

# Legislative basis of counter-terrorist activity in Ukraine and its significance for constitutional rights and freedoms of human and citizen

## Правова основа антитерористичної діяльності в Україні та її значення для забезпечення конституційних прав і свобод людини та громадянина

Vadim Sushchenko

### Key words:

*legislation on counter-terrorist operation in Ukraine, constitutional rights and freedoms of human and citizen.*

### Ключові слова:

*законодавство про антитерористичну операцію в Україні, конституційні права і свободи людини та громадянина.*

**Вступ.** Додержання конституційних прав і свобод виступає чи не головним завданням держави у правовому полі. Незважаючи на це, сучасний суспільний лад зумовлює виникнення нестандартних ситуацій, які змушують державу вдаватися до обмеження прав і свобод людини та громадянина.

Так, прояви масового тероризму на Сході України зумовили проведення антитерористичної операції з метою підтримання національної безпеки й обороноздатності держави, захисту населення від неправних посягань. Водночас проведення такої операції супроводжується численними обмеженнями прав і свобод людини та громадянина. З огляду на це виникає закономірне питання щодо правового підґрунтя такої операції, а також його співвідношення з конституційними правами і свободами людини та громадянина.

**Актуальність дослідження.** Антитерористичну операцію як об'єкт наукового вивчення детально досліджено у площині адміністративного права на предмет процедурних питань, тактичних цілей, інституційного порядку здійснення тощо. Проте поза увагою зазначених досліджень залишається сфера впливу такої операції на конституційні права і свободи пересічних громадян.

**Виклад основного матеріалу.** Проведення антитерористичної операції, як і вжиття будь-яких інших заходів державного впливу, має ґрунтуватися на певних правових засадах. Такими засадами виступають основні нормативно-правові акти, які визначають підвалини, функціонал і спрямованість антитерористичних заходів.

Вихідним правовим актом у сфері національної боротьби з тероризмом виступає Конституція України<sup>1</sup> як Основний Закон нашої держави. Вона є головним нормативом, який визначає постулативні засади організації державного механізму та спрямованості політичного режиму.

У системі положень Конституції України можна відзначити такі норми, що стосуються протидії тероризму.

По-перше, це розділ I «Загальні засади». Він визначає вихідні принципи, на яких базується національна державність та організація політичної влади в Україні. Зокрема, у ньому передбачено примат прав людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки (ст. 3); обов'язок держави захищати суверенітет і територіальну цілісність України, забезпечувати її економічну та інформаційну безпеку (ч. 1, 6 ст. 17).

По-друге, це розділ II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина», у якому встановлено засадничі підвалини демократичного регулювання правообмежувальних функцій. Зокрема, це положення щодо:

<sup>1</sup> Конституція України від 28 червня 1996 р/ № 254к/96-ВР/. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

- вільності і рівності людей у гідності та правах, невідчужуваності та непорушності таких прав (ст. 21);
- невичерпності прав і свобод людини та громадянина (ч. 1, 2 ст. 22);
- недопустимості свавільного позбавлення життя (ч. 1 ст. 27);
- заборони катування, жорстокого, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання (ч. 1 ст. 28);
- свободи та особистої недоторканності людини. Заборони арешту або тримання під вартою без вмотивованого рішення суду і тільки на підставах та в порядку, встановлених законом (ч. 1, 2 ст. 29);
- свободи об'єднання у політичні партії та громадські організації, однак із обмеженнями щодо протиправних цілей таких об'єднань та недопустимості наявності у них власних воєнізованих формувань (ст. 36, 37);
- права на доступ до суду, на оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, на захист своїх прав і свобод у міжнародних судових установах, на самозахист будь-якими незабороненими засобами (ст. 55);
- заборона обмеження конституційних прав і свобод людини та громадянина, крім випадків воєнного або надзвичайного стану (ст. 64).

По-третє, це розділи IV – VI «Верховна Рада України», «Президент України», «Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади», які регламентують політико-правову основу функціонування головних державних органів, їх правовий статус, компетенцію тощо. Саме в цих розділах визначено прерогативи кожного з зазначених суб'єктів владних повноважень і закладено ключові моменти порядку їх здійснення.

Окремо слід звернути увагу на функціонування Ради національної безпеки і оборони України (далі – РНБО України) (ст. 107) як координаційного органу з питань національної безпеки і оборони при Президентові України. Зокрема, визначено, що РНБО України координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки й оборони.

Саме РНБО України 13 квітня 2014 р. прийняла рішення «Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України», яке затверджено Указом Президента України від 14 квітня 2014 р. № 405/2014<sup>2</sup> та на підставі якого в Україні розпочато проведення анти-терористичної операції.

Слід зауважити, що, незважаючи на те, що Конституція України дає суттєве правове підґрунтя для захисту національної державності та додержання конституційних прав громадян шляхом проведення анти-терористичних заходів, у ній відсутні прямі посилання на можливість проведення антитерористичної операції та можливість обмеження прав і свобод громадян, на відміну від воєнного або надзвичайного стану.

Зокрема, у ст. 64 Конституції України зазначено про можливість окремих обмежень прав і свобод людини та громадянина в умовах воєнного або надзвичайного стану, однак такі обмеження не стосуються антитерористичних заходів. У Конституції України взагалі відсутній такий вид державної діяльності, у зв'язку з чим його можна вважати специфічним режимом вимушеного обмеження прав і свобод людини та громадянина.

Таким чином, Конституція України визначає лише ключові орієнтири у забезпеченні прав і свобод людини та громадянина на час дії антитерористичних заходів. З одного боку, такі заходи є реалізацією обов'язку держави захищати національну безпеку, суверенітет і територіальну цілісність України. З іншого боку, це непередбачене Конституцією України обмеження основних прав і свобод людини та громадянина.

Наступним в ієрархії нормативних джерел йде Кримінальний кодекс України<sup>3</sup> (далі – КК України). У цьому Кодексі закладено норми про відповідальність за терористичні акти, втягнення у терористичну діяльність, публічні заклики до вчинення терористичного акту, створення терористичної групи чи терористичної організації, сприяння вчиненню терористичного акту (ст. 258, 258-1, 258-2, 258-3, 258-4) і злочини терористичної спрямованості, які не підлягають кваліфікації безпосередньо як тероризм, однак можуть розглядатися як його прояви (ст. 109, 112, 113, 109, 257, 260, 266, 277, 278, 279, 280, 292, 294, 295, 341, 392, 443).

<sup>2</sup> Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 р. «Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України»: Указ Президента України від 14 квітня 2014 р. № 405/2014. Офіційний вісник Президента України. 2014. № 14. Ст. 745.

<sup>3</sup> Кримінальний кодекс України від 05 квітня 2001 р. № 2341-III. Офіційний вісник України. 2001. № 21. Ст. 290.

Саме КК України дозволяє визначити, що законодавець розуміє під терміном «терористичний акт» і проти чого спрямовано державну боротьбу.

Значення КК України полягає у тому, що криміналізація правових наслідків тероризму є однією з форм боротьби з ним. Так, особи, які вчинили дії, пов'язані з тероризмом, можуть бути піддані кримінальному переслідуванню та притягненню до відповідальності.

Крім того, йдеться про превенцію у вчиненні нових злочинів терористичного характеру, оскільки загроза накладення покарання також виступає вагомим запобіжним заходом.

Наступним щаблем у драбині нормативного регулювання протидії тероризму є Закон України «Про боротьбу з тероризмом»<sup>4</sup>. Він виступає як спеціалізований нормативний акт, що регламентує порядок реалізації державної політики у цій сфері.

Перш за все, вказаний Закон надає визначення тероризму як об'єкта, на який спрямована державна боротьба та, відповідно, антитерористичні заходи.

По-друге, зазначений Закон визначає організаційні основи боротьби з тероризмом.

По-третє, він визначає процедурні особливості проведення антитерористичної операції.

По-четверте, вказаний Закон визначає правовий режим у районі проведення антитерористичної операції як спеціальний порядок дій та поведінки осіб, які перебувають у відповідному районі з метою досягнення цілей антитерористичних заходів та інших засобів боротьби з тероризмом.

По-п'яте, Закон України «Про боротьбу з тероризмом» визначає правовий статус осіб у районі проведення антитерористичної операції.

По-шосте, Закон передбачає компенсаційні пільги особам, які постраждали внаслідок тероризму або брали участь у боротьбі з ним.

По-сьоме, у ньому передбачено основні положення відповідальності під час антитерористичної операції.

По-восьме, Закон визначає ключові засади міжнародно-правового діалогу у сфері боротьби з тероризмом.

Важко переоцінити роль цього нормативного акта у сфері визначення прав і свобод людини та громадянина під час проведення антитерористичної операції, адже він чи не єдиний визначає правовий статус особи та відповідні правообмеження.

Закон України «Про боротьбу з тероризмом» оперує багатьма бланкетними нормами, які переважно відсутні у законодавстві. Наприклад, у ст. 19 цього Закону передбачено, що громадяни, яким заподіяно шкоду внаслідок терористичного акту, мають право на відшкодування такої шкоди за рахунок держави у порядку, встановленому законом. Однак наразі законом не встановлено порядку такого відшкодування. Через це механізм захисту прав громадян, декларований Законом України «Про боротьбу з тероризмом», залишається недієвим та існує лише «на папері».

Поряд із основним законодавчим актом із питань боротьби з тероризмом окремі специфічні питання щодо прав осіб на час проведення антитерористичної операції врегульовано іншими законами.

Так, нині діє Закон України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції»<sup>5</sup>. Цей закон передбачає ряд тимчасових заходів для забезпечення 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.

<sup>4</sup> Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20 березня 2003 р. № 638-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 25. Ст. 180.

<sup>5</sup> Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції: Закон України від 02 вересня 2014 р. № 1669-VII. Голос України. 2014. № 197.

До таких заходів законодавець відносить:

- мораторій на виконання договірних зобов'язань і на нарахування пені та штрафів за договірними зобов'язаннями, що є реалізацією конституційного обов'язку захищати усіх суб'єктів права власності і господарювання (ч. 4 ст. 13 Конституції України);
- мораторій на проведення перевірок органами державного нагляду (контроль) у сфері господарської діяльності, що є гарантією та підтримкою права на підприємницьку діяльність (ст. 42 Конституції України);
- звільнення від сплати за користування земельними ділянками державної та комунальної власності, скасування орендної плати за користування державним і комунальним майном. Такі заходи спрямовані на забезпечення права громадян на доступ до земель держави (ст. 14 Конституції України);
- мораторій на нарахування пені за несвоєчасне внесення платежів за житлово-комунальні послуги, що має на меті захист права на житло та його належне використання (ст. 47 Конституція України);
- забезпечення права на освіту особам, місцем проживання яких є територія проведення антитерористичної операції (на період її проведення), що є гарантією конституційного права на освіту (ст. 53 Конституції України).

Таким чином, вказаний Закон забезпечує реалізацію ряду конституційних прав громадян, які вимушено обмежені внаслідок терористичного акту та проведення антитерористичної операції.

Проте слід зауважити, що такі преференції є фрагментарними, зачіпають лише окремі конституційні права та залишають поза увагою комплекс інших прав громадян, обмежених в умовах дії антитерористичних заходів.

Необхідно також зазначити, що багато спірних питань виникало з приводу території та часу початку дії Закону України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції».

Так, зазначений Закон поширюється на територію проведення антитерористичної операції, яка, за ст. 1 цього Закону, має визначатися Кабінетом Міністрів України. Останнім 30 жовтня 2014 р. прийнято розпорядження № 1053<sup>6</sup>, яким затверджено перелік населених пунктів, на території яких проводилася антитерористична операція. Однак через 6 днів Кабінет Міністрів України зупиняє дію цього розпорядження іншим розпорядженням № 1079 від 05 листопада 2014 р.<sup>7</sup> У зв'язку з цим виникла ситуація, коли Закон начебто діє, однак щодо якої території та осіб він застосовується – не зрозуміло. Така проблема вирішилася лише 02 грудня 2015 р., коли Кабінет Міністрів України прийняв нове розпорядження № 1275<sup>8</sup>. Тобто, півтора року Закон фактично не діяв.

Крім того, багато запитань виникало щодо часу дії цього закону. Це пов'язано з тим, що, за ч. 1 ст. 11 Закону України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції», він набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування (з 15 жовтня 2014 р.). Водночас, за ч. 2 вказаної статті, дія цього Закону поширюється на період проведення антитерористичної операції, яка почалася з 14 квітня 2014 р. Нарешті, як зазначено вище, територія, до якої вказаний Закон міг бути застосований, визначилася лише 02 грудня 2015 р. Тобто, існують три можливі дати початку дії Закону – 14 квітня, 15 жовтня 2014 р. та 02 грудня 2015 р.

З огляду на вказані суперечності, Закон України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції» є доволі розпливчастим правовідновлювальним регулятором, який не можна назвати ефективним засобом юридичного захисту прав і свобод людини та громадянина.

У контексті конституційного права особи на судовий захист (ст. 55 Конституції України) видається цікавим Закон України «Про здійснення правосуддя та кримінального провадження у зв'язку з проведенням антитерористичної операції»<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> Про затвердження переліку населених пунктів, на території яких здійснювалася антитерористична операція: розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 жовтня 2014 р. № 1053. Голос України. 2014. № 213.

<sup>7</sup> Про зупинення дії Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 жовтня 2014 р. № 1053: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 05 листопада 2014 р. № 1079. Офіційний вісник України. 2014. № 91. Ст. 2614.

<sup>8</sup> 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 02 грудня 2015 р. № 1275. Офіційний вісник України. 2015. № 98. Ст. 3367.

<sup>9</sup> Про здійснення правосуддя та кримінального провадження у зв'язку з проведенням антитерористичної операції: Закон України від 12 серпня 2014 р. № 1632-VII. Голос України. 2014. № 157.

Вказаний Закон передбачає спеціальні повноваження судів та органів досудового розслідування у зв'язку з неможливістю здійснення правосуддя чи проведення слідства внаслідок проведення антитерористичної операції. Це зроблено з тією метою, щоб особи, які мають місце проживання на непідконтрольній території, не були позбавлені права на суд, мали змогу звертатися до компетентних правоохоронних органів, у т. ч. з питань порушення їх прав.

Крім того, Закон встановлює спеціальний порядок повідомлення осіб про участь у судовому засіданні, виклик до слідчого чи прокурора, про прийняте судове рішення як гарантію положення ст. 57 Конституції України щодо забезпечення кожному можливості знати про свої права й обов'язки. Зокрема, передбачено, що особа вважається повідомленою про виклик або рішення з моменту опублікування оголошення на веб-порталі судової влади.

Проте ці положення видаються такими, що не повною мірою відповідають стандартам у сфері захисту прав людини, оскільки виклик через оголошення не підтверджує особисту ознайомленість особи з відповідною інформацією (у т. ч. з її правами й обов'язками) та може бути використаний для маніпулятивного порушення прав особи з розглядом її справи за її відсутності.

**Висновки.** Наведені у дослідженні нормативно-правові акти свідчать про наявність в Україні мінімальної правової основи щодо регулювання антитерористичних заходів. Така нормативна база визначає основні гарантії прав і свобод людини та громадянина на час проведення антитерористичної операції.

Зокрема, у вказаному законодавстві України представлено основні компенсаційні механізми щодо відновлення порушень або мінімізації наслідків обмежень конституційних прав, встановлених у зв'язку з проведенням антитерористичної операції.

Водночас такий правовий базис є порівняно невеликим. Обмеженість правового регулювання спричиняє законодавчі прогалини у регламентації питань здійснення прав і свобод, створює передумови для зловживань і неправомірного обмеження конституційних прав громадян.

Виходом із зазначеної ситуації є розширення нормативного регулювання антитерористичної операції, осучаснення каталогу прав людини, що підлягають захисту або відновленню на час вжиття антитерористичних заходів. Наприклад, це може бути зроблено шляхом прийняття спеціалізованого нормативного акта – Закону України «Про правовий статус осіб, які перебувають на території проведення антитерористичної операції».

## Анотація

У дослідженні розглядаються й аналізуються законодавчі акти України, прийняті з метою боротьби з тероризмом. У ньому висвітлено роль прав людини в антитерористичному законодавстві. Дослідження показало, що в Україні антитерористичне законодавство містить ряд гарантій конституційних прав і свобод людини та громадянина, але ці гарантії є фрагментарними і часто лише декларативними.

## Summary

The present study is contemplates and analyses Ukraine legislative acts, which have been adopted for the purpose of fighting terrorism. In the research the role of human rights in counter-terrorist legislation has been examined. It shows Ukraine counter-terrorism legislation contains a range of guarantees of constitutional humanand citizen rights and freedoms, but this guarantees are fragmentary and often only declarative.

## Використана література:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р/ № 254к/96-ВР/. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 р. «Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України»: Указ Президента України від 14 квітня 2014 р. № 405/2014. Офіційний вісник Президента України. 2014. № 14. Ст. 745.

3. Кримінальний кодекс України від 05 квітня 2001 р. № 2341-III. Офіційний вісник України. 2001. № 21. Ст. 290.
4. Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20 березня 2003 р. № 638-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 25. Ст. 180.
5. Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції: Закон України від 02 вересня 2014 р. № 1669-VII. Голос України. 2014. № 197.
6. Про затвердження переліку населених пунктів, на території яких здійснювалася антитерористична операція: розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 жовтня 2014 р. № 1053. Голос України. 2014. № 213.
7. Про зупинення дії Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 жовтня 2014 р. № 1053: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 05 листопада 2014 р. № 1079. Офіційний вісник України. 2014. № 91. Ст. 2614.
8. 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 02 грудня 2015 р. № 1275. Офіційний вісник України. 2015. № 98. Ст. 3367.
9. Про здійснення правосуддя та кримінального провадження у зв'язку з проведенням антитерористичної операції: Закон України від 12 серпня 2014 р. № 1632-VII. Голос України. 2014. № 157.

---

**Vadim Sushchenko,**

*Postgraduate of the Department of Law and Public Administration  
Mariupol State University,  
Prosecutor of the Department for Providing Representation in Court  
Prosecutor's Office of the Donetsk region*