

УДК 342.77

Єзерський Дмитро Олександрович –
здобувач кафедри конституційного
та міжнародного права Національної
академії внутрішніх справ

ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА НАДЗВИЧАЙНОГО СТАНУ В РІЗНИХ КРАЇНАХ СВІТУ

Здійснено спробу охарактеризувати режим надзвичайного стану в різних країнах світу. Проаналізовано детермінанти введення надзвичайного стану залежно від державного правління, режиму й територіального устрою кожної з держав.

Ключові слова: надзвичайний стан; режим; порядок уведення; критичний стан; режим облоги.

Осуществлена попытка охарактеризовать режим чрезвычайного положения в разных странах мира. Проанализированы детерминанты становления чрезвычайного положения в зависимости от государственного правления, режима и территориального расположения каждого государства.

Ключевые слова: чрезвычайное положение; режим; порядок введения; критическое состояние; режим осады.

Дефініція «надзвичайний стан» має два значення: по-перше, це – раптова або несподівана подія, що потребує негайних дій (emergency), крайня необхідність (exigency), криза (crisis), нагальна потреба (necessity), критичний стан (pass), збіг обставин (conjuncture); по-друге, – стан (або режим) надзвичайного стану [1].

Державно-правовий режим надзвичайного стану є важливим елементом систем національної безпеки більшості країн світу. Його існування зумовлене можливістю виникнення різноманітних екстремальних ситуацій, що становлять небезпеку для значної кількості людей, загрозу для конституційного ладу або держави загалом. Уведенню

надзвичайного стану передую настання в певній послідовності визначених умов. Перші такі списки підстав для введення надзвичайного стану склали ще західнонімецькі вчені А. Хаманн і Х. Фольц [2].

Зокрема, А. Хаманн виділив такі підстави:

- 1) напад на країну;
- 2) публічні виступи з метою порушення чинного конституційного режиму;
- 3) серйозні правопорушення, що загрожують правопорядку та безпеці;
- 4) катастрофи, страйки в галузях виробництва, життєво важливих в економічному відношенні;
- 5) порушення функціонування підприємств, установ та організацій, що забезпечують діяльність населення;
- 6) труднощі в економіці та фінансовій сфері.

Х. Фольц дав власне тлумачення підстав уведення надзвичайного стану, а саме:

1) наявність зовнішньої загрози для держави, що полягає в учиненні іноземними державами актів, що становлять військову загрозу або можливість військового нападу, а також керівництво державою діями іноземних «агресивних елементів» усередині країни;

2) наявність різноманітних «внутрішніх заворушень» і заколотів;

3) настання «конституційної необхідності», викликаного порушенням функціонування певного конституційного органу або конфліктом (у федеративній державі) між центральними органами влади та суб'єктом федерації;

4) порушення функціонування державного апарату, викликане страйком державних службовців;

5) відмова від сплати податків, тобто податковий страйк;

6) проблеми в галузі економіки та фінансів, а також трудові конфлікти.

Порівняльно-правовий аналіз національного законодавства зарубіжних країн свідчить про специфічність регламентації

різних режимів, об'єднаних загальним поняттям «надзвичайний стан», зокрема його визначення як:

власне надзвичайного стану (Алжир, Болгарія, Великобританія, Єгипет, Зімбабве, Індія, Ірландія, Іспанія, Йорданія, Канада, Кенія, Кіпр, Корея, Малайзія, Німеччина, ПАР, Польща, Португалія, Республіка Ямайка, Румунія, США, Фінляндія, Франція та ін.);

стану облоги (Алжир, Ангола, Аргентина, Бельгія, Бразилія, Венесуела, Греція, Іспанія, Конго, Малі, Нідерланди, Португалія, Сенегал, Угорщина, Франція та ін.);

воєнного стану (Бангладеш, Болгарія, Великобританія, В'єтнам, Габон, Індія, Індонезія, Йорданія, Нідерланди, Пакистан, ПАР, Польща, Республіка Корея, Румунія, США, Таїланд, Філіппіни, Югославія та ін.);

стану війни (Бельгія, Італія, Кабо-Верде та ін.);

стану суспільної небезпеки (Італія);

стану напруженості (Німеччина);

стану оборони (Коста-Ріка, Німеччина, Фінляндія);

стану загрози (Іспанія);

стану тривоги (Габон) [3].

Розглядати ці режими як різні правові інститути є недоречним, оскільки одні й ті самі ознаки, що визначають, наприклад, стан облоги або стан загрози в одних країнах (наприклад, в Аргентині та Іспанії), є підставами для введення відповідно стану оборони або надзвичайного стану в інших (наприклад, у Німеччині та Великобританії).

Огляд конституцій 36 країн світу, здійснений під егідою ООН, дав можливість скласти вичерпний перелік тих випадків серйозної загрози державі, за наявності яких виправдане прийняття виняткових заходів, включаючи введення надзвичайного стану. Експерти визначили сім груп таких обставин [4]:

1) зовнішня загроза (міжнародний конфлікт, війна, уторгнення ззовні, оборона чи забезпечення безпеки держави або певної її частини);

2) громадянська війна, повстання, «підривні дії революційних елементів»;

3) порушення миру, громадського порядку або спокою;

- 4) загроза конституційному ладу;
- 5) стихійні лиха;
- 6) загроза економічному життю країни або певних її частин;
- 7) порушення функціонування життєво важливих галузей економіки або громадських служб.

У США на конституційному рівні питання надзвичайного режиму детально не регламентовано. Крім цього, законодавство не співвідносить окремі види надзвичайного режиму, розглядаючи його як єдиний інститут надзвичайного стану. Про це свідчить і Закон про національний надзвичайний стан, який не тільки не розрізняє види надзвичайного режиму, а й не визначає підстав для їх уведення. При цьому доктрина та практика розрізняють два види надзвичайного режиму – надзвичайний стан і військовий стан. Перший пов'язують із надзвичайними обставинами, що виникають усередині власне держави (повстання, заколоти, епідемії тощо). Другий – з надзвичайними ситуаціями, зумовленими зовнішньою загрозою (війна або можливість початку військових дій, міжнародний тероризм та ін.). Водночас розрізняють також загальнонаціональний і локальний надзвичайні режими залежно від території їх дії [2].

У більшості країн світу повноваження щодо введення надзвичайного стану покладено на главу держави. Типовим прикладом цього є введення надзвичайного стану у Франції. Загальновизнано, що форма правління Франції вирізняється явним пріоритетом виконавчої влади над законодавчою [5].

У низці держав – Ірландії, Іспанії, Канаді, Кіпрі, Лівані, Франції та деяких африканських країнах – правом оголошення надзвичайного стану володіє уряд.

Лише приблизно в десяти країнах світу, серед яких Ангола, Болгарія, Ізраїль, Мальта й Німеччина, парламент сам уповноважений оголошувати надзвичайний стан. Водночас в окремих із них це право залежить від обставин або виду надзвичайного стану.

Питання про наявність достатніх законних підстав для оголошення надзвичайного стану в більшості держав світу вирішує глава виконавчої влади одноосібно.

У Франції та деяких країнах, що розвиваються, президент може застосовувати свої виключні повноваження після переговорів із прем'єр-міністром, головами палат парламенту, а також Конституційною радою. Президент Індії видає прокламацію про надзвичайний стан «за порадою» кабінету, а президент Венесуели вводить стан облоги в країні на засіданні Ради міністрів [4].

Таким чином, ключову роль під час уведення надзвичайного стану відіграє виконавча гілка влади. Міжнародний комітет із забезпечення законодавства про права людини Міжнародної асоціації юристів на Паризькій конференції у своїй доповіді «Мінімальні стандарти норм про права людини при винятковому становищі» виклав іншу точку зору. Згідно з нею, «з двох політичних органів – законодавчої та виконавчої – головна відповідальність за введення надзвичайного стану належить законодавчій владі» [6].

Оригінальну модель інституту надзвичайного стану запропонували автори Конституції Іспанії 1978 р., у якій ст. 116 Основного Закону передбачено можливість уведення трьох різних видів надзвичайного стану: стану загрози, стану облоги та власне надзвичайного режиму [5].

Так, стан загрози оголошує уряд у разі стихійних лих, виникнення епідемій, порушення нормального функціонування головних суспільних служб або забезпечення засобами першої необхідності. Уводять цей вид надзвичайного стану на 15 днів, але за рішенням парламенту його може бути продовжено. У разі виникнення загрози суспільному порядку, громадянським свободам або нормальному функціонуванню демократичних інститутів Рада міністрів після попередньої санкції Конгресу депутатів оголошує в країні надзвичайний стан строком на 30 днів із правом повторного продовження.

За умов виникнення більш серйозних загроз, зокрема таких, як повстання, виникнення безпосередньої загрози державному суверенітету, територіальній цілісності або Конституції Іспанії за наявності абсолютної більшості голосів Конгресу депутатів може бути введено стан облоги без попередньо обмеженого періоду дії.

Правовий інститут надзвичайного стану зазвичай відображає природу влади та соціальну орієнтацію режимів.

Згідно зі ст. 4 Пакту про громадянські і політичні права, ст. 15 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., а також ст. 30 Європейської соціальної хартії, підставою для оголошення надзвичайного стану в державах, що ратифікували зазначені міжнародні угоди, може бути виключно «загроза життю нації», а не загроза певній території, на якій проживає нехай і значна частина суспільства [7].

На нашу думку, доцільно звернути увагу на практику Російської Федерації, у якій виключними повноваженнями наділено спеціально створені органи – органи особливого управління територією, на якій уведено надзвичайний стан:

а) тимчасовий спеціальний орган управління територією, на якій уведено надзвичайний стан;

б) федеральний орган управління територією, на якій уведено надзвичайний стан.

Другий орган створюють тоді, коли перший неспроможний ефективно здійснювати покладені на нього обов'язки.

В окремих державах уся повнота влади (або значна її частина) на період уведення надзвичайного стану передається спеціально створеним органам у разі настання виняткових обставин, так званим надзвичайним органам влади: загальному комітету – у Німеччині, військовій делегації – у Швеції, раді національної оборони – на Кубі.

Військова делегація у Швеції, наприклад, є своєрідним «міні-парламентом», щорічно обирається та складається з 50 депутатів на чолі зі спікером і здійснює повноваження, що в нормальних умовах належать Риксдагу. Водночас військова делегація «сама приймає рішення щодо форм своєї діяльності» [4].

Винятковими повноваженнями в умовах стану оборони в Німеччині наділяється Загальний комітет, що складається з 33 депутатів Бундестагу (призначаються на основі пропорційного представництва фракцій) та Бундесрату (по одному представнику від кожної із земель). Форма правління при цьому дещо змінює вектор керівництва. Так, абсолютною більшістю голосів Загальний комітет може підтвердити, що «непереборні

труднощі» перешкоджають скликанню Бундестагу, або що він не здатний приймати рішення. Така констатація спонукає до заміщення Загальним комітетом Бундестага зі Бундесрату та прийняття ним на себе виконання їх повноважень. За необхідності Загальний комітет також більшістю голосів може обирати Федерального канцлера або висловити йому недовіру [3].

Повноваження комітету не мають абсолютного характеру. Він не може змінювати Основний Закон, скасовувати або припиняти його дію загалом або в певній його частині, здійснювати перерозподіл федеральних територій, передавати верховну владу іншим інститутам.

Дію законів, прийнятих Загальним комітетом, обмежено шістьма місяцями з моменту скасування стану оборони, якщо до цього вони не будуть скасовані рішенням Бундестагу та Бундесрату.

Наприклад, у Великобританії введення надзвичайного стану передбачає наділення глави держави правом видавання нормативних актів, що мають силу закону (постанов, декретів, наказів).

Отже, незважаючи на те, що кожна країна має власний порядок уведення зазначеного стану, проте інститут надзвичайного стану є системою узгоджених правових норм, що включають елементи, настання яких зумовлює введення вищезазначеного режиму:

 підстави для введення режиму надзвичайного стану;
 державний орган/органи, уповноважені вводити надзвичайний стан;

 порядок його введення;
 часові та просторові межі дії;

 особливий режим діяльності органів державної влади й управління, підприємств, установ та організацій, що допускає обмеження прав і свобод громадян та прав юридичних осіб і покладання на них додаткових обов'язків;

 у федеративних державах – тимчасові зміни в розмежуванні повноважень між федеральними органами державної влади й органами влади суб'єктів федерації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Гессен В. М. Исключительное положение / В. М. Гессен. – СПб. : Изд. Юрид. книж. склада «Право», 1908.
2. Ackerman D. M. The President's Powers in Time of War: A Brief Overview. Congressional Research Service / P. M. Ackerman. – Washington : CRS. – 1991. – 18 January.
3. Bonner D. Emergency Powers in Peacetime / D. Bonner. – London : Sweet and Maxwell, 1985.
4. Chatterjee N. C. Emergency and Law. With Special Reference to India / N. C. Chatterjee, R. P. Parameswara. – London : Asia Publ. House, 1966.
5. Daes E.-I. A. The Individual's Duties to the Community and the Limitations on Human Rights and Freedoms under art. 29 of the Universal Declaration of Human Rights / E.-I. A. Daes. – New York : United Nations, 1983.
6. Duker W. F. A Constitutional History of Habeas Corpus / W. F. Duker. – London : Greenwood Press, 1981.
7. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права // Права людини. Міжнародні договори України, декларації, документи / упоряд. Ю. К. Качуренко. – 2-ге вид. – К. : Юрінформ, 1997. – С. 36–58.
8. Конституции зарубежных государств / сост. В. В. Маклаков. – М. : БЕК, 2001. – 258 с.
9. Eaves J. Emergency Powers and the Parliamentary Watchdog: Parliament and the Executive in Great Britain, 1939–1951 / J. Eaves – London : Hansard Society, 1957.
10. Сіракузьких принципах тлумачення обмежень і відхилень від положень Міжнародного пакту «Про громадянські і політичні права» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www1.umn.edu/humanrts/russian/gencomm>.
11. Duker W. F. A Constitutional History of Habeas Corpus / W. F. Duker. – London : Greenwood Press, 1981.