

ПОНЯТТЯ ТА ЮРИДИЧНА ПРИРОДА КАТЕГОРІЇ НАДЗВИЧАЙНОГО СТАНУ В ЗАКОНОДАВСТВІ РІЗНИХ КРАЇН ТА В МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИХ ДОКУМЕНТАХ

Наукові праці МАУП, 2012, вип. 1(32), с. 248–251

Аналіз поняття та доктринальних підходів до визначення юридичної природи категорії надзвичайного стану в законодавстві різних країн та в міжнародно-правових документах є важливим з точки зору забезпечення прав людини в умовах виняткового режиму.

Правове поняття “надзвичайний стан” у різних країнах має неоднозначне трактування як у лексичному, так і в змістовному сенсі. Пояснюється це не тільки мовними відмінностями, а й історичними закономірностями становлення й розвитку національних правових систем. Змістова сторона надзвичайного стану виражається насамперед у його трактуванні як крайнього засобу, останнього аргументу, який може врятувати державу від руйнівного впливу. Саме таке розуміння режиму надзвичайного стану мало місце в працях вітчизняних і зарубіжних учених ще в ХІХ ст. “Коли існуванню держави або його спокою щось загрожує, – зазначав німецький учений, професор Ленінг, – порятунок держави від загрозливих небезпек є найважливішим завданням державної влади. Для того щоб виконати це завдання, органи державної влади мають бути наділені великими повноваженнями. Обмеження, які ставлять їм закони про охорону особистої свободи, потрібні тимчасово знищити” [1].

Стосовно лексичного аспекту, то, наприклад, у країнах англо-американської правової сім’ї використовується термін *State of Emergency* [2], який дослівно перекладається як державна крайня необхідність. Справді, у правових доктринах багатьох країн такої пра-

вової сім’ї режим надзвичайного стану трактується як один із видів крайньої необхідності, здійснюваної у державному масштабі [3].

В інших країнах законодавцями використовуються правові поняття, що означають режим особливих заходів, без застосування термінів “надзвичайний”, “винятковий”, “крайня необхідність” і т. д. Так, наприклад, Основний закон ФРН в цьому випадку оперує категорією “стан напруженості” [4, 159]. Пояснюється це, мабуть, прагненням німецького законодавця дистанціюватися від усіх правових понять, так чи інакше пов’язаних з періодом нацистської диктатури, де характер державного управління носив винятковий, надзвичайний характер, що часто знаходило відображення в правових термінах того періоду. Змістова сторона поняття “надзвичайний стан” як у нормативних актах різних держав, так і в правовій доктрині дуже неоднозначна. Відмінності виявляються передусім у тому, що законодавство різних країн вкладає в цей термін неоднакові смислові поняття щодо конкретних ситуацій. Наприклад, законодавство Індії під поняттям “надзвичайний стан” має на увазі режим, що вводиться як у випадку внутрішніх заворушень, повстань, збройних заколотів, так і в разі війни або зовнішньої агресії [5, 404]. Разом з

тим, законодавство Канади проводить чітку межу між термінами “надзвичайний стан” і “воєнний стан”. Терміном першим охоплюються заходи, що застосовуються в силу причин внутрішнього характеру, другим – заходи для нейтралізації зовнішніх загроз [6]. На практиці таке розмежування знаходить відображення в тому, що режими надзвичайного та воєнного стану часто регулюються різними законодавчими актами. У деяких державах у поняття “надзвичайний стан” включаються також і заходи, спрямовані на оздоровлення загальної економічної ситуації в країні, виведення національного виробництва з кризи. Наприклад, Конституція Індії констатує можливість введення надзвичайного стану в галузі фінансів (ст. 360).

Таким чином, єдності в юридичному змісті поняття “надзвичайне становище” в законодавстві зарубіжних держав не існує, що цілком природно. Далекі від одностайності і доктринальні розуміння різних країн з цього аспекту. Більше того, міжнародні акти, які так чи інакше стосуються у своєму регулюванні питань забезпечення прав людини, у виняткових умовах також не закріплюють чіткого і єдиного визначення поняття “надзвичайний стан”. Разом з тим, питання про співвідношення різних понять, пов’язаних із введенням особливих заходів, залишається досить актуальним, насамперед, з теоретичної точки зору. Труднощі виявлення такого співвідношення цілком очевидні й обумовлені, як було зазначено вище, специфічністю національних підходів у цьому питанні. Разом з тим, спираючись на роботи як українських, так і зарубіжних учених, можна провести теоретичне розмежування в поняттях, пов’язаних із введенням режиму особливих заходів. Зокрема, одні вчені пропонують охоплювати поняттям надзвичайного стану всю сукупність режимів, що вводяться як через причини внутрішнього характеру (великі аварії, масові заворушення, збройні заколоти), так і зовнішнього характеру (агресія, війна тощо) [7; 8]. Аргументується така позиція схожістю характеру державного управління. І в тому, і в іншому випадку на перше місце висуваються заходи, не властиві зви-

чайному життю і діяльності суспільства, і які мають надзвичайні риси. Однак з цієї позиції не можна виявити системний взаємозв’язок понятійного апарату в рамках режимів особливих заходів.

Більш науково обґрунтованим видається позиція інших авторів, які вважають за необхідне використовувати збірне поняття, яке б об’єднало режими особливих заходів поза їх зовнішніми або внутрішніми джерелами [9, 13]. Таким інтегруючим терміном є поняття “виняткові режими”. Воно, у свою чергу, включає в себе поняття “надзвичайний стан”, яке вводиться на підставі політико-соціальних або природно-техногенних факторів внутрішнього характеру, і “військове положення”, що вводиться в разі зовнішньої агресії або її безпосередньої загрози.

Таким чином, надзвичайний стан можна розуміти в широкому та у вузькому сенсі. У широкому сенсі під цим поняттям позначаються усі режими, передбачені законодавством певної держави, що носять винятковий характер. У вузькому сенсі під цією категорією розуміється тільки винятковий режим, введений у зв’язку з внутрішніми факторами, в тому числі і внутрішніми збройними конфліктами високої або низької інтенсивності. Обґрунтованість такої позиції підтверджується і положеннями міжнародних актів. Зокрема, у ст. 15 Європейської Конвенції про захист прав людини та основних свобод використовується таке формулювання: “Під час війни або іншого надзвичайного стану, що загрожує життю нації...”. Отже, міжнародний акт розмежовує внутрішній і зовнішній режими, маючи на увазі, що зміст вживаних в їх рамках заходів не може бути тотожним.

Наведена класифікація понять дає підстави чітко структурувати терміни, узагальнивши їх юридичний та смисловий зміст.

У силу своєї специфічності питання забезпечення прав людини в період міжнародного збройного конфлікту (а з ним режиму воєнного стану) повинні бути предметом самостійного дослідження. Проведений аналіз поняття “надзвичайний стан” у контексті правових систем різних держав дає підстави звер-

нутися до аналізу юридичної природи забезпечення прав людини в особливих умовах.

Забезпечення прав людини в умовах виняткового режиму включає в себе два напрями, які, з одного боку, виступають як самостійні елементи надзвичайного стану, а з другого – перебувають у нерозривному зв'язку один з одним. Мова йде про обмеження прав людини і про захист прав людини. Перший напрям відображає інтереси держави щодо нормалізації обстановки всередині країни до прийняттого рівня законності і порядку. Другий передбачає інтереси людини, особистості в період, коли її права і свободи стають найвразливішими. Зазначені напрями також відображають необхідність встановлення межі, яка буде відокремлювати правомірні дії влади в цей період від беззаконня. Останнє завдання завжди важке, і різні держави, що стикалися у своїй історії з необхідністю введення надзвичайних заходів, визнавали цей факт.

Першим напрямом забезпечення прав людини в період надзвичайного стану виступає їх захист. Слід зазначити, що захист прав людини в таких умовах може здійснюватися у двох формах:

- розробка нормативно-правової бази вжиття надзвичайних заходів із закріпленням гарантій найважливіших прав і свобод;
- реалізація нормативно закріплених гарантій у рамках діяльності органів влади в надзвичайних умовах.

В силу принципу суверенітету різні держави самостійно розробляють нормативно-правові акти, які регулюють питання вжиття надзвичайних заходів в особливих умовах, зумовлених державною необхідністю. Як правило, норми подібного характеру містяться в конституційних актах і спеціальних нормативних документах, присвячених виключно надзвичайному стану. Зміст таких норм можна умовно розділити на дві групи: норми, що закріплюють процедуру і правомірність виняткових заходів у зазначений період, і норми, що встановлюють гарантії прав людини в аналогічних умовах і механізм їх реалізації. Тим самим дотримується єдність двох основних напрямів забезпечення прав люди-

ни. Реалізація нормативно закріплених гарантій прав людини в рамках діяльності органів влади у надзвичайних умовах, як форма реалізації їх захисту, не менш важлива, ніж видання правових актів. Діяльність органів правопорядку, відповідно до цілей і завдань введеного виняткового режиму, повинна здійснюватися тільки в межах, встановлених законом. Особливо це має виявлятися в обмеженні прав людини, недопущенні вживання заборонених заходів. Слід зазначити, що захист прав людини в період надзвичайного стану може здійснюватися також на двох основних рівнях: міжнародному і національному. В силу свого суверенітету, держава вправі самостійно вирішувати, які заходи, адекватні складності ситуації, що склалася, необхідно вживати. І міжнародне право не може обмежити держави в цьому праві. Разом з тим, існують обставини, коли світове співтовариство не тільки має право, а й зобов'язане здійснювати контроль за надзвичайними заходами, які встановлюються. Це пов'язано з необхідністю контролю за дотриманням прав людини, які в ХХ ст. перестали бути предметом тільки національного забезпечення. І тільки цей бік надзвичайного стану є сферою міжнародно-правового регулювання. Міжнародно-правова форма захисту прав людини в період надзвичайного стану спрямована на недопущення масових і грубих порушень національною владою прав і свобод людини. Як справедливо зазначає А. Я. Капустін, "...внутрішні конфлікти знаходяться поза зоною досяжності міжнародного права доти, доки вони не нестимуть загрозу міжнародному миру та безпеці або призводитимуть до масових і грубих порушень прав людини" [10, 20].

Як вже зазначалося, другим напрямом у забезпеченні прав людини в умовах надзвичайного стану виступає їх обмеження. Обмеження прав людини за таких умов є необхідним примусовим заходом, що має тимчасовий характер, без якого неможливе досягнення цілей, заради яких такий режим вводиться. Законодавчі акти і конституції багатьох сучасних держав напряму пов'язують надзвичайний стан і обмеження прав людини.



Література

1. Loening E. Lehrbuch des Deutschen Verwaltungsrechts. Leipzig, 1884. – Z. 290.
2. Emergency Regulations 1921 // The Board Trade Journal, 1921.04.07 – P. 49–62.
3. Barnett H. Constitutional and Administrative Law. London., 1995. – P. 336.
4. Авдеев Ю. I. Чрезвычайное законодательство ФРГ. – М.: Юрид. лит., 1970. – 279 с.
5. Домрін А. М. Правовые институты чрезвычайного режима в Индии // Институты конституционного права иностранных государств. – М.: Юрид. лит., 2002. – С. 147–211.
6. Emergency Preparedness Act 1988, RS. 1985, ch 6, 4-th Suppl. – Ottawa, 1989. – P. 17–32.
7. Ехипов М. И. Некоторые аспекты применения режима чрезвычайного положения. – Пермь: Мир, 1993. – 271 с.
8. Ларин А. М. Чрезвычайные ситуации и деятельность правоохранительных органов // Право и чрезвычайные ситуации. – М., 1992. – С. 41–46.
9. Янгол Н. Г. Чрезвычайное законодательство и исключительные правовые режимы: история и современность: Монография. – СПб.: СПбГУАП, 2000. – 408 с.
10. Капустин А. Я. Проблема имплементации норм международного гуманитарного права в немеждународных военных конфликтах // Российский ежегодник международного права. – С.-Петербург. гос. ун-т. – С. 74–87.

Реалізація нормативно закріплених гарантій прав людини в рамках діяльності органів влади у надзвичайних умовах, як форма реалізації їх захисту, не менш важлива, ніж видання правових актів. Діяльність органів правопорядку відповідно до цілей і завдань введеного виняткового режиму має здійснюватися тільки в межах, встановлених законом.

Реализация нормативно закрепленных гарантий прав человека в рамках деятельности органов власти в чрезвычайных условиях, как форма реализации их защиты, не менее важная, чем издание правовых актов. Деятельность органов правопорядка в соответствии с целями и задачами введеного исключительного режима должна осуществляться только в пределах, установленных законом.

Implementation of legal guarantees of human rights enshrined in the framework of government in extraordinary circumstances, as a form of protection, not less important than the publication of regulations. The activity of law enforcement in accordance with the goals and objectives imposed exceptional regime should be carried out only within the limits prescribed by law

Надійшла 18 листопада 2011 р.