

УДК 342.77

ІСТОРИЧНИЙ РОЗВИТОК КОНЦЕПЦІЇ НАДЗВИЧАЙНИХ РЕЖИМІВ

Славко А.С., асистент кафедри
міжнародного, європейського та екологічного права
Навчально-науковий інститут права
Сумського державного університету

Стаття присвячена порівняльно-історичному аналізу поняття «надзвичайний режим». Автор дає короткий нарис розвитку поняття «надзвичайний режим» у законодавстві зарубіжних країн, звертаючи особливу увагу на Австро-Угорщину та Російську імперію.

Ключові слова: надзвичайні режими, історія, Австро-Угорщина, Російська імперія, виключне становище.

Статья посвящена сравнительно-историческому анализу понятия «чрезвычайный режим». Автор дает краткий очерк развития понятия «чрезвычайный режим» в законодательстве зарубежных стран, обращая особое внимание на Австро-Венгрию и Российскую империю.

Ключевые слова: чрезвычайные режимы, история, Австро-Венгрия, Российская империя, исключительное положение.

Slavko A.S. HISTORICAL DEVELOPMENT OF EXTRAORDINARY REGIMES' CONCEPT

The article is devoted to comparative-historical analysis of the concept of «emergency regimes». The development of the «emergency regime» concept in the legislation of foreign countries, paying special attention to both Austro-Hungarian and Russian Empire, is investigated in the article.

Key words: emergency regimes, history, Austro-Hungarian, Russian Empire.

Постановка проблеми. Варто зауважити, що останнім часом питання запровадження, функціонування та законодавчого закріплення правових режимів набули особливої актуальності. Наприклад, можна говорити про те, що вперше за час існування незалежної України було введено в дію режим проведення антитерористичної операції. Крім того, вітчизняне законодавство поповнилось таким поняттям, як «режим окупованої території», який зайняв чільне місце поряд із «прикордонним режимом», «режимом території, яка зазнала радіоактивного забруднення внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС», «режимом воєнного стану» тощо.

Ступінь розробленості проблеми. Як українські, так і зарубіжні науковці приділяють чимало уваги дослідженню правових режимів. Найбільше уваги правників отримують так звані «надзвичайні режими», про які йдеться в контексті конституційного, адміністративного права, теорії держави і права, права прав людини, міжнародного права. Серед найбільш відомих останніх публікацій у цій сфері вважаємо за необхідне виділити роботи В.О. Голуба, Т.П. Мінки, С.О. Кузніченка тощо. Водночас роботи сучасних науковців ґрунтуються на дослідженнях, проведених на рубежі XIX–XX століть А.С. Алексєєвим, В.Ф. Дерюжинським, Я.М. Магазинером та В.М. Гессеном.

Не применшуючи внеску теоретиків і практиків, зазначимо, що чимало питань, які стосуються концепції правових режимів, досі залишаються невизначеними. Зокрема, у наукових колах і досі не досягли єдності з приводу того, що саме вважати правовим режимом, які його визначальні ознаки, як класифікувати правові режими тощо. Водночас вважаємо, що всебічне вивчення певного явища неможливе без розуміння його гене-

зи, без дослідження його історичних витоків і змін. Відтак убачається за необхідне зробити короткий історичний нарис розвитку такого явища, як надзвичайні правові режими.

Метою статті є дослідження законодавства та правової доктрини, які стосуються історичного розвитку надзвичайних правових режимів. Особливу увагу планується звернути на правове регулювання надзвичайних режимів в Австро-Угорщині та Російській імперії з огляду на те, що саме у складі цих держав перебувала значна частина території сучасної України.

Виклад основного матеріалу. Протягом усього часу свого функціонування держави періодично стикаються з набором непередбачуваних обставин, які вимагають «нетрадиційної» на них реакції. Досить часто сукупність засобів, які є ефективними для управління та регулювання повсякденного життя, виявляється непридатною за надзвичайних умов – війни, надзвичайної природної ситуації, заворушень і масових суспільних конфліктів тощо. Відтак потреба у створенні спеціальних правових засобів, використання яких допоможе відреагувати на раптові та надзвичайні умови, існує досить давно. Ці заходи ми будемо умовно іменувати «надзвичайними режимами», зауважуючи, що тогочасне законодавство могло й не містити такого поняття.

За словами В.О. Голуба, вважається, що вперше термін «режим» застосував філософ і релігійний діяч XIII століття Фома Аквінський у трактаті «Про правління государів для короля Кіпру» (лат. De regimine principum ad Regem Cypri) [1, с. 17]. Проте тривалий період часу цей термін не пов'язували з надзвичайним заходами, до яких вдається держава, застосовуючи його виключно у значенні «політичного режиму» чи навіть «форми правління».



Окремі дослідники вказують, що вперше поняття про надзвичайні заходи з'явилося у роботах античних мислителів – Аристотеля, Платона, Полібія, Лукреція, Цицерона. Так, останньому приписують фразу «Великі лиха потребують великих засобів», якою він обґрунтовував концепцію необхідності, що базується на максимі «суспільне благо – найвищий закон» [2]. Низка дослідників римського права наголошують на існуванні інститутів, подібних до надзвичайних режимів ще за часів римської республіки в V–II століттях до нашої ери. Зокрема, для владнання різноманітних проблем (політичних криз, воєн, закатів і громадських заворушень) використовувалася так звана «диктатура». Терміном на півроку римляни обирали диктатора, який наділявся всією повнотою державної влади для подолання ситуації, що загрожувала існуванню Риму [3, с. 45–46]. Продовжувачем цих ідей став Нікколо Макіавеллі, який допускав, як відомо, нехтування нормами моралі та права в ім'я досягнення «великої мети». Британський науковець Джон Локк у «Двох трактатах про правління» вказував на можливість виникнення таких ситуацій, для подолання яких виконавча влада повинна мати широкий набір дискреційних повноважень [4, с. 78].

Загалом, закріплення можливості вживати надзвичайних заходів у законодавстві найчастіше пов'язують із відмиранням абсолютизму та появою перших конституцій – до цього моменту у правителя просто не було необхідності обґрунтовувати чи виправдовувати свої дії перед населенням. Одним із перших прецедентів, у якому монарху довелося посилатися на гостру необхідність, стала справа «R v. Hampden», відома також як «Ship Money Case». У 1634 році британський король Чарльз I зіткнувся з дефіцитом бюджету. Для того щоб забезпечити нові фінансові надходження, він вдався до давнього звичаю – стягнення коштів із населення на побудову кораблів, щоб відповісти на можливу військову атаку з моря. Незважаючи на те, що такі збори вже сплачувались раніше, цей випадок став першим, який мав місце в мирний час. Наступного року Чарльз I знову оголосив про стягнення такого збору, цього разу в більшому розмірі. У 1636 стало зрозуміло, що монарх має бажання стягувати такі платежі на постійній основі. Британський землевласник Джон Хемпден звернувся до суду, щоб оскаржити збір на кораблі як податок, який усупереч закону не був схвалений парламентом [5]. У результаті розгляду справи семеро із дванадцяти суддів підтримали позицію корони, вказавши на існування серйозної загрози війни, яка потребує вжиття надзвичайних заходів.

Масове закріплення в законодавстві норм про надзвичайні режими почалося в другій половині XIX століття. Наприклад, у Франції відповідні положення було закріплено парламентським актом у 1948 році, у Пруссії – у 1857 році, в Австро-Угорщині – у 1861 році, а в Російській імперії – у 1881 році. Дві останні становлять для нашого дослідження особливий інтерес, адже, як вже зазначалось вище,

саме до складу цих імперій переважно входила територія сучасної України.

Наприклад, запровадженню законодавчого поняття надзвичайного режиму в Австро-Угорщині передували численні внутрішні заворушення та зовнішні загрози. Внаслідок виступів населення австрійський монарх був змушений октроювати Конституцію – відтак у 1949 році з'являється Конституція Австрії. Утім, на цьому процес конституційних реформ не завершився – у 1961 році, зокрема, ухвалюється «Основний закон про державне представництво» (Grundgesetz über die Reichsvertretung), яким визначаються склад і повноваження Державної ради. § 13 відповідного акта містив посилання на можливість для уряду приймати термінові акти без схвалення парламентом якщо останній у цей час не перебуває на сесії. За виконавчою владою закріплювалось зобов'язання протягом місяця обґрунтувати перед парламентом причини прийняття зазначеного акта. Нова редакція цього Закону від 1967 року вводила поняття «термінової необхідності» (dringende Nothwendigkeit). У разі настання останньої в період між сесіями парламенту уряд мав можливість ухвалити акт без санкції законодавчої влади, оформивши його як імператорський указ. Протягом чотирьох тижнів із моменту початку чергової сесії парламенту уряд мав обґрунтувати необхідність термінового прийняття такого акта, інакше він втрачав силу закону [6]. Зазначений Закон, за винятком вказівки на те, що парламент на час прийняття урядового акта не проводить свої засідання, не містив ніякого переліку обставин, умов і підстав, коли виконавча влада має вважати прийняття певного акта надзвичайно терміновим і може скористатись правом ухвалити акт без попередньої згоди парламенту. Більшість сучасних дослідників критикують це положення, вказуючи, що перемога лібералізму в Австро-Угорщині не була повною та суттєво обмежувалась вказаною нормою, адже уряд широко послуговувався «терміновою необхідністю» для ухвалення різноманітних актів в обхід встановленої законодавчої процедури [7, с. 17].

У жовтні 1914 року, відреагувавши на початок Першої світової війни, Франц-Йосиф проголошує імператорський указ № 247, яким продовжує період, необхідний уряду для отримання згоди на його акти від парламенту, до шести місяців [8]. У 1917 році в Австро-Угорщині було видано новий акт – «Закон, за яким уряд уповноважено на випадок виняткових обставин, викликаних війною, прийняти необхідні рішення в економічній сфері». Вищезазваний нормативний акт розширював права уряду щодо ухвалення законів протягом усього періоду надзвичайних умов, викликаних війною. Метою такої законотворчості мали стати заохочення та відновлення економічного життя, запобігання економічним збиткам і постачання населення продуктами харчування та іншими товарами народного споживання [9]. Закон, як і раніше, вимагав від уряду отримати згоду від парламенту протягом піврічного строку від моменту початку чергової сесії. Вкажемо, що прийняття відпо-

відних актів вбачається відносно обґрунтованим, адже Австро-Угорщина була активним учасником Першої світової війни, що потребувало чималої мобілізації зусиль і прийняття оперативних і скоординованих рішень, що досить складно здійснити за умови прийняття всіх актів парламентом.

Появу сучасної моделі інституту надзвичайних режимів на теренах іншої частини українських земель зазвичай пов'язують з Положенням про заходи щодо охорони державного порядку та суспільного спокою від 14 серпня 1881 року (далі – Положення) [10]. Зауважимо, що система поліцейських (адміністративних) заходів, яка встановлювалась відповідно до цього акта й іменувалась «виключним становищем», об'єднувала в собі риси режимів, які в сучасному законодавстві прийнято називати режимами воєнного та надзвичайного станів. Аналізуючи Положення, Я.М. Магазинер зауважував, що «виключне становище» є єдиною підставою відступу від закону та принципів правової держави заради порятунку суспільства й держави [11, с. 27].

Пункт 6 розділу 1 згаданого Положення визначав дві основні підстави для введення виключного становища: а) якщо громадській спокій у певній місцевості буде порушено злочинними посяганнями проти встановленого державного ладу чи безпеки приватних осіб і їхнього майна, чи підготовкою до таких посягань; б) якщо підготовкою до вищенаведених дій населення певної місцевості буде приведене до «тривожного стану», що вимагає вжиття виключних заходів для негайного відновлення порушеного порядку [10].

У першому випадку передбачалось встановлення «посиленої охорони», у другому – «надзвичайної охорони». Формальне існування цих двох підстав введення виключного становища дала можливість В.М. Гессену говорити про дві моделі виключного становища: воєнний (осадний) стан, який запроваджується в разі війни, та фіктивний воєнний стан, запроваджуваний у випадку внутрішніх смут [12, с. 84].

Пункт 5 розділу 1 Положення перелічував можливі наслідки того, що певна місцевість буде визнана зоною виключного становища. Зокрема, серед них варто вказати на такі як розширення кола обов'язків і меж влади адміністративних установ з охорони державного порядку та суспільної безпеки чи покладення таких функцій на інший орган, створений тимчасово з цією метою, й посилення відповідальності як приватних осіб, так і адміністративних органів за невиконання обов'язків, які будуть на них покладатись за умов дії виключного становища [10].

А втім, деякі правники часів Російської імперії наголошували, що Положення реальне не внесло у правову систему нічого нового, а лише кодифікувало й узагальнило акти, які розрізнено існували до цього. Зокрема, аналізуючи повноваження центрального управління Міністерства внутрішніх справ і губернаторів, які здійснювали керівництво поліцейськими структурами на місцях, дослідники зауважували, що останнім і без врахування норм Положення належить низка надзвичайних прав.

Зокрема, з 1861 року Київський, Подільський і Волинський генерал-губернатори отримали право тимчасово відправляти в адміністраційне заслання «політично неблагонадійних». Уже в 1879 році Харківський, Одеський і Київський генерал-губернатори отримують можливість застосовувати право призначення адміністративного заслання без обмежень до будь-яких осіб [12, с. 175].

Паралельно з цим у 1870 році місцевим адміністраціям було надано право вводити поліцейські заходи (вид надзвичайних заходів, що розширювали карні повноваження виконавчої влади) у випадку страйків робітників. А втім, у 1871 році такі заходи були введені в Одесі без будь-якого обґрунтування та за відсутності страйків на фабриках і заводах [12, с. 176].

З приводу природи та необхідності запровадження заходів виключного становища в правничій доктрині Російської імперії склались дві протилежні думки. Наприклад, Я.М. Магазинер зауважував, що інститут виключного становища виправданий потребою швидко реагувати на різноманітні явища – від оголошення війни до повеней і пожеж [11, с. 8]. Схожої позиції дотримувався й фахівець із поліцейського права В.Ф. Дерюжинський, який відзначав, що «...для того, щоб попередити можливі зловживання, закон точно визначає випадки, в яких може бути тимчасово встановлено виключний режим, і ті наслідки, якими він супроводжується. Законодавство, складене обдуманно і з повним спокоєм, має незаперечну перевагу перед заходами, прийнятими нашвидку в розпал кризи, під неминучим впливом подій, що викликають збуджений стан» [13].

О.С. Алексєєв зі свого боку підкреслював, що можливість створення актів, які мають силу закону, без дозволу парламенту – нонсенс, який суперечить самій природі конституції [14, с. 21]. Н.М. Коркунов у своїй праці «Указ і закон» наголошував, що «видання надзвичайного указу є, власне правопорушенням, яке виправдовується тільки вимогами необхідності. Встановлювані ними заходи можуть бути по праву встановлені тільки законодавчим актом» [15, с. 282].

Крім того, незважаючи на тимчасовий характер заходів, які встановляють зміст виключного становища, вбачається, що ними послуговувались досить часто, навіть за відсутності підстав для цього. Наприклад, у журналі Комітету Міністрів від 10 лютого 1905 року зауважувалось, що «... правила про заходи щодо охорони державного порядку та громадського спокою, які в момент видання мали тимчасовий характер, <...> набули вигляду постійних положень. Ці правила сьогодні діють безперервно вже 22 роки, і встигло вирости ціле покоління, яке не бачило іншого способу підтримання суспільного порядку» [16, с. 4].

На неприпустимості постійної дії виключного становища також наголошував А.С. Алексєєв, зауважуючи, що «потреба у правових приписах, які регулюють нормальні суспільні відносини, обумовлена не надзвичайними обставинами, які неможливо



передбачити під час законодавчих сесій. <...> надзвичайні обставини <...> вказують на потребу не в органічних законах, а в тимчасових підзаконних заходах» [14, с. 20]. Зауважимо, що не повністю погоджуємося із зазначеною позицією. Оскільки надзвичайні режими переважно передбачають певне обмеження прав і свобод людини й громадянина, засади їх введення в дію та їхні межі варто визначити нормами Конституції чи іншого акта, який має найвищу юридичну силу. Межі повноважень виконавчої влади, включно із силовими структурами, за умов дії надзвичайних режимів мають визначатись законом і, можливо, підзаконними нормативно-правовими актами.

Висновки. Підсумовуючи, варто зауважити, що питання доцільності як введення заходів надзвичайних режимів, так і самого існування інституту «виключного становища» в законодавстві вже понад півтори сотні років залишається відкритим. Утім, це не перешкоджало урядам досить широко послуговуватись у повсякденних умовах заходами, які носять характер надзвичайних. Ще наприкінці XIX – на початку XX століття науковці вказали на два основні ризики запровадження вказаних режимів: на можливість їх необґрунтованого застосування адміністрацією та на її подальше небажання скасовувати дію таких заходів. Вбачається, що перша обставина потребує наявності в законодавстві чіткого переліку підстав введення будь-яких надзвичайних режимів. Крім того, обов'язковий парламентський контроль має допомагати обмежити потенційне свавілля адміністрації. Зауважимо, що в досліджуваній нами період законодавство містило виключно фрагментарні вказівки на обставини, які можуть стати причиною запровадження «надзвичайних режимів».

Можливе небажання уряду (адміністрації) скасовувати дію заходів надзвичайних режимів навіть за умови, що причини, які викликали їх введення, вже зникли, варто попередити шляхом обмеження надзвичайних заходів певним граничним строком. У разі, якщо дія небезпечних обставин продовжується, питання запровадження надзвичайного режиму варто переглянути повторно. Зауважимо, що в період другої половини XIX – початку XX століття законодавство не містило граничного строку запровадження надзвичайних режимів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Голуб В.О. Становлення та розвиток інституту адміністративно-правового режиму воєнного стану: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Київ, 2017. 220 с.
2. Марк Туллий Цицерон. О старости. О дружбе. Об обязанностях. М.: «Наука», 1993. С. 159–174. URL: <http://ancientrome.ru/publik/article.htm?a=1359307795>
3. Скрипелев Е.А. Основы римского права. М.: Ось-89, 2005. 457 с.
4. Локк Дж. Сочинения: в 3 т. Т. 3. М.: Мысль, 1988. 405 с.
5. Cockfield1 Arthur J., Mayles J. The Influence of Historical Tax Law Developments on Anglo-American Laws and Politics. Columbia Journal of Tax Law. 2013. Vol. 5. No. 1, P. 40–68. URL: <https://taxlawjournal.columbia.edu/article/the-influence-of-historical-tax-law-developments-on-anglo-american-laws-and-politics/>
6. Grundgesetz über die Reichsvertretung vom 26. Februar 1861 URL: <http://www.verfassungen.de/at/at-18/grundgesetz61.htm>
7. Rumpel H. Chancen und Grenzen des Parlamentarismus in der Konfliktzone zwischen cisleithanischem Reichszentralismus und böhmischer Landesautonomie. Hohes Haus! 150 Jahre moderner Parlamentarismus in Österreich, Böhmen, der Tschechoslowakei und der Republik Tschechien im mitteleuropäischen Kontext. Verlag der Österreichische Akademie der Wissenschaften, Wien, 2015, 267 p.
8. Kaiserlichen Verordnung vom 10. Oktober 1914. URL: <https://www.jku.at/kanonistik/content/e95782/e95785/e95786/e95794/e104403/e104409/e98501/KaiserlicheVOvom10.Oktober1914.pdf>
9. Gesetz mit welchem die Regierung ermächtigt wird, aus Anlaß der durch den Kriegszustand verursachten außerordentlichen Verhältnisse die notwendigen Verfügungen auf wirtschaftlichem Gebiete zu treffen vom 24. Juli 1917. URL: <http://www.verfassungen.de/at/at-18/kriegsermaechtigung17.htm>
10. Высочайше утвержденное Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия (14 августа 1881). URL: <http://www.illuminats.ru/component/content/article/28--xvii-xx/1381-regulations-on-measures-to-guard-public-order-and-public-safety-14-august-1881>
11. Магазинер Я.М. Чрезвычайно-указное право в России: (Ст. 87 Осн. зак.): Приложения: I. Практика чрезвычайного-указного права в России. II. Нормы иностранного права, аналогичные ст. 87-й. СПб.: тип. М.М. Стасюлевича, 1911. 172 с.
12. Гессен В.М. Исключительное положение. СПб.: Юр. кн. склад «Право», 1908. VIII. 410 с.
13. Дерюжинский В.Ф. Полицейское право. СПб., 1903. URL: http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Pravo/derujj/index.php
14. Алексеев А.С. Происхождение чрезвычайного указного права и его политическое значение. Юридический вестник. 1913. Кн. 1. М., 1913. С. 2–21.
15. Коркунов Н.М. Указ и закон. СПб., 1894. 408 с.
16. Журнал Высочайшего учрежденного особого совещания по пересмотру установленных для охраны государственного порядка исключительных законоположений. СПб., 1905. URL: <http://www.illuminats.ru/component/content/article/28--xvii-xx>