

- активне залучення до цієї діяльності відділів по роботі з персоналом;
- забезпечення безперервності процесу навчання менеджменту безпеки;
- поширення його на всі категорії працівників органів внутрішніх справ, в тому числі і на керівний склад;
- широкий вибір та варіювання форм навчання;
- розробка та впровадження спеціальних навчальних програм, що спрямовані на формування у працівників знань, умінь та навичок, необхідних для забезпечення особистої безпеки, професійно значущих якостей та навчання їх стратегії, тактики та техніки дій у цьому напрямку.

Список літератури:

1. Боутмен П. Основы обеспечения личной безопасности полицейского // Вопросы борьбы с преступностью за рубежом. Вып. 35. М., 1996. 2. Десслер Г. Управление персоналом. М., 1997. 3. Буданов А.В. Педагогика личной профессиональной безопасности сотрудников органов внутренних дел. М., 1997. 4. Основы управления в ОВД: Учебник / Под ред. А.П. Коренева. М., 1996.

Надійшла до редколегії 10.01.2000

*О.Г. Братель, ад'юнкт
каф. цивільного права НАВСУ*

НАДЗВИЧАЙНІ СИТУАЦІЇ В ІСТОРИЧНОМУ АСПЕКТІ

За своїм змістом інститут надзвичайного стану, головними ознаками якого виступають концентрація влади та обмеження основних прав і свобод людини, у своєму розвитку нерозривно пов'язаний з реалізацією на практиці ідей і конструкцій правової держави, які засновані на фундаментальних людських цінностях, як, наприклад, права людини і демократія.

Зрозуміло, що створюючи нормативну базу, яка регулює інститут надзвичайного стану, необхідно враховувати не тільки ті процеси, що відбуваються в державі нині, але й звернутися до історії та проаналізувати еволюцію становлення законодавства про надзвичайні ситуації.

Не можна не визнати, що вивченню ідей концепцій надзвичайного стану в державі, їх становленню та розвитку у минулому не приділялось необхідної уваги. Як і будь-які події та процеси суспільного життя, що формувались протягом довгих років, явище надзвичайного стану має свої історичні корені.

Правове регулювання наслідків надзвичайних ситуацій історично здійснювалось шляхом застосування інституту надзвичайного стану, який з самого початку проявив себе як особлива форма диктату, і призначався для придушення політичної активності противників режиму та боротьби з політичною опозицією. Ще під час занепаду Римської республіки (I ст. до н.е.) у критичних ситуаціях Сенат видавав *senatus consultum ultimum* (s.c.u.), який уповноважував вищих магістрів вживати будь-які заходи, в тому числі й надзвичайні, щоб оволодіти ситуацією та зберегти відповідний політичний ре-

жим [Див.: 1, с.285]. Один з таких законів уповноважував Помпея на три роки надзвичайними повноваженнями для боротьби з піратами.

У добу переходу від абсолютної монархії до конституційної у західноєвропейському законодавстві з'являється поняття виключного (облогового) стану. Досить характерно, що у абсолютних монархіях старого порядку потреби у виключному стані не було та й бути не могло вже тоді, що навіть «нормальне становище» було в достатній мірі «надзвичайним» [Див.: 2, с.1].

У правовій теорії переважала точка зору, що під надзвичайним (виключним) станом слід розуміти сукупність виключних повноважень, в чому б вони не полягали, наданих урядовою владою при настанні обставин, що загрожують з середини або зовні існуванню держави [2, с.1]. Звернення до тимчасових надзвичайних заходів повинно допускатися лише у випадках крайньої необхідності і при тому на можливо короткий термін, так як вони виступають гальмом розвитку суспільного життя та завдають тяжкі випробування громадянам, позбавляючи їх численного кола благ. У практиці застосування надзвичайного законодавства проходить дві форми надзвичайного стану: військовий (або облоговий) стан у безпосередньому розумінні цього слова, що вводиться у випадку зовнішньої війни; та фіктивний військовий стан, що вводиться при виникненні внутрішніх конфліктів.

Ідеологічним обґрунтуванням становлення інституту надзвичайних заходів було вчення Ціцерона, а далі Монтеस्क'є, в основі яких закладена максима: «суспільне благо – найвищий закон». Розвиваючи концепцію необхідності, німецький вчений Блюнчлі писав, що, «коли справа йде дійсно про врятування держави і коли це врятування неможливе без порушення відповідних прав окремих громадян або навіть цілих класів населення, уряд не може, та й не повинен, зберігаючи ці права та інтереси, змушувати державу на загибель; неухильно слідуючи принципу – *salus populi suprema lex esto*, уряд повинен зробити все, що необхідно для збереження і врятування держави» [3, с.187].

Одним з перших законодавств, що містить надзвичайні норми, отримало широке застосування в період імперіалізму в Англії. Його ще називали «делеговане законодавство» [4, с.119]. Характерною рисою такого законодавства є допущення можливості прирівнювання адміністративних актів, що містять норми надзвичайного характеру, до законів, де передбачалось звільнення від їх контролю з боку парламенту і суду. У самій Англії деякими вченими того періоду висловлювались критичні судження про можливість такого делегування. Вони бачили в ньому загрозу завоюванню свободи, які встановлювались в Англії століттями [5, с.344]. Особливо загальноосязний характер повноважень виконавчої влади делегується спеціальними законами. До найбільш значимих, зокрема, відносяться Закони про захист королівства 1914, 1915 р.р., Закон про надзвичайні повноваження 1920 р. Деякі з таких законів видавались у зв'язку з певними обставинами (природними аномаліями, епідеміями та ін.) і діяли до тих пір, доки

обставина, що їх обумовлювала, продовжувала існувати. Надзвичайним законом 1920 р. уряду надається можливість у найкоротші терміни оперативно проводити в необхідну готовність весь перебуваючий у його розпорядженні державний механізм: армію, поліцію, суд.

У Німеччині в кінці минулого століття відбувалось формування законодавства про надзвичайні ситуації, яке в основних рисах регулювало відносини даного інституту. Дана необхідність була зумовлена подіями, що відбувались в політичному та економічному житті країни. Серед найбільш значимих законів того часу був виключний закон проти соціалістів 1878 р. [6, с.156–162].

У період імперіалізму надзвичайні заходи використовувались з метою зміцнення економічних позицій імператорської буржуазії Німеччини і вирішення військово-урядових та інших мобілізаційних завдань [7, с.37]. У подальшому у Веймарській конституції передбачалось здійснення президентом законодавчих функцій шляхом видання надзвичайних указів. Широке застосування надзвичайних заходів у Німеччині збереглося до 60-х рр. Пізніше під тиском здійснюваних правових реформ вони отримали менш виражений характер.

В Україні питанням надзвичайних ситуацій приділялась увага ще за часів панування Великого князівства Литовського. Приводом для цього були потреби, викликані соціально-політичними конфліктами. Так, Литовський Статут зазначає, що керівний орган князівства в особі Пани-Ради та Великого князя має право «заряджувати все потрібне для оборони землі, проводити мобілізацію, накласти навіть надзвичайні податки і віддати державні скарби в заставу, коли цього вимагає крайня потреба для добра держави» [8].

Вже пізніше, у першій Конституції України гетьмана Пилипа Орлика 1710 р. було закріплено, що «якщо ж поза сесіями Генеральної ради, що для них визначено спеціальні терміни, траплятимуться якісь справи, котрі треба невідкладно розглянути, вирішити і залагодити, то ясновельможний гетьман може вжити всієї повноти влади і впливу для владнання і попровдження таких справ з відома генеральної старшини» [9, с.265]. Невідкладними, у даному випадку, визнавались справи, які мали надзвичайний державний характер.

На рівні місцевого управління у 1917 р. Постановою Тимчасового уряду «Про затвердження тимчасового положення про губернські (обласні) та повітові комісари» від 19 вересня 1917 р. передбачалось, що «на час війни губкомісар видає в міру потреби обов'язкові постанови, за переступ яких карається як за порушення законів. Так обов'язкові постанови видаються в час всілякого роду заворушень, продовольчої кризи і в тим подібних випадках» [10, с.7].

Події 1917-1920 рр. мали насичений динамічний характер. Револьюційна обстановка в державі, постійна зміна урядів – все це утримувало українську державу в постійному стані надзвичайного характеру. За цей невеликий термін було прийнято багато нормативних актів, спрямованих на

подолання тогочасного надзвичайного як політичного, так і соціального станів. Так, у Конституції Української Народної республіки від 29 квітня 1918 р. в розділі VII «Про тимчасове припинення громадянських свобод» передбачалось, що «у випадку державної konieczности громадянські свободи можуть бути частю обмежені, частю припинені. Припинення громадянських свобод не може тривати довше, як три місяці, і продовження тоді повинні ухвалити Всенародні Збори» [11, с.167].

Інститут надзвичайного стану знаходиться на межі галузі права, відображає природу влади та соціальну орієнтацію політичних режимів. Як інструмент соціального будівництва це, взагалі-то, засіб універсальний. Однаково успішно держава може вживати заходів, які роблять «надзвичайне законодавство» ефективним засобом захисту свободи і безпеки громадян, або здійснювати кроки для його перетворення у міцну зброю пануючого класу.

Широко застосовувались надзвичайні заходи в період першої світової війни. Помітною особливістю цього періоду є те, що вони стали розповсюджуватись на стимулювання відносин в сфері цивільного обігу, на виконання замовлень для державних потреб [12].

В перші роки Радянської влади у міру загострення політичної боротьби надзвичайні заходи були введені до рангу основних.

На законодавчому рівні в СРСР, до прийняття Конституції 1936 р., встановлення надзвичайних заходів охорони державного порядку регулювалось Постановою ЦВК та РНК СРСР «Про надзвичайні заходи охорони революційного порядку» від 3 квітня 1925 р., яка передбачала три види цих заходів: виключний стан, військовий стан не на театрі військових дій і військовий стан на театрі військових дій [13]. Причому військовий стан регулювався виключно загальносоюзним законодавством, а виключний стан регулювався законодавством союзних республік. Постанова втратила силу з прийняттям Указу Президії Верховної Ради СРСР від 3 листопада 1962 р. [14, с.663]. Окрім цього, приймалися і інші нормативні акти, зокрема щодо подолання стихійних лих. Серед них можна відзначити Постанову ЦК КПРС та РМ СРСР «Про невідкладні заходи допомоги Узбецькій РСР щодо ліквідації наслідків землетрусу в м. Ташкент» від 7 травня 1966 р. та ін.

Під час Великої Вітчизняної війни надзвичайний стан регулювався указами Президії Верховної Ради СРСР, Постановами Держкомітету оборони та іншими нормативними актами. У місцевостях, оголошених на військовому стані, функції органів державної влади з оборони, забезпеченню громадського порядку і державної безпеки належали військовим радам фронтів, армій, військових округів, а там, де не було військових рад – вищим командуванням військових з'єднань. У повоєнний час приймалися нормативні акти, спрямовані на регулювання надзвичайних ситуацій, пов'язаних із скоєнням тяжких злочинів, серед яких слід назвати Закон СРСР «Про кримінальну відповідальність за державні злочини» від 25 грудня 1958 р. [14, с.450]. В ст.16 Закону передбачено відповідальність за орга-

нізацію масових безпорядків, що супроводжуються погромами, руйнуваннями, підпалами та іншими подібними діями.

У подальшому питання введення надзвичайного стану стали регулюватися Конституцією СРСР (ст.49). Президії Верховної Ради СРСР надавалось право в окремих місцевостях або по всьому Радянському Союзу оголошувати військовий стан в інтересах оборони країни або забезпечення громадського порядку і громадської безпеки.

Необхідність знову звернутися до законодавства про надзвичайні ситуації була пов'язана з обговоренням Закону СРСР «Про правовий режим надзвичайного стану» від 3 квітня 1990 р. [15].

Значне зростання аварій і катастроф, стихійних лих та інших надзвичайних ситуацій, які породжуються природними та антропогенними факторами, загроза глобального порушення екологічної рівноваги, а також кардинальні зміни в політичній системі країн світу і перш за все в СНД, в свою чергу, призвели до локальних внутрішніх конфліктів, стали імпульсом для формування і розвитку правової бази щодо надзвичайних ситуацій в її новому стані.

Список літератури:

1. Бартошек М. Римское право (Понятия, термины, определения). М., 1992.
2. Гессен В.И. Исключительное положение. Спб., 1908.
3. Дерюжинский В.О. Полицейское право. Спб., 1903.
4. Костырина Н.А. Ограничение гарантий неприкосновенности личности в английском праве. М., 1957.
5. Уейд и Филпс. Конституционное право. М., 1950.
6. Меринг Ф. История германской социал-демократии. М., 1907.
7. Авдеев Ю.И. Волков Л.Б. и др. Чрезвычайное законодательство ФРГ / Отв. ред. Чхеидзе В.М., М., 1969.
8. Чубатий М. Огляд історії Українського права (Історія джерел та державного права. Ч.ІІ., Мюнхен, 1947.
9. Історія української Конституції / А.Г. Слюсаренко, М.В. Томенко (упоряд.); Українська правнича фундація. К., 1997.
10. Мішуга І. Державна адміністрація на Україні. К., 1919.
11. Конституційні акти України 1917-1920: Невідомі конституційні акти України / Відповід. ред. Ю.Д. Прилюк. К., 1992.
12. Капторович Я.А. Война и исполнение обязательств. Петроград, 1917.; Беляцкин С.А. Гражданский оборот и война. Спб., 1915.
13. Сборник Законов СССР. 1925. №25. Ст.167.
14. Сборник Законов СССР. 1938-1967 гг. М., 1968. Т.2.
15. Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета. 1990. №15. Ст.250.

Надійшла до редколегії 05.01.2000

*В.В. Говоруха, начальник військового ін-ту
внутр. військ МВС України – ректор;
С.О. Кузнiченко, ад'юнкт каф. тактико-
спеціальної підготовки Ун-ту внутр. справ*

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ НАДЗВИЧАЙНИХ РЕЖИМІВ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

За останні роки не змінилася оцінка пріоритетів існуючих внутрішніх загроз. Очевидно, що старіння основних фондів промисловості та транспорту, недосконалість виробничих технологій, падіння виробництва та відтік кадрів