

УДК 342.78

ОБМЕЖЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА ЗА УМОВ ДІЇ РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

LIMITATION OF RIGHTS AND FREEDOMS OF CITIZENS BY MARTIAL LAW: COMPARATIVE ASPECTS

Славко А.С.,

*асистент кафедри міжнародного, європейського та екологічного права
Навчально-наукового інституту права Сумського державного університету*

Статтю присвячено аналізу зарубіжного досвіду правового регулювання режиму воєнного стану. Автор досліджує зарубіжне законодавство та судову практику з метою з'ясування підстав запровадження режиму воєнного стану. Також у статті приділено увагу потенційним обмеженням прав і свобод за умови дії режиму воєнного стану.

Ключові слова: режим воєнного стану, підстави, обмеження, права і свободи, судова практика.

Статья посвящена анализу зарубежного опыта правового регулирования режима военного положения. Автор исследует зарубежное законодательство и судебную практику с целью выяснения оснований введения режима военного положения. Также уделено внимание потенциальным ограничениям прав и свобод в условиях действия режима военного положения.

Ключевые слова: режим военного положения, основания, ограничения, права и свободы, судебная практика.

The foreign experience of martial law regulation is analyzed in the article. The author tries to identify the reason of martial law declaring on the ground of the foreign legislation and judicial practice. Also is paid attention to the potential restriction of rights and freedoms by martial law.

Key words: martial law, grounds, restrictions, rights and freedoms, judicial practice.

Постановка проблеми і стан дослідження. Законодавство більшості країн світу містить вказівку на спеціальну правову конструкцію, яка б надавала додаткові права публічній адміністрації у випадках, коли держава стикається із непередбачуваними ситуаціями, подолання яких вимагає мобілізації всіх наявних ресурсів – так звані надзвичайні режими чи режими воєнного стану. Українське законодавство не є винятком. Вітчизняне законодавство у цій сфері має ґрунтовний науковий базис – зокрема, тематиці правового режиму воєнного стану присвятили свої праці Шкітов О.Ф., Кузніченко С.О., Сергєєва Н.С., Демидова Л.М., Свердліченко В.П., Магда С.О., Фігель Ю.О., Процюк О.П., Ковалів М.В. та інші.

Очевидно, що розширення повноважень державних органів, у свою чергу, тягне за собою звуження обсягу прав людини і громадянина. Так, відповідно до ст. 8 ЗУ «Про правовий режим воєнного стану» передбачено можливі обмеження: права на працю та права вільно обирати місце роботи (п. 2 ч. 1, п. 21 ч. 1); права власності (п. 4 ч. 1, п. 12 ч. 1, п. 15 ч. 1);

свободи пересування (п. 5, п. 6 ч. 1, п. 16 ч. 1, п. 23 ч. 1); права зборів і маніфестацій (п. 8 ч. 1); права створювати політичні партії та мати в них членство (п. 9 ч. 1); часткове обмеження свободи слова (п. 10 ч. 1, п. 12 ч. 1); свободи підприємництва (п. 13, 14 ч. 1); права на житло (п. 17 ч. 1); права на достатній життєвий рівень (п. 20 ч. 1) [1].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Вітчизняна правова наука поки що не дала відповіді на низку питань стосовно правового режиму воєнного стану. Зокрема, у літературі не надто повно висвітлено доцільність існування всіх передбачених законом обмежень прав і свобод за умов дії такого режиму. Крім того, автор вважає, що питанню достатності та адекватності підстав для введення режиму воєнного стану також не приділено належної уваги.

Отже, завданням дослідження є вивчення зарубіжного законодавства (США, ФРН, Молдова, Білорусь) та судової практики (США, Європейський суд з прав людини) з метою з'ясування встановлених іно-

земним законодавцем потенційних обмежень прав і свобод за умови введення режиму воєнного стану та визначення підстав, які вважаються достатніми для запровадження такого режиму.

Виклад основного матеріалу. Фігель О.Ю. вважає, що обмеження прав і свобод людини та громадянина – це певні заборони, які покликані змінити поведінку особи через обмеження суб'єктивного права [2]. Загалом аналіз чинного законодавства та міжнародних актів доводить, що перелік прав, які зобов'язується гарантувати українська держава за умови дії режиму надзвичайного стану, не суперечить мінімальним вимогам, встановленим європейською спільнотою. Наприклад, ст. 15 Європейської конвенції про права людини та основоположні свободи містить вказівку на заборону відступу за умов виникнення надзвичайної ситуації від таких зобов'язань держави: гарантування права на життя (ст. 2 Конвенції), заборони катування чи нелюдського ставлення (ст. 3), заборони рабства чи підневільного стану (ч. 1 ст. 4) та заборони покарання без вказівки на те в законі (ст. 7 Конвенції) [3].

Однак, на нашу думку, аналізуючи положення закону, який вводить можливі обмеження прав і свобод людини і громадянина, варто перевіряти на відповідність світовим стандартам не лише зміст цих обмежень, а й підстави їх встановлення. Виходячи з положень ст. 1 ЗУ «Про правовий режим воєнного стану», причинами встановлення режиму воєнного стану слугують збройна агресія чи загроза нападу та небезпека державній незалежності України, її територіальній цілісності [1]. Розширеного тлумачення – що варто розуміти під поняттями «збройна агресія», «загроза нападу» чи «небезпека державній незалежності та територіальній цілісності» законодавство не містить. Отже, режим воєнного стану, по суті, може бути введений із підстав, які вбачаються достатніми членам Ради національної безпеки й оборони (РНБО подає відповідні пропозиції Президенту), самому Президенту (видає указ про введення воєнного стану) та членам парламенту (затверджують указ про введення воєнного стану), що, на нашу думку, не дає достатніх гарантій уникнення зловживань у цій сфері.

Звертаючись до зарубіжного досвіду, зауважимо, що перші спроби законодавчо закріпити у чинних Конституціях можливість державної влади вживати виняткових заходів у разі настання надзвичайної ситуації можна зустріти ще у Конституції *Сполучених Штатів Америки*. Так, ч. 2 ст. 9 цього акта містить вказівку на те, що права населення, закріплені Habeas Corpus Act не можуть бути обмеженими чи порушеними з боку держави за винятком випадків, коли цього вимагає громадська безпека через *вторгнення або повстання*. При цьому право звертатись до збройних сил із вимогою забезпечити громадський порядок надано Конгресу (ч. 15 ст. 8 Конституції США) [4].

Вперше до масштабних обмежень наданих американською конституцією прав вдався Абрахам Лінкольн в 1863 році, підписавши так званий Акт обмеження дії Habeas Corpus (повна назва – An

Act relating to Habeas Corpus, and regulating Judicial Proceedings in Certain Cases). Цей документ привів до доволі серйозного протистояння президента з Конгресом, так як останній наголошував на своєму виключному праві зупиняти дію Habeas Corpus (це правило підтвердив також Верховний суд у справі *Ex parte Merryman*). Проте, незважаючи на приписи Конституції, глава держави закріпив за собою право обмежувати низку прав громадян у сфері судового захисту. Підставою для призупинення дії Habeas Corpus новоприйнятий документ називав «загрозу громадській безпеці». Отже, особи, затримані цивільною чи військовою владою під час дії Акта про обмеження дії Habeas Corpus, вважались такими, що утримуються під вартою владою президента.

Судова практика, яка з'явилась з цього приводу після Громадянської війни, була доволі неоднозначною, а іноді навіть прямо суперечною. Наприклад, у справі *Ex parte Vallandigham*, головний фігурант якої сенатор Клемент Велендаєм, був обвинувачений у пропаганді на користь Конфедерації та засуджений до тюремного ув'язнення військовим судом, Верховний суд відмовився визнавати свою юрисдикцію щодо рішень, винесених мілітарними судами. Натомість у справі *Ex parte Milligan*, за якою четверо чоловіків, Ламбден Мілліган, Стівен Хорсі, Вільям Боулс та Ендрю Хемпфріс, були визнані винуватими у змові проти влади, допомозі противнику та підготовці заклоту, Верховний суд вирішив, що військові суди не мали права виносити рішення щодо цивільних за умови наявності діючих цивільних судів, юрисдикція яких поширюється на цю саму територію. Крім того, судді Верховного суду наголошили, що не може йтись ні про який режим воєнного часу за умови, якщо на території безпосередньо не ведуться бойові дії і продовжують функціонувати органи цивільної адміністрації.

Тому у 1878 році Конгресом було ухвалено *Posse Comitatus Act*, спрямований на обмеження можливості федерального уряду використовувати збройні сили США для вирішення внутрішніх питань. Із того часу в США ще кілька разів було здійснено спробу запровадити воєнний стан – наприклад, після великої пожежі в Чикаго 1871 року, землетрусу в Сан-Франциско 1906 року, під час страйку робітників портів Каліфорнії 1934 року, внаслідок нападу японської авіації на військову базу Перл-Харбор на Гавайях 1941 року чи для ліквідації руйнувань, завданих ураганом Катрін в Луїзіані 2005 року. Проте у всіх випадках дія воєнного стану мала регіональний характер, а вводився він здебільшого губернатором відповідного штату.

У 2006 році, у зв'язку зі зростанням терористичної загрози, *Posse Comitatus Act* було модифіковано новим законом – *Defense Authorization Bill*. Останнім було розширено перелік підстав, які дозволяють використання збройних сил на території США. Зокрема, відтепер підставою для введення воєнного стану може стати не лише *повстання чи збройна агресія, а й потреба ліквідації наслідків стихійного лиха, протидія терористичній атаці, епідемії* тощо.

Під час дії воєнного стану низка прав мирного населення може бути обмежена. Крім названого вище випадку з зупиненням дії Habeas Corpus, обмеження також можуть підлягати: 1) право на недоторканість житла, право власності на транспортні засоби, продукти харчування тощо (Executive Orders 10997, 10998, 10999); 2) свобода пересування та вибору місця проживання (наприклад, встановлення комендантської години було визнано правомірним у справі Hirabayashi v. United States, а примусове інтернування японців Верховний суд назвав виправданим у справі Korematsu v. United States); 3) свобода об'єднань та асоціацій (наприклад, Enforcement Act від 1871 року був прямо спрямований на боротьбу з Ку-клукс-кланом); 4) свобода преси (Executive Order 11000 передбачає, що преса, радіо, телебачення мають переходити під контроль уряду); 5) заборона примусової праці тощо (Executive Order 11000 дає право залучати громадян до суспільно корисної праці).

Водночас Верховний суд визнав неправомірним застосування засобів воєнного стану якщо без належної причини порушується: 1) право власності (у справі Sterling v. Constantin Верховний суд визнав неконституційним введення режиму воєнного стану в Техасі для того, щоб змусити власників нафтових свердловин дотримуватися належної дистанції між ними, вважаючи це неправомірним посяганням на право власності); 2) право на працю та свобода від дискримінації (у справі Ex parte Mitsuye Endo Верховний суд дійшов висновку, що потерпілу не повинні були звільняти з державної служби, а потім затримувати лише на підставі її японського походження, без доказів нелояльності державі).

У чинній Конституції **Німеччини** вказівка на режим воєнного стану (Verteidigungsfall) з'явилась 1968 року – відповідні зміни було внесено Законом про надзвичайний стан (Notstandsgesetze, повна назва – Siebzehntes Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes). Отже, законодавець встановив, що відповідно до ст. 115а німецького Основного закону рішення про введення режиму надзвичайного стану ухвалюється двома третинами поданих голосів, але не менше ніж половиною від конституційного складу нижньої палати парламенту (Бундестагу) за згодою верхньої палати (Бундесрату) [5]. Із відповідною пропозицією має виступити федеральний уряд. Крім того, Конституція ФРН містить вказівку на те, що відповідне рішення має бути негайно оприлюднене федеральним президентом через засоби масової інформації, офіційні видання або в будь-який інший спосіб. Серед підстав запровадження режиму воєнного стану в Основному законі вказано *агресію (напад) на Німеччину або безпосередню і неминучу загрозу такого нападу*. Крім того, Конституція ФРН містить вказівки на можливість використання збройних сил для *ліквідації наслідків стихійних лих, техногенних катастроф* тощо (ст. 35), а також для *усунення небезпеки існуванню вільного демократичного ладу самої Німеччини чи іншої держави* (ст. 87а).

Серед прав і свобод людини і громадянина, які підлягають обмеженню за умови дії воєнного стану, варто назвати: 1) заборону примусової праці (за ст. 12а Конституції ФРН чоловіки та жінки віком від 18 до 55 років можуть бути залучені до обов'язкових робіт, таких як виконання певних функцій публічної служби, постачання населення продовольством, медико-санітарна служба тощо); 2) свободу об'єднань на асоціацій (відповідно до ст. ст. 9 та 87а Конституції підлягає обмеженню діяльність організацій, які несуть шкоду чи загрозу для демократичного устрою Німеччини, за винятком діяльності професійних спілок); 3) таємницю листування, телефонних розмов та іншої кореспонденції (ст. 10 Конституції); 4) свободу пересування, що може бути обмежена відповідно до положень ст. 11 Конституції ФРН тощо [5].

Однак Конституція Німеччини містить кілька положень, які забезпечують громадян від свавілля держави у разі введення режиму воєнного стану. Наприклад, німецькі правники вказують на право кожного громадянина звернутись із заявою до Конституційного суду у разі, якщо вони вважають свої права порушеними чи обмеженими державою без належної на те підстави (ст. 93 Конституції). Отже, як ultima ratio ст. 20 Основного закону ФРН закріплює за громадянами право чинити опір, у тому числі – збройний, тому, хто намагається протиправно змінити конституційний лад [5].

Законом **Республіки Білорусь** «Про воєнний стан» визначено, що підставою введення останнього може бути *воєнна загроза або напад* на державу. Під воєнною загрозою варто розуміти дії іншої держави, екстремістських, релігійних чи сепаратистських рухів, організацій, що базуються на території інших держав, які вказують на реальний намір застосувати силу проти суверенітету, незалежності та територіальної цілісності держави. Нападом білоруський законодавець вважає безпосереднє застосування сили [6]. Варто зауважити, що ст. 4 вищезазначеного закону містить перелік дій, які становлять собою воєнну загрозу чи напад у разі спрямованості проти Білорусі, зокрема: оголошення війни, концентрація збройних сил іншої держави вздовж державного кордону, виникнення осередків збройних конфліктів, проведення мобілізації в інших державах, активізація міжнародного тероризму, вторгнення збройних сил іншої держави, ракетно-авіаційні удари, протидія збройними силами Білорусі з боку інших держав, надання території для розміщення збройних сил держави, що планує агресію проти Білорусі, вторгнення на територію держави озброєних груп, нерегулярних сил та найманців.

Отже, режим воєнного стану вводиться на території Білорусі указом президента із обов'язковим його затвердженням парламентом у триденний строк. Указ про запровадження воєнного стану відразу оприлюднюється через всі можливі засоби масової інформації. Ст. 63 Конституції Білорусі містить вказівку, що за умови дії воєнного чи надзвичайного стану не

можуть бути порушені право на життя (ст. 24), право не зазнавати катування, жорстокого чи нелюдського ставлення (ч. 3 ст. 25), принцип презумпції невинуватості (ст. 26) та свобода віросповідання (ст. 31) [7]. Ст. 12 Закону Білорусі «Про воєнний стан» містить перелік заходів, які можуть бути реалізовані органами державної влади для протидії загрози нападу чи нападу. З огляду на аналіз цих положень можна зробити висновки про обмеження таких гарантованих Основним законом прав: 1) свобода пересування (шляхом встановлення спеціальних правил в'їзду та виїзду з держави, а також переміщення її території, заборони чи обмеження місця проживання чи перебування, обмеження руху транспортних засобів, запровадження комендантської години); 2) право створювати та бути членом політичних партій (через призупинення функціонування партій та інших спілок політичного характеру); 3) право брати участь в управлінні державою (через призупинення повноважень або розформування деяких державних органів); 4) право зборів і мітингів, у тому числі – відкладення страйків, але не більше як на тримісячний строк; 5) заборона примусової праці (через залучення громадян до робіт оборонного характеру); 6) право власності (шляхом реквізиції транспортних засобів та іншого необхідного обладнання); 7) свободи зв'язку, кореспонденції та друку шляхом вилучення любительських радіостанцій, введення контролю за засобами масової інформації, створення органів цензури та акредитації журналістів [6].

Закон *Республіки Молдова* «Про режим надзвичайного, воєнного стану чи стану облоги» передбачає, відповідно, існування режиму надзвичайного стану як сукупності заходів політичного, економічного та соціального характеру щодо підтримання громадського порядку в разі виникнення *надзвичайних ситуацій природного, соціально-біологічного чи техногенного характеру* або загрози національній безпеці; режим стану облоги – якщо *напад на державу є неминучим*; та воєнного стану – у разі *оголошення війни* іншою державою [8]. Ст. 54 Конституції Молдови містить вказівку, що ні в якому разі не підлягають обмеженню права, передбачені ст. 20 (вільний доступ до правосуддя), ст. 21 (принцип презумпції невинуватості), ст. 22 (відсутність зворотної дії закону), ст. 23 (право знати свої права та обов'язки) та ст. 24 (право на життя та тілесну недоторканість) [9].

Аналізуючи положення ст. ст. 20, 42, 59 Закону Молдови «Про режим надзвичайного, воєнного стану чи стану облоги», можна дійти висновку про потенційне обмеження державою таких прав і свобод: 1) свобода пересування (шляхом обмеження руху автомобільного, річкового, залізничного та повітряного транспорту, заборони резервістам покидати місце постійного проживання, закриття державного кордону та зміни правил його перетину тощо); 2) право власності (через реквізицію майна, необхідного для усунення наслідків стихійних лих, катастроф, використання у цілях підвищення обороноздатності держави тощо); 3) заборона примусової праці, інші трудові права (шляхом запровадження

трудової повинності, заборони відставки працівників, встановлення особливого режиму роботи підприємств, установ, організацій та зміни порядку призначення та звільнення керівників суб'єктів господарювання та публічних установ); 4) свобода творчості, наукових досліджень, академічна свобода тощо (через встановлення заборони будь-яких відносин політичного, військового, економічного, наукового, гуманітарного характеру з підприємствами, установами та громадянами держави-агресора); 5) право на таємницю кореспонденції (шляхом введення спеціальних правил користування засобами зв'язку) [8].

Мінімальні гарантії дотримання прав і свобод, передбачені Європейською конвенцією прав людини та основоположних свобод, вже були висвітлені вище. Якщо вдаватись до аналізу підстав, достатніх для введення режиму воєнного стану, то Європейська конвенція з цього приводу послуговується термінами *«війна або інша суспільна небезпека, яка загрожує життю нації»*. Практика Європейського суду з прав людини не містить визначення терміна «війна» (ймовірно, у цьому випадку варто звертатись до документів ООН), однак, вбачається, що будь-який випадок серйозного чи тривалого насильства, масових заворушень чи короткотривалих збройних сутичок може підпадати під поняття «суспільна небезпека, яка загрожує життю нації». Так, у справі *Lawless v. Ireland* Суд з'ясував, що суспільною небезпекою є винятково кризова або надзвичайна ситуація, яка стосується всього населення і становить собою загрозу для організованого життя спільноти. У рішеннях за справами *Ireland v. the United Kingdom* та *Aksoy v. Turkey* Суд наголосив, що загроза має бути такою, що вже фактично настала або неминуче настане. До того ж негативні наслідки ситуації мають мати характер таких, які не можна відвернути будь-якими методами, що вживаються зазвичай (рішення у справі *Denmark, Norway, Sweden and the Netherlands v. Greece*). На відміну від українського законодавства, практика ЄСПЛ не містить обов'язкової вимоги строкowości дії режиму воєнного стану (справи *Brannigan and McBride v. the United Kingdom*, *Marshall v. the United Kingdom*). ЄСПЛ також зробив спеціальне застереження, яке вказує на право держави вжити заходів, які захищать суспільну безпеку від подій, що настануть у майбутньому. Проте в такому разі ці надзвичайні заходи мають ґрунтуватись на достовірній інформації, якою володіє уряд держави (*A. and Others v. the United Kingdom*). Визначаючи за урядом доволі широке право розсуду щодо кола підстав, які можуть потенційно слугувати причиною введення режиму воєнного стану, Суд наголошує, що таке право не є безмежним. Наприклад, у рішенні в справі *Denmark, Norway, Sweden and the Netherlands v. Greece* Суд вказав, що не було жодних доказів на користь того, що уряд мав реальну необхідність вводити воєнний стан і обмежувати права людини.

Отже, вищевикладене дає змогу дійти таких **висновків:**

1. Встановлення режиму воєнного стану як реакції держави на певні негативні фактори середовища як природного (епідемії, стихійні лиха, техногенні катастрофи), так і соціального (збройна агресія, повстання, масові заворушення, терористичні акти) походження є характерним для більшості країн світу. Уведення режиму воєнного стану зазвичай передбачає можливість залучення збройних сил як найбільш організованої частини держави для оперативного реагування на виклики, які постають перед такою державою, а також встановлення низки заходів, які обмежують обсяг гарантованих громадянам державою прав і свобод.

2. Українське законодавство та законодавство більшості держав світу (за винятком Білорусі) не містить детальних вказівок на те, які саме загрози є достатніми для введення режиму воєнного стану. Проте практика ЄСПЛ свідчить, що такі загрози мають бути неминучими та надзвичайними і потре-

бувати залучення мілітарних формувань для їх відвернення.

3. Основними правами і свободами, які мають бути гарантованими державою, є право на життя і тілесну недоторканість, право на справедливий суд та принцип презумпції невинуватості, рівність громадян перед законом та право не зазнавати дискримінації. Обмеження решти прав і свобод у тому чи іншому вигляді допускається законодавствами зарубіжних держав. У цій сфері законодавство України відповідає світовій практиці.

4. Автору вбачається доцільним уточнення переліку підстав введення режиму воєнного стану, наприклад, шляхом уточнення формулювання ст. 1 ЗУ «Про правовий режим воєнного стану» вказівкою на те, що загроза має бути дійсною, невідворотною та надзвичайною або наведення примірного переліку підстав (за зразком Білорусі), що відкриває подальші перспективи наукового дослідження.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 р. № 389-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/389-19>.
2. Фігель Ю.О. Обмеження прав людини в умовах воєнного стану / Ю.О. Фігель // Науковий вісник Львівської комерційної академії. Серія «Юридична». – 2015. – Вип. 2. – С. 222–230. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvika_u_2015_2_24.
3. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_004.
4. Constitution of the United States [Electronical source] – Access mode : http://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm.
5. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland [Elektronische Ressource]. – Zugang : <http://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html>.
6. О военном положении : Закон Республики Беларусь от 13 января 2003 г. № 185-3 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.etalonline.by/>.
7. Конституция Республики Беларусь от 1994 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.etalonline.by/>.
8. О режимах чрезвычайного, осадного и военного положения : Закон Республики Молдова от 24 июня 2004 г. № 212-XV [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://lex.justice.md/>.
9. Конституция Республики Молдова от 29 июля 1994 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://lex.justice.md/>.