



СЕКЦІЯ 2 КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.76

ПІДСТАВИ ТА ПОРЯДОК ПРОВЕДЕННЯ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ОПЕРАЦІЇ: КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Сущенко В.А., аспірант
кафедри права та публічного адміністрування
Маріупольський державний університет,
прокурор відділу забезпечення представництва в суді
Прокуратура Донецької області

У статті досліджено підстави та порядок проведення антитерористичної операції на предмет їхньої законодавчої визначеності та крізь призму додержання конституційних прав і свобод людини та громадянина.

Ключові слова: антитерористична операція, підстава, порядок, конституційні права і свободи.

В статье исследованы основания и порядок проведения антитеррористической операции на предмет их законодательной определенности и через призму соблюдения конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Ключевые слова: антитеррористическая операция, основания, порядок, конституционные права и свободы.

Sushchenko V.A. BASES AND PROCEDURE OF COUNTER-TERRORIST OPERATION:
CONSTITUTIONAL LAW ASPECT

This article explores bases and procedure of counter-terrorist operation for their legal certainty and through the prism of observance of constitutional human and citizen rights and freedoms.

Key words: counter-terrorist operation, bases, procedure, constitutional rights and freedoms.

Постановка проблеми. Сьогодні така правова категорія, як «антитерористична операція», є малодослідженою, оскільки актуальність цього поняття постала лише кілька років тому у зв'язку з початком діяльності незаконних збройних формувань на сході України. Зокрема, дотепер залишається незрозумілим, коли така операція має вводитися в дію, за яких обставин, як вона впливає на права та свободи людини й громадянина тощо. У зв'язку з відсутністю детальної регламентації цих питань на законодавчому рівні їх вирішення залишається в науковій площині.

Ступінь розробленості проблеми. Антитерористичну операцію як об'єкт наукового вивчення детально досліджено у площині адміністративного права на предмет процедурних питань, тактичних цілей, інституційного порядку здійснення тощо. Цими питаннями займалися такі вчені, як В.Ф. Антипенко, Р.Ф. Черниш, Ю.В. Нікітін, В.А. Ліпкан, Д.И. Никифорчук, М.М. Руденко, В.П. Ємельянов та інші. Проте поза увагою зазначених дослідників залишається сфера впливу такої операції на конституційні права та свободи пересічних громадян.

Метою статті є аналіз підстав і порядку проведення антитерористичної операції з позиції не адміністративного, а конституційного права, зокрема, у контексті додержання конституційних прав і свобод людини та громадянина.

Виклад основного матеріалу. Дослідження будь-якого юридичного явища починається

з його первинних передумов – правових підстав. Важливість таких підстав полягає в тому, що виключно вони можуть виступати легальним інструментом для ініціювання відповідного явища. Так, підстави для проведення антитерористичної операції регламентовано Законом України «Про боротьбу з тероризмом» [2]. У ст. 10 цього Закону передбачено, що антитерористична операція проводиться лише за наявності реальної загрози життю й безпеці громадян, інтересам суспільства або держави в разі, якщо усунення цієї загрози іншими способами є неможливим.

Незважаючи на наявність законодавчого визначення, залишається багато питань. Що означає реальна загроза? Які інтереси громадян, суспільства або держави мають перебувати під загрозою для проведення антитерористичної операції? У яких випадках рівень такої загрози сягає неможливості його усунення? Законодавство на це відповіді не дає. З огляду на це виникає необхідність у науковому дослідженні вказаного поняття.

Перш за все, треба дати визначення терміну «загроза».

Словник української мови поняття «загроза» визначає так:

1) груба, зухвала обіцянка заподіяти яке-небудь зло, неприємність; погрожування, нахвалання;

2) можливість або неминучість виникнення чогось небезпечного, прикрого, тяжкого для кого-, чого-небудь;

3) те, що може заподіювати яке-небудь зло, якусь неприємність. [6, с. 95].

З вказаного визначення вбачається, що загроза може виражатися в активній формі, коли є конкретна обіцянка або дія, вчинена з умислом заподіяння шкоди, або в пасивній формі, за якої існує загальна обстановка щодо можливості настання несприятливих наслідків.

Вважаємо, що для проведення антитерористичної операції загроза має розумітися як небезпека вчинення протиправних дій або настання негативних наслідків. Вона може існувати в будь-якій із зазначених форм, головне – щоб вона дійсно об'єктивувалася у конкретних обставинах, а не виступала примарним підґрунтям для обмеження прав людей.

Наступним елементом підстави для проведення антитерористичної операції є реальність відповідної загрози. Знову ж таки поняття реальність є оціночним. За тлумачним словником, термін «реальний» має чотири основні значення:

1) який існує в об'єктивній дійсності; дійсний; протилежне уявний;

2) який можна здійснити, виконати;

3) який відзначається вмінням і здатністю правильно враховувати й оцінювати об'єктивні умови, можливості, співвідношення сил і таке інше;

4) який має практичне значення, практично потрібний [7, с. 467].

Видається, що найбільш відповідним для Закону України «Про боротьбу з тероризмом» розумінням реального є комплексне поєднання першого та другого значення (загроза має існувати в дійсності та може бути здійснена, виконана). Зазначене обумовлено кореляційним зв'язком із терміном «загроза». Так, загроза, яка потенційно може існувати, але не об'єктивується, не є підставою для застосування антитерористичних заходів. Аналогічно як існуючу в дійсності загрозу, яка не має відповідних механізмів для впровадження, не треба розглядати як реальну.

Третім елементом підстави для застосування антитерористичних заходів є інтереси громадян, суспільства або держави, для яких має існувати реальна загроза. Різноманіття таких інтересів навряд чи може бути унормовано в законодавчих підставах антитерористичної операції, оскільки інтереси можуть носити політичний, економічний, військовий, інформаційний, медичний або будь-який інший характер тощо. Водночас неможливо погодитись із тим, що порушення будь-якого інтересу може бути підставою для початку боротьби з тероризмом.

На нашу думку, для вжиття антитерористичних заходів категорія інтересів (політичні, економічні чи інші) значення не має. Головне – це те, щоб тип порушених інтересів належав до складових національних інтересів держави (ст. 6 Закону України «Про основи національної безпеки України») [3].

Нарешті, останнім елементом підстави для проведення антитерористичної операції є неможливість усунення реальної загрози інтересам громадян, суспільства, держави інши-

ми способами. Цей елемент передбачає, що для застосування антитерористичних заходів необхідним є вичерпання всіх інших заходів правового характеру. Це зумовлено тим, що антитерористичні заходи, які мають суттєвий вплив на права і свободи людини та громадянина, істотно обмежують їх та здатні до їх нівелювання. Такі заходи мають виступати «крайніми» та носити виключний характер. У разі, якщо певні заходи для усунення відповідної загрози не використані, то проведення антитерористичних операцій є неможливим.

Наведені елементи є не лише простими складовими такого поняття, як «підстава для вжиття антитерористичних заходів», а становлять чотиріступеневий тест для визнання певної обставини такою, що заслуговує на державне антитерористичне реагування. Відсутність хоча б одного елементу виключає застосування заходів боротьби з тероризмом. Такий тест може слугувати пересторогою від необґрунтованого введення антитерористичної операції як стану, вимушеного обмеженням прав і свобод людини та громадянина.

Підсумовуючи викладене, підставу для проведення антитерористичної операції можна визначити як об'єктивно існуючу, здійсненню внутрішню небезпеку для пріоритетних національних інтересів громадян, суспільства або держави за умови, що для усунення цієї небезпеки вжито всіх інших заходів правового характеру.

Крім підстав для проведення антитерористичної операції, які є змістом відповідних заходів, важливе значення для її проведення становить її формальна сторона – порядок. У межах дослідження ми не будемо вдаватися до його детального аналізу, а лише зупинимось на його недоліках і проблемних моментах, які мають значення для конституційних прав і свобод громадян.

Перш за все, викликає занепокоєння регламентація порядку інформування про проведення антитерористичної операції. Так, у ст. 11 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» [2] передбачено, що про рішення щодо проведення антитерористичної операції негайно інформується Президент України. Це пов'язано з його статусом Верховного Головнокомандуючого Збройних сил України (п. 17 ч. 1 ст. 106 Конституції України [1]), та гаранту державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини та громадянина (ст. 102 Конституції України [1]).

Водночас законодавець нічого не говорить про необхідність інформування населення щодо початку такої операції. З одного боку, люди мають бути поінформовані про антитерористичну операцію, оскільки вона впливає на їхній правовий статус і вони мають право знати про свої права й обов'язки (ст. 57 Конституції України [1]). З іншого боку, одним з основних елементів боротьби з тероризмом є специфічна тактика й стратегія в обранні та застосуванні антитерористичних заходів. Передчасне розкриття інформації про проведення антитерористичної операції та вжиті заходи може знівелювати їх, сприяти розкриттю зазначеної тактики й стратегії.



Видається, що населення все ж таки має бути поінформовано про проведення антитерористичної операції на виконання зазначеної конституційної норми. Однак якщо інформація про антитерористичну операцію може негативно вплинути на конфіденційність невідкладних і важливих антитерористичних заходів, то оголошення про проведення антитерористичної операції може бути відтерміновано до закінчення таких заходів, що відповідає вимогам ч. 3 ст. 34 Конституції України [1]. За таких умов таке оголошення має бути здійснено невідкладно, відразу після того, як відпала потреба в конфіденційності, з обґрунтуванням необхідності несвоєчасного інформування населення.

Аналогічно існує проблема щодо інформування про окремі рішення керівництва антитерористичної операції, які впливають на права та свободи громадян. Наприклад, керівник оперативного штабу своїм рішенням визначає межі району проведення антитерористичної операції. Для конфіденційності таке рішення, як правило, наділяється грифом секретності. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 р. № 505 [4] (у редакції до внесення змін згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 26 серпня 2015 р. № 636) особи, які переміщуються з району проведення антитерористичної операції, мають право на щомісячну адресну грошову допомогу для покриття витрат на проживання, зокрема на оплату житлово-комунальних послуг. Оскільки район проведення антитерористичної операції визначає саме керівник оперативного штабу, від його рішення залежить, чи отримають особи того або іншого населеного пункту державну допомогу. Вважаємо, що в такому випадку суспільний інтерес у доступі до таких рішень переважає формальні вимоги щодо конфіденційності, відтак така інформація не може бути обмежена в доступі.

Наступним проблемним моментом є ряд повноважень, якими наділяються посадові особи на час проведення антитерористичної операції. Наприклад, у ч. 1 ст. 13 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» [2] передбачено, що під час проведення антитерористичної операції використовуються сили й засоби (особовий склад, спеціалісти, зброя, спеціальні й транспортні засоби, засоби зв'язку, інші матеріально-технічні засоби) суб'єктів боротьби з тероризмом, а також підприємств, установ, організацій, які залучаються до участі в антитерористичній операції, в порядку, визначеному Положенням про діяльність оперативного штабу з управління антитерористичною операцією. Згідно з ч. 5 ст. 14 вказаного Закону [2] на вимогу керівників учасників антитерористичної операції підприємства, установи та організації, що розташовані в районі проведення антитерористичної операції, частково або повністю припиняють свою роботу. Відповідні фахівці цих підприємств, установ та організацій під час проведення антитерористичної операції можуть у встановленому порядку та за їхньою згодою залучатися до виконання окремих доручень.

З вказаних норм вбачається, що повноваження на час проведення антитерористичної операції можуть справляти негативні наслідки для конституційних прав громадян у вигляді:

- порушення права на мирне володіння майном (ст. 41 Конституції України [1]) через залучення матеріально-технічних засобів до антитерористичної операції;

- обмеження права на законну підприємницьку діяльність (ст. 42 Конституції України [1]) через часткове або повне припинення роботи підприємства, установи та організації;

- звуження права на працю (ст. 43 Конституції України [1]) внаслідок припинення роботи підприємств або внаслідок залучення до виконання окремих доручень.

Наслідки вказаних обмежень загалом зменшуються завдяки спеціальним законодавчим компенсаторним механізмам. Наприклад, для відшкодування втрат матеріально-технічних засобів, залучених для проведення антитерористичних заходів, а також для усунення наслідків часткового або повного припинення роботи підприємства, установи, організації Закон України «Про боротьбу з тероризмом» [2] встановлює обов'язок покриття витрат і відшкодування збитків, що виникли у зв'язку з проведенням антитерористичної операції. Для залагодження порушення права на працю внаслідок припинення роботи підприємства у ст. 113 Кодексу законів про працю України [5] передбачено оплату часу роботи працівника на випадок простою.

Водночас деякі способи компенсації не цілком узгоджуються з положеннями Конституції України. Наприклад, Закон України «Про боротьбу з тероризмом» [2] передбачає наступне відшкодування заподіяних збитків від вилучення об'єктів права приватної власності (після заповідання). Однак, за ч. 5 ст. 41 Конституції України [1], відчуження об'єктів права приватної власності може бути застосоване лише за умови попереднього відшкодування їхньої вартості (до заповідання). Відтак Закон України «Про боротьбу з тероризмом» потребує зміни в частині регламентації порядку відшкодування вартості вилученого майна.

Викликає суттєві зауваження з приводу відповідності вимогам свободи пересування (ст. 33 Конституції України [1]) положення ч. 4 ст. 14 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» [2], за яким перебування в районі проведення антитерористичної операції осіб, які не залучені до її проведення, допускається з дозволу керівника оперативного штабу. Таке положення створює безпідставні обмеження права громадян на переміщення, роблячи його умовним і таким, що може бути реалізовано лише за певних обставин.

Видається можливим, що в певних випадках присутність окремих осіб у районі проведення антитерористичної операції може перешкоджати її проведенню. Проте в такому випадку доцільним є надання керівнику оперативного штабу права тимчасово обмежувати перебування певних осіб у районі проведення антитерористичних заходів в інтересах національної безпеки замість суцільної заборони будь-яким особам перебувати у відповідному районі.

Також не можна погодитись із конституційністю положень ч. 2 ст. 14 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» [2], за якими в районі проведення антитерористичної операції можуть вводитися тимчасово обмеження прав і свобод громадян. Так, зі ст. ст. 21, 22, 64 Конституції України [1] вбачається, що права та свободи людини є невідчужуваними, непорушними та вичерпними. Вони гарантуються, не можуть бути скасовані або обмежені. Єдиний виняток становить воєнний або надзвичайний стан, однак і тоді не може обмежуватися ряд ключових прав і свобод. Оскільки антитерористична операція не належить до таких станів, на її час обмеження прав і свобод людини не допускається.

Ба більше, у Законі України «Про боротьбу з тероризмом» [2] передбачено деякі правообмеження, які прямо суперечать конституційним нормам. Наприклад, за ч. 3 ст. 29 Конституції України уповноважені органи можуть затримувати особу на строк не більше ніж сімдесят дві години, якщо протягом цього часу їй не вручено рішення суду про тримання під вартою [1]. Незважаючи на це, ст. 15-1 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» передбачає, що для відвернення терористичних загроз у районі проведення антитерористичної операції може здійснюватися превентивне затримання осіб, причетних до терористичної діяльності, на строк понад 72 години. Граничний строк такого затримання не може перевищувати 30 діб [2].

Висновки. Підсумовуючи викладене, треба зазначити, що з конституційно-правового погляду передбачена в законодавстві підстава для проведення антитерористичної операції є «розмиттю». Так, «реальна загроза життю й безпеці громадян, інтересам суспільства або держави» та «неможливість її усунення іншими способами» є суто оціночними поняттями, їхні визначення або категоріальні характеристики в законодавстві відсутні. Це дає змогу фривольно тлумачити їхній зміст,

необґрунтовано маніпулювати використанням антитерористичних заходів і безпідставно обмежувати права та свободи людини й громадянина.

Аналіз порядку проведення антитерористичної операції крізь призму додержання конституційних прав і свобод людини та громадянина засвідчив наявність ряду суперечностей між положеннями Основного закону України та законодавства про боротьбу з тероризмом. Це ставить під загрозу окремі конституційні правомочності, що не допускається з огляду на вимоги засад верховенства права, примату інтересів людини та громадянина, а також міжнародних стандартів у сфері прав людини.

Для усунення зазначених недоліків доцільно внести зміни до законодавства про боротьбу з тероризмом шляхом більш детальної регламентації підстав для проведення антитерористичної операції та приведення порядку такої операції у відповідність до вимог Конституції України.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20 березня 2003 р. № 638-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 25. Ст. 180.
3. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19 червня 2003 р. № 964-IV. Голос України. 2003. № 134.
4. Про надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, зокрема на оплату житлово-комунальних послуг: постановою Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 р. № 505. Урядовий кур'єр. 2014. № 184.
5. Кодекс законів про працю України: Закон України від 10 грудня 1971 р. № 322-VIII. Відомості Верховної Ради УРСР. 1971. № 50.
6. Словник української мови: в 11 т. Т. 3. Київ: Наукова думка, 1972. 744 с.
7. Словник української мови: в 11 т. Т. 8. Київ: Наукова думка, 1977. 927 с.