

УДК 342.9

ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ ТЕРИТОРІЇ ПРОВЕДЕННЯ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ОПЕРАЦІЇ

Кирило ЯРОВИЙ,

старший лейтенант поліції,
ад'юнкт кафедри адміністративного права і процесу
Національної академії внутрішніх справ

SUMMARY

The article considers the problems of concept and features of the anti-terrorist operation area. The comparative characterization of anti-terrorist operation area and the territory which is not controlled by the Ukrainian authorities is made. Based on the analysis of scientific sources and the legislation of Ukraine the procedure and conditions of state of emergency and martial law in Ukraine are analyzed. It is proved that the proposed definition of the anti-terrorist operation area must be formalized in the legislation of Ukraine.

Key words: anti-terrorist operation area, area which is not controlled by the Ukrainian authorities, state of emergency, martial law, demarcation line.

АНОТАЦІЯ

У статті розглянуто проблеми поняття та ознак території проведення антитерористичної операції. Подано порівняльну характеристику території проведення антитерористичної операції та території, яка не підконтрольна українській владі. На основі аналізу наукових джерел та законодавства України проаналізовано порядок та умови введення надзвичайного та військового стану в Україні. Доведено, що запропоноване визначення території проведення антитерористичної операції необхідно закріпити у відповідному законодавстві України.

Ключові слова: територія проведення антитерористичної операції, територія, яка не підконтрольна українській владі, надзвичайний стан, військовий стан, лінія розмежування.

Постановка проблеми. Декілька років тому ніхто не міг собі навіть уявити, що заходи для збереження територіальної цілісності, національних інтересів та культурних цінностей, для захисту прав та свобод громадян, суверенітету і незалежності України вживатимуться найближчим часом не на навчальних полігонах, а в реальних бойових умовах на території нашої держави. Але події, які розпочалися в Україні у 2014 р., змінили усі уявлення про «спокійне життя» не тільки в українського населення, а й у багатьох людей усього світу.

Проведення антитерористичних заходів є важливою складовою частиною подолання терористичної загрози, збереження територіальної цілісності та гарантування національної безпеки України шляхом проведення антитерористичної операції (далі – АТО) на Сході України.

Але сьогодні існують певні проблеми, пов'язані з доцільністю проведення АТО на Донеччині та Луганщині. Протягом трьох років серед державних діячів виникають суперечки та розбіжності у поглядах щодо ефективності проведення АТО та вжиття більш дієвих заходів, наприклад, введення воєнного стану в Україні. Деякі політики вважають, що АТО є дієвим методом боротьби й подолання терористичної агресії на території України, інші визнають, що за характером дій, які відбуваються на Сході України, необхідно ввести воєнний стан у державі.

Актуальність теми полягає в тому, що проблеми, пов'язані з територією проведення АТО на Сході України, існують уже тривалий час, але дотепер вони так і не врегульовані.

Треба зазначити, що такі автори, як О.В. Алексеиченко, В.М. Бевзенко, К.І. Беляков, М.Ю. Віхляєв, С.А. Гаркуша, Д.Ю. Гулеватий, В.П. Ємельянов, А.В. Катешенко, І.О. Кириченко, В.К. Колпаков, Т.А. Мартиросян, О.І. Миколенко, І.М. Неклонський, Ю.В. Нікітін, О.С. Проневич, О.В. Соколовський, В.П. Тихий, С.А. Трофімов, А.М. Ханкевич та інші досліджували окремі аспекти проблем антитерорис-

тичного законодавства. Однак питання території проведення АТО в наукових роботах окремо досліджено не було. Тому зазначена проблема потребує свіжих поглядів щодо вивчення та вирішення наявних суперечностей.

Метою статті є аналіз та вирішення наявних проблем щодо визначення поняття «територія проведення АТО», а також розроблення рекомендацій щодо удосконалення відповідного законодавства України.

Для реалізації поставленої мети були визначені такі завдання:

- проаналізувати сутність поняття «територія проведення АТО»;
- підготувати пропозиції для удосконалення законодавства України щодо окреслених питань.

Виклад основного матеріалу дослідження. Навесні, протягом березня-травня 2014 р., у багатьох містах південно-східної частини України незадоволені подіями у Києві та Криму населення вийшло на вулиці з масштабними акціями протестів під російськими прапорами та проросійськими гаслами із закликами розділення території України і приєднання окремих її частин до складу Росії. Зазначені події отримали назву «Російська весна». Масові суспільно-політичні акції протестів зайшли надто далеко, перерісши в захоплення адміністративних будівель незаконними збройними формуваннями (далі – НЗФ), проголошення «народних очільників», створення самопроголошених так званих «народних республік» та бойові зіткнення з українськими структурними підрозділами. Тому керівництвом України було прийнято рішення про вжиття заходів для подолання терористичної загрози, збереження територіальної цілісності та гарантування національної безпеки України шляхом проведення АТО на Сході України.

Проведення у Донецькій та Луганській областях АТО призвело до проблем, зумовлених невиконанням органами місцевого самоврядування покладених на них повноважень. Таким чином вони фактично самоусунулися від

виконання своїх обов'язків, що вкрай негативно вплинуло на подальший стан безпеки та життєдіяльності населення в районі проведення АТО [1].

13 квітня 2014 р., коли набув чинності Указ Президента України «Про рішення Ради Національної безпеки й оборони України», визначено днем початку проведення АТО та військових дій на території України [2].

У чинному українському законодавстві АТО – це комплекс скоординованих спеціальних заходів, спрямованих на попередження, запобігання та припинення терористичної діяльності, звільнення заручників, гарантування безпеки населення, знешкодження терористів, мінімізацію наслідків терористичної діяльності [3].

Однак треба зазначити, що певні операції проводяться для звільнення заручників із зайнятої терористами будівлі, акваторії, транспортного засобу, ділянки землі або для очищення району міста від злочинців. Але вжиття антитерористичних заходів не підпадає під ознаки проведення операцій. Адже події, які відбуваються на території України, необхідно кваліфікувати як повномасштабні військові дії.

Зауважимо, що АТО повинна була закінчитися ще у перші місяці після її початку, тому що початок військових дій на території України є підставою для припинення проведення АТО.

Період проведення АТО – це час між датою набуття чинності Указом Президента України «Про рішення Ради національної безпеки й оборони України від 13 квітня 2014 р. «Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України» від 14 квітня 2014 р. № 405/2014 та датою набуття чинності Указом Президента України про завершення проведення АТО або військових дій на території України [4].

Завдяки участі у проведенні АТО на Сході України (серпень 2014 р. – серпень 2016 р.) стало зрозуміло, що для остаточного подолання терористичної агресії НЗФ на території України не вистачає рішучих дій суб'єктів боротьби з тероризмом, відсутній загальний план подолання такої агресії та досвід проведення подібних операцій, наявний нерациональний розподіл повноважень між керівниками проведення АТО. Тобто насамперед необхідно з'ясувати, хто керує процесом проведення АТО в Україні: Міністерство оборони України (далі – МОУ), Міністерство внутрішніх справ України (далі – МВСУ), Служба безпеки України (далі – СБУ), Державна фіскальна служба України (далі – ДФСУ) чи інші підрозділи?

Г.Г. Горшенкова та О.В. Старкова вважають, що стосовно протидії так званім «бойовикам» та терористичним угрупованням необхідно використовувати термін «війна зі злочинністю» [5, с. 54; 6, с. 78].

Треба зазначити, що на Сході України у 2014 р. відбувалися події, за яких було би доцільно ввести надзвичайний стан у державі: загроза життю і здоров'ю громадян України, захоплення державних установ, зміна конституційного ладу України (проголошення «Луганської народної республіки» та «Донецької народної республіки» (далі – «ЛНР» та «ДНР»), окупація Автономної Республіки Крим (далі – АР Крим), обмеження нормального функціонування національної економіки, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, обмеження у здійсненні конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень.

У юридичній літературі надзвичайний стан – це особливий правовий режим, який може тимчасово вводитися в Україні чи в окремих її місцевостях у разі виникнення надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру не нижче загальнодержавного рівня, що призвели чи можуть призвести до людських і матеріальних втрат, ство-

рюють загрозу життю і здоров'ю громадян, або за спроби захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства і передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози та гарантування безпеки і здоров'я громадян, нормального функціонування національної економіки, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, захисту конституційного ладу, а також допускає тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження у здійсненні конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень [7].

На відміну від надзвичайного стану, воєнний стан на законодавчому рівні України визначається як особливий правовий режим, що вводить в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та гарантування національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень [8].

Маємо зауважити, що більшість заходів правового режиму воєнного стану в Україні характерна для проведення АТО на Сході України, зокрема:

- встановлення посиленої охорони важливих об'єктів національної економіки та об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення, і введення особливого режиму їхньої роботи;
- запровадження комендантської години (заборона перебування у певний період доби на вулицях та в публічних місцях у населених пунктах, де проводиться АТО);
- встановлення особливого режим в'їзду і виїзду через контрольно-пропускні пункти та блокпости, що обмежує свободу пересування громадян, іноземців та осіб без громадянства, а також рух транспортних засобів;
- перевірка документів осіб (спеціально виданих перепусток, паспортів, інших документів, що підтверджують особу), проведення оглядів речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян;
- обмеження щодо проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів;
- встановлення порядку використання фонду захисних споруд цивільного захисту (бомбосховищ, укриттів та ін.);
- забезпечення населення основними продовольчими і непродовольчими товарами, лікарськими засобами і виробами медичного призначення (надання гуманітарної допомоги);
- вжиття додаткових заходів щодо посилення охорони державної таємниці, відомі українцям із дня початку проведення АТО на Сході України.

При цьому характерною ознакою території проведення АТО є те, що на ній відбувається збройний конфлікт (застосовується військова зброя та техніка) між НЗФ та структурними підрозділами України, зокрема поліцейськими підрозділами, організованими збройними групами, добровільними батальйонами, які перебувають під відповідним командуванням та здійснюють такий контроль над частиною української території, який дозволяє їм виконувати безперервні й узгоджені військові дії [9, с. 162].

Відтак введення воєнного стану в Україні вважається більш рішучим, ефективним, юридично правильним та ви-

правданим заходом щодо використання військової техніки та застосування зброї, щодо подолання збройної агресії і визволення окупованих територій незалежної України.

У зв'язку із зазначеним виникає проблема тлумачення поняття території проведення АТО.

У законодавчому полі територія проведення АТО – це територія України, на якій розташовані населені пункти, визначені у затвердженому Кабінетом Міністрів України переліку [10]. Площа території проведення АТО становить близько 40 тисяч квадратних кілометрів. Це територія, на якій розташовані населені пункти як підконтрольні українській владі, так і ті, які захоплені НЗФ.

АТО в Україні проходить на території східної її частини: на території Донецької і Луганської областей та малої частини Харківської (деяких населених пунктах Ізюмського району). Південно-західна частина території проведення АТО перебуває під контролем української влади. Серед великих населених пунктів тут – Маріуполь, Краматорськ, Слов'янськ, Бахмут, Костянтинівка, Северодонецьк, Лисичанськ, Рубіжне, Ізюм. Північно-східна частина перебуває під контролем НЗФ.

Одночасно із захопленням державних установ, підприємств та організацій України вони були перенесені на територію, підконтрольну українській владі. Так, обласні центри були тимчасово перенесені у міста Северодонецьк Луганської області та Краматорськ Донецької області у зв'язку із захопленням адміністративних будівель у Луганську та Донецьку.

Варто зазначити, що територія проведення АТО поділяється на частини: територію, яка підконтрольна українській владі, та територію, яка не підконтрольна українській владі (невизволена частина).

Територія, яка не підконтрольна українській владі, – це територія України, на якій органи державної влади тимчасово не здійснюють або здійснюють не в повному обсязі свої повноваження. У Луганській області до цього переліку увійшли такі міста: Луганськ, Алчевськ, Антрацит, Брянка, Кіровське, Красний Луч, Первомайськ, Ровеньки, Краснодон, Свердловськ, Стаханов, а також усі населені пункти Антрацитівського, Краснодонського, Лутугинського, Перевальського, Свердловського та Слов'янськ-Сербського районів. У Донецькій області: Донецьк, Докучаєвськ, Горлівка, Єнакієве (крім передмістя Вуглегірська), Макіївка, Жданівка, Кіровське, Сніжне, Торез, Харцизьк, Шахтарськ (увесь район), Ясинувата, Зугрес і села Новоазовського, Старобешівського та Амвросіївського районів. Зазначені населені пункти захоплені НЗФ.

Територія, яка підконтрольна українській владі, – це територія України, на якій органи державної влади здійснюють у повному обсязі свої повноваження, виконують розпорядчі функції відповідно до законів України.

Між визвольною і невизвольною частинами території проведення АТО проходить лінія зіткнення.

Лінія зіткнення (лінія розмежування) – це умовне розмежування території Донецької та Луганської областей, фактично буферні зони з підконтрольними Україні населеними пунктами та територіями, у яких органи державної влади України не здійснюють або здійснюють не в повному обсязі свої повноваження, тобто з територіями, захопленими НЗФ [11].

Термін «лінія зіткнення» вживається із 2014 р. стосовно заходів, направлених на попередження, запобігання та припинення злочинних діянь, здійснюваних із терористичною метою, звільнення заручників, знешкодження терористів, мінімізацію наслідків терористичного акту чи іншого злочину, здійснюваного з терористичною метою на території вищевказаних областей. Постанови Кабінету Міністрів України (наприклад, про перелік населених пунктів) використовують, але не розтлумачують цей термін [12].

Загострює ситуацію ще той факт, що більшість осіб та державних службовців, які проживали на території, не підконтрольній владі із дня захоплення державних установ і адміністративних будівель, були вимушені переїхати на територію, підконтрольну українській владі, залишившись вірними Україні, покинувши своє нерухоме майно, повернутись до якого тепер неможливо. Це зумовлено тим, що вони наражають на небезпеку своє життя і здоров'я, а також існує ймовірність розповсюдження важливої інформації терористам.

На думку Ю.В. Нікітіна, під війною треба розуміти організовану військову боротьбу, учасниками якої можуть бути держави, народи, що проводять національно-визвольну боротьбу, а також сторони у внутрішньому військовому конфлікті. Крім цього, науковець вважає, що війна має класовий характер, головною причиною її є непримиренність суперечностей, що притаманна антагоністичним суспільно-економічним формаціям. Відбувається війна для військового знищення агресора, колонізатора на його чи своїй території [13, с. 133].

Таким чином, під час аналізу відповідного законодавства та практики його застосування із зазначеної тематики було виявлено низку проблемних питань, пов'язаних із проведенням АТО на території України:

1. Територія проведення АТО має локальний характер, тому така операція не може проводитись на великій території, особливо площа якої становить близько 40 тисяч квадратних кілометрів.

2. На Сході України відбуваються повномасштабні військові дії, до яких залучаються як структурні підрозділи (МВСУ, СБУ, ДФСУ, МОУ), так і добровольчі збройні формування України. У бойових умовах використовується важка техніка, застосовується крупнокаліберна зброя та гине велика кількість військових і мирних мешканців, що не характерно для проведення АТО.

3. Верховна Рада України офіційно не визнала «ЛНР» та «ДНР» терористичними організаціями, а Російську Федерацію – державою-агресором. Постанова-звернення Верховної Ради України до Організації Об'єднаних Націй, Європейського парламенту, Парламентської асамблеї Ради Європи, Парламентської асамблеї НАТО, Парламентської асамблеї ОБСЄ, Парламентської асамблеї ГУАМ, національних парламентів держав світу про визнання Російської Федерації державою-агресором – це лише пропозиції, направлені українською стороною стосовно допомоги у боротьбі із зазначеним агресором та визнання указаних статусів європейськими організаціями і державами. Однак згаданий документ не є підставою вважати такі статуси офіційними [14].

4. Територія АР Крим вважається не підконтрольною українській владі (анексованою), однак антитерористичних заходів щодо повернення її під контроль України вжито не було. Таким чином, територією проведення АТО повинна була стати частина Херсонської області [15].

5. Події, які відбуваються на Сході України, характерні бойовим діям, у разі яких повинно бути прийнято рішення щодо введення надзвичайного або військового стану на території України загалом чи окремі її території. Однак від початку повномасштабних бойових дій на території України надзвичайного або військового стану оголошено в Україні не було. Крім цього, військові дії тривають під назвою «АТО», дата завершення якого невідома.

6. Проблема розмежування території проведення АТО та території, яка не підконтрольна українській владі, спричиняє багато суперечок серед державних діячів щодо правильного розуміння та визначення зазначених понять. Територією проведення АТО не може бути та територія, на якій уже були вжиті антитерористичні заходи зі звільнення

державних установ, подолання терористичної агресії, повернення адміністративних будівель під контроль України, що дійшли свого логічного завершення. У зв'язку із цим виникає плутанина у розмежуванні зазначених понять.

7. Проведення АТО має тимчасовий характер, але воно затяглося на невизначений час. Крім цього, за роки бойових дій не було досягнуто загальної мети – подолання терористичної агресії, визволення заручників та повернення усієї захопленої території під контроль української влади. Тому на сьогодні питання стосовно доцільності проведення АТО залишається невирішеним.

Територія проведення АТО характеризується такими ознаками:

– це частина території України, яка визначена рішенням вищого органу виконавчої влади (Кабінетом Міністрів України), виходячи з рівня терористичної загрози у відповідних адміністративно-територіальних одиницях або їх окремих районах;

– сторонами конфлікту є: з одного боку, НЗФ, а з іншого – спеціально уповноважені підрозділи Збройних Сил України, Національної гвардії України, СБУ та інших військових формувань;

– на такій території в установленому порядку відбуваються військові дії, зокрема із застосуванням військової техніки, вогнепальної та іншої зброї. Водночас вирішення такого конфлікту може супроводжуватися переговорними процесами на різних рівнях (локальному, місцевому, державному, міждержавному);

– мета визначення території проведення АТО – припинення терористичної діяльності на відповідній території, повернення захоплених територій, будівель, споруд під контроль законної влади для забезпечення незалежності держави, її національної безпеки, відновлення порушених конституційних прав і свобод людини і громадянина.

Висновки. На підставі викладеного матеріалу можемо узагальнити: територія проведення АТО – це визначені рішенням вищого органу виконавчої влади, виходячи з рівня терористичної загрози, частини території України (адміністративно-територіальні одиниці або їх окремі частини), на яких в установленому законом порядку відбуваються військові дії між незаконними збройними формуваннями та спеціально уповноваженими підрозділами Збройних Сил України, СБУ та інших військових формувань для припинення терористичної діяльності, повернення незаконно захоплених територій, будівель, споруд для забезпечення незалежності держави, її національної безпеки, відновлення порушених конституційних прав і свобод людини і громадянина.

Таким чином, для вирішення зазначених питань необхідно переглянути тлумачення понять «територія проведення АТО», «АТО» та термін її проведення шляхом деталізації на законодавчому рівні.

У разі недосягнення цілей проведення АТО наступним дієвим кроком влади має стати введення воєнного стану для подолання збройної агресії та визволення окупованих територій незалежної України. Введення воєнного стану потрібно вважати найбільш ефективним та виправданим заходом для повноцінного використання військових можливостей України.

Поряд із цим варто наголосити, що питання проведення АТО на Сході України має переважно політичний характер. Тому зазначену проблему насамперед потрібно вирішувати мирним шляхом переговорів для забезпечення соціально-політичної стабільності та збереження незалежності України.

Список використаної літератури:

1. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
2. Про рішення Ради національної безпеки й оборони України від 13 квітня 2014 року «Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України» : Указ Президента України від 14 квітня 2014 р. № 405/2014.
3. Про боротьбу з тероризмом : Закон України від 20 березня 2003 р. № 638-IV (станом на 28 липня. 2016 р.) // Відомості Верховної Ради. – 2003. – № 25. – Ст. 180.
4. Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції : Закон України від 2 вересня 2014 р. № 1669-VII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 83. – Ст. 2350.
5. Горшенков Г.Г. Война как вынужденная форма борьбы с преступностью / Г.Г. Горшенков // Российский криминологический взгляд. – 2006. – № 1. – С. 61.
6. Стараков О.В. Криминология / О.В. Старков. – М., 2004. – С. 96.
7. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16 березня 2000 р. № 1550-III // Офіційний вісник України. – 2000. – № 15. – Ст. 588.
8. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 р. № 389-VIII // Офіційний вісник України. – 2015. – № 46. – Ст. 1449.
9. Буроменський М.В. Міжнародне право : [навчальний посібник] / М.В. Буроменський. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 336 с.
10. 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. № 1275-р.
11. Офіційний веб-сайт Служби безпеки України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://ssu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/article?art_id=136472.
12. Про затвердження переліку населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, та переліку населених пунктів, що розташовані на лінії зіткнення : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 7 листопада 2014 р. № 1085.
13. Нікітін Ю.В. Антитерористична операція як необхідна форма протидії злочинності та забезпечення безпеки суспільства / Ю.В. Нікітін // Держава та регіони. Серія «Право». – 2014. – № 2 (44). – С. 132–136.
14. Про звернення Верховної Ради України до ООН, Європейського Парламенту : Постанова від 27 січня 2015 р. № 129-VIII // Офіційний вісник України. – 2015. – № 9. – Ст. 232.
15. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України : Закон України від 15 квітня 2014 р. № 1207-VII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 36. – Ст. 957.