

## РЕТРОСПЕКТИВНИЙ АНАЛІЗ ДЕБАТІВ ЩОДО ПРИЙНЯТТЯ НАДЗВИЧАЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В НІМЕЧЧИНІ 1968 р.

Баран А.В.

*кандидат юридичних наук, доцент,*

*міжнародний дослідник*

*Оснабрюцького університету (Німеччина)*

### **Баран А.В. Ретроспективний аналіз дебатів щодо прийняття надзвичайного законодавства Німеччини 1968 р.**

У статті здійснено історико-правовий аналіз дебатів навколо ухвалення надзвичайного законодавства Німеччини у 1968 році (Notstandsgesetze). Основна увага зосереджена на складному процесі еволюції законопроектів, який тривав понад вісім років (1960–1968 рр.) і став унікальним прикладом інституційного пошуку балансу між безпекою та демократією. Відправною точкою дослідження є критичне осмислення досвіду Веймарської республіки, зокрема зловживань надзвичайними повноваженнями, передбаченими статтею 48, які стали інструментом підриву парламентської демократії та сприяли приходу до влади націонал-соціалістів.

У статті проаналізовано поетапну трансформацію підходів до правового регулювання надзвичайного стану: від перших законопроектів (1960–1962 рр.), які передбачали централізацію виконавчої влади й обмеження прав без належного парламентського контролю, до компромісного варіанту 1968 року, що інтегрував нові положення до Основного Закону (статті 115a–115(1) GG). Розглянуто основні законопроекти та позиції соціал-демократів, ХДС/ХСС, профспілок, а також протестного студентського руху, який відіграв важливу роль у формуванні дискусії навколо надзвичайних законів. Підкреслено вплив міжнародного контексту (війна у В'єтнамі, травнева революція у Франції, антиавторитарні настрої) на формування правової та політичної атмосфери в Німеччині.

Показано, що прийняте законодавство стало спробою поєднати оперативність державного регулювання з принципами ліберальної конституційної демократії: воно закріпило чіткі часові обмеження, парламентський контроль, збереження діяльності Конституційного суду, недоторканність основних прав і забезпечило продовження діяльності ключових державних інституцій навіть у кризових умовах. Авторка підкреслює, що німецький досвід надзвичайного законодавства є важливим та унікальним джерелом для України, яка в умовах тривалої війни прагне створити власну збалансовану модель правового реагування, зберігаючи вірність демократичним стандартам і верховенству права.

**Ключові слова:** історико-правовий аналіз, надзвичайне законодавство, надзвичайний стан, правовий режим, конституційна ліберальна демократія, законопроект.

### **Baran A.V. A retrospective analysis of debates on the adoption of emergency legislation in Germany in 1968.**

The article provides a historical and legal analysis of the debates surrounding the adoption of Germany's emergency legislation in 1968 (Notstandsgesetze). The main focus is on the complex process of the evolution of draft laws, which lasted over eight years (1960–1968) and became a unique example of an institutional search for a balance between security and democracy. The starting point of the study is a critical reflection on the experience of the Weimar Republic, in particular the abuse of emergency powers provided for in Article 48, which became an instrument for undermining parliamentary democracy and facilitated the rise of the National Socialists to power.

The article analyzes the step-by-step transformation of approaches to the legal regulation of the state of emergency: from the first draft laws (1960–1962), which envisioned the centralization of executive power and restriction of rights without proper parliamentary control, to the compromise version of 1968, which integrated new provisions into the Basic Law (Articles 115a–115(1) GG). The main legislative drafts and the positions of the Social Democrats, CDU/CSU, trade unions, as well as the protest student movement – which played an important role in shaping the debate around the emergency laws – are considered. The influence of the international context (the Vietnam War, the May 1968 revolution in France, anti-authoritarian sentiments) on the formation of the legal and political atmosphere in Germany is emphasized.

It is established that the adopted legislation was an attempt to combine the effectiveness of state response with the principles of liberal constitutional democracy: it established clear time limits, parliamentary oversight, the preservation of the Constitutional Court's functioning, the inviolability of fundamental rights, and ensured the continuity of key state institutions even under crisis conditions. The author emphasizes that the German experience of emergency legislation is an important and unique source for Ukraine, which, in the context of a prolonged war, seeks to create its own balanced model of legal response while remaining faithful to democratic standards and the rule of law.

**Key words:** historical and legal analysis, emergency legislation, state of emergency, legal regime, constitutional liberal democracy, draft law.

**Постановка проблеми.** Правовий режим надзвичайного стану втілює у собі глибинний парадокс конституціоналізму: він водночас є відхиленням від звичного правопорядку та засобом його збереження. Ця напруга між винятковістю і нормою, між обмеженням прав і захистом демократії, особливо загострюється у періоди тривалих криз, коли держава змушена діяти за межами звичних юридичних механізмів. Україна з 2014 року наочно демонструє цю дилему: як забезпечити ефективну відсіч зовнішній агресії та внутрішнім загрозам, зберігаючи недоторканність демократичних процедур і стандартів. Такий стан постійної винятковості не має прямих аналогів у повоєнній Європі: жодна інша держава не зазнала настільки тривалого і водночас екзистенційного виклику її державності та конституційному ладу. У результаті постає питання, на яке сучасний конституціоналізм ще не дав остаточної відповіді: яким чином демократія може функціонувати під тиском затяжного надзвичайного стану, не втрачаючи власної ідентичності?

У цьому контексті особливо цінним є історичний досвід Німеччини. Після катастрофи націонал-соціалізму та падіння Веймарської республіки, німецьке суспільство з обережністю ставилося до будь-якої спроби юридичного оформлення надзвичайних повноважень. Саме тому ухвалення так званих надзвичайних законів 1968 року (Notstandsgesetze) стало результатом багаторічних парламентських та суспільних дебатів. Ці норми стали не лише спробою створити функціональний механізм реагування на кризу, але й своєрідним актом історичного виправлення: відмежуванням від надмірних президентських повноважень, які втілювала стаття 48 Веймарської конституції та які були використані для підризу демократії зсередини.

Таким чином, німецька модель стала спробою узгодити оперативність і ефективність державної влади в умовах надзвичайної ситуації з принципами правової держави і парламентського контролю.

На сьогодні надзвичайне законодавство Німеччини вважається одним із найпоспідовніших прикладів правового механізму, що відповідає принципам конституційної ліберальної демократії. Воно не лише запобігає концентрації влади, а й гарантує, що надзвичайні повноваження залишаються контрольованими та тимчасовими, зберігаючи баланс між ефективністю і свободою.

**Метою дослідження** є критичний аналіз основних законопроектів про надзвичайний стан в Німеччині 1968 р. і встановлення їх актуальності для реформ сучасного українського надзвичайного законодавства – в умовах повномасштабної війни, яка супроводжується зусиллями зі збереження демократичного ладу та гострих дискусій у суспільстві проти обмежень.

**Стан опрацювання проблематики.** Тематика надзвичайного законодавства Німеччини досі залишається малодослідженою в українській правовій науці. Попри посилення інтересу до конституційного порівняння в контексті війни в Україні та реформи сектору безпеки, спеціалізовані дослідження щодо надзвичайних положень Основного закону Німеччини, зокрема реформи 1968 року, відсутні. Низка дослідників зверталася до загальних аспектів надзвичайних станів у конституційному праві, зокрема: Д. Єзерський, С. Кузніченко, К. Протасенко, А. Басов, П. Стецюк. Проте на сьогодні відсутнє комплексне історико-правове дослідження аналізу надзвичайного законодавства Німеччини Notstandsgesetze (1968), дебатів щодо його прийняття, позицій протестного студентського руху та впливу конституційної реформи на формування конституційної ліберальної демократії. Серед німецьких дослідників ця тема є однією з найбільш вивчених, нею зокрема займалися такі вчені, як Й. Інек, Л. Коллерт, А. Якаб, К. Гільгрубер, М. Шнайдер, А.Б. Кайзер, Т. Барчак та ін.

**Виклад основного матеріалу.** Будь-яке ґрунтовне дослідження правового регулювання надзвичайного стану в Німеччині неможливе без ретельного аналізу статті 48 Веймарської конституції. Це положення стало контрапунктом у розвитку як чинного німецького права надзвичайного стану, так і доктринального осмислення меж влади в умовах кризи. Стаття 48 Веймарського Основного Закону надавала президенту Рейху надзвичайно широкі повноваження – у разі серйозного порушення або загрози громадському порядку він міг вживати всіх необхідних заходів, включаючи застосування збройних сил та тимчасове призупинення основних прав.

Карл Шмітт вбачав у цьому положенні сучасну форму римської диктатури, інтерпретуючи його як необхідний правовий механізм для подолання екзистенційної кризи держави. У своїй праці Die

Diktatur (1921 р.) він трактував статтю 48 як інструмент «суверенного рішення» – парадигму, в якій виняток підтверджує норму. Ця інтерпретація, незважаючи на її цілісність, сприяла делегітації парламентаризму, закладаючи основи авторитарної практики [1, с. 127-128].

Масштаби застосування цього механізму були безпрецедентними: лише протягом перших шести років республіки президент Фрідріх Еберт підписав 136 надзвичайних указів, а за роки 1930-1932 рр. Пауль фон Гінденбург видав 109 таких актів. Причому тлумачення загрози громадській безпеці було настільки широким, що охоплювало як вуличні заворушення, так і парламентську кризу. Уряд, не маючи більшості в Рейхстазі, дедалі частіше звертався до президентських декретів як до звичного інструменту урядування, що фактично означало зсув від парламентаризму до президентської диктатури.

У роки націонал-соціалізму Веймарська конституція втратила своє значення: нормативна сила набула нової форми в «наказах фюрера», які фактично витіснили будь-які інституційні механізми врегулювання надзвичайних ситуацій. У цьому сенсі Третій Рейх не потребував надзвичайного права в класичному сенсі, оскільки надзвичайний стан став нормою – permanent state of exception.

Після краху нацизму й утворення Федеративної Республіки Німеччина в 1949 році питання конституційного врегулювання надзвичайного стану залишалося відкритим. На початку парламентарі свідомо уникали впровадження у Основний Закон (Grundgesetz) відповідного розділу, делегуючи надзвичайні повноваження західним окупаційним державам. Лише в 1968 році, після тривалих дебатів, Німеччина ухвалила власне конституційне надзвичайне право – Notstandsverfassung. До цього часу питання регулювалося або спеціальними законами, або через домовленості із союзниками [1, с. 130].

Прийняття надзвичайної конституції стало результатом складного процесу парламентського доопрацювання, в основі якого лежала дилема: як надати державі необхідні повноваження для протидії кризі, не зрадивши водночас фундаментальним цінностям демократичної правової держави. Міністр закордонних справ Віллі Брандт у 1968 році влучно сформулював цей виклик: «Федеративна Республіка надає собі повноваження та одночасно обмежує їх» [2, с. 455].

Гарантія людської гідності та принцип рівності залишилися незмінними, як і сутність основних прав та судовий захист від порушень прав актами державної влади. Більше того, як оголошення надзвичайного стану, так і законність заходів, вжитих протягом його дії, були предметом перевірки Федерального конституційного суду. Однак значне позбавлення парламенту повноважень та передача законодавчої влади уряду під час недостатньо точно визначеного надзвичайного стану, в якому не було реальної потреби, поки парламент ще міг функціонувати, зустріли цілком виправдану критику. Але Шредер також розумів свою фразу «надзвичайний стан як година виконавчої влади» у нормативному сенсі. Обґрунтування його проекту програмно зазначало: «Правове ядро надзвичайного законодавства завжди полягає у тимчасовій концентрації державної влади та відповідній відповідальності в руках вищих органів виконавчої влади за швидке та рішуче запобігання небезпеці».

Хоча задумане регулювання не відповідало інкримінованому положенню статті 48 (2) Веймарської конституції ні щодо адресата повноважень – Федерального уряду, який повністю підзвітний Бундестагу, а не Федеральному президенту – ні щодо конституційної можливості оскарження законодавчих декретів, прийнятих Федеральним урядом у надзвичайному стані, його потенційна сфера застосування була так само широкою. Чи потрібен такий загальний дозвіл також для внутрішньої надзвичайної ситуації, на яку він поширюється, було, безумовно, сумнівно, враховуючи стабільну внутрішню ситуацію Федеративної Республіки Німеччина на початку 1960-х років, але регулювання мало на меті забезпечити випадок, виникнення якого в майбутньому не можна було виключити.

Цей перший проект, навіть у своїй базовій концепції, був відхилений усіма парламентськими групами, зокрема через ідею усунення Парламенту від виконання своїх обов'язків. Бундестаг залишив цю пропозицію у своїх комітетах після першого читання і майже не розглядав її.

Хоча формально передбачалося, що Бундестаг повинен бути поінформований і міг би скасувати надзвичайний стан, на практиці його роль була суто консультативною. Найбільше занепокоєння викликало саме те, що критично важливі демократичні інституції – як-от свобода слова, недоторканність особи, захист житла – могли бути призупинені в умовах непрозорої виконавчої процедури.

Цей законопроект одразу зустрів опір з боку Соціал-демократичної партії Німеччини (СДПН) та німецьких профспілок. DGB організувала низку демонстрацій, а провідні правозахисники, включаючи Гельмута Ріделя, висловили стурбованість зростанням «непропорційної виконавчої влади». У Бундестазі проект навіть не було винесено на голосування – його розгляд зупинили на етапі комітетських слухань.

Наступник Шредера – міністр Герман Хьохерль – у 1962 році представив нову редакцію, яка запропонувала більш структуровану систему: запроваджувалися три типи надзвичайного стану –

зовнішній (у разі нападу), внутрішній (при масових заворушеннях) та у разі природних катастроф. Хоча в проєкті були закладені механізми узгодження між федеральним і земельними урядами, основні повноваження концентрувались у виконавчій владі.

Було створено унікальний інститут «надзвичайного парламенту» – зменшеного складу депутатів, які могли б діяти в умовах неможливості скликання повного складу Бундестагу. Це викликало нову хвилю критики: експерти вказували, що така конструкція порушує принцип народного представництва [3, с. 53-54].

Опозиція, очолювана Гербертом Венігером, вказувала на правові невизначеності, зокрема: чи діятимуть суди у таких умовах, якою буде роль Конституційного суду, як зберігатиметься свобода медіа. У відповідь на ці критичні зауваження уряд погодився створити спеціальну комісію з представників усіх парламентських фракцій.

У 1965 році Ернст Бенда, представник ХДС та голова парламентського комітету з правових питань, оприлюднив новий законопроєкт, що враховував як безпекові потреби, так і вимоги демократичного контролю. У ньому вперше чітко обумовлювались перелік основних прав, які можуть бути обмежені (і які – ні), вимога збереження діяльності Конституційного суду в будь-якому стані, введення парламентського комітету з контролю за надзвичайним станом, чіткі часові обмеження щодо дії урядових актів у надзвичайний період (максимум 6 місяців). Водночас Бенда передбачив, що навіть у надзвичайному стані право на страйк з економічних питань залишається чинним. Профспілки отримали формальні запевнення у непорушності трудових прав. Цей проєкт одержав значно ширшу підтримку, але все ще викликав побоювання з боку позапарламентської опозиції, особливо студентського руху, який у 1966–1967 роках посилювався на тлі війни у В'єтнамі, авторитарних тенденцій у Франції та Італії, а також боротьби проти «старих нацистських еліт» в уряді.

Міністр внутрішніх справ Пауль Люкке запропонував проєкт, який став базою для ухваленого в 1968 році законодавства. Його головна інновація – інтеграція положень про надзвичайний стан без створення «окремої надзвичайної конституції». Основний Закон зберігався, а в нього лише інтегрувались нові статті (115a–115). Проєкт встановлював введення надзвичайного стану тільки з погодженням 2/3 Бундестагу, заборону обмеження прав на життя, людську гідність, захист судової допомоги, обов'язок скликання Бундестагу навіть у разі війни – у формі мобільного парламенту, регулярне інформування преси та громадськості про обставини і тривалість надзвичайного стану.

Цей проєкт отримав схвалення більшості політичних сил, включаючи СДПН, яка в 1966 році вступила в коаліцію з ХДС/ХСС. Проте вулиці німецьких міст вибухнули протестами: понад 30 тисяч студентів у Франкфурті, Берліні, Мюнхені вийшли з транспарантами «Keine Notstandsgesetze!», «1968 – не 1933!» [4, с. 482-483].

Після тривалих дебатів, політичних маневрів і протестів, 30 травня 1968 року Бундестаг ухвалив зміни до Основного Закону, які врегулювали питання надзвичайного стану. Ці поправки стали кульмінацією восьмирічної законодавчої еволюції і були результатом компромісу між потребою держави у захисті та прагненням суспільства до гарантій прав і свобод.

Було введено розділ 1a Grundgesetz – «Verteidigungsfall und Notstand» (Випадок оборони та надзвичайний стан), що включав статті 115a–115(1). Нові положення ґрунтувались на принципі «мінімального обмеження» та «постійного парламентського контролю». Основними елементами конституційної реформи стали:

Конституційне визначення надзвичайного стану (Art. 115a GG): надзвичайний стан проголошується у разі збройного нападу на федеральну територію або коли така загроза є безпосередньою. Ухвалюється більшістю Бундестагу та Бундесрату. Це виключало можливість одноосібного рішення уряду чи президента.

Розширені повноваження федерального уряду (Art. 115c GG): Федеральний уряд отримує право видавати тимчасові нормативні акти з силою закону за погодженням із «Спільним комітетом» (Gemeinsamer Ausschuss) – надзвичайним органом, який діє лише тоді, коли Бундестаг не може зібратись.

Обмеження основних прав: визначено чіткий перелік прав, які можуть бути обмежені, і ті, які залишаються недоторканими (людська гідність, право на життя, заборона катування, доступ до суду). Це стало важливою гарантією недопущення «повзучого авторитаризму».

Збереження правосуддя та парламентаризму: навіть у стані війни Конституційний суд продовжує функціонувати. Передбачено скликання Бундестагу у будь-якому можливому форматі, аби не допустити повторення досвіду «розпущеного парламенту» як у 1933 році.

Прозорість та інформування громадськості: конституційно закріплено обов'язок регулярного інформування громадськості про застосування надзвичайного стану, що стало інституціоналізованим антиподом веймарської закритості [5, с. 98].

Попри формальну легітимність ухвалення, надзвичайне законодавство 1968 року залишило глибокий слід у суспільній свідомості. Молодь, особливо студенти, ототожнювали його з репресивним

потенціалом, що відкривав можливість «легального авторитаризму». Антипарламентські настрої, посилені глобальними подіями 1968 року – революційними протестами у Франції, антивоєнними рухами в США – знайшли резонанс у гаслах німецької АРО (Außerparlamentarische Opposition). Для позапарламентської опозиції (АПО) закони про надзвичайний стан були важливим питанням мобілізації та водночас об'єднуючим елементом. Студентський рух та його об'єднання були важливою частиною АПО, але вони не відігравали провідної ролі в протестах проти законів про надзвичайний стан. Цю роль виконували переважно профспілки, і особливо IG Metall. Однак студенти зі своїми новими формами протесту, такими як сидячі страйки та навчальні акції, які вони запозичили з руху за громадянські права в США, забезпечили собі величезне висвітлення в медіа. Суперечки навколо законів про надзвичайний стан та наслідки їх прийняття стали кульмінацією діяльності АПО. Однак вони також сигналізували про її розпад: і без того напружені стосунки між профспілками та студентським рухом зруйнувалися після того, як керівництво профспілки відхилило страйки проти прийняття законів про надзвичайний стан. Крім того, закони про надзвичайний стан також закріпили право на «опір» (стаття 20, пункт 4 Основного Закону), що мало на меті спростувати критику профспілок [6].

Німецьке правознавство 1970-х років дало стримано-позитивну оцінку ухваленим нормам. Відомий конституціоналіст Петер Бадура наголошував, що вперше в історії німецького права надзвичайний стан було врегульовано «ex-ante» – тобто до настання кризи, в межах правового порядку, а не ad hoc, як це було у Веймарі. Інші, як-от Герд Вольфрам, вказували на небезпеку того, що інституціоналізований надзвичайний стан може стати звичним правовим інструментом в умовах політичної нестабільності [7, с. 154].

Показово, що протягом усієї історії Німеччини після 1968 року жодного разу не було формально оголошено стану оборони чи повного надзвичайного стану відповідно до статей 115 GG. Це стало свідченням не лише політичної стриманості, а й культурної трансформації: сам факт наявності правового механізму не означав його автоматичне застосування.

**Висновки.** Історія формування надзвичайного законодавства у Німеччині у 1960-х роках є прикладом ґрунтовного інституційного переосмислення авторитарного минулого і прагненням до правової передбачуваності в умовах кризи. Від авторитарної спадщини Веймарської конституції, де надзвичайні повноваження були знаряддям руйнування демократії, Німеччина прийшла до моделі, в якій надзвичайний стан став інструментом захисту правопорядку та конституційної стабільності. Еволюція законопроектів – від одностороннього розширення повноважень уряду у 1960 році до збалансованої системи стримувань і противаг у прийнятих у 1968 році змінах до Основного Закону – року засвідчує, що правова держава може й повинна формувати механізми реагування на надзвичайні ситуації ex ante, тобто до виникнення кризи. Саме інституціоналізація парламентського контролю, збереження юрисдикції Конституційного суду, захист основних прав людини та прозорість інформування суспільства зробили німецьке надзвичайне законодавство унікальним у європейському конституційному ландшафті.

Незважаючи на глибоку суспільну поляризацію та протести 1968 року, реформа стала результатом тривалої політичної роботи, міжпартійного діалогу та компромісів. Цей досвід має надзвичайну актуальність для України, яка сьогодні перебуває у стані тривалого воєнного стану і водночас прагне зберегти демократичний устрій. Німецький шлях свідчить, що ефективність державного реагування не обов'язково суперечить свободі – за умови правової обмеженості, парламентської участі й збереженню основних прав та свобод.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Jinek J., Kollert L. (eds.). *Emergency Powers: Rule of Law and the State of Exception*. Prague : Leges, 2020. 160 p.
2. Jakab A. German Constitutional Law and Doctrine on State of Emergency – Paradigms and Dilemmas of a Traditional (Continental) Discourse. *German Law Journal*. 2006;7(5). S. 453–477.
3. Hillgruber C. Die Notstandsverfassung von 1968 - die Geschichte einer umkämpften Verfassungsänderung. *Bonner Rechtsjournal (BRJ)*. 2021. № 1. S. 50–58.
4. Schneider M. Der Konflikt um die Notstandsgesetze. *Geschichte in Wissenschaft und Unterricht (GWU)*. 1986. Jg. 37, H. 8. S. 483–500.
5. Kaiser A.-B. *Ausnahmeverfassungsrecht*. Tübingen : Mohr Siebeck, 2020. 450 s.
6. Bundeszentrale für politische Bildung. *Notstandsgesetze: Testfall für die Demokratie*. 2016. URL: <https://www.bpb.de/kurz-knapp/hintergrund-aktuell/269874/notstandsgesetze-testfall-fuer-die-demokratie>.
7. Barczak T. *Der nervöse Staat: Ausnahmezustand und Resilienz des Rechts in der Sicherheitsgesellschaft*. Berlin: Duncker & Humblot, 2021. 320 s.