

О. І. Остапенко

Навчально-науковий інститут права та психології
Національного університету “Львівська політехніка”,
д-р юрид. наук, проф.,
професор кафедри адміністративного та інформаційного права

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ГРОМАДЯН ЯК УЧАСНИКІВ ПРОТИДІЇ ТЕРОРИЗМУ В УКРАЇНІ

© Остапенко О. І., 2015

Розглядаються питання, пов’язані з проблемами адміністративно-правового статусу громадян як учасників протидії тероризму в Україні. Запропоновано авторське бачення поняття “громадянин як учасник протидії тероризму” та його правовий статус.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, громадянин, учасник протидії тероризму, тероризм.

А. И. Остапенко

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ГРАЖДАН КАК УЧАСТНИКОВ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ТЕРРОРИЗМУ В УКРАИНЕ

Рассматриваются вопросы, связанные с проблемами административно-правового статуса граждан как участников противодействия терроризму в Украине. Предлагается авторское видение понятия “гражданин как участник противодействия терроризму в Украине”.

Ключевые слова: административно-правовой статус, гражданин, участник противодействия терроризму, терроризм.

O. I. Ostapenko

ADMINISTRATIVE STATUS OF CITIZENS, PARTICIPANTS OF TERRORISM COUNTERACTION IN UKRAINE

The article considers issues of administrative status of citizens, participants of terrorism counteraction in Ukraine. The author of the article offers his own concept of a phrase “citizen, a participant of terrorism counteraction” and defines his legal status.

Key words: administrative status, citizen, participant of terrorism counteraction, terrorism.

Постановка проблеми. Сучасна характеристика адміністративно-правового статусу громадян – “індивіда”, “суб’єкта” є достатньо обґрунтованою та нормативно закріпленою. До того ж сучасні події в Україні, громадяни якої беруть участь у протидії зовнішньому та внутрішньому тероризму, потребують якіснішого виокремлення правового статусу громадян – учасників протидії тероризму. Актуальною залишається конкретизація вказаного правового статусу у нормативних актах, що регламентують відносини у сфері боротьби з тероризмом.

Мета роботи – здійснити аналіз існуючих наукових підходів щодо адміністративно-правового статусу громадян України та запропонувати авторське бачення особливостей та відмінностей у правовому статусі “громадянина як учасника протидії тероризму”.

Стан дослідження. Теоретичні напрацювання із вказаної проблеми є доволі значними і вагомими як для юридичної науки, так і для практичної діяльності суб'єктів адміністративно-правових відносин. До того ж оголошення та проведення антитерористичної операції (АТО) викликало з цього приводу появу нових за змістом адміністративно-правових відносин у громадян України – учасників протидії тероризму. Основою для проведення наукового аналізу з цього питання стали праці В. Авер'янова, А. Альохіна, Ю. Битяка, Ю. Ведернікова, Б. Габрічідзе, В. Головченка, Є. Єлістратова, А. Кармоліцького, Л. Коваля, В. Ковальського, Т. Коломовець, В. Колпакова, В. Ліпкана, А. Петрова, А. Чернявського, Ю. Шемшученка, В. Шкарупи та ін.

Виклад основних положень. Терористичні дії в Україні спонукають до перегляду ролі і статусу громадян, які є учасниками протидії тероризму. Традиційно науковий аналіз правового статусу громадян України прийнято розглядати з урахуванням положень, закріплених у Конституції України. Однак суспільні зв'язки, учасниками яких є громадяни, є доволі складними і вимагають як загального, так і глибшого пояснення терміна “громадянин”. Основною ознакою цього терміна є визначення громадянина як фізичної особи та наявність у неї правового статусу [1, с. 149], який вказує на правову належність фізичної особи до держави та передбачає певну сукупність прав і обов'язків як з боку фізичної особи, так і з боку держави. Правове визначення фізичної особи можна знайти в Особистому законі фізичної особи (*Lex personalis*), який передбачає її участь у суспільних відносинах та урахування місця проживання особи [1, с. 606]. Це означає, що фізична особа не може мати “вільну волю і свободу” без прав і обов'язків.

Можна погодитися з думкою Ганса Кельзена про те, що “...фізична особа є штучною конструкцією правової науки і певною мірою вона є “юридичною особою” [2, с. 195]. Наявність у фізичної особи громадянства, яке вона набуває у порядку, встановленому законодавством, регламентує її правовий статус. Загальне пояснення терміна “статус” (лат. *Status* – становище), характеризує правове становище фізичної особи [3, с. 386, 355, 506].

Термін “правовий статус” передбачає закріплення у нормах права положення суб'єктів правових відносин, їх права та обов'язки [4, с. 655]. Крім прав і обов'язків людини, закріплених нормами права, доцільно звернути увагу на гарантії їх реалізації та механізм охорони цих прав [5, с. 72]. А. Єлістратов під час вивчення правового статусу громадян звертав увагу на те, що лише у правовій державі громадяни стають особистостями, а держава будує свої відносини з ними на рівноправних засадах [6, с. 39]. Важливим висновком, який зробив А. Єлістратов, є те, що при визначенні правового статусу громадянина, він вказував на його потрійний зміст (негативний статус, позитивний статус особи та активний статус громадянина) [6, с. 67–68].

Сучасне бачення різновидів правового статусу громадянина полягає у нормативному закріпленні його прав, обов'язків з урахуванням обставин і умов, за яких реалізуються (дотримуються) його права та обов'язки [7, с. 40]. Існують особливості у галузевому визначенні правового статусу громадянина. Так, адміністративно-правовий статус є різним за наявністю прав і обов'язків для громадян України, іноземців, осіб без громадянства, мігрантів тощо.

Л. Коваль вважав, що адміністративно-правовий статус громадянина є частиною загального правового статусу громадян, закріпленого в Основному Законі [8, с. 75]. Л. Біла, С. Ківалов до ознак, що характеризують адміністративно-правовий статус індивідуального суб'єкта, зараховують адміністративну право- та дієздатність суб'єкта, яка може бути повною, частковою або обмеженою [9, с. 18]. Майже аналогічним за змістом є визначення правового статусу державного службовця, яке запропоноване Б. Габрічідзе, А. Чернявським [10, с. 145]. Доволі різноманітними за підставами є класифікації прав та обов'язків громадян, наділених адміністративно-правовим статусом. Так, права громадянина, який є суб'єктом адміністративно-правового статусу, можна класифікувати: 1) залежно від механізму реалізації права (абсолютні і відносні); 2) залежно від кола осіб (загальні і спеціальні); 3) за змістом [11, с. 44].

Існуючі різновиди та особливості адміністративно правового статусу громадян України мають значення під час пояснення статусу учасника протидії тероризму. Сучасна Конституція України не передбачає конкретних статей, які регламентують боротьбу з тероризмом. Здійснення

боротьби з тероризмом закріплене в інших законах України, а відповідальність за вчинення терористичних дій передбачена кримінальним законодавством України. До того ж захист Вітчизни є одним із обов'язків громадян України [12, с. 16]. Проведення антитерористичної операції в Україні висвітлює проблему, що вимагає пояснення на науковому і законодавчому рівнях правового статусу громадян як учасників протидії тероризму.

Визначення категоріального апарата учасника протидії тероризму потребує його конкретизації та характеристики ознак і елементів цього явища. До учасників протидії тероризму можна зарахувати громадян, які беруть безпосередню або опосередковану (допоміжну) участь у протидії тероризму. Безпосередня участь громадян у протидії тероризму передбачає діяльність, спрямовану на: 1) попередження тероризму (виявлення та 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 [13, с. 102].

Умовно перелік вказаної категорії громадян можна виділити як суб'єкти, 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 характерним є наявність владних повноважень різних за обсягом і за змістом.

Узагальнене визначення поняття “військовослужбовець” закріплене у Законі України “Про військовий обов'язок і військову службу” (у ред. 2010 року). Це є громадяни України, які відбувають військову службу [1, с. 119]. Визначення поняття “військовослужбовець” є, на нашу думку, не дуже вдалим. Особливо під час тлумачення слова “відбувати”. Відбувають, як правило, у подорожі, відрядження, покарання, термін, строк тощо. Доцільно було б використати слово “проходити”, яке є змістовнішим у поясненні терміна “військовослужбовець”.

До ознак, які наповнюють адміністративно-правовий статус військовослужбовців, працівників правоохоронних органів як суб'єктів захисту України, можна зарахувати:

- 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 та атрибутів, які характеризують військовослужбовця;
- 5) суворіша дисципліна та єдиноначальність під час проходження служби, а також особливий порядок притягнення до відповідальності військовослужбовця за вчинене правопорушення;
- б) підвищені вимоги до прийому на службу (вік, стан здоров'я, освіта тощо) [14, с. 89].

Наприклад, наведемо кілька порівнянь правового статусу окремих категорій військовослужбовців. Так, правовий статус солдата (з нім. *Soldat*, з італ. *Soldate* – наймати, платити) [15, с. 1417], який не брав безпосередньої участі у бойових діях з терористами, є іншим, ніж у бійця, особи, яка брала участь у виконанні бойового завдання зі знищення терористів у складі антитерористичного підрозділу.

Одним з проявів патріотизму громадян України та іноземних громадян є добровільна згода на проходження військової служби у військових підрозділах та воєнізованих формуваннях з метою участі у проведенні антитерористичної операції та протидії тероризму. Добровільність є одним із засобів комплектування Збройних сил України особовим складом на принципах ідейної мотивації, безкорисливості, виконання громадянського і військового обов'язку. Доброволець, на відміну від найманця, добровільно вступає до діючої армії. Так, у Гаазькій конвенції (1907 р.) встановлено, що добровольці мають право переходити кордон іншої держави, щоб вступити на службу однієї з воюючих країн [16, с. 156]. Найманцем, за визначенням В. Головченка і В. Ковальського, є особа, спеціально завербована для участі у збройному конфлікті. Найманець бере участь у насильницьких діях, спрямованих на повалення уряду або інший підрив конституційного порядку держави, або на порушення її територіальної цілісності [17, с. 89]. За міжнародними правилами найманець є кримінальним злочинцем, на якого не розповсюджується статус військовополоненого.

Варто зазначити, що чинне законодавство Російської Федерації дає змогу іноземцям (фактично, найманцям – прим. О.О.) вступати на військову службу за контрактом на військові посади [18, с. 239]. Таке залучення найманців на військову службу до Збройних сил РФ є одним із джерел поповнення незаконних формувань бойовиків на теренах Донецької та Луганської областей.

Не усі військовослужбовці є учасниками антитерористичної операції. Законодавче тлумачення цього поняття у Законі України “Про боротьбу з тероризмом” відсутнє. Широкий перелік осіб, які визнаються учасниками бойових дій, що брали участь в антитерористичній операції, закріплений у Законі України “Про внесення змін до ст. 6 Закону України “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту № 1547-VII”. Це військовослужбовці (резервісти, військовозобов’язані) та працівники Збройних сил України, Національної гвардії України, Служби безпеки України, Служби зовнішньої розвідки, Державної прикордонної служби України, особи рядового і начальницького складу МВС України, військовослужбовці МВС України, Управління державної охорони, Державної служби спеціального зв’язку та захисту інформації, інших, утворених, відповідно до законів України, військових формувань, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України, брали участь в антитерористичній операції, забезпечували її проведення, а також працівники підприємств, установ, організацій, громадяни, які залучались для участі в антитерористичній операції, у порядку, встановленому законодавством.

Доцільно з цього приводу навести перелік військових підрозділів, з’єднань Збройних сил України та інших воєнізованих формувань і правоохоронних органів, військовослужбовці яких є учасниками бойових дій. Це **військові підрозділи, з’єднання** Збройних сил, інші формування Збройних сил України, Служби безпеки України, “Альфа”, Державної прикордонної служби України, Національної гвардії України, батальйони “Омега”, “Ягуар”, “Донбас”, “Азов”, “МВС України”, “Правий сектор”, “Добровольчий український корпус”, добровольчі **батальйони**: “Айдар”, “Артемівськ”, “Батальйон імені Джохара Дудаєва”, “Батьківщина”, “Горинь”, “Воля”, “Дніпро”, “загін Золоті Ворота”, “загін “Погоня”, “Івано-Франківськ”, “Київ-1”, “Київ-2”, “Київ Русь” (11-й БТрО ЗСУ”, “Київ (12-й БТрО ЗСУ)”, “Київ Русь (25-й БТрО ЗСУ)”, “Кіровоград”, “Кривбас”, “Львів”, “Луганськ”, “Миротворець”, “Миколаїв”, “ОУН”, “Рух опору”, “Січ”, “Світязь”, “Слобожанщина”, “Тернопіль”, “Харків-2”, “Херсон”, “Шахтарськ”, “Шторм”, “Фенікс”, “Українські партизани”, **добровольці** з Білорусі та з Грузії; з Польщі; з Росії; зі США; із Франції та Швеції; “Дудаєвці”.

Вказані зміни до Закону України “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту” закріплені у Постанові Кабінету Міністрів України № 413 від 20 серпня 2014 року “Про затвердження порядку надання статусу учасника бойових дій особам, які захищали незалежність, суверенітет, територіальну цілісність України і брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпечували її проведення”.

Особливо важливим є визначення адміністративно-правового статусу волонтера (франц. *Volontaire*). Зміст терміна “волонтер” характеризує фізичну особу, яка добровільно, за власним бажанням, охоче [19, с. 513], за власними ідеологічними переконаннями вступає на військову службу [15, с. 353]. Закон України “Про волонтерську діяльність” [20] у поняття “волонтер” вкладає такий зміст: “Це фізична особа, яка добровільно здійснює соціально спрямовану неприбуткову діяльність, надаючи волонтерську допомогу”. Вказане визначення поняття “волонтер” та характеристика його діяльності сьогодні не відповідає ні правовому статусу, ні напрямкам їх діяльності. Певні позитивні зміни щодо правового статусу волонтера закріплені у Законі України “Про внесення змін до деяких законів України щодо волонтерської діяльності” № 246-VIII від 5 березня 2015 року, яку потрібно вважати як допоміжну діяльність. Хоча оцінка результатів діяльності волонтерів у суспільстві серед учасників антитерористичної операції є високою та позитивною.

Висновки. Існуючі наукові підходи до пояснення адміністративно-правового статусу громадянина, особи, суб’єкта адміністративно-правових відносин певною мірою є класичними. Основну увагу звернено на адміністративну право- та дієздатність громадянина як фізичної особи.

При цьому в окремих випадках не приділено увагу тим змінам адміністративно-правового статусу громадян, на які впливають обставини соціально-політичного та економічного змісту. Закріплення у чинному національному законодавстві України адміністративно-правового статусу учасників протидії тероризму є одним із дієвих кроків законодавця щодо поліпшення та забезпечення прав і свобод цієї категорії громадян нашої країни.

1. Великий енциклопедичний словник / за заг. ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. – 2-ге вид., перероб. і доп. – К.: Вид-во “Юридична думка”, 2012. – 1020 с. 2. Кельзен Ганс. Чисте правознавство: Проблеми справедливості / пер. з нім. – К.: “Юрніверс”, 2004. – 496 с. 3. Український радянський словник: у 3-х т. – Т. 3 (ПОЛЮС-Ь) / гол. ред. Української радянської енциклопедії. – К.: Акад. наук УРСР, 1968. – 854 с.; Юридический энциклопедический словарь / М. М. Богуславский, М. И. Козырь, Г. И. Миньковский и др. – М.: Сов. Энциклопедия, 1984. – 415 с.; Новий український тлумачний словник // Близько 210 000 слів і словосполучень [текст] // укл. Н. Д. Кусайкіна, Ю. С. Цибульник; заг. ред. д-ра філол. наук, проф. В. В. Дубічинського. – Харків: Книжковий Клуб “Клуб сімейного дозвілля”, 2008. – 608 с. 4. Большой юридический словарь / под ред. А. Я. Сухарева, В. Я. Зорькина, В. Е. Крутских. – М.: ИНФРА-М, 1999. – VI. – 790 с. 5. Административное право Украины (Общая часть): учеб. пособ. – Х.: ООО “Одиссей”, 1999. – 224 с. 6. Єлістратов А. І. Адміністративне право: лекції / ред. та упоряд. В. В. Галуцько, С. В. Руденко. – Херсон: ХЮІ ХНУВС, 2007. – 268 с. 7. Адміністративне право України: словник термінів / заг. ред. Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова; Держ. вищ. навч. закл “Запоріж. нац. ун-т”. – К.: Ін Юре, 2014. – 520 с. 8. Коваль Л. В. Адміністративне право: курс лекцій: для студ. юрид. вузів та фак-в. – К.: Вентурі, 1996. – 208 с. 9. Ківалов С. В., Біла Л. Р. Адміністративне право України: навч.-метод. зб. – 2-ге вид., перероб. і доп. – Одеса: Юридична література, 2002. – 312 с. 10. Габричидзе Б. Н., Чернявский А. Г. Службное право: учеб. для юрид. вузов. – М.: Издательско-торговая корпорация “Дашков и К”, 2004. – 6210 с. 11. Ведерніков Ю. А., Шкарупа В. К. Адміністративне право України: навч. посіб. – К.: Центр навчальної літератури, 2005. – 336 с. 12. Конституція України. – К.: ФОП Соколик Б. В., 2010. – 44 с. 13. Ліпкан В. А. Боротьба з тероризмом: у визначеннях та поняттях / В. А. Ліпкан. – К.: Магістр-XXI ст., 2009. – 162 с. 14. Петров А. Н. Субъекты административного права: учеб. пособ. – Тюмень: Тюменский юрид. институт МВД РФ, 2006. – 128 с. 15. Военный энциклопедический словарь / ред кол.: А. П. Горкин, В. А. Золотарев и др. – М.: Большая Российская Энциклопедия, “РИПОЛ КЛАССИК”, 2002. – 1664 с. 16. Юридичний словник-довідник / за ред. Ю. С. Шемшученка; худ. оформ. В. М. Штогріна. – К.: Феміна, 1996. – 696 с. (Nota Bene) 17. Головченко В. В., Ковальський В. С. Юридична термінологія: довідник. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 224 с. 18. Алехин А. П., Кармолицкий А. А. Административное право России. – 2-я часть: учеб. – М.: Издательство “Зерцало”, 2009. – 320 с. (Классический университетский учебник) 19. Новий тлумачний словник української мови: у 4-х т. – Т. 1: (А–Е) / уклад. В. Яременко, О. Сліпушко. – К.: Видавництво “Аконіт”, 2000. – 910 с. 20. Про волонтерську діяльність: Закон України від 19 квітня 2011 року № 3236-VI // Відом. Верх. Ради України. – 2011. – № 42. – Ст. 435.