовий доступ до речей і документів (статті 163-164 КПК), надавати дозвіл на обшук житла чи іншого володіння особи (статті 234-235 КПК), розглядати клопотання про дозвіл на проведення негласної слідчої (розшукової) дії (статті 247-248 КПК). Прокурори також зможуть без рішення суду задовольняти клопотання щодо обрання запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою на строк до 30 діб щодо осіб, які підозрюються у вчиненні злочинів проти основ національної безпеки України, проти громадської безпеки, проти громадського порядку та моральності, проти авторитету органів державної влади, органів місцевого самоврядування, проти правосуддя, а також проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку [14].

Проте, слід також звернути увагу на те, що, визначаючи правовий режим району проведення антитерористичної операції, українське законодавство не передбачає санкцій за порушення цього режиму, недотримання встановлених в ньому заходів та тимчасових обмежень, створення перешкод проведенню АТО, порушення порядку інформування про терористичний акт засобами масової інформації тощо. У цій частині законодавство потребує значного доопрацювання [15].

Окремим від адміністративно-правового режиму антитерористичної операції є питання визначення адміністративно-правового статусу її учасників. Так, згідно Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» (у редакції 24.03.2016 р.) військовослужбовці, які «захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України і брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення, перебуваючи безпосередньо в районах антитерористичної операції у період її проведення», отримують статус учасника бойових дій та наділяються правами та пільгами, встановленими в зазначеному законі [12].

Також законодавче регулювання правового статусу осіб, що беруть участь в антитерористичній операції на Сході України, особливостей надання пільг тощо включає Закони України «Про військовий обов'язок і військову службу» від 25.03.1992 р. (у редакції 03.03.2016 р.), «Про Збройні Сили України» від 06.12.1991 (у редакції 28.07.2016 р.), «Про Національну гвардію України» від 13.03.2014 (у редакції 01.01.2016 р.), «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» від 20.12.1991 р. (у редакції 28.07.2016 р.), «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» від 09.02.1992 р. (у редакції 06.05.2016 р.), «Про Державну прикордонну службу України» від 03.04.2003 (у редакції 28.12.2015 р.), а також Постанову Кабінету міністрів України № 413 «Про затвердження

Порядку надання статусу учасника бойових дій особам, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України і брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення» від 20.08.2014 р. (у редакції 27.05.2016 р.).

Визначивши, що є антитерористичною операцію, розглянувши особливості адміністративно-правового режиму в районі її проведення та статусу її учасників, постає питання встановлення конкретних географічних меж, у рамках яких розглянутий нами режим застосовується.

Офіційно антитерористична операція в Україні була розпочата 14 квітня 2014 р. після винесення Указу Президента №405\2014 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України». Текст рішення РНБО був таємним, і чітко визначити географію території проведення антитерористичної операції та її зміни першочергово було неможливо. Проте, 7 жовтня 2014 року було видано Наказ Антитерористичного центру при Службі безпеки України «Про визначення районів проведення антитерористичної операції та термінів її проведення», у якому районами проведення АТО визначено Донецьку та Луганську області (з 7 квітня 2014 року) і Харківську область (у період з 7 квітня до 14 вересня 2014 року) [4]. Хоча ці межі є досить умовними та розмитими.

Уперше повний перелік територій, що становили район АТО було представлено в Розпорядженні Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку населених пунктів, на території яких здійснювалася антитерористична операція» від 30 жовтня 2014 року (замінено розпорядженням від 2 грудня 2015 р.). У Розпорядженні визначено міста обласного значення та населенні пункти Донецької, Луганської та Харківської областей, на яких проводилася антитерористична операція, цей загальний перелік має бути доповнений в п'ятиденний строк з дня закінчення антитерористичної операції [8]. Проте, варто звернути увагу, що цей перелік не відображає актуальну географію АТО, а включає населенні пункти, де вона мала місце.

У вересні 2014 року було ухвалено декілька важливих нормативно-правових актів, що доповнили вищезазначені положення щодо функціонування органів влади та правового режиму в районі проведення АТО.

Так, 2 вересня 2014 року Президентом України був підписаний Закон «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції», що мав за мету «визначити заходи для підтримки суб'єктів господарювання, що здійснюють діяльність на території проведення антитерористичної операції, та осіб, які проживають у зоні проведення антитерористичної операції або переселилися з неї під час її проведення» [13]. Цим законом зокрема:

- заборонено нарахування на час проведення АТО нарахування пені та/або штрафів на основну суму заборгованості із зобов'язань за кредитними договорами та договорами позики з 14 квітня 2014 року громадянам, що зареєстровані на території проведення АТО, а також фізичним та юридичним особам, які провадять чи провадили господарську діяльність на зазначеній території (ст. 2);
- введено тимчасовий мораторій на проведення планових та позапланових перевірок суб'єктів господарювання, що здійснюють діяльність у зоні проведення антитерористичної операції (ст. 3);
- встановлено порядок державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, які зареєстровані та переселилися з території проведення антитерористичної операції в період її проведення (ст. 4);

- автоматично свою дію на період АТО продовжують ліцензії та документи дозвільного характеру, видані суб'єктам господарювання, що діють на території проведення АТО (ст. 5);
- суб'єкти господарювання, що діють на території проведення АТО, звільняються від сплати за користування земельними ділянками державної та комунальної власності (ст. 6);
- скасовано орендну плату за користування державним та комунальним майном суб'єктам господарювання району АТО (ст. 7);
- встановлено мораторій на нарахування пені за несвоєчасне внесення платежів за житлово-комунальні послуги (ст. 8);
- введено заходи щодо збереження майна, що знаходиться в іпотечі, та процедури реалізації права на спадкування (ст. 9);
- визначено процедуру видачі сертифікатів щодо форс-мажорних обставин (ст. 14) [13].

Наступним, прийнятим в вересні 2014 року, нормативно-правовим актом став Закон України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» від 16 вересня 2014 року, що встановив тимчасовий (на три роки з дня набрання чинності) порядок організації місцевого самоврядування та діяльності органів місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей:

- органам влади забороняється дискримінація, переслідування та притягнення до відповідальності осіб з приводу подій, що мали місце у Донецькій, Луганській областях (ст. 3);
- гарантується право мовного самовизначення кожного жителя в окремих районах Донецької та Луганської областей (ст. 4);
- запроваджується особливий порядок призначення керівників органів прокуратури і судів, який передбачає участь органів місцевого самоврядування у вирішенні цих питань (ст. 5);
- надана можливість Кабінету Міністрів України, міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади укладати з відповідними органами місцевого самоврядування угоди щодо економічного, соціального та культурного розвитку окремих районів (ст. 6);
- гарантується державна підтримка соціально-економічному розвитку окремих районів Донецької та Луганської областей – у законі про Державний бюджет України щороку передбачаються видатки, що спрямовуються на таку державну підтримку, гарантується визначення таких видатків загального фонду Державного бюджету України захищеними видатками, обсяг яких не може змінюватися при здійсненні скорочення затверджених бюджетних призначень (ст. 7);
- встановлюється сприяння транскордонному співробітництву між територіальними громадами, органами місцевого самоврядування окремих районів з адміністративно-територіальними одиницями Російської Федерації на основі угод про прикордонне співробітництво (ст. 8);
- створюються загони народної міліції, на які покладається реалізація завдання з охорони громадського порядку в населених пунктах цих районів (ст. 9);
- у прикінцевих положеннях встановлено дату позачергових виборів депутатів районних, міських, районних у містах, селищних, сільських рад, сільських, селищних, міських голів (7 грудня 2014 року) [10].

Проте, не дивлячись на визначені в низці законів України умови й процедуру проведення АТО та адміністративно-правовий режим району її проведення, існують

певні проблеми функціонування системи норм українського права в частині регулювання правого режиму проведення антитерористичної операції. Серед них слід відзначити певну складність та плутанину в теоретичному визначенні певних територій в районі проведення АТО, викликану ухваленням значної кількості підзаконних актів різними органами державної влади, що дублюють, а іноді й протирічать один одному. У цьому контексті варто звернути увагу на Розпорядження Кабінету Міністрів України № 1085-р від 7 листопада 2014 р. та Постанови Верховної Ради України № 252-VIII та № 254-VIII від 17 березня 2015 р.

Розпорядження Кабінету Міністрів України № 1085-р від 7 листопада 2014 р. стало важливим документом для подальшого функціонування району антитерористичної діяльності. Воно містило «Перелік населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження» (із змінами від 2 грудня 2015 р.). Цей перелік включає 1) по Донецькій області: міста обласного значення Донецьк, Горлівка, Дебальцеве, Докучаєвськ, Єнакієве, Жданівка, Кіровське, Макіївка, Сніжне, Торез, Харцизьк, Шахтарськ, Ясинувата, населені пункти Амвросіївського, Артемівського, Волноваського, Мар'їнського, Новоазовського, Старобешівського, Тельманівського, Шахтарського та Ясинуватського районів; 2) по Луганській області: міста обласного значення Луганськ, Алчевськ, Антрацит, Брянка, Кіровськ, Красний Луч, Краснодон, Первомайськ, Ровеньки, Свердловськ, Стаханов, населені пункти Антрацитівського, Краснодонського, Лутугинського, Новоайдарського, Перевальського, Попаснянського, Свердловського, Станично-Луганського та Слов'яносербського районів [9]. Тобто, цим документом у районі антитерористичної операції окремо було визначено території, що не контролюються українською владою, на території яких таким чином де-факто не діє система норм українського права та має бути введено особливий адміністративно-правовий режим.

Проте, пізніше 17 березня 2015 року було ухвалено дві Постанови Верховної Ради України № 252-VIII та № 254-VIII.

Постанова Верховної Ради України № 252-VIII «Про визначення окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей, в яких запроваджується особливий порядок місцевого самоврядування» встановила конкретний перелік території, що в попередніх актах йменувалася «окремі райони Донецької та Луганської областей». Згідно цієї постанови «до окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей, в яких ... тимчасово запроваджується особливий порядок місцевого самоврядування, належать райони або їх частини, міста, селища і села, що знаходяться на територіях, які розташовані між державним кордоном України з Російською Федерацією, урізом води Азовського моря та лінією...» [3]. Ця лінія визначена у додатку Постанови Генеральним штабом Збройних сил України на підставі Доповнення до Мінському меморандуму від 19 вересня 2014 року, вона складається з 85 населених пунктів, залізничних станцій, роз'їздів, перехресть доріг із зазначенням географічних координат, що її створюють.

У другій Постанові № 254-VIII, ухваленій того ж дня, «Про визнання окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей тимчасово окупованими територіями» Верховна Рада постановила: «визнати тимчасово окупованими територіями окремі райони, міста, селища і села Донецької та Луганської областей, в яких ... запроваджується особливий порядок місцевого самоврядування, до моменту виведення усіх незаконних збройних формувань, російських окупаційних військ, їх військової техніки, а також бойовиків та найманців з території України та відновлення повного контролю України за державним кордоном України» [2]. Тобто, цією Постановою до територій Донецької та Луганської областей, що знаходяться під контролем незаконних збройних формувань Донецької та Луганської «народних

республік», вперше застосовувалося поняття «тимчасово окупованої території» на відміну від інших попередніх визначень, таких як «населенні пункти, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження», що досі значаться в деяких чинних нормативно-правових актах.

Також, слід зазначити, що зміна правового статусу окремих територій Донецької та Луганської областей, які також є частиною району антитерористичної операції, на тимчасово окуповані території повинна привести до певних змін в правовому режимі їх функціонування. Проте, нормативно-правові акти України, що застосовуються до тимчасово окупованої території, стосуються виключно АР Крим, адже у стаття 3 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15 квітня 2014 р. постановляє, що тимчасово окупованою територією визначається: «1) сухопутна територія Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, внутрішні води України цих територій; 2) внутрішні морські води і територіальне море України навколо Кримського півострова, територія виключної (морської) економічної зони України вздовж узбережжя Кримського півострова та прилеглого до узбережжя континентального шельфу України, на які поширюється юрисдикція органів державної влади України відповідно до норм міжнародного права, Конституції та законів України; 3) повітряний простір над територіями, зазначеними у пунктах 1 і 2 цієї частини» [7]. У свою чергу правовий режим на тимчасово окупованих територіях на Південному Сході України нормативно-правовими актами не визначається.

Таким чином, сьогодні в українському правовому полі функціонує значний перелік законодавчих та підзаконних актів, що створюють правові засади проведення антитерористичної діяльності, від яких в значній мірі залежить ефективне проведення антитерористичної операції в Україні.

У цілому, українське законодавство досить чітко визначає правові засади проведення АТО, постановляє, що є антитерористичною операцією, за яких умов вона запроваджується, який режим вводиться в районі її проведення, на які органи влади покладено її керівництво, якими правами наділяються її учасники та який статус вони отримують.

Проте, законодавство не передбачає санкцій за порушення режиму району проведення АТО. Крім того наявність великої кількості діючих підзаконних актів, виданих органами виконавчої та законодавчої гілок влади України, викликають певні труднощі в визначенні режиму функціонування району проведення антитерористичної операції. Також, хоча актуальні географічні межі району проведення АТО визначити важко з огляду на їх постійну змінність, вітчизняне законодавство чітко визначає географію «тимчасово окупованої території» на Сході країни, проте не передбачає введення на цій території особливого адміністративно-правового режиму, за прикладом АР Крим.

Означені недоліки правових засад проведення антитерористичної операції створюють перешкоди на шляху ефективного функціонування району проведення АТО та «тимчасово окупованої території» у Донецькій та Луганській областях, через що потребують подальшого доопрацювання.

Список використаної літератури

1. Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20 березня 2003 року <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/638-15/page>. ; Pro borotbu z teroryzmoz : Zakon Ukrainy vid 20 bereznia 2003 roku <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/638-15/page>.

2. Про визнання окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей тимчасово окупованими територіями: Постанова Верховної Ради України № 254-VIII від 17 березня 2015 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу:

<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254-viii> ; Pro vyznannia okremykh raioniv, mist, selyshch i sil Donetskoï ta Luhanskoï oblasti tymchasovo okupovanymy terytoriiamy : Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy № 254-VIII vid 17 bereznia 2015 r. [Elektronnyi resurs]. — Rezhym dostupu : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254-viii>.

3. Про визначення окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей, в яких запроваджується особливий порядок місцевого самоврядування : Постанова Верховної Ради України № 252-VIII від 17 березня 2015 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/252-VIII> ; Pro vyznachennia okremykh raioniv, mist, selyshch i sil Donetskoï ta Luhanskoï oblasti, v yakykh zaprovadzhuetsia osoblyvyi poriadok mistsevoho samovriaduvannia : Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy № 252-VIII vid 17 bereznia 2015 r. [Elektronnyi resurs]. — Rezhym dostupu : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/252-VIII>.

4. Про визначення районів проведення антитерористичної операції та термінів її проведення : Наказ Антитерористичного центру при Службі безпеки України від 7 жовтня 2014 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://cons.parus.ua/_doc_view.asp?rx=09FH733877711bd2c4a783860caa719233250 ; Pro vyznachennia raioniv provedennia antyterorystychnoi operatsii ta terminiv yii provedennia : Nakaz Antyterorystychnoho tsentru pry Sluzhbi bezpeky Ukrainy vid 7 zhovtnia 2014 roku [Elektronnyi resurs]. — Rezhym dostupu : http://cons.parus.ua/_doc_view.asp?rx=09FH733877711bd2c4a783860caa719233250.

5. Про внесення змін до законів України щодо боротьби з тероризмом : Закон України від 5 червня 2014 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1313-18> ; Pro vnesennia zmin do zakoniv Ukrainy shchodo borotby z teroryzmoz : Zakon Ukrainy vid 5 chervnia 2014 roku [Elektronnyi resurs]. — Rezhym dostupu : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1313-18>.

6. Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо особливого режиму досудового розслідування в умовах воєнного, надзвичайного стану або у районі проведення антитерористичної операції : Закон України від 12 серпня 2014 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1631-18> ; Pro vnesennia zmin do Kryminalnogo protsesualnogo kodeksu Ukrainy shchodo osoblyvoho rezhymu dosudovoho rozsliduvannia v umovakh voiennoho, nadzvychainoho stanu abo u raioni provedennia antyterorystychnoi operatsii : Zakon Ukrainy vid 12 serpnia 2014 roku [Elektronnyi resurs]. — Rezhym dostupu : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1631-18>.

7. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України : Закон України від 15 квітня 2014 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1207-18/> ; Pro zabezpechennia prav i svobod hromadian ta pravovyï rezhym na tymchasovo okupovanii terytorii Ukrainy : Zakon Ukrainy vid 15 kvitnia 2014 roku [Elektronnyi resurs]. — Rezhym dostupu : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1207-18/>.

8. Про затвердження переліку населених пунктів, на території яких здійснювалася антитерористична операція, та визнання такими, що втратили чинність, деяких розпоряджень Кабінету Міністрів України : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 2 грудня 2015 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1275-2015-%D1%80/paran7#n7> ; Pro zatverdzhennia pereliku naselenykh punktiv, na terytorii yakykh zdiisniuvalasia antyterorystychna operatsiia, ta vyznannia takymy, shcho vtratyly chynnist, deiakykh rozporiadzhen Kabinetu Ministriv Ukrainy : Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 2 hrudnia 2015 r. [Elektronnyi resurs]. — Rezhym dostupu : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1275-2015-%D1%80/paran7#n7>.

9. Про затвердження переліку населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження: Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 7 листопада 2014 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1085-2014-%D1%80>; Pro zatverdzhennia pereliku naselenykh punktiv, na terytorii yakykh orhany derzhavnoi vlady tymchasovo ne zdiisniuiut svoi povnovazhennia: Rozporiadzhenniam Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 7 lystopada 2014 r. [Elektronnyi resurs]. — Rezhym dostupu: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1085-2014-%D1%80>; Pro zatverdzhennia pereliku naselenykh punktiv, na terytorii yakykh orhany derzhavnoi vlady tymchasovo ne zdiisniuiut svoi povnovazhennia: Rozporiadzhenniam Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 7 lystopada 2014 r. [Elektronnyi resurs]. — Rezhym dostupu: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1085-2014-%D1%80>.

10. Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей: Закон України від 16 вересня 2014 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1680-18>; Pro osoblyvyi poriadok mistsevoho samovriaduvannia v okremykh raionakh Donetskoi ta Luhanskoï oblasti: Zakon Ukrainy vid 16 veresnia 2014 roku [Elektronnyi resurs]. — Rezhym dostupu: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1680-18>.

11. Про Положення про Антитерористичний центр та його координаційні групи при регіональних органах Служби безпеки України: Указ Президента України №379/99 від 14 квітня 1999 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/379/99>; Pro Polozhennia pro Antyterorystychnyi tsestr ta yoho koordynatsiini hrupy pry rehionalnykh orhanakh Sluzhby bezpeky Ukrainy: Ukaz Prezydenta Ukrainy №379/99 vid 14 kvitnia 1999 roku [Elektronnyi resurs]. — Rezhym dostupu: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/379/99>.

12. Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту: Закон України від 22 жовтня 1993 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3551-12>; Pro status veteraniv viiny, harantii yikh sotsialnoho zakhystu: Zakon Ukrainy vid 22 zhovtnia 1993 roku [Elektronnyi resurs]. — Rezhym dostupu: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3551-12>.

13. Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції: Закон України від 02 вересня 2014 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1669-18>; Pro tymchasovi zakhody na period provedennia antyterorystychnoi operatsii: Zakon Ukrainy vid 02 veresnia 2014 roku [Elektronnyi resurs]. — Rezhym dostupu: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1669-18>.

14. Словський Р. Особливості кримінального провадження в зоні АТО / Р. Словський [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://chnr.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_t=rec&id=144351; Slovskiy R. Osoblyvosti kryminalnoho provadzhennia v zoni ATO / R. Slovskiy [Elektronnyi resurs]. — Rezhym dostupu: http://chnr.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_t=rec&id=144351.

15. Трофімов С. А. Щодо запровадження адміністративної відповідальності за порушення законодавства про правовий режим району проведення антитерористичної операції / С. А. Трофімов [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [file:///C:/Users/%D0%9D%D0%B8%D0%BA%D0%BE%D0%BB%D0%B0%D0%B9%20%D0%A2%D1%80%D0%BE%D1%84%D0%B8%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%BE/Downloads/otnositelno-vvedeniya-administrativnoy-otvetstvennosti-za-narushenie-zakonodatelstva-o-pravovom-rezhime-rayona-provedeniya%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/%D0%9D%D0%B8%D0%BA%D0%BE%D0%BB%D0%B0%D0%B9%20%D0%A2%D1%80%D0%BE%D1%84%D0%B8%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%BE/Downloads/otnositelno-vvedeniya-administrativnoy-otvetstvennosti-za-narushenie-zakonodatelstva-o-pravovom-rezhime-rayona-provedeniya%20(1).pdf); Trofimov S. A. Shchodo zaprovadzhennia administratyvnoi vidpovidalnosti za porushennia zakonodavstva pro pravovy rezhym raionu provedennia antyterorystychnoi operatsii / S. A. Trofimov [Elektronnyi resurs]. — Rezhym dostupu:

file:///C:/Users/%D0%9D%D0%B8%D0%BA%D0%BE%D0%BB%D0%B0%D0%B9%20%D0%A2%D1%80%D0%BE%D1%84%D0%B8%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%BE/Downloads/otnositelno-vvedeniya-administrativnoy-otvetstvennosti-za-narushenie-zakonodatelstva-o-pravovom-rezhime-rayona-provedeniya%20(1).pdf.

Стаття надійшла до редакції 08.12.2016 р.

A. Trofimenko

LEGAL FRAMEWORK FOR ANTI-TERRORIST OPERATION IN UKRAINE

Legal framework for anti-terrorist operations, the work of public authorities, arrangement of the activities of people living on the ATO territory and rights and obligations of the subjects of ATO are carried out under the statute of law which is comprised of a number of laws and regulations adopted by the legislative and executive authorities of Ukraine. The article analyzes the laws and regulations that constitute a legal framework for anti-terrorist operation (ATO) in Ukraine.

The notion of “anti-terrorist operation” in Ukrainian legislation was used for the first time in 2014, when the President of Ukraine Petro Poroshenko endorsed the amends to the Law of Ukraine on the Fight Against Terrorism. The Ukrainian legislation denotes antiterrorist operation as the complex of the coordinated special measures directed toward the prevention, aversion and suppression of the criminal activities committed with a terrorist purpose, liberation of hostages, neutralization of terrorists, minimization of consequences acts of terrorism or other crimes committed with a terrorist purpose.

Anti-terrorist operation is carried out to fight against the acts of terrorist organizations in the region and to insure the appropriate level of national security. The main law which regulates anti-terrorist operation in Ukraine is the Law on the Fight Against Terrorism of 2003 (amended in 2005-2016). It determines the conditions of carrying out an anti-terrorist operation, grounds and procedures for adopting decisions, subjects of its implementation and management, ATO region regime, rights of persons, conditions of negotiating with terrorists, informing the public on an act of terrorism and end of an antiterrorist operation.

Among the subjects directly carrying out the fight against terrorism in Ukraine the key role is played by the Security Service of Ukraine which provides, through the Antiterrorist Centre attached to the Security Service of Ukraine, the organisation and carrying out of antiterrorist activities. The author also describes its main tasks and powers.

The author also analyzes the essence of the notion of “antiterrorist operation area”, “regime in the region where the antiterrorist operation is carried out”, provides the measures which may be taken on this territory and the rights of persons involved in an operation. Special attention is payed to the administrative and legal status of the participants of ATO, laws that determine it as well as geographic boundaries of the ATO region through the analysis of regulatory acts approved.

The article also describes the drawback of the active legislation in the field being analyzed which is the lack of the sanctions imposed for the violation of the regime in the region where ATO is carried out. Moreover, the existence of a large amount of active by-laws adopted by the legislative and executive authorities of Ukraine make it difficult to determine the regime in the ATO region. Also, though it’s difficult to set the real geographical boundaries of the ATO region due to their constant changeability, national legislation strictly determines the area of “temporarily occupied territory” in Eastern Ukraine, however does not provide for introduction of special administrative and legal regime like it was done in the Autonomous Republic of Crimea. The author also provides the drawbacks of the legal framework for anti-terrorist operations, which obstruct the effective functioning of the ATO region and the “temporarily occupied territory” in Donetsk and Luhansk regions, and also requires further elaboration.