

УДК 347.734

Ю. А. Холод

Надзвичайне законодавство Російської імперії в кінці XIX – на початку XX ст.

Висвітлено правовий режим виняткового стану за російським законодавством XIX – початку XX ст. Досліджено систему надзвичайного законодавства Російської імперії, розглянуто практику його використання.

Жодна держава світу, до якої б соціально-політичної системи вона не належала й на якому б рівні економічного розвитку не перебувала, не застрахована від виникнення різного роду екстремальних ситуацій політичного, економічного, природного або техногенного характеру, що представляють небезпеку для значної кількості людей, загрозу конституційному порядку або самому існуванню держави. Для вирішення, нейтралізації або ліквідації наслідків цих ситуацій звичайні форми правового регулювання є недостатніми і тому єдиною дійовою формою реагування на екстремальні події є введення спеціального правового режиму – виняткового стану.

У комплексі наукових заходів із забезпечення реалізації надзвичайного законодавства, що передбачає створення надійної системи гарантій прав та законних інтересів громадян, правопорядку та законності в країні, певне місце посідають історичні студії, зокрема вивчення комплексу питань, пов'язаних із політикою царського уряду в кінці XIX – на початку XX ст., репресивна спрямованість якої знайшла відображення в надзвичайному законодавстві Російської імперії.

Дореволюційна історіографія проблеми сутності виняткового стану за російським законодавством представлена працями видатних юристів: І. Є. Андрієвського, В. Ф. Дерюжинського, В. М. Гессена. У їхніх роботах значна увага приділена відповідності підстав запровадження виняткового стану меті захисту держаних та громадських інтересів та реалізації широких «примусових повноважень поліцейської влади» [1–4]. У контексті статті представляють інтерес фундаментальні монографічні праці П. А. Зайончковського, М. О. Троїцького, О. Н. Ярмиша [5–8]. Незважаючи на те, що надзвичайне законодавство Російської імперії кінця XIX ст. розглядалося в науковій літературі, нова пізнавальна ситуація сьогодення потребує продовжити роботу над цією проблемою.

Мета статті полягає у з'ясуванні правової природи виняткового стану в Російській імперії в кінці XIX – на початку XX ст., вивченні надзвичайного законодавства як системи заходів

адміністративно-поліцейського та військово-поліцейського характеру, спрямованих на захист політичного режиму царату, а також у розгляді масштабів використання та ефективності впливу надзвичайного законодавства на соціально-політичні процеси в імперії. Наукова новизна статті полягає в авторському підході до вирішуваної проблеми.

У другій половині XIX – на початку XX ст. Росія опинилася в глибокій кризі, що була наслідком загострення політичних, економічних, соціальних та національних протиріч. Самодержавство, намагаючись захистити суспільно-політичний та державний лад імперії, використовувало весь арсенал надзвичайних правових заходів, що перебував у його розпорядженні. Це об'єктивно обумовило широкий розвиток інституту виняткового стану, що знайшов своє відбиття в низці нормативно-правових актів: Положення про заходи з охорони державного порядку та громадського спокою 1881 р.; Правила про місцевості, оголошені у воєнному стані 1892 р.; Положення про управління фортецями 1901 р.; Положення надзвичайної охорони на залізницях 1915 р.; Статут про попередження та припинення злочинів 1892 р.; Звід загальних губернських установ 1912 р.

Під винятковим станом розумілася «сукупність виняткових повноважень, у чому б вони не полягали, що надавалися органам державної влади при виникненні обставин, що загрожують існуванню держави» [3, с. 75].

Законодавство Російської імперії розрізняло наступні види виняткових станів – особливих форм охорони державного ладу та громадського порядку: 1) стан посиленої і надзвичайної охорони; 2) виняткові заходи, які застосовувалися в місцевостях, не оголошених у винятковому стані; 3) воєнний стан і стан облоги, які вводилися за розсудом імператора не тільки у випадку війни, але й у випадку внутрішніх заворушень; 4) виняткові повноваження, які надавалися місцевій адміністративній владі особливими законами [3, с. 173].

Законодавством встановлювався обов'язок органів державної влади за своїм розсудом співвідносити необхідність запровадження виняткового стану зі ступенем загрозованих обставин. У зв'язку з цим ст. 6 Положення про заходи з охорони державного порядку та громадського спокою 1881 р. передбачало наступні види виняткових станів: 1) стан посиленої охорони; 2) стан надзвичайної охорони [9].

Надзвичайні заходи, що застосовувалися в період виняткового стану, поділялися на дві групи: 1) розширення прав та обов'язків вищих посадових органів державної влади та місцевої адміністрації, а також тимчасових органів та їх посадових осіб; 2) посилення відповідальності посадових осіб та громадян

за невиконання покладених на них обов'язків у зв'язку із запровадженням виняткового стану.

У місцевостях, оголошених у стані посиленої охорони, органами державної влади, що здійснювали його реалізацію, були генерал-губернатори, постійно або тимчасово призначені, а в місцевостях їм не підвладних – губернатори і градоначальники (ст. 14 Положення 1881 р.).

Право оголошення стану посиленої охорони належало міністру внутрішніх справ, а також генерал-губернаторам у межах підвладної їм території із затвердженням міністром внутрішніх справ (ст. 7 Положення 1881 р.). Стан посиленої охорони запроваджувався на один рік. При необхідності його продовження міністр внутрішніх справ звертався з поданням до Комітету міністрів. Підстави для оголошення тієї чи іншої місцевості у стані посиленої охорони були сформульовані настільки невизначено, що надавали широкий простір для свавільного тлумачення. Так, згідно з п. 6 ст. 6 Положення 1881 р., такими підставами були «порушення громадського спокою у будь-якій місцевості злочинними посяганнями на існуючий лад або безпеку приватних осіб та їх майна, або приготуванням таких, що для охорони порядку застосування діючих постійних законів є недостатнім».

Із введенням стану посиленої охорони органи місцевої влади набували повноваження двоякого роду – превентивного та репресивного характеру. Превентивні повноваження полягали в скасуванні (або тільки припиненні) гарантій індивідуальної свободи. Так, з оголошенням посиленої охорони припинялися, перш за все, гарантії недоторканності особи. Генерал-губернаторам, а в місцевостях їм не підлеглих – губернаторам та градоначальникам, надавалося право адміністративної висилки, тобто право заборони окремим особам перебувати в місцевостях, оголошених у стані посиленої охорони (п. 4 ст. 16 Положення 1881 р.). Місцевим начальникам поліції, а також начальникам жандармських управлінь та їх помічникам надавалося право робити розпорядження: 1) про попереднє затримання на термін не більше двох тижнів усіх осіб, які викликали «ґрунтовну підозру у вчиненні державних злочинів або причетності до них, а також у належності до протизаконних груп»; 2) про провадження в будь-який час обшуків та виїмок у всіх без винятку приміщеннях, фабриках, заводах і т. п. та про накладення арешту на майно, що вказувало на злочинність дій або намірів підозрюваної особи (ст. 21 Положення 1881 р.). Далі припинялися гарантії свободи зборів: генерал-губернаторам, губернаторам та градоначальникам надавалося право заборони «усілякі народні, громадські, навіть приватні збори». Нарешті, введення посиленої охорони припиняло гарантії свободи

торгівлі та промислів: начальник губернії мав право закривати торговельні заклади та промислові підприємства.

На відміну від превентивних, репресивні повноваження влади мали за мету посилення відповідальності як за вчинення злочинів, так і за невиконання обов'язків, покладених винятковим станом на приватних осіб.

В умовах посиленої охорони адміністративній владі надавалися наступні репресивні повноваження. По-перше, начальники губерній мали право видавати обов'язкові постанови (з метою захисту «громадського порядку і державної безпеки»), за порушення яких винні підлягали арешту терміном до трьох місяців або штрафу до 500 крб. Справи про порушення обов'язкових постанов начальників губерній підлягали вирішенню в адміністративному порядку, до того ж генерал-губернатори могли уповноважувати на вирішення цих справ підпорядкованих їм губернаторів, градоначальників та обер-поліцмейстерів. По-друге, репресивним повноваженням адміністративної влади було право передавати окремі кримінальні справи за особливо тяжкими злочинами до військового суду, який розглядав їх за законами воєнного часу (п. «а» ст. 17 Положення 1881 р.). При цьому генерал-губернатор міг вимагати розгляду всіх цих справ за зачиненими дверима. Право затвердження вироків належало генерал-губернаторам, а в місцевостях їм не підлеглих – командуючим військами (ст. 13 Положення 1881 р.).

З оголошенням місцевості у стані надзвичайної охорони генерал-губернатору, а в місцевостях йому непідлеглих – особливій особі, яка призначалася імператором, надавалися права головних начальницьких.

На відміну від стану посиленої, стан надзвичайної охорони вводився за пропозицією міністра внутрішніх справ рішенням Комітету міністрів, яке затверджувалося царем (ст. 12 Положення 1881 р.). Стан надзвичайної охорони оголошувався, якщо «злочинні посягання викликали в населення тривожні настрої» (п. «б» ст. 6 Положення 1881 р.). За загальним правилом, заходи, що застосовувалися в ситуації посиленої охорони, зберігали свою силу в умовах надзвичайної охорони. Крім того, генерал-губернатору надавалися додаткові повноваження як превентивного, так і репресивного характеру.

До перших належали: 1) право засновувати для сприяння існуючим органам поліції особливі військово-поліцейські команди; 2) право накладати секвестр на нерухоме і арешт на рухоме майно та прибутки з нього у випадках, коли розпорядженням таким майном «досягаються злочинні цілі або коли упуущення з управління таким тягнуть за собою небезпечні для громадського порядку наслідки»; 3) право припиняти і закривати чергові

збори станових, міських та земських органів; 4) право припиняти періодичні видання на термін виняткового стану; 5) право закривати навчальні заклади; 6) право усувати від посад урядовців усіх відомств, включаючи судове, а також осіб, що служать по виборам у станових, міських та земських установах (ст. 26 Положення 1881 р.).

Із введенням у дію стану надзвичайної охорони значно розширювалися репресивні повноваження генерал-губернаторів. Так, перш за все, посилювалася каральна санкція за порушення обов'язкових постанов генерал-губернатора: винні в цьому піддавалися в адміністративному порядку ув'язненню в тюрмі або фортеці на три місяці або арешту на той же строк, або грошовому штрафу до 3 тис. крб. Генерал-губернатору надавалося право замінювати судовий розгляд багатьох справ їх адміністративним вирішенням: це стосувалося тих проступків, які тягли за собою покарання у вигляді ув'язнення в тюрмі або фортеці до трьох місяців чи грошового штрафу до 3 тис. крб. (п. «д» ст. 26 Положення 1881 р.).

Незважаючи на те, що за Положенням 1881 р. адміністративній владі були надані величезні повноваження, у законі, разом з тим, підкреслювалося, що при чинності виняткового стану бездіяльність влади є більш злочинною, ніж перевищення влади. Згідно зі ст. 22 Положення 1881 р., представники влади, винні в бездіяльності при виконанні ними обов'язків з охорони державного порядку і громадського спокою, підлягали визначеному в законі стягненню.

Згідно зі ст. 28 Положення 1881 р., одночасно з оголошенням будь-якої місцевості у винятковому стані у деяких суміжних губерніях та областях або навіть на всій території держави могли бути введені особливі правила, які надавали адміністрації низку надзвичайних повноважень. Перш за все, начальникам місцевої поліції, а також начальникам жандармських управлінь та їх помічникам надавалося право піддавати осіб, підозрюваних у вчиненні державних злочинів або причетності до них, а також у належності до протизаконних товариств, попередньому арешту на строк не більше 7 діб, а також проводити в таких осіб обшуки та виїмки. Далі губернаторам та градоначальникам надавалися права щодо контролю над заміщенням усіх посад у земських та міських установах (ст. 30 Положення 1881 р.). Нарешті, міністру внутрішніх справ, за згодою міністра юстиції, надавалося право передавати військовому суду «цивільних осіб, які вчинили державні та деякі інші передбачені законом злочини, для судження їх за законами воєнного часу» (ст. 31 Положення 1881 р.). В. М. Гессен відносив становище посиленої та надзвичайної охорони до категорії «цивільна диктатура» [3, с. 143].

У російському законодавстві другої половини XIX – початку XX ст. особливого закону про воєнний стан і стан облоги в мирних умовах не було. Відповідно до ст. 1 Правил про місцевості, оголошені у воєнному стані, «губернії, області, повіти, округи та окремі місцевості, які перебували у районі військових дій і мали особливе значення для державних та військових інтересів, могли бути оголошеними у воєнному стані» [10]. Згідно зі ст. 2 цих Правил, воєнний стан вводився або одночасно з оголошенням мобілізації, або потім. Всупереч прямому та категоричному змісту закону царський уряд застосовував воєнний стан і в мирний час. Із введенням воєнного стану припинялась чинність Положення 1881 р. і управління діями щодо охорони державного порядку переходило до головнокомандуючих та командуючих арміями [10] (ст. 8 Правил). Командувачу армією підпорядковувався місцевий генерал-губернатор, до того ж командувач мав право скасовувати його розпорядження щодо охорони державного порядку і громадського спокою.

Характер військової диктатури, властивий воєнному стану, виявлявся в цілковитій відірваності місцевого управління від центрального. Призначені командувачем армією тимчасові генерал-губернатори залишалися поза усякого впливу на них з боку Міністерства внутрішніх справ. Розпорядження цих генерал-губернаторів могли бути оскарженими командувачу військами, а не міністру внутрішніх справ або сенату. При введенні воєнного стану повноваження адміністративних органів майже не відрізнялися від подібних повноважень при надзвичайній охороні. Використання воєнного стану для придушення революційних виступів дало підстави кваліфікувати в науковій літературі того часу факти введення воєнного стану або стану облоги в мирний час як «фіктивний воєнний стан» [3, с. 197–204].

Для формування приблизного уявлення про ту роль, яку відіграло в Російській імперії Положення про заходи з охорони державного порядку і громадського спокою від 14 серпня 1881 р., достатньо навести такі красномовні історичні факти. 4 вересня 1881 р. у стані посиленої охорони були оголошені губернії: Петербурзька, Московська, Харківська, Полтавська, Чернігівська, Київська, Волинська, Подільська, Херсонська та Бессарабська; градоначальства: Одеське, Таганрозьке та Керч-Єнікальське; повіти: Сімферопольський, Євпаторійський, Ятинський, Феодосійський, Перекопський та місто Бердянськ Таврійської губернії, місто Воронеж з повітом, міста Ростов-на-Дону та Маріуполь Катеринославської губернії, а з 1882 р. і місто Миколаїв. До 1905 р., тобто до початку революції, у стані посиленої охорони безперервно залишалися губернії: Петербурзька, Московська, Харківська, Київська, Волинська та Поділь-

ська; градоначальства: Одеське та Таганрозьке; міста Ростов-на-Дону та Миколаїв [4, с. 123]. З наведених фактів видно, що із дев'яти губерній, на які були поділені українські землі, чотири перебували постійно в стані посиленої охорони впродовж 24 років.

Посиленій охороні не вдалося зупинити революційної хвилі. У 1905 р. посилена охорона поступилася місцем надзвичайній охороні і воєнному стану. Повчальним було те, що надзвичайна охорона і воєнний стан вводилися, перш за все, у тих місцевостях, які впродовж 24 років безперервно охоронялися від революції посиленою охороною: Петербурзькій, Московській, Харківській, Київській губерніях, а також Одеському та Миколаївському градоначальствах. Це було яскравим свідченням того, що тривале використання виняткового режиму як засобу нормалізації політичної ситуації повністю себе дискредитувало.

Таким чином, за законодавством Російської імперії, винятковий стан регулювався рамками поліцейського права та мав односторонній характер, що виражалося в застосуванні державним апаратом усього арсеналу сил та засобів, відсутності будь-яких правових гарантій прав громадян у процесі його реалізації. Відсутність єдиного закону, що регулював винятковий стан, та надання місцевим органам влади великого обсягу повноважень перетворило інститут виняткового стану на репресивний інструмент державної влади, що негативно вплинуло на соціально-політичну ситуацію в країні.

Список літератури: 1. Андреевский И. Е. Полицейское право : в 2 т. / И. Е. Андреевский. – СПб. : Праца, 1871. 2. Дерюжинский В. Ф. Полицейское право : пособие для студ. / В. Ф. Дерюжинский. – 4-е изд. – Пг. : Сенатская тип., 1917. – 510 с. 3. Гессен В. М. Исключительное положение / В. М. Гессен. – СПб. : Север, 1908. – 410 с. 4. Гессен В. М. Лекции по полицейскому праву / В. М. Гессен. – Вып. I. – СПб. : Север, 1908. – 196 с. 5. Зайончковский П. А. Кризис самодержавия на рубеже 1870–1880 годов / П. А. Зайончковский. – М. : Изд-во МГУ, 1964. – 510 с. 6. Зайончковский П. А. Российское самодержавие в конце XIX столетия (политическая реакция 80-х – начала 90-х годов) / П. А. Зайончковский. – М. : Мысль, 1970. – 442 с. 7. Троицкий Н. А. Царские суды против революционной России. Политические процессы 1871–1880 гг. / Н. А. Троицкий. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1976. – 421 с. 8. Ярмиш О. Н. Каральный аппарат самодержавства в Україні в кінці XIX – на початку XX ст. : монографія / О. Н. Ярмиш. – Х. : Консум, 2001. – 288 с. 9. Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия : 14 авг. 1881 г. // Свод законов Российской империи : в XVI т. – Т. XIV. – СПб., 1892. – Прил. I к ст. 1 Устава о предупреждении и пресечении преступлений. 10. Правила о местностях, объявляемых состоящими на военном положении // Свод законов Российской империи : в XVI т. – Т. II. – СПб., 1892. – Прил. к ст. 23 Общего учреждения губернского.

Надійшла до редакції 20.09.2010

Освещен правовой режим исключительного положения по российскому законодательству XIX – начала XX ст. Исследована система чрезвычайного законодательства Российской империи, рассмотрена практика его применения.

This article is devoted to the state of emergency legal regime according to Russian legislation of XIX-th – beginning of XX-th centuries. The system of legislation of emergency in Russian Empire is researched; the practice of its implementation is considered in this article.

УДК 352.07(477.83)«18/19»

В. П. Кіселичник

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЛЬВОВА (ДРУГА ПОЛОВИНА ХІХ – ПОЧАТОК ХХ СТОЛІТТЯ)

Досліджено історико-правові процеси становлення та професіоналізації служби в органах міського самоврядування Львова другої половини ХІХ – початку ХХ століття. Аналіз цих процесів узгоджено з історією міського права Львова, показано, що професіоналізація міської служби була правовою відповіддю на виклики, зумовлені розвитком львівської міської громади, місцевого самоврядування та австрійського конституціоналізму.

Розробка науково обґрунтованої законодавчої стратегії розвитку державної служби в Україні є нагальною потребою українського суспільства, однією з найважливіших передумов зміцнення та розбудови правової держави. Як свідчить історична практика, формування державної служби є складним, багатограним процесом. Він може бути результативним у випадку дотримання певних вимог та умов і включає в себе послідовне здійснення низки науково-дослідних, законодавчих, нормативно-правових, організаційно-управлінських та інших дій. Науково-дослідне забезпечення цього процесу неминуче звертається до історико-правового досвіду державного управління та місцевого самоврядування в Україні. Цей досвід акцентує увагу на історико-правовому процесі професіоналізації державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Саме професійний службовець є носієм традицій і досвіду держави, самоврядування територіальних громад, державного та муніципального права. При цьому необхідно зауважити, що професіоналізація служби в органах місцевого самоврядування була тривалим історико-правовим процесом, який відрізнявся істотними особливостями порівняно з професіоналізацією державної служби. У періоди бездержавності України служба в органах місцевого самоврядування була школою для багатьох майбутніх українських державників і політиків. Володимир Целевич, один

© Кіселичник В. П., 2010