

С.О. Кузнiченко

НАДЗВИЧАЙНЕ ЗАКОНОДАВСТВО В ЗАКОРДОННИХ КРАЇНАХ

Очевидно, що всі держави, незважаючи на рівень їх економічного розвитку, не застраховані від виникнення будь-яких надзвичайних ситуацій. Зрозуміло, що надзвичайні ситуації соціально-політичного характеру особливо часто виникають у країнах, де немає міцних правових традицій, правосвідомість населення знаходиться на низькому рівні, наявні великі соціально-економічні проблеми. Про цьому красномовно говорить досвід введення різних надзвичайних режимів у країнах, що розвиваються. Для розвинутих країн надзвичайне законодавство не менш актуальне, хоча умови і підстави введення надзвичайних режимів у цих країнах трохи інші.

В Україні на даний момент склалася така концепція надзвичайних правових режимів воєнний стан, надзвичайний стан, режим зони надзвичайної екологічної ситуації, особливе становище [1].

Зарубіжне законодавство використовує наступні види надзвичайних режимів:

1) надзвичайний стан (Великобританія, США, Канада, Індія, Португалія, Кіпр, Франція, Німеччина, Іспанія, Польща, Болгарія, Фінляндія, Куба, Туреччина, Гана, Камерун тощо);

2) облоговий стан (Бельгія, Франція, Аргентина, Бразилія, Іспанія, Алжир, Ангола, Сенегал, Конго тощо);

3) воєнний стан (Великобританія, США, Індія, Польща, Болгарія, Румунія, Югославія, ПАР, Філіппіни, В'єтнам тощо);

4) стан війни (Бельгія, Італія тощо);

5) стан суспільної небезпеки (Італія);

6) стан напруженості (ФРН);

7) стан оборони (ФРН, Фінляндія, Коста-Рика);

8) стан загрози (Іспанія);

9) стан тривоги (Габон).

Незважаючи на різні назви, усі ці перераховані режими не слід розглядати обособлено. Ті ж їх ознаки присутні, наприклад, при надзвичайному режимі у ФРН і Великобританії, при облоговому стані в Аргентині й Іспанії.

При всіх зазначених режимах життя населення країни загрожує реальна небезпека. Обмежені заходи, які вводяться, як правило, схожі в багатьох державах. Існує і багато інших подібностей даних режимів. У зв'язку з цим всі вони можуть бути об'єднані єдиним терміном «надзвичайні правові режими».

Разом з тим, у ряді країн існують і деякі характерні тільки для них особливості стосовно умов, підстав, порядку введення режиму і т.п. Так, на відміну від інших країн інститут надзвичайного стану в Іспанії має свою специфіку. Ст.116 Основного закону передбачає три види надзвичайного режиму: стан загрози, облоговий стан і надзвичайний. Вони відрізняються обставинами та процедурою введення, термінами дії.

Незважаючи на те, що режим надзвичайного стану є мірою виняткової і по ідеї обмеженої в часі, на практиці його дія найчастіше розтягується на цілі роки і навіть десятиліття. Так, дотепер залишаються в силі надзвичайний стан в Ізраїлі і воєнний стан у Сирії, введені відповідно 21 травня 1948 р.(тобто усього через тиждень після прийняття Декларації про утворення держави Ізраїль), у 1962 і 1963 р., а надзвичайний і воєнний стани, оголошені відповідно в Зімбабве і Йорданії в 1965 і 1967 р., були скасовані тільки в 1990 і 1991 р. У Шрі-Ланці за останні 20 років надзвичайний стан діяло спочатку з 1971 по 1977 р., а потім у період з 1977 по 1993 р. воно вводилося ще п'ять разів, причому оголошене в 1983 р. залишалося в силі(з короткою перервою) по 1991 р. Воєнний стан діяло в Пакистану з 1971 по 1977 р., на Філіппінах – з 1972 по 1978 р., у Бангладеш – у 1975-1979, 1981, 1982-1986, 1987-1988, 1990 р. Населення Марокко жило в умовах надзвичайного стану з 1965 по 1970 р., Сьєрра- Леоні – з 1970 по 1978 р. У Малайзії в період з 1963 по 1977 р. надзвичайний стан вводився чотири рази (двічі на території всього королівства і двічі – в окремих суб'єктах федерації). У 80-і роки надзвичайний стан був установлений більш ніж у 30 з 170 провінцій Перу; у деяких районах Камеруну воно зберігалося з кінця 50-х до початку 80-х рр. А надзвичайний стан, введений у 13 провінціях Туреччини в грудні 1978 р., до вересня 1980 р. було поширено на всі 67 провінцій країни і до кінця 80-х років залишався в силі у дев'ятох з них.

Характерно, що перетворення інституту надзвичайних правових режимів в постійно діючий фактор державної політики однаковою мірою відноситься як до авторитарних, так і до ліберальних, буржуазно-демократичних режимів. Народ Чилі, наприклад, жив в умовах надзвичайного стану 15 років (з вересня 1973 р. по серпень 1988 р.), Парагваю – 33 року (з травня 1954 по квітень 1987 р. з перервами на один день раз у чотири роки для проведення формальних виборів), а воєнний стан, введений у 1949 р. на Тайвані генералісимусом Чан Кай Ши, було в основному скасовано лише в липні 1987 р. (хоча деякі норми періоду «національної мобілізації для придушення комуністичного заклоту» залишаються в силі і донині) і діяв, таким чином, 39 років. Що ж стосується буржуазно-демократичних режимів, то в даному випадку найбільш яскравими прикладами, мабуть, є Колумбія, надзвичайний стан у якій діяло 23 року – з 1958 по 1981 р., і Єгипет, де надзвичайний режим, встановлений у 1980 р. і діє понині (з короткою перервою з 15 травня 1980 р. по 6 жовтня 1981 р., коли він був знову введений після вбивства президента Анвара Садата).

Усього на 1 січня 1985 р. надзвичайний правовий режим (у тісній чи іншій його формі) діє більше чим у 35 країнах світу, а в 1989–1992 р. вводилося приблизно в 30 з них: Зімбабве, ПАР, Мадагаскар, Алжиру, Єгипті, Сенегалу, Судану, Руанді, Малі, Перу (двічі), Гаїті, Гайані, Аргентині (двічі), Сальвадору, Венесуелі, Колумбії, Шрі-Ланці, Афганістану, Туреччині, Майями, Пакистану, Таїланду, Ізраїлі, Тайвані, Йорданії, Бангладеш, Китаї, Іракові, Кувейту, Югославії і деяких інших.

Правовий інститут надзвичайних правових режимів являє собою систему погоджених правових норм, які визначають: а) Підстави для введення режиму; б) Державний орган або орган, уповноважений увести режим; с) Порядок його введення; d) Тимчасові і просторові межі дії; e) Особливий режим діяльності органів державної влади та управління підприємств, установ і організацій, що допускає обмеження прав і свобод громадян і прав юридичних осіб і покладання на них додаткових обов'язків; f) У федеративних державах – тимчасові зміни в розмежуванні предметів відання і повноважень між федеральними органами державної влади та органами влади суб'єктів федерації; g) Інші зміни в системі суспільних відносин у період дії режиму.

З метою якнайшвидшої нормалізації обстановки під час дії надзвичайного режиму, як правило, обмежуються або припиняються основні цивільні права і свободи. У різних країнах ці обмеження практично схожі. Вони означають тимчасову відмову від гарантій особистої недоторканності і недоторканності житла, посилення адміністративної і кримінальної відповідальності при обмеженні процесуальних гарантій, що легалізує спрощену процедуру судочинства, провадження обшуків, застосування різних засобів примусу: обмеження свободи слова, друку та інформації, а також таємного переписування. Забороняється проводити збори, мітинги, походи і демонстрації. Пересування з одного місця проживання на інше можливе тільки з дозволу, тому що встановлюється комендантська година і заборонені зони. Обмежуються також економічні права і свобо-

ди, наприклад, вибору і заняття професією у зв'язку з покладенням інших громадських обов'язків і повинностей.

Особливий інтерес становлять підстави введення надзвичайного стану в різних країнах. З ініціативи ООН було проведене дослідження конституцій цих країн з метою складання переліку узагальнюючих підстав для введення режиму надзвичайного стану. Їх визначають наступні обставини: зовнішня загроза (міжнародний конфлікт, війна, вторгнення ззовні, оборона або забезпечення безпеки держави в цілому чи в якійсь її частині); громадянська війна, повстання, «підривні дії революційних елементів»; порушення миру, публічного порядку чи спокою; загроза конституційному ладу; стихійні лиха; загроза економічному життю країни або якихось її частин; порушення функціонування життєво важливих галузей економіки чи суспільних служб.

У закордонних країнах надзвичайний режим може вводитися або декретом (прокламацією) глави виконавчої влади, або парламентським актом. Це залежить від того, який орган влади є джерелом ухвалення рішення.

Закон «Про надзвичайний стан» Польської Республіки встановлює, що розпорядження Президента Республіки про введення цього виду режиму може бути прийняте як за власною ініціативою, так і за пропозицією Ради Міністрів чи Комітету оборони.

У таких державах як Іспанія, Канада, Кіпр право оголошення надзвичайного режиму належить уряду.

У Великобританії формально надзвичайний правовий режим оголошується Королівською прокламацією, а фактично воно вводиться урядом Великобританії шляхом видання «наказу Корони в Раді».

У деяких країнах (Німеччина, Ізраїль, Англія, Югославія) парламент сам уповноважений оголошувати надзвичайні правові режими.

Безпека нації має пріоритет над правами і свободами особи. Інтереси національної безпеки, у ряді випадків вимагають вживання превентивних заходів. Тільки уряд відповідальний за забезпечення національної безпеки і тільки він визначає заходи, необхідні для захисту нації [2, с.84].

У більшості країн роль вищого органу представницької влади схожа і зводиться, в основному, до затвердження рішення виконавчої влади про введення надзвичайного режиму. Під час дії надзвичайного правового режиму законодавство більшості країн забороняє розпуск вищого органу представницької влади.

У деяких державах вся повнота влади (або значна її частина) на період дії надзвичайного режиму передається спеціально створеним чи таким, що починають функціонувати при настанні виняткових обставин надзвичайним органам влади. У Федеративній Республіці Німеччини – це загальний комітет, у Швеції – військова делегація. У Великобританії перехід до надзвичайних методів управління державою досягається за допомогою делегування надзвичайних повноважень виконавчої влади. Уряд від імені Корони може видавати постанови з усіх питань державного управління при деяких обмеженнях.

Польське законодавство передбачає, що при введенні режиму надзвичайного стану на всій території Польщі виконання функцій адміністратора покладається на Комітет оборони країни. Якщо ж режим вводиться тільки на окремих територіях, ці функції покладаються на відповідні воєводські комітети [3, с.48].

Припинення дії надзвичайного режиму здійснюється тими ж органами, що і при його введенні тобто якщо режим вводить Президент, то він же його і припиняє. Дія режиму може бути припинена після закінчення встановленого терміну дії або не чекаючи закінчення цього терміну.

Наприклад: у США термін дії надзвичайного стану не обговорений. Надзвичайний стан, введений Президентом, втрачає силу, якщо: Конгрес скасує надзвичайний стан постановою прийнятою роздільно обома палатами, Президент оголосить заяву про скасування надзвичайного стану.

У Польській Республіці режим вводиться не більше ніж на три місяці і може продовжуватися ще на три місяці за згодою Сейму [3, с.49].

Прокламація про надзвичайний стан Великобританії діє впродовж лише одного місяця, але може бути продовжена на наступний місяць. Максимальний термін її дії Законом не встановлений. Наприклад, відповідно до Закону про надзвичайний стан (Північна Ірландія) 1926 р. прокламація про надзвичайний стан в Ольстері залишається в силі не один місяць з дня видання, як у всіх інших частинах Великобританії, а на незначений період часу до її скасування [2, с.90].

Таким чином особливістю надзвичайного законодавства в закордонних країнах у всіх його різновидах є наділення правоохоронних органів широкими повноваженнями застосовувати пряме насильство на основі спрощеної процедури. У деяких умовах передбачається призупинення дії законів, що забезпечують «класичні» свободи, введення спрощеного судочинства і застосування твердих санкцій. Інститут надзвичайних правових режимів у різних країнах можна оцінювати по різному, але використовувати багатий теоретичний досвід і практику його застосування необхідно при розробці надзвичайного законодавства в Україні.

Список літератури: 1. Кузнichenko С.О. Надзвичайні спеціальні адміністративно-правові режими в законодавстві України // Право України. 2000. №12. 2. Домрин А.Н. Правовые институты чрезвычайного режима в Великобритании // Право и экономика. 1996. №15-16. 3. Трещетенкова Н.Ю. Правовые институты чрезвычайного режима в Польше // Право и экономика. 1997. №3. 4. О чрезвычайном положении: Закон США // к законодательству о чрезвычайном положении. Рабочие материалы. Международный фонд за выживание и развитие человечества. М., 1989.

Надійшла до редколегії 25.09.02