

ДОСВІД ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА ТАЄМНИЦЮ КОРЕСПОНДЕНЦІЇ В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНОГО СТАНУ

Корнієнко В.О.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
старший науковий співробітник Центра
воєнно-стратегічних досліджень*

Міністерства оборони України

м. Київ, Україна

Стаття присвячена аналізу законодавства України та зарубіжних країн щодо обмеження прав людини, зокрема права на таємницю кореспонденції, в умовах надзвичайного стану. Виділено три моделі конституційного регулювання обмежень прав і свобод людини в умовах надзвичайного стану, охарактеризовано кожна з них з використанням норм конституцій зарубіжних країн. Визначено найбільш оптимальну із цих моделей, яка відповідає вимогам правової держави. З'ясовано, що в Україні діє інша, відмінна модель конституційного регулювання обмежень прав людини в умовах надзвичайного та воєнного стану. Тому рекомендовано адаптувати чинну в Україні модель до більш оптимальної й поширеної серед зарубіжних країн.

Ключові слова: право на таємницю кореспонденції, права і свободи людини, обмеження, надзвичайний стан, конституція, законодавство, конституційна модель регулювання обмежень прав і свобод людини.

Постановка проблеми. Дотримання прав і свобод людини є пріоритетним завданням кожної демократичної держави і Україна звісно не є виключенням. Безумовно, у сучасному цивілізованому світі людина є найвищою соціальною цінністю, а основним завданням держави стає закріплення в законах прав і свобод і забезпечення їх реалізації. Однак жодна

країна світу не застрахована від виникнення надзвичайних ситуацій, які характеризуються несподіваністю, швидкоплинністю, непередбачуваністю та призводять чи можуть призвести до людських і матеріальних утрат, створювати загрозу життю і здоров'ю людей. Так як це сталося в Україні після початку повномасштабного наступу Росії.

З метою усунення подібних загроз і ліквідації наслідків війни органи державної влади запровадили особливий адміністративно-правовий режим – режим воєнного стану. Його запровадження неодмінно супроводжується обмеженням окремих прав і свобод людини та громадянина, що передбачає зміну правового статусу особи. В.І. Новоселов зазначав: «В умовах, коли є реальна загроза державній або громадській безпеці або державна чи громадська безпека вже порушені, в інтересах держави і суспільства буває необхідно змінювати правовий статус громадян. Це означає, по-перше, покладання на громадян додаткових обов'язків, викликаних конкретними обставинами особливого походження, по-друге, певне звуження можливостей для реалізації деяких прав і особистих свобод. Така зміна кола прав і обов'язків має місце лише як тимчасовий захід, як правило, на обмеженій території»⁴.

Питання, пов'язані з визначенням надзвичайного та воєнного стану, порядком його введення та скасування, обмеженням прав і свобод людини в умовах його запровадження, висвітлювалися в наукових працях різних часів. Серед зарубіжних науковців варто згадати й відзначити праці Карла Шмітта «Диктатура», Джорджіо Агамбена «Надзвичайний стан», В.М. Гессена «Виключний стан», О.С. Алексєєва «Виникнення надзвичайноуказного права та його політичне значення» [5, 108–109]. Чимало українських учених присвятили наукові доробки зазначеній проблемі, серед них – Л.М. Демидова, Н.С. Сергєєва, С.О. Кузніченко, О.П. Процюк, С.О. Магда, Ю.О. Фігель, О.Ф. Шкітов, О.М. Ларін, О.М. Домрин. Проте більшість цих праць торкаються саме специфіки надзвичайного стану як особливого правового режиму та загальної характеристики обмежень, які стосуються прав і свобод

людини. До того ж сучасна правова наука поки не дала відповіді на низку питань щодо правового режиму надзвичайного стану. Вважається, що в науковій літературі не надто повно висвітлено доцільність існування всіх передбачених законодавством про надзвичайний стан обмежень прав і свобод людини [6, 74]. Можна відзначити відсутність наукових праць, які б висвітлювали особливості обмеження окремих прав і свобод людини в умовах надзвичайного та воєнного стану, зокрема права на таємницю кореспонденції. Безумовно, це право є одним із основоположних і невід'ємних прав людини. Крім того, це право є елементом приватного й сімейного життя особи та гарантується як міжнародними, так і національними нормами права.

Очевидно, що сьогодні рівень дослідження питань забезпечення прав людини в умовах надзвичайного стану неможливо вважати достатнім. Тому в силу своєї специфічності ці питання потребують подальших досліджень і напрацювань. Метою статті є аналіз законодавчих норм іноземних держав, якими встановлюються обмеження права на таємницю кореспонденції в умовах надзвичайного стану, та порівняння їх з нормами вітчизняного законодавства задля вдосконалення забезпечення конституційного права на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції в Україні в умовах надзвичайного стану.

Відповідно до поставленої мети, у процесі дослідження необхідно виконати такі завдання:

- з'ясувати сутність і види обмеження прав і свобод людини в умовах надзвичайного стану;
- дослідити законодавство іноземних держав, яким установлюють обмеження права на таємницю кореспонденції в умовах надзвичайного стану;
- виділити й узагальнити принципи правомірного обмеження права на таємницю кореспонденції в умовах надзвичайного стану в різних країнах;

– провести порівняльний аналіз законодавства України та іноземних держав з досліджуваного питання;

– виявити шляхи вдосконалення забезпечення конституційного права на таємницю кореспонденції в Україні в умовах надзвичайного стану шляхом імплементації норм законодавств іноземних держав.

Відомо, що поняття «надзвичайний стан» почали застосовувати з 1945 року, замінивши ним терміни «стан війни» й «облогове становище». Сам термін «надзвичайний стан» використовують у двох значеннях. У першому – він відповідає англійському терміну, який у фундаментальному «Новому словнику англійської мови» тлумачиться як «раптова або неочікувана подія, що вимагає негайних дій». У другому – це поняття визначається як «спеціальні правила, що застосовуються до громадян за будь-яких особливих обставин» [3, 95–96]. Очевидно, що в разі виникнення ситуацій, коли нормальне функціонування суспільства і держави внаслідок тих чи інших причин стає неможливим, коли виникає потреба введення надзвичайного стану, завдання забезпечення прав і свобод людини набуває особливого значення [7, 222]. Звуження обсягу прав людини, а також чинники, що унеможливають або ускладнюють реалізацію особою прав і свобод, характеризують сутність обмеження прав людини [1, с.5].

Вважається, що обмеження прав і свобод людини – це певні заборони, які покликані змінити поведінку особи через обмеження суб'єктивного права [7, 223]. Звісно, при введенні режиму надзвичайного стану баланс між владними повноваженнями держави та правами і свободами людини порушується на користь держави. У таких умовах держава має можливість більшою мірою контролювати поведінку людей шляхом установаження обмежень майже всіх конституційно закріплених прав і свобод. Зарубіжний досвід показує, що перші спроби законодавчого закріплення в чинних Конституціях можливості державної влади вживати виняткових заходів у разі настання надзвичайних ситуацій можна зустріти ще в Конституції Сполучених Штатів Америки. Так, частина 2 статті 9 цього нормативного

акта містить указівку на те, що права населення не можуть бути обмежені чи порушені з боку держави, за винятком випадків, коли цього вимагає громадська безпека через вторгнення або повстання [6, с.75].

У зарубіжних країнах обмеження прав і свобод людини в умовах надзвичайного стану зазвичай означають тимчасову відмову від гарантій особистої недоторканності й недоторканності житла; свободи слова, включаючи свободу друку й інформації, свободи мітингів і зборів, свободи об'єднань; права на проведення страйків; свободи пересування та вибору місця проживання, таємниці листування; економічних прав і свобод. При цьому обмеження прав і свобод людини в умовах надзвичайного стану не мають довільного характеру. Сучасні конституції переважно виходять з концепції правової держави, однією з ознак якої є визнання природного характеру прав і свобод людини [8, с. 41].

Аналіз конституційного законодавства зарубіжних країн дає змогу виділити три моделі конституційного регулювання обмеження прав і свобод людини в умовах надзвичайного стану. Перша модель передбачає встановлення Конституцією переліку тільки тих прав, які можна обмежити в умовах надзвичайного стану. Так, згідно зі статтею 48 Конституції Греції, у випадку війни, мобілізації через зовнішню небезпеку або пряму загрозу національній безпеці, а також виявлення збройного руху, спрямованого на повалення демократичного правління, Парламент своїм рішенням, прийнятим за пропозицією Уряду, уводить у дію на певній частині або на всій території країни закон про стан облоги і призупиняє дію частини або всіх положень, у тому числі статті 9, що гарантує недоторканність особистого й сімейного життя людини. Аналогічним чином регулюється обмеження прав і свобод в умовах надзвичайного стану в Іспанії. Відповідно до статті 55 Конституції Іспанії, в умовах надзвичайного стану або війни (облоги) можуть бути припинені серед інших і право на таємницю листування, у тому числі поштових і телеграфних повідомлень, а також телефонних переговорів (у нормальних умовах обмеження цього права

можливе лише на підставі судового рішення). Відповідно до частини 2 статті 103 Конституції Королівства Нідерландів, оголошення надзвичайного стану може спричиняти призупинення основних прав особистості, установлених Конституцією, зокрема права на таємницю листування, телефонних і телеграфних повідомлень.

Сутність другої моделі конституційного закріплення обмеження прав і свобод людини в умовах надзвичайного стану полягає в тому, що конституція містить перелік тільки тих прав, які в жодному випадку обмежувати не можна [8, с.41–42]. Наприклад, стаття 12 Закону білорусі «Про воєнний стан» містить перелік заходів, які можуть бути реалізовані органами державної влади для протидії загрозі нападу. Проаналізувавши положення цієї статті, можна дійти висновку про обмеження окремих, гарантованих Конституцією, прав і свобод людини, серед яких і свобода зв'язку, кореспонденції та друку шляхом вилучення любительських радіостанцій, уведення контролю за засобами масової інформації, створення органів цензури та акредитації журналістів [6, с.77]. До того ж у статті 63 Конституції білорусі серед прав, які не можуть обмежуватися навіть в умовах надзвичайного стану, відсутнє право на таємницю кореспонденції, телефонних та інших повідомлень, яке гарантоване статтею 28 Основного Закону білорусі. Відповідно, тут має місце друга модель регулювання обмеження прав і свобод людини, оскільки Конституція перелічує лише ті права, які не можна обмежувати.

Третя модель регулювання обмежень допускає обмеження прав і свобод людини в умовах надзвичайного стану, але не встановлює перелік таких прав, а відсилає до спеціального закону [8, с.43]. Прикладом такої моделі може бути законодавство Молдови. Так, Конституція Молдови не встановлює переліку прав, які можна або не можна обмежувати у зв'язку з уведенням на території країни надзвичайного стану. А щодо права на таємницю кореспонденції, то в статті 30 Основного Закону Молдови зазначено, що обмеження таємниці листування, телеграм та інших поштових

відправлень, телефонних розмов та інших видів зв'язку може бути допущено у випадках, коли це необхідно в інтересах національної безпеки (Конституція Республіки Молдови, 1994). Водночас положення Закону Молдови «Про режим надзвичайного, воєнного стану чи стану облоги» передбачають потенційне обмеження державою права на таємницю кореспонденції шляхом уведення спеціальних правил користування засобами зв'язку [6, с.77].

Певна річ, модель конституційного регулювання обмеження прав і свобод людини в умовах надзвичайного стану, за якою конституція закріплює вичерпний перелік прав, які можна обмежити, видається найбільш оптимальним і таким, що відповідає вимогам правової держави. За висловом Джеймса Джексона, одного з делегатів першого федерального Конгресу Сполучених Штатів Америки: «У юриспруденції існує аксіома, яка рівною мірою стосується Білль про права, що перерахування застережень спрямоване на виключення тих обставин, які повинні бути виключені; отже, якщо не домовитися про кожне право, яке не входить у повноваження влади, то буде розумітися, що всі інші права залишаються на її (влади) власний розсуд» [8, с.43]. Аналіз законодавчого регулювання обмеження прав і свобод людини, у тому числі її права на таємницю кореспонденції, у зв'язку з уведенням надзвичайного стану в різних країнах дає змогу виділити й узагальнити принципи правомірності таких обмежень.

До них можна зарахувати, зокрема, таке:

– обмеження прав і свобод людини в умовах надзвичайного стану викликано тим, що реалізація таких

прав може призвести до збільшення соціальної напруженості та створити перешкоди для органів державної влади, уповноважених підтримувати й відновлювати конституційний правопорядок;

– громадяни обов'язково мають бути проінформованими про те, що на території, де вони проживають чи перебувають, уведено надзвичайний стан і які права і свободи у зв'язку з цим будуть обмежені;

– обмеження прав і свобод людини в умовах надзвичайного стану має носити тимчасовий характер;

– навіть в умовах уведення надзвичайного стану окремі права людини не можна обмежувати: право на свободу від катувань, від жорстокого, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання; право не бути в рабстві чи підневільному стані; право на визнання правосуб'єктності;

– обмеження прав і свобод людини не повинні супроводжуватися дискримінацією на основі раси, кольору шкіри, мови, статі, віросповідання;

– обмеження прав і свобод людини в умовах надзвичайного стану повинні здійснюватися під парламентським контролем, тобто введення надзвичайного стану та продовження терміну його дії обов'язково має бути схвалено парламентом;

– уведення надзвичайного стану не припиняє діяльності судових органів, а тому громадяни зберігають своє право на звернення до суду за захистом своїх прав і свобод, а також оскарження незаконних обмежень цих прав [8, с. 43].

Зазначених принципів і гарантій дотримується і Європейський суд з прав людини у практиці. Так, у справі *Lawless v. Ireland* Суд з'ясував, що суспільною небезпекою, яка може стати причиною введення надзвичайного стану, є виключно кризова або надзвичайна ситуація, яка стосується всього населення і становить загрозу для організованого життя спільноти. У рішеннях у справах *Ireland v. United Kingdom* та *Aksoy v. Turkey* Суд зазначив, що суспільна загроза має бути такою, що вже фактично настала, або такою, що неминуче настане. Суд також зробив спеціальне застереження, яке вказує на право держави вжити заходів, які будуть захищати суспільну безпеку від подій, що настануть у майбутньому. Але в такому разі ці заходи мають ґрунтуватись на достовірній інформації, якою володіє уряд держави. Про це, зокрема, Суд зазначив у рішенні у справі *A. And Others v. The United Kingdom*. Незважаючи на визнання за урядом доволі широкого права розсуду

щодо кола підстав, які можуть слугувати підставою для введення надзвичайного стану, Суд наголосив на тому, що таке право не є безмежним. Наприклад, у рішенні у справі *Denmark, Norway, Sweden and the Netherlands v. Greece* Суд вирішив, що не було достатніх доказів на користь того, що в уряді існувала реальна необхідність уводити воєнний стан та обмежувати права людини [6, с. 77].

Варто відзначити, що в Україні має місце друга модель регулювання обмежень прав і свобод людини в умовах надзвичайного стану, адже статтею 64 Конституції України проголошено, що в умовах воєнного або надзвичайного стану можуть установлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень. Зазначається перелік статей, у яких закріплені права і свободи, що не можуть бути обмежені. З огляду на те що в цьому переліку відсутня стаття 31 Основного Закону України, яка гарантує кожному право на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції, то, очевидно, це право може обмежуватися в разі введення режиму надзвичайного стану. Водночас серед заходів правового режиму надзвичайного стану, які допускають обмеження прав і свобод людини, що закріплені Законом України «Про правовий режим надзвичайного стану», відсутні заходи щодо обмеження права на таємницю кореспонденції осіб в умовах надзвичайного стану. Лише в статті 18 Закону міститься норма про особливі правила користування зв'язком і передачі інформації через комп'ютерні мережі.

Отже, чинна в Україні модель регулювання обмежень прав і свобод людини в умовах надзвичайного стану, зокрема щодо права на таємницю кореспонденції, неповною мірою відповідає вимогам правової держави. Імовірно, що норми законодавства в цій сфері залишають на розсуд державних органів, уповноважених уводити надзвичайний стан, питання про те, які права і свободи людини можна обмежувати у зв'язку з уведенням надзвичайного стану. Певна річ, у такому випадку конституційне право на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої

кореспонденції залишається незахищеним від неправомірного обмеження під приводом усунення суспільної загрози. Загалом аналіз чинного законодавства доводить, що перелік прав, які зобов'язується гарантувати українська держава за умови введення надзвичайного стану, не суперечить мінімальним вимогам, установленим світовою спільнотою [6, с. 75].

При цьому з метою вдосконалення національного законодавства про надзвичайний стан доцільно використовувати наявну в західноєвропейських країнах і Сполучених Штатах Америки практику правового регулювання основних питань запровадження та підтримання надзвичайного стану. Низку положень надзвичайного законодавства зарубіжних країн, у тому числі щодо чіткого визначення обмежень прав і свобод людини, варто розглядати як перспективні, які необхідно враховувати для подальшої імплементації їх у вітчизняне законодавство. Так, видається доречним трансформувати українську модель регулювання обмежень прав і свобод людини в умовах надзвичайного стану з чинної другої до найбільш оптимальної першої, при якій Конституція встановлює перелік тих прав, які можна обмежити. Зокрема, рекомендується внести зміни до статті 64 Основного Закону України, щоб, замість переліку статей Конституції, які гарантують права, що не можуть бути обмежені, зазначити чіткий перелік прав і свобод людини, які можуть бути обмежені в умовах надзвичайного стану. Це дасть змогу ефективно забезпечувати й захищати ці права, у тому числі й право на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції.

Крім того, рекомендується конкретизувати норму спеціального Закону «Про правовий режим надзвичайного стану» щодо особливих правил користування зв'язком і передачі інформації через комп'ютерні мережі. Певно варто доповнити цю норму (пункт 8 статті 18 Закону) особливими правилами й щодо різних видів кореспонденції.

Висновки.

Дослідження й аналіз законодавства зарубіжних країн щодо обмеження прав і свобод людини в умовах надзвичайного стану дає змогу дійти висновку про існування трьох моделей конституційного регулювання обмежень прав і свобод людини в умовах надзвичайного стану. За першою з них, Конституція держави встановлює перелік лише тих прав, які можна обмежити. За другою, навпаки, у Конституції перелічуються тільки ті права, які в жодному випадку обмежувати не можна. Третя модель регулювання полягає в тому, що Конституція передбачає обмеження прав людини в умовах надзвичайного стану, однак не вказує, яких саме, а відсилає до спеціального закону. Уважається, що перша модель регулювання обмежень є найбільш оптимальною та такою, що відповідає вимогам правової держави.

Порівняння законодавства зарубіжних країн щодо обмеження прав в умовах надзвичайного стану та чинного законодавства України демонструє загалом відповідність національних норм вимогам світових стандартів. Утім в Україні діє друга модель конституційного регулювання обмежень прав і свобод людини в умовах надзвичайного стану, що, на нашу думку, неповною мірою відповідає вимогам правової держави. Це, зокрема, стосується й обмеження в умовах надзвичайного стану конституційного права на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції. Оскільки в Конституції України серед переліку прав, які не можна обмежувати навіть в умовах надзвичайного стану, це право відсутнє, а Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» також не містить норм щодо права на таємницю кореспонденції в таких умовах, то ж установлення обмежень цього права залишається на розсуд державних органів, уповноважених запроваджувати режим надзвичайного стану. Саме тому актуальним на сьогоднішній день буде внести у вітчизняне законодавство певні зміни з урахуванням положень надзвичайного законодавства зарубіжних країн. А саме в статті 64 Конституції України, замість переліку статей Конституції, які встановлюють права, що не можуть

бути обмежені в умовах надзвичайного стану, зазначити чіткий перелік прав, які можуть бути обмежені за таких особливих умов. Це дасть змогу трансформувати чинну модель регулювання обмежень прав людини до більш оптимальної й найбільш поширеної серед зарубіжних країн. Крім того, доцільно доповнити пункт 8 статті 18 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» положенням про особливі правила обмеження різних видів кореспонденції.

Список використаних джерел:

1. Васечко Л. Обмеження прав людини в умовах глобалізації: проблеми теорії і практики. *Юридична Україна*. 2013. № 1. С. 4–8.
2. Вороніна Н.В. Щодо питання забезпечення прав людини в умовах надзвичайного стану. *Часопис цивілістики*. 2015. Вип. 18. С. 95–98.
3. Ковалів М.В., Рутар А.І., Павлишин Ю.В. Порядок і підстави введення правового режиму надзвичайного стану. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2015. № 2. С. 180–188.
4. Конституція Республіки Молдова. 1994. URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=30390931#pos=8;-106
5. Протасенко К. Огляд нормативно-правової бази режиму надзвичайного стану в Україні. *Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України*. 2009. № 1. С. 107–114.
6. Славко А.С. Обмеження прав і свобод людини і громадянина за умов дії режиму воєнного стану: порівняльноправовий аспект. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія «Право». 2016. Вип. 41. Том 2. С. 74–78.
7. Фігель Ю.О. Обмеження прав людини в умовах воєнного стану. *Науковий вісник Львівської комерційної академії*. Серія «Юридична». 2015. Вип. 2. С. 222–230.

8. Хила І.Ю. Конституційні основи обмеження прав і свобод в умовах надзвичайного стану: досвід зарубіжних країн. Науковий вісник публічного та приватного права. 2019. Вип. 2. Том 1. С. 39–44. URL: <https://doi.org/10.32844/>

The article analyzes national and foreign legislation the restriction of human right, in particular the right to the confidentiality of correspondence, in the conditions of a state of emergency. There are three models of constitutional regulation of restrictions of human rights and freedoms in the conditions of a state of emergency, each of them is characterized in accordance with the norms of the constitutions of foreign countries. The most optimal among these models, that meets the requirements of the rule of law, is identified. It is defined that Ukraine has a different model of constitutional regulation of restrictions of human rights in the conditions of a state of emergency, and it is recommended to adapt the existing in Ukraine model to the more optimal and widespread one among foreign countries. The author suggests to make appropriate changes to the Ukrainian Constitution and the Law of Ukraine “On the legal regime of a state of emergency”, taking into consideration the foreign countries legislation operating in the conditions of a state of emergency. As a result of the study, the author ascertained that it can effectively secure and protect human rights, in particular the right to the confidentiality of correspondence in the conditions of a state of emergency.

Key words: the right to the confidentiality of correspondence, human rights and freedoms, restriction, state of emergency, constitution, legislation, constitutional model of regulation of restrictions of human rights and freedoms.