
© 2005 М.М. Тхаркахо

УДК 34(4/9)

ББК 67.9(3)

Т 92

О правовых институтах чрезвычайного режима в зарубежных странах

Аннотация:

Предлагаемая статья посвящена правовым институтам чрезвычайного режима в иностранных государствах. В ней можно найти информацию о видах чрезвычайного режима в США, Великобритании и Франции, узнать о том, каким органам в этих странах предоставлено право решать вопрос о введении чрезвычайного режима, об основаниях для введения этого режима и о последствиях его введения.

Ключевые слова:

Чрезвычайная ситуация, чрезвычайное законодательство, чрезвычайное положение, военное положение, чрезвычайные суды, основание чрезвычайного положения.

Конституции большинства иностранных государств предусматривают два режима осуществления государственной власти – обычный и чрезвычайный. Чрезвычайный режим предусматривается для ситуаций, при которых нормальное функционирование государства и общества является невозможным.

Юридическая регламентация института государственного режима – гарантия против произвола органов государственной власти при чрезвычайных ситуациях, одна из определяющих характеристик правового государства.

Существуют два правовых института, регламентирующих чрезвычайный режим – это институт «чрезвычайного положения» и институт «военного положения». Первый из них содействует защите общества и государства от какой-либо внутренней угрозы, второй – от внешней. Эти институты могут иметь свои виды. Например, во Франции в кризисных ситуациях допускается введение чрезвычайного, осадного положения и состояния войны (2, с. 36).

Британское право знает два основных вида особого положения: чрезвычайное и военное. Однако «военное положение» в классическом понимании этого термина, означающее приостановку обычного права и временное подчинение страны или какой-то части ее территории военным властям, неизвестно британскому праву. В современном конституционном праве Великобритании под военным положением понимается «такое существующее во время войны положение вещей, при котором Корона прокламацией или уведомлением, изданным военными властями, предупреждает граждан о том, что рассмотрение определенных категорий дел и вынесение по ним приговоров будет осуществляться военными судами». Таким образом, в Великобритании военное положение является частным видом чрезвычайного режима, а его основной признак – учреждение военных судов (1, с.382).

В США на конституционном уровне вопросы чрезвычайного режима подробно не регламентируются. Более того, законодательство не проводит строго различия между отдельными видами чрезвычайного режима, сводя

их, по сути, к единому институту чрезвычайного положения. Об этом свидетельствует и основополагающий федеративный акт – Закон о национальном чрезвычайном положении 1976 года, не только не различающий виды чрезвычайного режима, но и не определяющий оснований для их введения. При этом доктрина и практика различают два вида чрезвычайного режима – чрезвычайное положение и военное положение. Первое связывают с чрезвычайными обстоятельствами, возникающими внутри самого государства (восстание, мятежи, эпидемии и т.д.). Второе – с чрезвычайными ситуациями, обусловленными внешней угрозой (война или возможность начала военных действий, международный терроризм и т.д.) Помимо этого, различают также общенациональный и локальный чрезвычайные режимы в зависимости от территории их действия (3, с. 422).

Необходимо обратить внимание на то обстоятельство, что проблема видов правовых институтов, регламентирующих чрезвычайный режим осуществления государственной власти имеет важное практическое значение. Оно состоит в том, что выделение какого-либо вида института чрезвычайного режима требует подробного законодательного регулирования по следующим вопросам:

- какие органы государственной власти уполномочены вводить чрезвычайный режим;
- по чьей инициативе может быть введено чрезвычайное или военное положение;
- основания для введения чрезвычайного режима;
- каковы последствия введения чрезвычайного или военного положения;
- каков порядок прекращения действия чрезвычайного или военного положения.

В законодательстве зарубежных стран содержится ряд решений, вызывающих большой интерес как для теоретических разработок проблем правовых институтов чрезвычайного режима, так и для практической деятельности по их регламентации.

Особо следует подчеркнуть, что среди причин, являющихся основанием для введения чрезвычайного режима, во многих странах преобладают такие, которые по

своему характеру представляют собой очевидные, объективные факты, не нуждающиеся в оценке органа государственной власти, наделенного правом принимать решение о введении в действие институтов чрезвычайного режима. Это обстоятельство делает невозможным использование таких институтов в каких-либо иных целях, нежели защита общественных и государственных интересов. Так, во Франции основаниями для принятия чрезвычайных мер Президентом Республики являются серьезная и непосредственная угроза: институтам Республики; независимости нации; целостности ее территории; выполнению ее международных обязательств и, наконец, прекращению нормального функционирования конституционных государственных органов.

Основаниями для введения чрезвычайного положения правительством являются: неотвратимая опасность, возникшая в случае серьезных посягательств на публичный порядок, и события, имеющие по своей природе и тяжести характер общественного бедствия. Осадное положение может быть введено: в случае внешней войны или вооруженного восстания (2, с.37).

В Великобритании Закон о чрезвычайных полномочиях 1964 года указывает, что чрезвычайное положение может быть объявлено по решению исполнительной власти, если окажется, что произошли или могут произойти «события», влекущие за собой нарушения правильного снабжения продуктами питания, водой, топливом или электроэнергией либо нарушения нормальной работы транспорта, лишит общество или значительную его часть необходимых условий существования (1, с.384).

Законодательство США не содержит четких критериев оценки основания для введения чрезвычайного режима. Это дает возможность весьма широко применять этот институт. Так, основаниями для введения чрезвычайного режима на федеральном уровне являются: стихийные бедствия, забастовки или иные социально-трудовые конфликты, вооруженное нападение на США или угроза начала военных действий, угроза развитию сельского хозяйства, восстановление либо угроза национальной безопасности, внешней политике или экономике страны со стороны других государств. Более узко регламентирует основания для введения чрезвычайного режима законодательство отдельных штатов, ограничиваясь в основном такими обстоятельствами, как стихийные бедствия, эпидемии и эпизоотии, внутренние беспорядки, угроза начала военных действий (3, с.39).

В большинстве стран чрезвычайное положение, с точки зрения субъектов, обладающих правом его введения, можно разделить на два вида: чрезвычайное положение, вводимое главой государства и чрезвычайное положение, вводимое органами исполнительной власти.

Последствия введения чрезвычайного положения разнообразны.

Во Франции решение Президента Республики о принятии чрезвычайных мер влечет созыв Парламента, и его нижняя палата – Национальное Собрание – не может быть распущена в период действия чрезвычайных полномочий Президента. Президент наделяется практически неограниченными полномочиями, что способствует снижению роли исполнительной и законодательной власти.

Более того, Президент может подменять их и принимать решения в законодательной и регламентарной сферах.

Введение чрезвычайного положения правительством расширяет компетенцию исполнительной власти, особенно в сфере правового положения граждан. Возможно введение военных судов для рассмотрения преступлений, подсудных обычным судом в период, когда чрезвычайное положение не действует. Одним из основных последствий введения осадного положения является передача гражданской администрации военным со значительным расширением полномочий полиции (2, с. 40).

В США введение чрезвычайного режима изменяет полномочия, порядок деятельности и формы взаимодействия органов исполнительной власти и должностных лиц на всех трех уровнях власти – федерации, штатов и местных органов власти. В частности, в непосредственное подчинение Президента переходит Национальная гвардия, он же самостоятельно определяет вопросы дальнейшего функционирования государственного аппарата. Совещательные функции исполняет Совет национальной безопасности, координирующая роль отводится Федеральному агентству по вопросам управления в чрезвычайных обстоятельствах. Предписания, установленные Президентом на случай чрезвычайного режима подлежат строгому исполнению (1, с.423).

В отличие от конституционной системы права, для которой характерно наделение исполнительной власти соответственными чрезвычайными правами, в Великобритании переход к чрезвычайным методам регулирования и перенос центра тяжести в управлении государством на исполнительную власть достигается посредством делегирования чрезвычайных полномочий. Таким образом, в период чрезвычайного положения правительство от имени Короны может издавать постановления по всем вопросам государственного управления при некоторых ограничениях, установленных Палатой общин.

Чрезвычайными постановлениями на любое лицо, действующее от имени Короны, могут быть возложены такие права и обязанности, какие исполнительная власть сочтет необходимым для: 1) поддержания мира; 2) обеспечения правильного снабжения продуктами питания, водой, топливом, электроэнергией и иными предметами первой необходимости; 3) обеспечения нормальной работы транспорта; 4) любых иных целей, необходимых для обеспечения безопасности и жизни общества.

В заключении стоит отметить тот факт, что институт чрезвычайного положения не всегда детальнейшим образом регламентирован в самой конституции того или иного государства.

И это совершенно не справедливо, ибо как нормальный, обычный режим осуществления государственной власти устанавливается конституцией, таким же образом и чрезвычайный режим должен определяться конституцией.

Примечания:

1. Институты конституционного права иностранных государств. – М.: «Городец-издат», – 2002.

2. Конституции зарубежных государств / Сост. В.В. Маклаков. – М.: БЕК, 2001.
3. Конституция США: история и современность. – М.: Юридическая литература, 1988.