

ІСТОРИЧНИЙ ДОСВІД ПРАВОНАСТАТОСУВАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ



A.V. БАСОВ

Харківський національний університет внутрішніх справ

УДК (477)340.135:[342.76+346.57]“16/21”

ІСТОРИЧНИЙ АНАЛІЗ ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО НАДЗВИЧАЙНИЙ СТАН НА УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ У XV-XX СТОЛІТТЯХ¹

Розглянуті особливості формування надзвичайного правового режиму надзвичайного стану на українських землях, починаючи з XV століття.

Правове регулювання відносин, що виникають в умовах різних природних катаклізмів, техногенних аварій і катастроф, соціально-політичних та військових конфліктів історично здійснювалось за допомогою актів, що регламентують застосування заходів надзвичайного характеру [1, с.55]. За своїм змістом інститут надзвичайного стану, головними ознаками якого виступають концентрація влади та обмеження прав і свобод громадян, у своєму розвитку нерозривно пов'язаний з реалізацією на практиці ідей і конструкцій правової держави, що ґрунтуються на фундаментальних людських цінностях, як, наприклад, права людини і демократія [2, с.72].

Зрозуміло, що створюючи нормативну базу, яка регламентує інститут надзвичайного стану, необхідно враховувати не тільки ті процеси, що відбуваються у державі сьогодні, але і звернутись до історії та проаналізувати еволюцію становлення законодавства про надзвичайний стан.

Деякі аспекти історичного розвитку інституту надзвичайного стану у своїх працях досліджували такі вчені: О.Г. Братель (надзвичайні ситуації в історичному аспекті); С.О. Кузніченко (становлення та розвиток надзвичайного законодавства в Україні у другій половині XX століття; правовий режим воєнного стану в СРСР 1941-1945 років) та інші. Проте деякі аспекти історичного розвитку законодавства про надзвичайний стан на українських землях у XV-XX столітті не були розглянуті, в цьому ми вбачаємо новизну роботи. Таким чином, метою цього дослідження є аналіз формування законодавства про надзвичайний

стан на українських землях починаючи з XV століття.

Розпочинаючи розгляд питання щодо історичного розвитку законодавства про надзвичайний стан на українських землях, слід, на нашу думку, звернути увагу на той факт, що в Україні питанням надзвичайних ситуацій приділялась увага ще за часів панування Великого князівства Литовського. Після роздроблення Русі у кінці XIV століття більша частина території сучасної України була приєднана до Великого князівства Литовського. Інші території увійшли до складу Польщі та Молдови. Пізніше, після об'єднання Литви та Польщі, Україна увійшла до складу єдиної держави Речі Посполитої [3, с.126-128].

У Литовських статутах приділяється увага надзвичайним ситуаціям невинувато. Приводом для цього були соціально-політичні та зовнішні конфлікти [2, с.74; 3, с.120-131]. Так, Литовський статут надає широкі повноваження органам державної влади та управління. За III Литовським статутом Великій князь мав досить широкі повноваження (очолював виконавчо-розпорядчі органи, призначав на посади службовців, керував військом). Однак наприкінці XV століття влада князя значною мірою обмежувалася “Панами-Радами” і сеймом, без згоди і схвалення яких князь не мав право вирішувати основні питання державної політики [3, с.158]. Так, наприклад, Литовський статут закріплює таке положення, що у разі необхідності, тобто виникнення надзвичайної ситуації (соціального або зовнішнього конфлікту), Великій князь та Пани-Рада мають право “заряджувати все потрібне для оборони землі, проводити загальну мобілізацію”. У разі виникнення потреби навіть можуть накладати додаткові або так звані надзвичайні податки і віддати державні ска-

¹ Первинна рекомендація з напрямку досліджень: канд. юрид. наук Кузніченко С.О. (ХНУВС).

рби у заставу [2, с.74; 4, с.60-134].

На початку XVIII століття Лівобережжя, Слобожанщина та Запорізька Січ перебували у складі Російської Імперії. Правобережжя залишалось у складі Речі Посполитої [3, с.277]. У цей період були прийняті "Пакти та конституційні закони та вільності Війська Запорізького між ясновельможним паном Пилипом Орликом, новообраним Гетьманом Війська Запорозького, та між старшиною, полковниками Війська Запорозького" [4, с.186-200]. Цей документ мав ще назву "Перша Конституція України гетьмана Пилипа Орлика" [2, с.74]. У цьому документі закріплено положення, що "якщо ж поза сесіями Генеральної Ради, траплятимуться якісь справи, котрі треба невідкладно розглянути, вирішити та залагодити, то ясновельможний гетьман може вжити всієї повноти влади і впливу для владнання і поправдження таких справ з відомою генеральної старшини". Під невідкладними справами мається на увазі справи, які мали надзвичайний державний характер [2, с.74; 4, с.196].

Необхідно зазначити, що і Лиговські статuti, і "Перша Конституція України гетьмана Пилипа Орлика" визначали єдині підстави введення надзвичайного режиму, якими є, по-перше, надзвичайні ситуації природного характеру, по-друге, соціально-політичні надзвичайні ситуації та, по-третє, надзвичайні ситуації воєнного характеру, й усі вони врегульовувались за допомогою єдиного надзвичайного режиму.

Однак, про виникнення надзвичайного (облогового) стану, як окремого надзвичайного режиму, що був створений з метою врегулювання надзвичайних ситуацій соціально-політичного характеру можна вести мову тільки після 8.07.1791 р., коли у Франції був прийнятий перший Закон "Про облоговий стан" [5, с.104-106]. Цей Закон вперше регламентує порядок введення облогового стану у зв'язку з виникненням внутрішніх заворушень у країні, визначає порядок застосування заходів надзвичайного характеру, порядок здійснення правосуддя. Згідно з вказаним Законом цей стан може бути введений тільки спеціальним Законом, що приймається парламентом Республіки [5, с.105]. Таким чином, законодавець робить усе можливе, щоб адміністративна влада не допускала введення облогового стану у своїх інтересах та не обмежувала особисту свободу громадян.

У XIX столітті майже всі українські землі воз'єдналися під владою Росії [3, с.340]. У першій половині XIX століття, вже за відсутності української державності, завершується ліквідація національної правової системи. На всій території України набуває чинність загальноімперське законодавство при збереженні лише окремих норм права України, визнаних і закріплених у законах Російської імперії. В цей період у сфері публічного права керувалися винятково Російським законодавством [3, с.357].

Переходячи до розгляду законодавчої бази в Росії, значимо, що виключне законодавство Росії пройшло складний шлях становлення від жорстких каральних заходів абсолютизму до режиму виключного стану при конституційній монархії.

Про виникнення виключного стану можна вести мову тільки після 14.08.1881 р., коли було прийнято Положення "Про заходи щодо охорони державного порядку та суспільного спокою", яке є кодифікованим актом, що зібрав у систему заходи, які були закріплені законодавством, але

видані в різний час. Першою передумовою виникнення вказаного акту є те, що до кінця XIX століття в Росії з'явилися елементи конституційного режиму, який означав, що влада монарха не є абсолютною, а обмежена законодавчим органом. В той час стало неможливим застосовувати заходи державного примусу за власним розсудом, без попередніх умов. Другою передумовою виникнення Положення "Про заходи щодо охорони державного порядку та суспільного спокою" є те, що у той час в Росії виникає загострення всіх політичних, економічних, національних та інших протиріч, що виявлялись в соціальних сутичках та зростанні революційного руху [5, с.117-119].

В.М. Гессен під виключним станом розумів сукупність виняткових повноважень, які надаються уряду під час виникнення обставин, що загрожують існуванню держави з середини або з зовні [5, с.51].

Положення "Про заходи щодо охорони державного порядку та суспільного спокою" від 14.08.1881 р. закріплює два види режимів: режим посиленої охорони та режим надзвичайної охорони.

Під час введення виключного стану точно визначалась територія, на яку розповсюджувався режим, а також термін дії – для режиму посиленої охорони не більш ніж на один місяць, для надзвичайної охорони – шість місяців. Термін дії виключного стану міг бути продовжений постановою Ради Міністрів. Скасування виключного стану спричиняло скасування всіх тимчасових постанов, що були прийняті з метою реалізації режиму і негайне поновлення законодавства, яке діяло у звичайних умовах [5, с.123]. "Положення про заходи щодо охорони державного порядку і громадського спокою" було прийнято як тимчасовий закон, строком на три роки, як наслідок зростання соціально-революційного руху, накопичення соціальних протиріч та їх несвоєчасного вирішення, фактично стало застосовуватися в якості постійного механізму управління [5, с.120-122].

Події 1917-1920 років мали насичений та динамічний характер. Напружена революційна обстановка у державі, постійна зміна урядів, намагання окремих територій отримати незалежність – все це утримувало українську державу в постійному стані надзвичайного характеру [2, с.74-75]. Вже у другій половині 1917 року відбувалися криваві події, що загрожували загибелі "завоювань революції". Тому Генеральний секретаріат України з метою збереження ситуації під контролем у своєму зверненні до всіх громадян України від 27.10.1917 р. закликає населення України до спокою. Також у цьому зверненні було зазначено, що Генеральний Секретаріат разом з усіма революційними силами України буде рішуче боротися з будь-якими спробами підтримки Петроградського повстання [6, с.20].

У такий напружений обстановці було прийнято багато нормативних актів, спрямованих на подолання тогочасного надзвичайного як політичного, так і соціального станів. Так, у прийнятій 29.04.1918 року Конституції Української Народної республіки була визначена система прав громадян України. До них належали особисті, політичні, соціально-культурні права. У розділі VIII Конституції "Про тимчасове припинення громадських свобод" визначено, що у випадках виникнення війни або внутрішніх заворушень громадські свободи можуть бути обмежені або припинені. Перелік громадських свобод, що підлягають припиненню повинні бути визначені у спеціальному за-

коні, який приймається у звичайному порядку Всенародними Зборами. Коли Всенародні Збори не зібрані, то тимчасово припинити громадські свободи Конституція уповноважує Раду Народних Міністрів. Припинення громадських свобод не може тривати довше трьох місяців. Продовження строку може бути лише після затвердження Всенародними Зборами [6, с.60]. Однак статтею 19 Конституції були визначені права громадян, які не можуть бути обмежені у випадках "державної konieczності", тобто під час виникнення війни або внутрішніх соціальних заворушень. До таких прав були віднесені: ніхто не може бути покараний смертю (право на життя); ніхто не може бути підданий карою по тілу, або іншим актам, які понижують людську гідність (право на повагу особистої гідності); не може бути накладена конфіскація майна, як кара; гарантується таємниця листування; гарантується вільний вибір місця проживання [6, с.52-53]. Єдиним надзвичайним адміністративно-правовим режимом, що був закріплений у Конституції 1918 року був воєнний стан. Цей стан проголошувався постановою Всенародних Зборів [6, с.56].

У перші роки існування Радянської влади у міру загострення політичної боротьби надзвичайні заходи були введені до рангу основних. На законодавчому рівні встановлення надзвичайних заходів охорони державного порядку регулювалось Постановою Центрального Виконавчого Комітету та Ради Народних Комісарів СРСР від 3.04.1925 р. "Про надзвичайні заходи охорони революційного порядку". Ця постанова передбачала три види надзвичайних адміністративно-правових режимів: виключний стан; військовий стан не на театрі військових дій; військовий стан на театрі військових дій [7].

10.05.1925 р. Центральний Виконавчий Комітет та Рада Народних Комісарів СРСР затвердили і республіканське "Положення про надзвичайні заходи охорони громадського порядку" [2, с.75]. Під надзвичайними заходами малася на увазі сукупність державних заходів щодо захисту державної та громадської безпеки, шляхом надання апарату управління додаткових адміністративних повноважень. Вказане Положення надає місцевим органам влади право застосовувати такі надзвичайні заходи:

- виселяти з місцевості, де введений виключний стан, осіб, що були признані "небезпечними" для громадського порядку;
- випадках стихійного лиха проводити ревізію майна та встановлювати трудову повинність;
- призупиняти дію підприємств та установ;
- розпускати громадські організації;
- забороняти проведення зборів;
- призупиняти випуск періодичних видань [7; 8, с.279].

Згідно з "Положенням про надзвичайні заходи охорони громадського порядку", виключне положення вводилось у випадках контрреволюційних виступів, масового посягання на майно громадян, а також під час виникнення стихійного лиха. Також цією постановою було передбачено створення, паралельно з судами, загальної юрисдикції революційних трибуналів [7].

Під час Великої Вітчизняної війни (1941-1945 років) на території всього СРСР діяв воєнний стан, який був запроваджений Указом Президії Верховної Ради СРСР від 22.06.1941 р. [10, с.81]. Необхідно зазначити, що воєнний стан за своїм змістом дуже близький до надзвичайного стану, проте цей режим ніби поглинає правообмеження,

що були передбачені у "Положенні про надзвичайні заходи охорони громадського порядку".

У післявоєнний період законодавство про надзвичайний стан не отримало достатнього розвитку, оскільки у 50-70-х роках культивувалась ідея про відсутність у країні "розвиненого соціалізму" внутрішніх соціально-політичних конфліктів. У зв'язку з цим Указом Президії Верховної Ради СРСР від 3.11.1962 р. "Про зміни та визнання такими, що втратили силу законодавчих актів СРСР" було скасоване "Положення про надзвичайні заходи охорони громадського порядку" [9, с.224].

Конституція СРСР 1977 року передбачала, що Президія Верховної Ради СРСР вводить в інтересах захисту СРСР воєнний стан в окремих місцевостях або в усій країні. Воєнний стан єдиним надзвичайним адміністративно-правовим режимом, під яким розуміється особливий стан у країні або в окремих її місцевостях, що вводиться під час виникнення вищочислених обставин, під якими розуміється не тільки воєнні дії, але і стихійні лиха [11, с.57].

З другої половини 80 років положення в країні різко змінилось. Масові безпорядки й інші надзвичайні ситуації охопили значну частину її території і набували повторного характеру. Як вже було зазначено, Конституцією 1977 року була вказана лише одна надзвичайна міра, призначена для захисту СРСР від зовнішнього нападу, об'явлення воєнного стану, цей захід не було розраховано на рішення внутрішніх проблем держави. У 1988 р. у ряді міст Азербайджанської РСР відбулися масові безпорядки, що призвели до людських жертв. Аналіз ситуації, яка склалася, свідчить, що звичайні заходи не вирішують проблем щодо стабілізації обстановки. Між тим, для застосування передбаченого Конституцією СРСР воєнного стану, підґрунтя були відсутні. Тоді 21.09.1988 р. на території Народно-Карабахської автономної області й Агдамського району Азербайджану було введено особливий стан. Надалі така практика отримала широке розповсюдження. Зокрема, в листопаді 1988 р. було введено надзвичайний стан і встановлено комендантську годину в Баку й інших містах і районах Азербайджану, а також у м. Єревані [10, с.224; 11, с.57-59].

У зв'язку з виниклою на практиці необхідністю в надзвичайних заходах, Верховна Рада СРСР 01.12.1988 р. прийняла Закон "Про зміни і доповнення Конституції СРСР". У Конституцію СРСР були внесені такі зміни: "Президія Верховної Ради СРСР в інтересах захисту СРСР та безпеки його громадян вводиться воєнний або надзвичайний стан в усій країні, а також в окремих її місцевостях. Також можуть застосовуватись "особливі форми управління" [10, с.225].

3.04.1990 року Верховна Рада СРСР прийняла Закон СРСР "Про правовий режим надзвичайного стану", чітко визначивши мету існування вказаного інституту, точний перелік надзвичайних заходів, що можуть бути застосовані з метою усунення загрози безпеки, а також відповідальність громадян та посадових осіб за порушення встановлених правообмежень [2, с.76]. Однак цей закон був прийнятий в дуже складній обстановці, та містив у собі багато недоліків. Зробивши аналіз зазначеного закону, ми бачимо, що він не містив правових гарантій, які були розроблені міжнародним співтовариством, не був визначений строк дії режиму надзвичайного стану, не визначались права, що не можуть бути обмежені під час дії надзвичай-

ного стану. Але, не дивлячись на усі вказані недоліки, перший крок для недопущення адміністративного свавілля та задля створення цивілізованих форм управління під час виникнення надзвичайних ситуацій різного характеру був зроблений. Цей правовий акт відіграв велику роль у розвитку вітчизняного законодавства, що регулює відносини в особливих умовах.

Після проголошення державної незалежності України одним із перших був прийнятий Закон "Про надзвичайний стан", що свідчить про особливу важливість регулювання відносин, які виникають у зазначених умовах [13]. Вказаний Закон містив у собі положення щодо визначення порядку введення надзвичайного стану, строку дії надзвичайного стану, визначає порядок здійснення органами законодавчої та виконавчої влади, суддів, правоохоронних органів своїх повноважень, окремо визначає заходи, що можуть бути вжиті в умовах надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру та у випадках соціально-політичних надзвичайних ситуацій [13]. Таким чином, Закон закріплює положення, що відображає особливості різних надзвичайних ситуацій і тим самим розмежує їх.

Сьогодні на території України діє вже інший закон, що регулює відносини в умовах надзвичайного стану – це Закон України "Про правовий режим надзвичайного стану" [12]. Також існують інші нормативні акти, що здійснюють регулювання відносин, які виникають під час виникнення надзвичайних ситуацій різного характеру. Це, зокрема, такі закони України, як "Про правовий режим воєнного стану", "Про зону надзвичайної екологічної ситуації" та інші.

Існуючий Закон України "Про правовий режим надзвичайного стану" – є третім законом з питань регулювання відносин, що виникають у відповідних умовах. Він увібрав в себе позитивні положення, які містились у попередніх законах, були враховані вимоги, що висувалися до надзвичайного стану міжнародною спільнотою, а також при його розробці був врахований історичний та закордонний досвід застосування інституту надзвичайного стану в різних країнах.

Здійснивши історичних огляд формування законодавства про надзвичайний стан на українських землях, ми можемо зробити висновок про те, що надзвичайний стан повинен застосовуватися як крайній захід для захисту громадської та державної безпеки. Інститут надзвичайного стану пройшов "довгий шлях" становлення від часткового закріплення його окремих положень щодо застосування надзвичайних заходів до єдиного нормативного акту, що регламентує порядок введення та скасування надзвичайного стану, порядок та межі застосування надзвичайних заходів, контроль за порядком реалізації надзвичайного стану з боку міжнародної спільноти, від адмі-

ністративної "імпровізації" окремими посадовими особами щодо застосування заходів надзвичайного характеру до законодавчої процедури затвердження застосування таких заходів. Законодавець робить все можливе, щоб влада не допускала введення надзвичайного стану та не обмежувала особисту свободу громадян в своїх інтересах.

ЛІТЕРАТУРА

1. Кузніченко С.О. Управління органів внутрішніх справ в особливих умовах, викликаних аномальними явищами техногенного і природного характеру. –Х.: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2001. –170 с.
2. Братель О.Г. Надзвичайні ситуації в історичному аспекті // Вісник Ун-ту внутр. справ. –2000. –№ 10. –С.72–76.
3. Історія держави і права України: Підручник. –У 2-х т-х. /За ред. В.Я. Тація, А.Й. Рогожина, В.Д. Гончаренка. –Т.1. –К.: Концерн "Видавничий Дім Ін-Юре", 2003. –656 с.
4. Хрестоматія з історії держави і права України. –Т.1: 3 найдавніших часів до початку ХХ ст.: Навч. посіб. –У 2-х т-х. /Гончаренко В.Д., Гончаренко А.Й., Святоцький О.Д.; За ред. В.Д. Гончаренко. –К.: Ін-Юре, 1997. –464 с.
5. Гессен В.М. Исключительное положение. –Х.: «Эспада», 2005. –240 с.
6. Хрестоматія з історії держави і права України. –Т.2. Лютий 1917 р. - 1996 р.: Навч. посіб. -У 2-х т-х. /Гончаренко В.Д., Гончаренко А.Й., Святоцький О.Д.; За ред. В.Д. Гончаренко. –К.: Ін-Юре, 1997. –800 с.
7. Собрание законов и распоряжений Рабоче-крестьянского Правительства Союза ССР. –1925. –№ 25. –Ст.166-167.
8. Власов В.А., Студеникий С.С. Советское административное право: Учебник. –М.: «Госюридиздат», 1959. –535 с.
9. Кузніченко С.О. Адміністративний примус у змісті надзвичайних правових режимів // Держава і право. –2002. –№ 15. –С.223-229.
10. Кузніченко С.О. Правовий режим воєнного стану в СРСР 1941-1945 років // Право і безпека. –2002. –№ 2. –С.80-85.
11. Кузніченко С.А. Становление и развитие чрезвычайного законодательства в Украине во второй половине 20-го века // Право і безпека. –2002. –№ 3. –С.57-59.
12. Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» від 16.03.2000 р., № 1550-III // ВВР України. –2000. –№ 23. –Ст.176.
13. Закон України «Про надзвичайний стан» від 26.06.1992 р. // ВВР України. –1992. –№ 37. –Ст.538.

Надійшла до редколегії 16.09.2005

БАСОВ А.В. ИСТОРИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ ФОРМИРОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ЧРЕЗВЫЧАЙНОМ ПОЛОЖЕНИИ НА УКРАИНСКИХ ЗЕМЛЯХ В XV-XX ВЕКАХ
Рассмотрены особенности формирования чрезвычайного правового режима чрезвычайного положения на украинских землях, начиная с XV столетия.

BASOV A.V. HISTORICAL SURVEY OF THE LEGISLATION FORMATION IN THE STATE OF EMERGENCY ON UKRAINIAN LANDS DURING XV-XX CENTURIES
Features formation of an extreme legal regime of state emergency on the Ukrainian lands, since XV century are considered.