

УДК 342.95

МАЛІКОВ В.В.

ОСОБЛИВОСТІ ЮРИДИЧНОЇ ПРИРОДИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОВІДНОСИН У СФЕРІ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

У статті на ґрунті базових положень учення про адміністративні правовідносини репрезентується аналіз адміністративних правовідносин у сфері антитерористичної діяльності, визначається їхній суб'єктний склад, подається класифікаційна характеристика.

Ключові слова: безпека, державне управління, правовідносини, суб'єкти правовідносин, правоохоронні органи, права, обов'язки, повноваження, види правовідносин, тероризм.

В статье на основе базовых положений учения об административных правоотношениях представляется анализ административных правоотношений в сфере антитеррористической деятельности, определяется их субъектный состав, дается классификационная характеристика.

Ключевые слова: безопасность, государственное управление, правоотношения, субъекты правоотношений, правоохранительные органы, права, обязанности, полномочия, виды правоотношений, терроризм.

In the article on the basis of the basic provisions of the doctrine of administrative legal relations, the analysis of administrative legal relations in the field of antiterrorist activity is represented, their subject structure is determined, classification characteristic is given.

Key words: security, state administration, legal relations, subjects of legal relations, law enforcement bodies, rights, duties, powers, types of legal relations, terrorism.

Вступ. Опанування тематики тероризму в адміністративно-правовому ракурсі, яке набуває подальшого поширення в науковому середовищі, неминуче ставить на порядок денний питання про сутність та види адміністративних правовідносин, що виникають у сфері боротьби з тероризмом та протидії йому, які доцільно визначити загальним (родовим) поняттям «адміністративні правовідносини у сфері антитерористичної діяльності».

Важливість аналізу зазначених правовідносин має не тільки прикладний, але й пізнавальний сенс, об'єктивно зумовлений недостатньою увагою науки адміністративного права до цієї проблематики.

Саме через характеристику адміністративних правовідносин у сфері антитерористичної діяльності розкривається механізм правового регулювання боротьби з тероризмом і протидії йому, який відображає юридичну дійсність саме з її динамічного боку, тобто демонструє етапи нормативного регулювання, від загальної дії правових норм до реалізації суб'єктивних прав, обов'язків, відповідних повноважень [1, с. 1]. З огляду на це очевидно, що всебічний аналіз адміністративних правовідносин у сфері антитерористичної діяльності є актуальним науковим завданням.

Зважаючи на той факт, що антитерористична проблематика є відносно новою для науки адміністративного права України, такий напрям досліджень, як правовідносини у сфері антитерористичної діяльності, також перебуває в процесі становлення та розвитку. Отже, вітчизняній юриспруденції бракує комплексних наукових праць із зазначеного питання. Водночас деякі напрацювання із цієї проблематики зроблені В.В. Майоровим, В.Я. Настюком, А.В. Носачем, О.І. Остапенком, О.С. Проневичем, Л.М. Сукмановською, С.А. Трофімовим, В.А. Трофімцовим, О.А. Федотовим.

Постановка завдання. Метою статті є визначення особливостей юридичної природи адміністративних правовідносин у сфері антитерористичної діяльності.

© МАЛІКОВ В.В. – кандидат юридичних наук, здобувач (Харківський національний університет внутрішніх справ)

Результати дослідження. Природу та характер адміністративних правовідносин у сфері антитерористичної діяльності варто розглядати крізь призму базових уявлень та констант про сутність та види адміністративних правовідносин. Варто зауважити, що як у вітчизняній, так і в пострадянській юридичній думці є майже одноставне розуміння поняття «адміністративні відносини». І.П. Голосніченком підкреслюється, що адміністративно-правові відносини є системою прав та обов'язків органів державної виконавчої влади, посадових осіб і службовців, громадян та інших суб'єктів [2, с. 9].

Т.О. Коломоєць вважає, що адміністративно-правові відносини – це суспільні відносини, урегульовані нормами адміністративного права, суб'єкти яких наділені правами й обов'язками у сфері забезпечення органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а також у процесі публічного (державне і самоврядне) управління у сферах соціально-економічного й адміністративно-політичного розвитку й охорони громадського порядку [3, с. 43–44].

О.В. Ніканорова, консолідуючи ознаки адміністративних правовідносин, вказує на те, що до основних (загальноприйнятні) ознак адміністративних правовідносин належать такі.

По-перше, адміністративно-правові відносини завжди врегульовані нормами адміністративного права. Саме в них втілюється, реалізовується абстрактна поведінкова модель, зафіксована в правових нормах, що утворюють адміністративне право.

По-друге, адміністративні правові відносини виникають, розвиваються і припиняються, вичерпавши себе у сфері державного управління. Ця ознака має два аспекти. Оскільки адміністративні правовідносини так чи інакше пов'язані зі здійсненням державного управління, то саме через такі відносини реалізується виконавча влада, для якої державне управління є не чим іншим, як формою реалізації. Водночас важливо розуміти, що, оскільки адміністративні правовідносини пов'язані з державним управлінням, то в них має бути відображено тією чи іншою мірою публічний, державний інтерес.

По-третє, адміністративні правовідносини мають специфічний суб'єктний склад. Одним або й усіма суб'єктами таких відносин є органи виконавчої влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування або інші суб'єкти, наділені владними повноваженнями щодо здійснення державного управління. Отже, специфічність складу адміністративних правовідносин полягає в тому, що одному з їх учасників держава надала право здійснювати державне управління, управлінські повноваження, які він і реалізовує в адміністративних правовідносинах.

По-четверте, якщо одна зі сторін порушила права іншої, вона юридично відповідальна не перед потерпілим, а перед державою. Майнова відповідальність за порушення у сфері державного управління не заперечується, але здебільшого реалізується поза межами регулювання адміністративного права [4].

Також науковцями зазначається, що подібно іншим видам правовідносин, структура адміністративних відносин містить такі елементи: суб'єкти правовідносин, об'єкт правовідносин, зміст правовідносин, до якого входять права уповноважених учасників правовідносин та обов'язки зобов'язаних учасників правовідносин [5, с. 75].

Що стосується безпосередньо питання про сутність адміністративних правовідносин у сфері антитерористичної діяльності, то варто зауважити, що значна частина з них – це відносини за участю правоохоронних органів¹. Щодо цього в науковій літературі зазначено, що до особливостей адміністративно-правових норм, які регулюють діяльність правоохоронних органів, варто віднести такі: у них закріплюються як зовнішні, так і внутрішньоорганізаційні відносини з управління, контролю і нагляду; основним методом впливу адміністративно-правових

¹ У низці нормативно-правових актів України надається перелік правоохоронних органів та міститься вказівка на виконання ними правоохоронної або правозастосовної функції. Зокрема, відповідно до ст. 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» від 23 грудня 1993 р. № 3781-ХІІ, правоохоронні органи – органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних силах України, митні органи, органи охорони державного кордону, органи державної податкової служби, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державної контрольно-ревізійної служби, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції [6].

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» від 19 червня 2003 р. № 975-IV, правоохоронні органи – державні органи, які відповідно до законодавства здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції [7].

норм є імперативний, хоча в окремих випадках використовується диспозитивний (наприклад, під час розгляду звернень громадян); одна зі сторін у відносинах, що регулюються адміністративно-правовими нормами, завжди виражає публічний інтерес; за порушення (невиконання) адміністративно-правових норм, які регулюють певні напрями діяльності правоохоронних органів, передбачено юридичну відповідальність, зокрема й адміністративну. Адміністративно-правові відносини в діяльності правоохоронних органів України врегульовані як матеріальними, так і процесуальними нормами. Зокрема, це такі види адміністративно-правових відносин в їх діяльності, як проходження служби, контрольні повноваження, розгляд звернень громадян, адміністративно-юрисдикційні повноваження [8].

Специфіка вказаних правовідносин насамперед детермінується тією сферою суспільного життя, яка пов'язана з необхідністю подолання тероризму як небезпечного суспільно-політичного та юридичного явища сучасності. Адміністративні правовідносини у сфері антитерористичної діяльності характеризуються тим, що мають унікальний об'єкт, який на науковому рівні синтезується на родовий (громадська безпека і порядок, державна безпека, національна безпека) та видовий (безпосередній). Останнім відповідно до базових постулатів теорії адміністративних правовідносин мають вважатися як конкретні дії учасників адміністративних правовідносин, спрямовані на запобігання наслідкам терористичної діяльності, виявлення, припинення, мінімізацію таких наслідків, забезпечення населення, забезпечення нормального функціонування державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, звільнення заручників.

Через свосрідність об'єкта досліджуваних правовідносин їм притаманний специфічний суб'єктний склад, який передусім утворюється з органів державної влади, до компетенції яких належить формування або реалізація державної політики боротьби з тероризмом.

В.Я. Настюк та С.А. Трофімов зазначають, що підрозділи, які здійснюють антитерористичну діяльність, є суб'єктами адміністративно-правових відносин, що виникають із таких питань, як:

- (а) здійснення державного управління антитерористичною діяльністю;
- (б) визначення організаційної й функціональної структури суб'єктів антитерористичної діяльності, їхнього місця в системі органів державної влади;
- (в) установлення умов та порядку проходження служби співробітниками спеціальних підрозділів;
- (г) установлення правового режиму району проведення антитерористичної операції тощо.

Окрім цього, антитерористична діяльність є об'єктом контрольно-наглядової діяльності, яка теж регулюється нормами адміністративного законодавства. Адміністративно-правові аспекти існують і в регламентації повноважень суб'єктів антитерористичної діяльності, у розробленні й ухваленні управлінських рішень, у регламентуванні взаємодії й координації між суб'єктами антитерористичної діяльності. Досить часто співробітники спеціальних підрозділів стають суб'єктами адміністративно-юрисдикційних проваджень, які виникають щодо притягнення їх до адміністративної або дисциплінарної відповідальності [9].

Із наведеного стає очевидним, що багатоманітність адміністративних правовідносин у сфері антитерористичної діяльності, а також характер та обсяг компетенції об'єктивно диференціює органи державної влади як суб'єктів вказаних відносин на такі види, як загальні, основні та додаткові. На думку Л.М. Сукмановської, система суб'єктів боротьби з тероризмом складається із двох рівнів: 1) суб'єкти, що безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом; 2) суб'єкти, що можуть у разі необхідності залучатися до боротьби з тероризмом [10].

Саме це відображено в ст. 3 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» від 20 березня 2003 р. № 638-IV, де наведено перелік органів державної влади – учасників адміністративних правовідносин у сфері антитерористичної діяльності. Зокрема, цією статтею передбачається, що організація боротьби з тероризмом в Україні та забезпечення її необхідними силами, засобами і ресурсами здійснюються Кабінетом Міністрів України в межах його компетенції. Центральні органи виконавчої влади беруть участь у боротьбі з тероризмом у межах своєї компетенції, визначеної законами та виданими на їх основі іншими нормативно-правовими актами.

Суб'єктами, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом у межах своєї компетенції, є такі:

- Служба безпеки України, яка є головним органом у загальнодержавній системі боротьби з терористичною діяльністю;
- Міністерство внутрішніх справ України;
- Національна поліція;

- Міністерство оборони України;
- центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у сфері цивільного захисту;
- центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері захисту державного кордону;
- центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань;
- Управління державної охорони України;
- центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику, державну політику у сфері державної митної справи.

До участі в здійсненні заходів, пов'язаних із попередженням, виявленням і припиненням терористичної діяльності, також залучаються, за необхідності, такі органи:

- центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму;
- Служба зовнішньої розвідки України;
- Міністерство закордонних справ України;
- Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України;
- центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у сфері охорони здоров'я;
- центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику в електроенергетичному, вугільно-промисловому та нафтогазовому комплексах;
- центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері управління об'єктами державної власності;
- центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у сфері транспорту;
- центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну фінансову політику;
- центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища;
- центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну аграрну політику.

До участі в антитерористичних операціях за рішенням керівництва антитерористичної операції можуть бути залучені, з дотриманням вимог цього Закону, й інші центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від підпорядкованості і форми власності, їх посадові особи, а також громадяни за їхньою згодою.

Координацію діяльності суб'єктів, які залучаються до боротьби з тероризмом, здійснює Антитерористичний центр при Службі безпеки України [11].

Крім згаданих суб'єктів, що беруть участь у боротьбі з тероризмом, у науковій літературі трапляється думка про те, що окрема категорія громадян також є учасниками антитерористичних відносин, що мають державно-владний статус. У цьому зв'язку О.І. Остапенко вважає, що до учасників протидії тероризму можна віднести громадян, які беруть безпосередню або опосередковану (допоміжна) участь у протидії тероризму. Безпосередня участь громадян у протидії тероризму передбачає діяльність, спрямовану на: 1) попередження тероризму (виявлення й усунення причин та умов, що сприяють вчиненню терористичних актів); 2) виявлення, попередження, припинення, розкриття і розслідування терористичних актів; 3) мінімізацію (або) ліквідацію наслідків прояву тероризму [12].

Умовно перелік вказаної категорії громадян можна виділити як суб'єктів, що мають особливий (спеціальний) статус. Це військовослужбовці; працівники правоохоронних органів; представники військової адміністрації на місцях (за умови, якщо вказана адміністрація, створена указом Президента України) та ін. Військовослужбовці мають неоднорідний правовий статус, для якого характерна наявність владних повноважень, різних за обсягом і змістом. Узагальнене визначення поняття «військовослужбовець» закріплене в Законі України «Про військовий обов'язок і військову службу». Це є громадяни України, які відбувають військову службу. До ознак, які наповнюють адміністративно-правовий статус військовослужбовців, працівників правоохоронних органів як суб'єктів захисту України, можна віднести такі:

- 1) безпосередньо сам зміст проходження служби (захист безпеки суспільства і держави);
- 2) виконання професійних обов'язків, пов'язаних із захистом безпеки суспільства і держави;
- 3) наявність спеціальних нормативних актів, які регулюють організацію і порядок проходження служби;
- 4) наявність системи військових звань, символіки й атрибутів, які характеризують військовослужбовця;
- 5) суворіша дисципліна та єдиноначальність під час проходження служби, а також особливий порядок притягнення до відповідальності військовослужбовця за вчинене правопорушення;
- 6) підвищені вимоги до прийому на службу (вік, стан здоров'я, освіта тощо) [12]².

Необхідно зазначити, що Закон України «Про боротьбу з тероризмом» від 20 березня 2003 р. № 638-IV, крім перелічених суб'єктів, вказує на такого учасника адміністративних правовідносин у сфері антитерористичної діяльності, як заручник. Відповідно до ст. 1 цього Закону, заручник – це фізична особа, яка захоплена і (або) утримується з метою спонукання державного органу, підприємства, установи чи організації або окремих осіб здійснити якусь дію або утриматися від здійснення якоїсь дії як умови звільнення особи, що захоплена і (або) утримується [11]. Аналіз положень Закону України «Про боротьбу з тероризмом» від 20 березня 2003 р. № 638-IV доводить, що правовий статус заручника у Законі не формалізовано, що ускладнює визначення його прав та обов'язків у межах адміністративних правовідносин у сфері антитерористичної діяльності, а також у подальшому спілкуванні з органами державної влади, які залучаються до боротьби з тероризмом для реалізації своїх прав та законних інтересів.

Переходячи до висвітлення питання про зміст адміністративних правовідносин у сфері антитерористичної діяльності, необхідно зауважити, що нормативно визначений статус суб'єктів

² Правильність запропонованого О.І. Остапенком підходу до окремої категорії громадян, які в межах адміністративних антитерористичних відносин мають спеціальний статус, підтверджується положеннями ст. 15 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» від 20 березня 2003 р. № 638-IV, яка передбачає, що в районі проведення антитерористичної операції посадові особи, залучені до операції, мають право: 1) застосовувати відповідно до законодавства України зброю і спеціальні засоби; 2) затримувати і доставляти в органи Національної поліції 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; 3) перевіряти в громадян і посадових осіб документи, що посвідчують особу, а в разі відсутності документів – затримувати їх для встановлення особи; 4) здійснювати в районі проведення антитерористичної операції особистий догляд громадян, огляд речей, що при них знаходяться, транспортних засобів та речей, які ними перевозяться; 5) тимчасово обмежувати або забороняти рух транспортних засобів і пішоходів на вулицях та дорогах, не допускати транспортні засоби, зокрема транспортні засоби дипломатичних представництв і консульських установ, та громадян на окремі ділянки місцевості й об'єкти, виводити громадян з окремих ділянок місцевості та об'єктів, відбуксировувати транспортні засоби; 6) входити (проникати) у жилі й інші приміщення, на земельні ділянки, що належать громадянам, під час припинення терористичного акту та переслідування 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; 7) використовувати зі службовою метою засоби зв'язку і транспортні засоби, зокрема спеціальні, що належать громадянам (за їхньою 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 [11].

Крім того, окреме місце в межах адміністративних антитерористичних відносин як суб'єкту, який має спеціальний статус, відведене керівнику Антитерористичного центру при Службі безпеки України. Саме він, відповідно до ст. 11 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» від 20 березня 2003 р. № 638-IV ухвалює рішення щодо проведення антитерористичної операції за письмовим дозволом голови Служби безпеки України. Водночас саме керівник Антитерористичного центру при Службі безпеки України здійснює безпосереднє управління конкретною антитерористичною операцією, як і керівництво силами і засобами, які залучаються до здійснення антитерористичних заходів. Він утворює оперативний штаб, визначає межі району проведення антитерористичної операції, а в разі потреби, за наявності передбачених законом підстав, вносить на розгляд Ради національної безпеки і оборони України пропозиції щодо введення надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях [11].

цих відносин кореспондується через систему відповідних суб'єктивних прав, обов'язків та юридичну відповідальність (коли йдеться про підприємства, організації, установи, окремих громадян (фізичних осіб).

Коли ж йдеться про суб'єктів адміністративних правовідносин у сфері антитерористичної діяльності – органи державної влади, то юридично коректно говорити про існування системи повноважень та юридичної відповідальності. У науці адміністративного права найбільш поширена думка, з якою згодні більшість авторів, про включення у зміст поняття повноваження деяких прав та обов'язків [13]. Також наголошується на тому, що повноваженнями є сукупність закріплених у встановленому порядку прав та обов'язків суб'єктів владних повноважень, за допомогою яких вони виконують поставлені перед ними завдання [14, с. 64].

Враховуючи значний обсяг вказаного питання, яке, безсумнівно, може бути предметом окремого наукового дослідження, зупинимося на розгляді та характеристиці повноважень суб'єктів Служби безпеки України, суб'єкта, що безпосередньо здійснює боротьбу з тероризмом.

Так, відповідно до ст. 5 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» від 20 березня 2003 р. № 638-IV, Служба безпеки України здійснює:

- боротьбу з тероризмом шляхом проведення оперативно-розшукових та контррозвідальних заходів, спрямованих на запобігання терористичній діяльності, виявлення та припинення терористичної діяльності, зокрема міжнародної;
- збирання інформації про діяльність іноземних та міжнародних терористичних організацій;

- у межах визначених чинним законодавством повноважень виключно з метою отримання упереджувальної інформації в разі загрози вчинення терористичного акту або під час проведення антитерористичної операції оперативно-технічні пошукові заходи в системах і каналах телекомунікацій, які можуть використовуватися терористами;

- через Антитерористичний центр при Службі безпеки України організацію і проведення антитерористичних заходів, координацію діяльності суб'єктів боротьби з тероризмом відповідно до визначеної законодавством України компетенції;

- досудове розслідування злочинів, пов'язаних із терористичною діяльністю; ініціює питання накладення на невизначений строк арешту на активи, що пов'язані з фінансуванням тероризму та стосуються фінансових операцій, зупинених відповідно до рішення, ухваленого на підставі резолюції Ради Безпеки Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН), зняття арешту з таких активів та надання доступу до них за зверненням особи, яка може документально підтвердити потреби в покритті основних та надзвичайних витрат; забезпечує у взаємодії з розвідальними органами України безпеку від терористичних посягань установ України за межами її території, їх співробітників та членів їхніх сімей [11].

Водночас згідно зі ст. 7 зазначеного Закону, на Антитерористичний центр при Службі безпеки України покладається:

- розроблення концептуальних засад та програм боротьби з тероризмом, рекомендацій, спрямованих на підвищення ефективності заходів щодо виявлення й усунення причин та умов, які сприяють вчиненню терористичних актів та інших злочинів, здійснюваних із терористичною метою;

- збирання в установленому порядку, узагальнення, аналіз та оцінювання інформації про стан і тенденції поширення тероризму в Україні та за її межами;

- організація і проведення антитерористичних операцій та координація діяльності суб'єктів, які ведуть боротьбу з тероризмом чи залучаються до конкретних антитерористичних операцій;

- організація і проведення командно-штабних і тактико-спеціальних навчань та тренувань;
- 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;

- взаємодія зі спеціальними службами, правоохоронними органами іноземних держав та міжнародними організаціями з питань боротьби з тероризмом.

Крім того, повноваження інших суб'єктів, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом, також передбачені в ст. 5 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» від 20 березня 2003 р. № 638-IV [11].

Звертаючи увагу на види адміністративних правовідносин у сфері антитерористичної діяльності, необхідно зазначити, що завдяки вивченню цього питання також розкриваються особливості (юридична природа) таких відносин. До того ж аналіз видів досліджуваних відносин дає змогу довести або спростувати коректність (правильність) наукових підходів щодо класифікаційних критеріїв поділу адміністративних правовідносин загалом на види.

Насамперед варто зазначити, що темпоральний критерій (чинник) багато в чому визначає своєрідність антитерористичного законодавства України. Саме він об'єктивно обумовлює існування як постійно триваючих, так і тимчасово триваючих адміністративних правовідносин у сфері антитерористичної діяльності.

Підтвердженням існування постійно триваючих адміністративних правовідносин у сфері антитерористичної діяльності є наявність відносин, що виникають у сфері запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, які поглинаються таким поняттям, як «фінансовий моніторинг».

Водночас адміністративні правовідносини, що безпосередньо виникають у сфері управління антитерористичною операцією, є тимчасово триваючими, адже антитерористична операція завжди має момент завершення (час, коли терористичний акт припинено, ліквідовано загрозу життю і здоров'ю заручників та інших людей, які були в районі її проведення).

Широкий спектр адміністративних правовідносин у сфері антитерористичної діяльності дає підстави класифікувати їх залежно від функціональної спрямованості на регулятивні й охоронні.

Прикладом регулятивних правовідносин можуть вважатися ті з них, що виникають під час організації контролю (контрольних постів) за переміщенням товарів до району або з району проведення антитерористичної операції. Зокрема, у межах подібних відносин керівником антитерористичної операції визначається перелік дорожніх коридорів, контрольних пунктів в'їзду/виїзду, контрольних пунктів в'їзду/виїзду на залізниці, а також контрольні заходи (п. 8 Порядку переміщення товарів до району або з району проведення антитерористичної операції, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 1 березня 2017 р. № 99) [15].

До числа охоронних відносин, насамперед адміністративно-деліктних, належать ті з них, що виникають під час притягнення винної особи – суб'єкта підприємницької діяльності до адміністративної відповідальності у зв'язку з порушенням нею вимог ст. 166–9 «Порушення законодавства щодо запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Зокрема, ч. 2 вказаної статті встановлює, що ненадання, несвоєчасне подання або подання недостовірної інформації, пов'язаної з аналізом фінансових операцій, що стали об'єктом фінансового моніторингу, довідок та копій документів (зокрема, тих, що містять інформацію з обмеженим доступом) на запит центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, караються накладенням штрафу на посадових осіб підприємств, установ, організацій, громадян – суб'єктів підприємницької діяльності, які не є суб'єктами первинного фінансового моніторингу, від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [16].

Найбільш усталена в науці адміністративного права видова характеристика правовідносин, згідно з якою вони поділяються на зовнішньоуправлінські та відносини «внутрішнього» характеру, повною мірою може бути застосована й до адміністративних правовідносин у сфері антитерористичної діяльності.

Водночас під характеристики зовнішньо-управлінських відносин підпадають такі, що виникають між Службою безпеки України (далі – СБУ) та окремим громадянином щодо отримання останнім дозволу про перетинання лінії зіткнення в районі проведення антитерористичної операції. Відповідно до п. 1.3 Тимчасового порядку контролю за переміщенням осіб через лінію зіткнення в межах Донецької та Луганської областей, затвердженого наказом першого заступника керівника Антитерористичного центру при Службі безпеки України (керівника Антитерористичної операції на території Донецької та Луганської областей) від 14 квітня 2017 р. № 222-ог (далі – Тимчасовий порядок), дозвіл фізичній особі – це рішення відповідного підрозділу з питань режиму та економічної діяльності на територіях, прилеглих до смуги безпеки через лінію зіткнення, про перетин фізичними особами лінії зіткнення в межах діючих контрольних пунктів в'їзду-виїзду, на підставі якого дані про особу вносяться до електронного реєстру.

Свою чергою, відповідно до п. 7.2 Тимчасового порядку, для отримання дозволу фізичній особі необхідно зареєструватися на веб-порталі СБУ та заповнити формалізовану заяву або подати заповнену формалізовану заяву особисто чи надіслати її поштою до КЦ, КГ, КПВВ, на блокпост першого рубежу.

Дозвіл фізичній особі надається на підставі заявок:

– протягом 10 діб через відповідний підрозділ із питань режиму й економічної діяльності на територіях, прилеглих до смуги безпеки вздовж лінії зіткнення, БП першого рубежу;

– протягом доби через КПВВ або БП першого рубежу на напрямках руху за наявності відповідних документів (документи про смерть або хворобу близьких осіб; документ, що підтверджує місце поховання близьких осіб) за письмовим (усним) погодженням керівників КЦ та КГ (п. 7.3 Тимчасового порядку) [17].

Дозвіл фізичній особі надається для одноразового (терміном дії до 20 діб) перетинання лінії зіткнення за маршрутом слідування та у зворотному напрямку або багаторазового (без обмеження терміну дії) в'їзду на тимчасово неконтрольовану (контрольовану) територію та виїзду з неї через будь-які діючі КПВВ. Для іноземця або особи без громадянства – дійсний протягом терміну, що не може перевищувати дозволений термін перебування іноземця або особи без громадянства на території України, та повинен враховувати термін, необхідний для виїзду за межі України (не менше трьох днів) (п. 7.6 Тимчасового порядку) [17].

Згадуючи про відносини «внутрішнього» характеру, необхідно зазначити про управлінські відносини щодо створення в структурі Антитерористичного центру СБУ Міжвідомчої координаційної комісії.

Зазначена Комісія, відповідно до ст. 7 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» від 20 березня 2003 р. № 638-IV, формується з керівника Антитерористичного центру та його заступників; заступників міністра внутрішніх справ України, заступників керівника Національної поліції, керівників центральних органів виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у сфері цивільного захисту; заступника начальника Генерального штабу Збройних сил України; заступників керівників центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері захисту державного кордону, Управління державної охорони України, Служби зовнішньої розвідки України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань; командувача Національної гвардії України; начальника Управління СБУ в м. Києві, заступника голови Київської міської державної адміністрації, заступників керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також інших визначених Президентом України посадових осіб [11].

Також варто зазначити, що адміністративні правовідносини у сфері антитерористичної діяльності піддаються класифікації на види за таким критерієм, як метод правового регулювання. Виходячи із цього, вказані правовідносини можуть бути як субординаційними, так і координаційними.

Наявність субординаційних відносин впливає із припису, передбаченому в ст. 12 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» від 20 березня 2003 р. № 638-IV, де вказано про те, що законні вимоги учасників антитерористичної операції є обов'язковими для громадян і посадових осіб [11]. Водночас факт існування координаційних адміністративних правовідносин у сфері антитерористичної діяльності впливає із положень ст. ст. 4 та 8 вищезгаданого Закону, де зазначається, що координацію діяльності суб'єктів, які залучаються до боротьби з тероризмом, здійснює Антитерористичний центр при Службі безпеки України [11]. Крім того, суб'єкти, які згідно із цим Законом безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом, зобов'язані взаємодіяти з метою припинення злочинної діяльності осіб, причетних до тероризму, зокрема міжнародного, фінансування, підтримки чи вчинення терористичних актів та злочинів, які скоєні з терористичною метою [11].

Множинність суб'єктів, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом, зумовлює існування як двосторонніх, так і багатосторонніх адміністративних правовідносин у сфері антитерористичної діяльності. Водночас іноді в таких багатосторонніх адміністративних відносинах беруть участь і суб'єкти міжнародного права. Зокрема, у правовідносинах, що мають місце під час доступу до активів, що пов'язані з фінансуванням тероризму та стосуються фінансових операцій, зупинених відповідно до рішення, ухваленого на підставі резолюцій Ради Безпеки ООН, безпосередньо бере участь Комітет Ради Безпеки ООН. Це впливає із положень ст. 11-2 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» від 20 березня 2003 р. № 638-IV, в якій сказано про те, що доступ до активів, що пов'язані з фінансуванням тероризму та стосуються фінансових операцій, зупинених відповідно до рішення, ухваленого на підставі резолюцій Ради Безпеки ООН, здійс-

нюється за рішенням суду для покриття основних та надзвичайних витрат, включаючи оплату продуктів харчування, оренди житла, іпотечного кредиту, комунальних послуг, ліків та медичної допомоги, сплати податків, страхових внесків, або виключно для здійснення за звичайною ціною витрат з оплати послуг фахівців та відшкодування витрат, пов'язаних з наданням юридичних послуг, сплати зборів чи внесення відповідно до законодавства плати за надання послуг із поточного зберігання або забезпечення збереження коштів, фінансові операції щодо яких зупинено, інших фінансових активів та економічних ресурсів [11].

У разі виникнення потреби в покритті основних або надзвичайних витрат за рахунок активів, що пов'язані з фінансуванням тероризму та стосуються фінансових операцій, зупинених відповідно до рішення, ухваленого на підставі резолюцій Ради Безпеки ООН, голова Служби безпеки України або його заступник звертається до Міністерства закордонних справ України з поданням про необхідність отримання доступу до таких активів [11].

Міністерство закордонних справ України протягом трьох робочих днів із дати отримання зазначеного подання звертається до Комітету Ради Безпеки ООН для отримання дозволу на доступ до активів, що пов'язані з фінансуванням тероризму та стосуються фінансових операцій, зупинених відповідно до рішення, ухваленого на підставі резолюцій Ради Безпеки ООН, для покриття основних або надзвичайних витрат [11].

Конкретним прикладом двосторонніх адміністративних правовідносин у сфері антитерористичної діяльності є відносини, що виникають між Національною поліцією та Антитерористичним центром при Службі безпеки України під час надання необхідних сил і засобів для проведення конкретних антитерористичних операцій.

Статусні властивості учасників адміністративних правовідносин у сфері антитерористичної діяльності дають підстави для класифікації цих відносин на такі, що виникають між вищим органом у системі органів виконавчої влади – Кабінетом Міністрів України і рештою органів виконавчої гілки влади. Це підтверджується положеннями ст. 4 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» від 20 березня 2003 р. № 638-IV, в якій сказано про те, що організація боротьби з тероризмом в Україні та забезпечення її необхідними силами, засобами і ресурсами здійснюються Кабінетом Міністрів України в межах його компетенції. Центральні органи виконавчої влади беруть участь у боротьбі з тероризмом у межах своєї компетенції, визначеної законами та виданими на їх основі іншими нормативно-правовими актами [11].

Конкретним прикладом адміністративних правовідносин у сфері антитерористичної діяльності, де обов'язковою стороною є центральний орган виконавчої влади, можуть бути відносини за участю центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері цивільного захисту, які виникають під час здійснення просвітницьких та практично-навчальних заходів з метою підготовки населення до дій в умовах терористичного акту.

Висновки. Проведений аналіз юридичної природи адміністративних правовідносин у сфері антитерористичної діяльності дає підстави стверджувати, що під ними розуміються упорядковані нормами адміністративного права державно-управлінські суспільні відносини, що виникають у сфері протидії або боротьби з тероризмом, тобто адміністративно-правові суспільні відносини, що виникають у сфері запобігання терористичній діяльності, виявлення, припинення, мінімізації наслідків терористичної діяльності, гарантування безпеки населення, нормального функціонування державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, звільнення заручників.

Список використаних джерел:

1. Чапчиков С.Ю. Механизм правового регулирования в сфере национальной безопасности России. Теоретико-методологические проблемы: монография. Москва : Юстиц-Информ, 2012. 330 с.
2. Голосніченко І.П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття). Київ : МАУП, 1998. 52 с.
3. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком-Інтер, 2011. 576 с.
4. Ніканорова О.В. Адміністративні правові відносини: ознаки та класифікація. URL: http://www.lj.kherson.ua/2014/pravo06/part_2/44.pdf (дата звернення: 15.06.2018).
5. Харитонова О.І. Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії). Одеса : Юрид-літ-ра, 2004. 328 с.

6. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України від 23 грудня 1993 р. № 3781-XII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3781-12/ed20121119/> (дата звернення: 16.06.2018).

7. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України від 19 червня 2003 № 975-IV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/975-15/ed20130609> (дата звернення: 16.06.2018).

8. Адміністративні та інші правовідносини у діяльності правоохоронних органів: проблеми співвідношення. URL: <http://www.info-library.com.ua/books-text-10137.html> (дата звернення: 16.06.2018).

9. Настюк В.Я., Трофімов С.А. Адміністративно-правове забезпечення державної політики протидії тероризму: доктринальні підходи. URL: http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/7174/1/Nastyk_Trofimov_214.pdf (дата звернення: 16.06.2018).

10. Сукмановська Л.М. Система суб'єктів боротьби з тероризмом в Україні та місце в ній підрозділів ОВС. URL: http://lsey.org.ua/2_2015/45.pdf (дата звернення: 16.06.2018).

11. Про боротьбу з тероризмом : Закон України від 20 березня 2003 р. № 638-IV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/638-15> (дата звернення: 16.06.2018); Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 № 2469-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#n355> (дата звернення: 16.06.2018).

12. Остапенко О.І. Адміністративно-правовий статус громадян як учасників протидії тероризму в Україні. URL: <http://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2017/jun/4869/ostapenko3.pdf> (дата звернення: 16.06.2018).

13. Солонар А.В. Окремі аспекти розкриття змісту поняття «повноваження» URL: https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/123456789/37609/1/Solonar_Powers.pdf (дата звернення: 16.06.2018).

14. Носач А.В. Адміністративно-правові форми діяльності Служби безпеки України з протидії тероризму : дис. ... канд. юрид. наук. Суми, 2017. 222 с.

15. Порядок переміщення товарів до району або з району проведення антитерористичної операції, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 1 березня 2017 р. № 99. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/99-2017-%D0%BF#n11> (дата звернення: 17.06.2018).

16. Кодекс України про адміністративні правопорушення. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення: 17.06.2018).

17. Тимчасовий порядок контролю за переміщенням осіб через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей, затверджений наказом першого заступника керівника Антитерористичного центру при Службі безпеки України (керівника Антитерористичної операції на території Донецької та Луганської областей) від 14 квітня 2017 р. № 222-ог. URL: http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v222_950-17 (дата звернення: 17.06.2018).