

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
МАРІУПОЛЬСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

**ПІВДЕННИЙ СХІД УКРАЇНИ В УМОВАХ СУСПІЛЬНО-
ПОЛІТИЧНОЇ КРИЗИ**

КОЛЕКТИВНА МОНОГРАФІЯ

За редакцією К. В. Балабанова

**Маріуполь
МДУ
2018**

УДК 323.2(477.6)

Авторський колектив:

д.політ.н. К. В. Балабанов (ред.), д.політ.н. Н. П. Пашина, к.політ.н. М. В. Трофименко, д.і.н. І. М. Грідіна, д.і.н. В. Ф. Лисак, к.політ.н. М. В. Булик, к.політ.н. О. Л. Гільченко, к.політ.н. С. П. Пахоменко, к.політ.н. Є. В. Рябінін, к.політ.н. А. В. Трофименко.

Затверджено до друку Вченою радою Маріупольського державного університету (протокол № 5 від 26 грудня 2018 р.)

Рецензенти:

Барановський Ф. В., д.політ.н., професор, завідувач кафедри політології та права Ніжинського державного університету імені Миколи Гоголя;
Касьянова М. М., д.політ.н., доцент, професор кафедри міжнародних відносин та зовнішньої політики Донецького національного університету імені Василя Стуса;
Фесенко М. В., д.політ.н., провідний науковий співробітник відділу трансатлантичних досліджень Державної установи «Інститут всесвітньої історії НАН України».

П 62

Південний Схід України в умовах суспільно-політичної кризи : моногр. / за ред. К. В. Балабанова. — Маріуполь : МДУ, 2018. — 375 с.

У монографії комплексно досліджено історичні, суспільно-політичні, соціокультурні чинники, що впливали на формування цивілізаційного зламу на Південному Сході України та визначення шляхів і перспектив її подолання та включення даного регіону у процес формування української політичної нації як частини європейського цивілізаційного простору. розглянуто еволюцію нормативно-правового забезпечення функціонування АТО та ООС, вперше проаналізовано гуманітарні та інформаційні аспекти суспільно-політичної кризи на Південному Сході України.

УДК 323.2(477.6)

ISBN 978-966-97742-5-5

© Маріупольський
університет, 2018

державний

РОЗДІЛ 5.

РОЗВ'ЯЗАННЯ СУСПІЛЬНО-ПОЛІТИЧНОЇ КРИЗИ НА ПІВДЕННОМУ СХОДІ УКРАЇНИ: ПОЛІТИКО-ПРАВОВИЙ ВИМІР

Наявність ефективних правових механізмів захисту держави від військової агресії є основою для забезпечення її національної безпеки. Розробка таких механізмів, їх своєчасна адаптація до сучасних викликів виступають одним з головних напрямків правотворчого процесу держави. Особливо актуальним сьогодні цей напрямок є для України, яка з 2014 року розпочала довгий шлях пошуку дієвих технологій протидії військовій агресії та повернення тимчасово окупованих територій.

Військовий 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.

У цьому розділі ми розглянемо процес формування та оновлення політико-правових засад проведення антитерористичної операції та Операції об'єднаних сил, а також визначимо адміністративно-правовий статус та соціальний захист нових для держави категорій осіб – учасників АТО й ООС та внутрішньо переміщених осіб, що через військові дії були вимушені покинути місця свого проживання.

5.1. Забезпечення національної безпеки у Донецькій та Луганській областях: політико-правовий вимір

Окупація АР Крим та військові дії на південному сході держави навесні 2014 року вимагали розробки дієвого політико-правового механізму для швидкої реакції на ці

виклики, надання можливості проведення президентських, а потім парламентських та місцевих виборів у державі. У результаті 14 квітня 2014 р. в Південно-Східній Україні Указом Президента П. Порошенка розпочалася антитерористична операція.

Правове регулювання антитерористичної операції, функціонування органів державної влади, організації життєдіяльності населення в районі її проведення, а також права та 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 відповідно 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)²⁹².

Уперше в українському законодавстві поняття «антитерористична операція» (АТО) з'явилося у червні 2014 р., коли Президентом України П. Порошенком було підписано Закон України «Про внесення змін до законів України щодо боротьби з тероризмом», згідно з яким статтю 1 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» 2003 р. 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»²⁹³.

Антитерористична операція підлягає запровадженню для

²⁹² Трофименко А. Правові засади проведення антитерористичної операції в Україні. Вісник Маріупольського державного університету. Серія : Історія. Політологія. 2016. Вип. 17. С. 266–278.

²⁹³ Про внесення змін до законів України щодо боротьби з тероризмом : Закон України від 5 червня 2014 року. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1313-18> (дата звернення: 15.10.2018).

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 р. (зі 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)²⁹⁴.

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

²⁹⁴ Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20 березня 2003 року. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/638-15/page> (дата звернення: 15.10.2018).

Антитерористичного центру при Службі безпеки України (ст. 12)²⁹⁵.

Згідно з рішенням 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)²⁹⁶.

Антитерористичний центр при Службі безпеки України не є породження антитерористичної операції, розпочатої у 2014 р., його було створено ще в 1999 році Указом Президента України №379/99 від 14 квітня 1999 р., 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 завдання 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-

²⁹⁵ Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20 березня 2003 року. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/638-15/page> (дата звернення: 15.10.2018).

²⁹⁶ Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20 березня 2003 року. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/638-15/page> (дата звернення: 15.10.2018).

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 діяльності²⁹⁷.

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»²⁹⁸.

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)²⁹⁹.

Сутність цього особливого порядку розкрито в статті 14

²⁹⁷ 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. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/379/99> (дата звернення: 15.10.2018).

²⁹⁸ Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20 березня 2003 року. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/638-15/page> (дата звернення: 15.10.2018)

²⁹⁹ Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20 березня 2003 року. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/638-15/page> (дата звернення: 15.10.2018).

зазначеного закону, згідно з яким 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 законом³⁰⁰.

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 та 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 й 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

³⁰⁰ Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20 березня 2003 року. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/638-15/page> (дата звернення: 15.10.2018).

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 зі 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 доставлення осіб, які потребують термінової медичної допомоги, до лікувальних закладів, а також для проїзду до місця злочину»³⁰¹.

Окрім Закону України «Про боротьбу з тероризмом» повноваження владних структур у районі проведення АТО були 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 р., у якому ці

³⁰¹ Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20 березня 2003 року. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/638-15/page> (дата звернення: 15.10.2018).

положення не знайшли відбитку.

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 р., яким чинний Кримінальний процесуальний кодекс України доповнено новою статтею 615³⁰².

Таким чином, прокурорам надано 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 правопорядку³⁰³.

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

³⁰² 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. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1631-18> (дата звернення: 16.10.2018).

³⁰³ Словський Р. Особливості кримінального провадження в зоні АТО. URL: http://chnr.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_t=rec&id=144351 (дата звернення: 16.10.2018).

заходів та тимчасових обмежень, створення перешкод проведенню АТО, порушення порядку інформування про терористичний акт засобами масової інформації тощо. У цій частині законодавство потребує значного доопрацювання³⁰⁴.

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

Офіційно антитерористична операція в Україні, як вже зазначалося, 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 р. 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 р.) і Харківську область (у період з 7 квітня до 14 вересня 2014 р.)³⁰⁵. Хоча ці межі є досить умовними та розмитими³⁰⁶.

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

³⁰⁴ Трофімов С. Щодо запровадження адміністративної відповідальності за порушення законодавства про правовий режим району проведення антитерористичної операції. URL: [otnositelno-vvedeniya-administrativnoy-otvetstvennosti-za-narushenie-zakonodatelstva-o-pravovom-rezhime-rayona-provedeniya%20\(1\).pdf](http://otnositelno-vvedeniya-administrativnoy-otvetstvennosti-za-narushenie-zakonodatelstva-o-pravovom-rezhime-rayona-provedeniya%20(1).pdf) (дата звернення: 16.10.2018).

³⁰⁵ Про визначення районів проведення антитерористичної операції та термінів її проведення : Наказ Антитерористичного центру при Службі безпеки України від 7 жовтня 2014 року. URL: http://cons.parus.ua/_doc_view.asp?rnх=09FH733877711bd2c4a783860caa719233250 (дата звернення: 16.10.2018).

³⁰⁶ Трофименко А. Правові засади проведення антитерористичної операції в Україні. Вісник Маріупольського державного університету. Серія : Історія. Політологія. 2016. Вип. 17. С. 266—278.

30 жовтня 2014 р. (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 операції³⁰⁷. Проте, варто звернути увагу, що цей перелік не відбивав актуальну географію АТО, а включав населенні пункти, де вона мала місце.

У вересні 2014 р. 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 р. 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»³⁰⁸. Цим законом зокрема:

– заборонено нарахування на час проведення АТО пені та/або штрафів на основну суму заборгованості із зобов'язань за кредитними договорами та договорами позики з 14 квітня 2014 р. 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);

³⁰⁷ 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. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1275-2015-%D1%80/para7#n7> (дата звернення: 16.10.2018).

³⁰⁸ Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції: Закон України від 02 вересня 2014 року. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1669-18> (дата звернення: 16.10.2018).

– 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 іпотеці, та процедури реалізації права на спадкування (ст. 9);

– визначено процедуру видачі сертифікатів щодо формажорних обставин (ст. 14)³⁰⁹.

Наступним, прийнятим у вересні 2014 р., нормативно-правовим актом став Закон України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» від 16 вересня 2014 р., 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

³⁰⁹ Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції : Закон України від 02 вересня 2014 року. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1669-18> (Дата звернення: 16.10.2018).

(ст. 4);

– запроваджується особливий порядок призначення керівників органів прокуратури і судів, який передбачає участь органів місцевого самоврядування у розв’язанні 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)³¹⁰.

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 вступають в суперечність один з

³¹⁰ Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей: Закон України від 16 вересня 2014 року. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1680-18> (дата звернення: 16.10.2018).

одним. 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 районів³¹¹.

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 р. 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

³¹¹ 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. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1085-2014-%D1%80> (дата звернення: 18.10.2018).

порядок місцевого самоврядування» встановила конкретний перелік території, що в попередніх актах йменувалася «окремі райони Донецької та Луганської областей». Згідно з цією постановою «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...»³¹². Ця лінія визначена у додатку Постанови Генеральним штабом Збройних сил України на підставі Доповнення до Мінського меморандуму від 19 вересня 2014 р., 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»³¹³. 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

³¹² 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. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/252-VIII> (дата звернення: 18.10.2018).

³¹³ 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. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254-viii> (дата звернення: 18.10.2018).

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 була привести до певних змін в правовому режимі їх функціонування. Проте, нормативно-правові акти України, що застосовуються до тимчасово окупованої території, стосуються виключно АР Крим. Так, 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 та 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) надра під територіями, зазначеними у пунктах 1 і 2 цієї частини, і повітряний простір над цими територіями»³¹⁴.

Отже, з моменту проголошення АТО 14 квітня 2014 року правове поле України було доповнено великою кількістю нових нормативно-правових документів, що створили засади для її проведення. Цей процес формування нормативно-правової бази проходив поступово, адаптуючи національне законодавство до нових викликів, та призвів до наявності певної неузгодженості низки актів, плутанини в термінах, що обумовлює проблеми в правозастосуванні.

Зазначені недоліки стали основою для широкої дискусії в політичних та громадських колах України щодо вдосконалення правових механізмів заходів із повернення тимчасово окупованих територій Донецької та Луганської областей, про

³¹⁴ Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України: Закон України від 15 квітня 2014 року. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1207-18> (Дата звернення: 18.10.2018).

необхідність зміни формату АТО через її невідповідність сучасним військовим діям.

За словами Секретаря РНБО України О. Турчинова в Україні потрібно завершити антитерористичну операцію і перейти до нового формату захисту країни від гібридної війни з РФ, він зазначив: «Військові дії тривають на сході нашої країни вже три роки і переросли як за тривалістю, так і за масштабами формат АТО... Настав час перейти до нового формату захисту країни»³¹⁵.

Необхідність розробки альтернативного формату АТО, що усуне недоліки та підвищить ефективність протидії загрозам національної безпеки, призвели до розробки нового законопроекту. Так, у жовтні 2017 р. Президент П. Порошенко вніс на розгляд до Верховної Ради України законопроект про реінтеграцію Донбасу, що отримав назву «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях». Цей законопроект передбачав визначення Російської Федерації країною-агресором, вживання «заходів із забезпечення національної безпеки й оборони, відсічі та стримування збройної агресії Російської Федерації» замість АТО, керівництво якої буде покладено на Збройні сили України. Згідно із законопроектом, Україна не відповідатиме за дії окупантів на тимчасово окупованих територіях Донецької та Луганської областей, натомість, збиратиме інформацію про всі порушення, щоб притягти до відповідальності країну-агресора³¹⁶.

Перше читання законопроекту про реінтеграцію Донбасу супроводжувалося емоційними дискусіями депутатів та блокуванням президії. Основні суперечки викликала Стаття 7, що згадує Мінські угоди. Депутати фракції «Самопоміч» заявили, що не голосуватимуть за цей «капітуляційний» закон, адже підписавши вони легалізують Мінські угоди, підписані терористами. У відповідь, комітет Верховної Ради з питань

³¹⁵ Турчинов : Подальше звільнення окупованих територій у рамках формату АТО є неможливим. URL: <https://ua.interfax.com.ua/news/political/428292.html> (дата звернення: 18.10.2018).

³¹⁶ Трофименко А. Операція об'єднаних сил в Україні: політико-правові засади проведення. Вісник Маріупольського державного університету. Серія : Історія. Політологія. 2018. Вип. 21. С. 253—259.

національної безпеки і оборони рекомендував законопроект до першого читання із застереженням, що будуть напрацьовані пропозиції комітету зі зміни статті 7 законопроекту. У результаті законопроект закріпив пріоритетність виконання Мінських домовленостей, але до операції в Донецькій та Луганській областях Україна має право залучати особовий склад Збройних сил України та інших військових формувань. Таким чином, 6 жовтня 2017 р. в першому читанні законопроект підтримали 233 нардепи, проти нього проголосували 32 парламентаріїв, утримались – 7, не голосували 63 депутати³¹⁷.

Друге читання законопроекту відбулося 18 січня 2018 р., у результаті якого Верховна Рада ухвалила закон «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» (№ 7163), за це рішення проголосували 280 народних депутатів³¹⁸.

За закон проголосували 123 депутати від «Блоку Петра Порошенка» (4 – не голосували, 11 – відсутні), 76 – від «Народного фронту» (1 – не голосував, 4 – відсутні), 17 від Радикальної партії Ляшка (1 – не голосував, 3 – відсутні), 22 від «Самопоміччя» (1 – утримався, 1 – не голосував, 1 – відсутній) і 15 від «Батьківщини» (5 – відсутні). Водночас, фракція «Опозиційного блоку» не голосувала у повному складі: 33 – проти, 4 – не голосували, 6 – відсутні³¹⁹.

Основним аргументом, який забезпечив таку значну підтримку законопроекту серед депутатів Верховної Ради, стало положення про визнання Російської Федерації агресором та

³¹⁷ Закон про реінтеграцію Донбасу ухвалили у Верховній Раді в першому читанні. URL:

https://24tv.ua/zakon_pro_reintegratsiyu_donbasu_uhvalili_u_verhovniy_radi_n872848 (дата звернення: 18.10.2018).

³¹⁸ Рада ухвалила законопроект про деокупацію Донбасу. Інформаційне агентство УНІАН. 18 січня 2018 року. URL: <https://www.unian.ua/politics/2352443-rada-uhvalila-zakon-pro-deokupatsiyu-donbasu.html> (дата звернення: 21.10.2018).

³¹⁹ Поіменне голосування про проект Закону про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях (№7163). Верховна Рада України: офіційний веб-портал. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/radan_gs09/ns_golos?g_id=16610 (дата звернення: 21.10.2018).

окупантом. Це змусило підтримати законопроект фракції, що в цілому не були їм незадоволені, адже в іншому випадку, вони б були тими, хто «не визнав Росію окупантом» з усіма політичними наслідками³²⁰.

20 січня 2018 р. новий закон було підписано Президентом П. Порошенком. Закон вніс значні зміни до чинних нормативно-правових документів, основними серед яких стали:

– Російська Федерація офіційно називається агресором (преамбула), визначається як окупант частини української території (стаття 7), «збройна агресія Російської Федерації розпочалася з неоголошених і прихованих вторгнень на територію України підрозділів збройних сил та інших силових відомств Російської Федерації, а також шляхом організації та підтримки терористичної діяльності»;

– так звані «Донецька народна республіка» та «Луганська народна республіка» називаються «окупаційні адміністрації Російської Федерації» (преамбула);

– «тимчасово окуповані території» – це частини території України, в межах яких збройні формування Російської Федерації та окупаційна адміністрація Російської Федерації встановили та здійснюють загальний контроль (стаття 1);

– для забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях органи державної влади та їх посадові особи вживають заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації (стаття 5);

– розширено повноваження президента в керівництві зазначеними заходами. На відміну від штабу АТО, що очолював та проводив операцію силами та засобами ЗСУ, МВС, Національної поліції, керівництво ООС здійснюють виключно військові, а саме Командувач об'єднаних сил, який реалізує свої повноваження через Об'єднаний оперативний штаб Збройних Сил України (стаття 9)³²¹.

³²⁰ Філатов В., Волинська О. Експертний аналіз законопроекту про деокупацію Донбасу. Дніпроград: вісник небайдужих громадян. 21 грудня 2017. URL: http://dniprograd.org/2017/12/21/ekspertniy-analiz-zakonoproektu-pro-deokupatsiyu-donbasu_63454 (дата звернення: 21.10.2018).

³²¹ Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській

Новий закон, як і будь-який нормативно-правовий документ, не містить чіткого сценарію повернення тимчасово окупованих територій, проте нове законодавство має низку переваг. По-перше, визначення Росії країною-агресором робить акцент на зовнішньому військовому втручанні, визначає стороною конфлікту не так звані «ДНР» та «ЛНР», а РФ. По-друге, ухваленні в законі рішення є основою для обґрунтування позиції України в міжнародних судах, інших установах, адже на РФ покладається вся відповідальність за протиправні дії на окупованих територіях, тому і всі судові позови в українських та міжнародних судах щодо компенсації шкоди, завданої в ході військових дій, також стосуватимуться РФ. По-третє, важливим є визначення окупованою не тільки сухопутної території, а й морських вод та повітряного простору, що надає статус, в межах якого діє міжнародне гуманітарне право, слугує правовим механізмом для залучення гуманітарної допомоги, моніторингових місій та миротворчих сил³²².

Серед переваг нового закону також слід виокремити збереження права власності на рухоме й нерухоме майно за мешканцями окупованих територій, значне спрощення процедури реєстрації фактів народження й смерті мешканців окупованих територій, адже держава визнаватиме свідоцтва, які видаються окупаційними адміністраціями, покладання на РФ обов'язку забезпечувати права й свободи населення тимчасово окупованих територій (цей обов'язок держав-окупантів передбачено Гаазькою та Женевською конвенціями). Проте ухвалений закон має і певні недоліки, основним з яких є відмова держави від компенсації шкоди за зруйноване житло, перебування у полоні тощо, адже відповідальність несе країна-агресор, також не вказано як зміниться статус переселенців та учасників АТО, які є переселенцями³²³.

областях: Закон України від 18 січня 2018 року. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2268-19/page> (дата звернення: 21.10.2018).

³²² Біщук В. П'ять важливих наслідків прийняття закону про деокупацію Донбасу. Львівська газета. 2018. 19 січня. URL: <http://gazeta.lviv.ua/2018/01/19/p-yat-vazhlivix-naslidkiv-prijnyattya-zakonu-pro-deokupaciyu-donbasu> (дата звернення: 21.10.2018); Філатов В., Волинська О. Експертний аналіз законопроекту про деокупацію Донбасу. Дніпроград: вісник небайдужих громадян. 21 грудня 2017. URL: http://dniprograd.org/2017/12/21/ekspertniy-analiz-zakonoproektu-pro-deokupatsiyu-donbasu_63454 (дата звернення: 21.10.2018).

³²³ Філатов В., Волинська О. Експертний аналіз законопроекту про деокупацію

Не менше дискусій викликає і зміна АТО на «заходи із забезпечення національної безпеки і оборони», що очолить Об'єднаний оперативний штаб ЗСУ, які заведено називати «Операцією об'єднаних сил».

Через місяць після набуття чинності зазначеного закону Президент П. Порошенко видав указ, призначивши Командувачем об'єднаних сил, що виконує обов'язки з керування «заходами із забезпечення національної безпеки і оборони...», генерал-лейтенанта ЗСУ Наєва С. І.³²⁴ А наступним логічним кроком стало оголошення про зміну формату АТО на ООС.

30 квітня 2018 р. Президент України П. Порошенко оголосив про офіційне завершення АТО, підписав Указ «Про затвердження рішення РНБО «Про широкомасштабну антитерористичну операцію на території Донецької та Луганської областей», яким передбачена зміна формату АТО, а також підписав Наказ Верховного Головнокомандувача ЗСУ «Про початок операції Об'єднаних сил із забезпечення національної безпеки й оборони, відсічі та стримування збройної агресії Російської Федерації на території Донецької та Луганської областей»³²⁵.

З проголошенням початку ООС Президент України доручив виведення з району проведення операції Об'єднаних сил оперативного складу штабу АТО, наголосивши при цьому, що «завершення режиму широкомасштабної антитерористичної операції не позбавляє нас можливості оголошення АТО в будь-який час, коли виникає терористична загроза на звільнених територіях»³²⁶.

Донбасу. Дніпроград: вісник небайдужих громадян. 21 грудня 2017. URL: http://dniprograd.org/2017/12/21/ekspertniy-analiz-zakonoproektu-pro-deokupatsiyu-donbasu_63454 (дата звернення: 21.10.2018).

³²⁴ Про призначення С. Наєва Командувачем об'єднаних сил: Указ Президента України від 16 березня 2018 року. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/69/2018> (дата звернення: 21.10.2018).

³²⁵ 30 квітня розпочалась операція Об'єднаних сил із відсічі та стримування збройної агресії Росії на Донбасі – Президент підписав Указ. URL: <http://www.president.gov.ua/news/30-kvitnya-rozpochalas-operaciya-obyednanih-sil-iz-vidsichi-47206> (дата звернення: 21.10.2018).

³²⁶ 30 квітня розпочалась операція Об'єднаних сил із відсічі та стримування збройної агресії Росії на Донбасі – Президент підписав Указ. URL: <http://www.president.gov.ua/news/30-kvitnya-rozpochalas-operaciya-obyednanih-sil-iz-vidsichi-47206> (дата звернення: 21.10.2018).

Представники влади наголошують на тому, що зміна формату військової операції не передбачає зміни цілей та форм діяльності силових структур у Донецькій та Луганській областях. Так, заступник голови СБУ Кононенко В. зазначає: «Зараз по суті триває те, що відбувалося і раніше. Єдине – змінилося керівництво. Ми офіційно передали керівництво антитерористичною операцією військовим, а СБУ й надалі братиме участь в операції на тих само принципах, як і раніше»³²⁷.

Слід також зазначити, що на території проведення ООС передбачається особливий порядок, умови якого було оприлюднено 28 квітня 2018 р. на офіційному веб-сайті Міністерства оборони України. Цей порядок передбачає надання особливих прав особам, залученим для проведення ООС, серед них:

- застосовувати відповідно до законодавства України зброю і спеціальні засоби;

- затримувати та 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 й 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

³²⁷ Про визначення районів проведення антитерористичної операції та термінів її проведення : Наказ Антитерористичного центру при Службі безпеки України від 7 жовтня 2014 року. URL: http://cons.parus.ua/_doc_view.asp?rnх=09FH733877711bd2c4a783860caa719233250 (дата звернення: 21.10.2018).

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 зі 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 доставлення осіб, які потребують термінової медичної допомоги, до лікувальних закладів, а також для проїзду до місця злочину»³²⁸.

Цей перелік прав, встановлений у статті 12 нового закону є практично ідентичним до прав осіб, залучених до проведення АТО, вказаних у статті 15 ЗУ «Про боротьбу з тероризмом», що слугує підтвердженням того, що форма діяльності військових у Донецькій та Луганській областях зі зміною АТО на ООС не змінилася.

Крім того, особливий порядок передбачає існування так званої «зони безпеки», яка є прилеглою до району бойових дій та включає такі населені пункти: Виноградне, Курахове, Очеретяне, Розівка, Вовчоярівка, Біла Гора, Новоайдар, Садки, Макарівка, Простяне, уздовж адмінкордону Луганської та Харківської областей, Ольгівка, уздовж адмінкордону Донецької та Харківської областей, Знаменівка, вздовж адмінкордону Донецької та Дніпропетровської областей,

³²⁸ Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях: Закон України від 18 січня 2018 року. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2268-19/page> (дата звернення: 21.10.2018).

Комишуваха, уздовж адмінкордону Донецької та Запорізької областей, Урзуф, уздовж морського узбережжя, Приморське. У цій зоні за рішенням командувача Об'єднаних сил, можуть створюватися райони обмеженого доступу і райони, заборонені для доступу. Районом бойових дій, вважається район, охоплений бойовими діями уздовж лінії зіткнення, де підрозділи ЗСУ, інших військових формувань та правоохоронних органів виконують бойові завдання по недопущенню прориву противника вглиб території держави³²⁹.

Порядок на території ООС визначає також режими перебування в зазначеній «зоні безпеки» для осіб, що не залучені до її проведення. Ці режими поділено на:

– «зелений» – перебування та переміщення осіб не обмежено;

– «жовтий» – перебування та переміщення осіб здійснюється за наявності документів, що посвідчують особу, крім того, проводиться особистий огляд громадян, огляд речей, що при них знаходяться, транспортних засобів та речей, які ними перевозяться;

– «червоний» – перебування осіб тимчасово обмежено (заборонено), пропуск громадян здійснюється за наявності встановленої Командувачем об'єднаних сил перепустки.

В'їзд до району проведення операції, району ведення бойових дій, районів обмеженого та забороненого доступу, дозволяється лише через визначені командуванням об'єднаних сил блокпости, підставою для допуску в район проведення ООС є проживання особи, або її близьких родичів чи членів сім'ї на цій території, розташування місця поховання близьких родичів або членів сім'ї, смерть близьких родичів або членів сім'ї в районі ООС, наявність права власності на об'єкти нерухомості, необхідність участі у забезпеченні національних інтересів України з метою мирного врегулювання конфлікту чи з гуманітарних питань, необхідність виконання дипломатичних та консульських функцій, необхідність виконання функцій

³²⁹ Особливий порядок, що буде діяти з оголошенням початку проведення операції Об'єднаних сил на території Донецької та Луганської областей. Офіційний веб-сайт Міністерства оборони України. URL: <http://www.mil.gov.ua/news/2018/04/28/osoblivij-poryadok-shho-bude-diyati-z-ogoloshennyam-pochatku-provedennya-operacii-obednanih-sil-na-teritorii-doneczkoi-ta-luganskoi-oblastej> (дата звернення: 22.10.2018).

в рамках діяльності міжнародних організацій, звільнення з місць позбавлення волі, наявність спеціальної перепустки, здійснення поїздок для трудової діяльності, навчання, наукової діяльності, культурною або релігійною метою, оздоровлення, супроводу дитини до загальноосвітніх чи дошкільних навчальних закладів тощо. Усі ці підстави мають бути підтвердженими відповідними документами³³⁰.

Таким чином, сьогодні в українському правовому полі функціонує значний перелік законодавчих та підзаконних актів, що створюють політико-правові засади заходів із забезпечення національної безпеки в Донецькій та Луганській областях. Ці засади, розробка яких розпочалася навесні 2014 р., зазнали значних трансформацій. Проголошення 14 квітня 2014 р. початку антитерористичної операції призвело до ухвалення актів, що достатньо чітко встановили, що є антитерористичною операцією, за яких умов вона запроваджується, який режим вводиться в районі її проведення, на які органи влади покладено її керівництво.

Проте невідповідність АТО сучасним військовим діям на південному сході держави обумовили необхідність подальшого удосконалення формату заходів з повернення тимчасово окупованих територій. З цією метою 18 січня 2018 р. був ухвалений запропонований Президентом новий Закон України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях». У відповідність до цього закону формат АТО було змінено на Операцію об'єднаних сил, основна відмінність між якими полягає в зміні керівництва операцією з СБУ на ЗСУ. Форми діяльності осіб, залучених до ООС, не відрізняються, від тих, що мали місця при АТО, проте особливий порядок, що запроваджується на території ООС відрізняється створенням так званої «зони безпеки», що включає населені пункти, прилеглі до району бойових дій, та режимами перебування в цих зонах.

³³⁰ Там само.