



**В. В. Аброськін,**  
кандидат юридичних наук,  
ректор Одеського державного університету  
внутрішніх справ,  
генерал поліції II рангу

УДК 94(477)"8/19":342.77

DOI 10.37749/2308-9636-2020-3(207)-1

## ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ РЕЖИМУ НАДЗВИЧАЙНОГО СТАНУ В ЗАКОНОДАВСТВІ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ

*У статті розглянута історія правового регулювання надзвичайного стану в Російській державі, починаючи з періоду царювання Івана Грозного до часів правління Миколи II. Показано, що загальною формою введення такого режиму було введення опричнини, рекрутської повинності, створення ополчення, введення додаткових податків та покладення на населення обов'язків з укріплення фортець, постачання продовольства та фуражу. У Російській імперії контроль за реалізацією положень надзвичайного стану покладалася на губернаторів, керівників поліції, жандармерії, а також командирів військових частин у часи проведення бойових дій.*

**Ключові слова:** правовий режим, надзвичайний стан, нормативно-правовий акт, опричнина, мобілізація, генерал-губернатори, тероризм.

**Актуальність теми** дослідження пов'язана з трьома причинами. По-перше, правовий режим надзвичайного стану є одним із важливих елементів захисту національної безпеки в умовах соціальних катаклізмів, революційних подій, техногенних аварій, катастроф. Встановлення такого режиму завжди пов'язане з комплексом соціальних та політичних факторів, які впливають на рішення органів державної влади стосовно введення такого режиму. На такій основі приймаються нормативно-правові акти, на підставі яких держава регулює критичну ситуацію, яка склалася на конкретний історичний момент, із метою досягнення стабільності та забезпечення функціонування діяльності органів влади, підприємств, організацій.

По-друге, в юридичній науці питання введення надзвичайного стану є однією з складних проблем, яка не отримала своєї детальної розробки. При цьому розгляд наукових праць, присвячених цій тематиці, дозволяє визначити декілька підходів, які використовувалися на практиці. До їх числа відносяться прийняття нормативно-правових актів із введення надзвичайного стану на всій території держави, в окремих регіонах, а у зв'язку з особливостями проблеми такий режим може вводиться з метою запобігання техногенним катастрофам, стихійним лихам, а також у випадках поширення різного роду епідемій.

По-третє, інтерес до правового регулювання надзвичайного стану є не випадковим із причини складних суспільно-

політичних подій, які відбуваються в нашій країні. До їх числа відноситься агресія з боку Російської Федерації, критичний стан економіки України, боротьба з розповсюдженням COVID-19. Виходячи з цього, доцільно звернутися до досвіду, накопиченого в різні історичні періоди, стосовно сценаріїв правового регулювання надзвичайного стану. Інтерес до періоду перебування українських земель у складі Російської імперії є не випадковим, з тої причини, що саме на цьому етапі були закладені основи правових засад введення режиму надзвичайного стану.

**Аналіз публікацій** показує, що літературу, присвячену правовому регулюванню режиму надзвичайного стану, доцільно розділити на дві групи. До першої з них відносяться теоретичні праці, присвячені даному питанню Д. Д. Грімма, В. М. Гессена, В. І. Лафітського, Н. Г. Янгола, А. М. Шлезінгера, С. Д. Хазанова та ін. До другої групи праць входять дослідження, пов'язані з конкретними історичними подіями, введенням надзвичайного стану, які підготували А. М. Васільєва, С. І. Кузниченко, А. Н. Пілипенко, К. Прокоп, Е. А. Прянишнікова, В. В. Князева, Б. Н. Топорніна, К. Б. Толкачова, В. Я. Настюк, І. Н. Глебова.

В цілому питання, пов'язані з комплексом правових заходів, присвячених введенню надзвичайного стану в Російській імперії, є своєрідною «білою плямою» юридичної науки, яка потребує своєї подальшої та більш детальної розробки.

**Метою роботи** є дослідження особливостей правового регулювання надзвичайного стану в Російській державі в період з XVI до початку XX ст.

**Викладення матеріалів дослідження** необхідно почати з того, що історія правового регулювання надзвичайного стану в дореволюційний період пройшла складну динаміку свого розвитку від часів царювання Івана Грозного до Жовтневих подій 1917 р.

Розгляд нормативно-правових актів, прийнятих у цій сфері, дозволяє про-

вести їх систематизацію та виділити три періоди: 1) зародження (часи правління Івана Грозного, Петра I); 2) становлення (період царювання Олександра I, Миколи I); 3) формування (часи правління Олександра II, Олександра III та Миколи II).

**I. Період зародження** характеризується тим, що перші нормативно-правові акти в цій сфері приймалися при Івані IV Грозному в середині XVI ст. шляхом введення опричнини, яка являла собою пряме правління московського самодержця. Підставою введення опричнини став Указ Івана Грозного від 3 лютого 1565 р., текст якого не дійшов до наших днів. При цьому окремі положення даного документа увійшли до різних джерел і на їх основі можна сформулювати завдання, цілі та особливості функціонування самодержавної влади в той історичний період. Як вказує І. А. Іванніков, основним завданням опричнини була правова регламентація особливого режиму, який дав змогу Івану IV посилити державний режим, провести в багатьох випадках необґрунтовані страти представників вищого стану [1, с. 58].

Правителю надавалися виняткові повноваження на суд і розправу в окремих територіях стосовно осіб, запідозрених у державній зраді. На інших територіях держави зберігалось звичайне управління, а також діяло місцеве самоврядування. В частинах країни, де вводилася опричнина, вся влада переходила в руки намісників, які мали право введення надзвичайного стану, опираючись на опричне військо.

Наступним кроком розвитку історії надзвичайного стану стало правління Петра I, який 20 лютого 1705 р. прийняв Указ стосовно рекрутської повинності, спочатку в південних частинах, а пізніше — по всій імперії. Згідно з даним нормативно-правовим актом до рекрутів набирали чоловіків віком від 15 до 20 років по числу 1 рекрут з 20 дворів, а московське та інше дворянство повинні були виставити одного пішого рекрута з 50 дворів та одного кінного зі 100 дворів.

На утримання цього війська були введені спеціальні податки: рекрутські — на утримання рекрутів; піщальні гроші — призначалися на покупку вогнепальної зброї, емчужні — на виготовлення пороху; драгунські — на утримання драгунських полків; корабельні — на побудову військових судів.

Однією з форм надзвичайного стану в той історичний період було введення осадного положення, прикладом якого є організація оборони південних земель російської держави від шведів. Так, режим осадного стану був введений Указом Петра I у Новгороді, Пскові, Великих Луках та в районі Печерського монастиря, документ передбачав створення помісного ополчення та проведення мобілізації населення на укріплення цих міст.

**II.** Період становлення законодавства стосовно введення надзвичайного стану розпочався у період царювання Олександра I. Правитель вводив надзвичайний стан на територіях бойових дій між французами та росіянами на підставі маніфестів та окремих імператорських указів. Прикладом такого нормативно-правового акта був Указ від 28 червня 1812 р. стосовно введення в Ризі воєнного стану, згідно з яким уся повнота влади передавалася військовому коменданту. На підставі такого рішення в місті була запроваджена комендантська година, проведена евакуація архівів, казни, цінностей, частини жителів, а населенню передмість дозволили переселитися в місто. Питання, пов'язані з введенням надзвичайного стану, увійшли до змісту прийнятого 25 червня 1812 р. Маніфесту «Про війну Росії з Францією». У змісті нормативно-правового акта вказується на необхідність проведення таких заходів як збір земського ополчення, підготовка фортецій до оборони та необхідність усіх прошарків населення підтримати армію будь-якими засобами.

У період правління Миколи I питання введення надзвичайного стану вирішувалося особисто імператором, а контроль за виконанням таких нормативно-правових актів доручався Третьому відділен-

ню Власної Його Імператорської Величності канцелярії, до обов'язку якої входило керування всіма ланками поліції. Важливу роль у цій сфері грали генерал-губернатори, які мали право видавати підзаконні нормативно-правові акти, які передбачали режим надзвичайного стану з метою протидії терору з боку різних організацій, які створювали численні терористичні групи. Розгляд правового регулювання надзвичайного стану в цей історичний період показує тенденцію зростання карально-поліцейських повноважень губернаторів, до числа яких відносилося: залучення військ для протидії тероризму, проведення ревізій усіх цивільних установ губерній, право закривати приватні товариства, клуби, будь-які організації.

**III.** Процес формування засад надзвичайного стану приходиться на період царювання Олександра II. На розвиток правового регулювання надзвичайного стану значно вплинуло запровадження в імперії поліцейської реформи 60—70-х рр. XIX ст. Як вказує І. М. Рязанцева, згідно з реформою у кожному повіті імперії утворювалися органи загальної поліції [2, с. 57]. Поліцейське управління очолював справник, який здійснював керівництво поліцією та призначався губернатором. У великих містах утворювалися губернські жандармські управління, а їх штат та посадові обов'язки були введені окремим Наказом міністерства внутрішніх справ у 1870 р. Така система давала змогу царській владі вводити режим надзвичайного стану на окремих територіях, а контроль за виконанням цих заходів проводився губернатором та органами поліції.

Законодавче закріплення нових повноважень поліції та жандармських управлінь відбувалося на підставі двох документів: «Тимчасових правил про влаштування поліції у містах і повітах губернії, що підлягають загальному установленню» та Указу Олександра II. Як зазначає О. Н. Ярмиш, норми таких тимчасових правил діяли фактично більше, ніж півстоліття, але запланована реформа не була повністю реалізованою

[3, с. 65]. Виходячи з цього, у більшості випадків режим надзвичайного стану вводився імператорськими указами, які передбачали обмеження прав населення в період проведення бойових дій. На додаток до цього, в рамках введення надзвичайного стану органи поліції мали право використовувати адміністративну висилку і заслання.

Правовою основою таких заходів були зміни чинного законодавства, згідно з якими генерал-губернаторам дозволялось оголошувати окремі місцевості на воєнному стані, після чого особи, які підозрювались у злочинах проти існуючого суспільного ладу, могли бути передані до військових судів, що виносили рішення відповідно до законів надзвичайного стану. До їх числа відносились норми «Польового карного положення» та «Правил про порядок накладення стягнень на бунтарів, затриманих зі зброєю в руках або заарештованих у звинуваченні у співучасті з бунтівниками», які передбачали скорочений розгляд справи без попереднього слідства [4, с. 88]. Під час російсько-турецької війни (1877—1878 рр.) військовий стан було оголошено у військових округах, що розташовувалися в південній частині імперії. Встановлювалась особлива відповідальність цивільних осіб за скоєння ними тяжких злочинів, серед яких: бунт, знищення військового або іншого державного майна, руйнування важливих для армії шляхів, телеграфу, залізниць тощо. У таких районах головнокомандувач наділявся практично необмеженими повноваженнями щодо притягнення цивільних осіб до військового судочинства [5, с. 46].

До числа нормативно-правових актів, які регламентували введення надзвичайного стану, відносився імператорський Указ «Про тимчасове підпорядкування справ, про державні злочини й деякі злочини проти посадових осіб, ведення військового суду, який встановлений для військового часу» від 9 серпня 1878 р. і Указ «Про призначення тимчасових генерал-губернаторів у Петербурзі, Харкові, Одесі й надання ним і генерал-губернаторам Москви, Києва, Варшави деяких особливих прав для охорони порядку й громадського спокою у ввіреному їм краї» від 5 квітня 1879 р. [4, с. 46]. Згідно з цими актами генерал-губернатор мав право передавати справи військовому суду не тільки у випадках, передбачених Указом від 9 серпня 1878 р., а й при скоєнні будь-яких злочинів, спрямованих проти держави, суспільного ладу та порядку, передбаченого режимом воєнного стану. В цілому такі широкі повноваження надавали представникам влади можливості для зловживань під час застосування військового судочинства. Наступним кроком у правовій регламентації надзвичайного стану стало прийняття 14 серпня 1881 р. «Положення про охорону державного порядку і громадського спокою», що стало першим документом, який повністю регламентував питання надзвичайного стану. Згідно з нормативно-правовим актом передбачалося два види надзвичайних заходів: посилена охорона, що вводилася на рік, та надзвичайну охорону, яка діяла шість місяців. В цілому заходи, регламентовані у Положенні, можна представити у графічному вигляді (рис. 1).

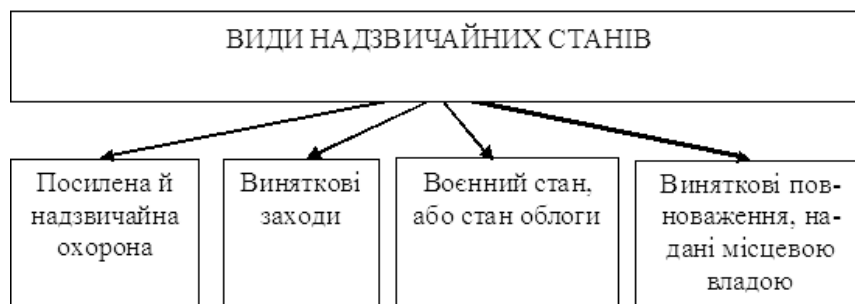


Рис. 1. Види надзвичайних станів у Російській імперії

Посилена охорона оголошувалася в місцевостях, коли порушення суспільного спокою набувало значного масштабу, за наявності злочинних посягань проти державного ладу або безпеки приватних осіб та їх майна. Надзвичайна охорона оголошувалася в тих місцевостях, у яких проходили масові заворушення, з метою поновлення порушеного порядку. Виняткові заходи вводилися Постановою Державної Ради імперії за поданням міністра внутрішніх справ та затверджувалися імператором. Военний стан поширювався на райони проведення воєнних дій, а також на місця, що мали особливе значення для державних чи військових інтересів. Місцевий генерал-губернатор підпорядковувався командувачеві армії, який мав право скасовувати будь-які розпорядження місцевої влади з питань охорони громадського порядку й суспільного спокою та видавати нові акти, обов'язкові для виконання. Военний стан також характеризувався широким застосуванням воєнного судочинства щодо цивільних осіб, які скоїли державні та інші тяжкі злочини. Стан облоги вводився у містах розташування фортець на період проведення воєнних дій. У разі загрози з боку ворога, комендант мав право введення стану облоги, а жителі повинні були виконувати розпорядження коменданта з метою організації ефективної оборони [6, с. 149]. У червні 1892 р. було видано закон «Про военний стан», який дозволяв вводити в разі потреби режим військового положення в місцевостях, які вважалися небезпечними в революційному відношенні. Згідно зі ст. 17 цивільні особи в місцевостях, в яких оголошено военний стан, у разі скоєння злочинів чи наявності підозри підлягали військовому суду і покаранню за законами військового часу.

На початку ХХ ст. правова регламентація введення надзвичайного стану зазнала значних змін. Так, у 1901 р. Миколою II було затверджене «Положення про управління фортецями», в якому встановлювалися обов'язки мешканців безперечно виконувати накази воєнного

керівництва. Цивільне населення могло залучатися до різних робіт, спрямованих на захист міст від ворогів, дотримання правопорядку, а в разі потреби мешканці повинні були надавати необхідні речі, медикаменти, матеріали з оплатою за встановленою вартістю.

Революційні події 1905—1906 рр. суттєво змінили характер застосування законів надзвичайного стану з причини виникнення необхідності придушення масових народних виступів, страйків та бунтів, які в той час набули значного поширення [7, с. 179]. Як вказує В. В. Лозбінев, у період з 1905 р. по 1907 р. царський уряд оголосив про стан посиленої чи надзвичайної охорони у 60 губерніях та у 25 губерніях, в яких вводився воєнний стан [8, с. 179]. При цьому згідно зі статистичними даними, на початку 1906 р. за порушення режиму надзвичайного стану кількість страчених учасників революційних подій досягла 14 тис. осіб.

У період прем'єрства П. А. Столипіна (1862—1911 рр.) уряду за допомогою введення режиму надзвичайного стану вдалося придушити революційні рухи, після чого було відмінено дію Положення «Про військово-судочинство» та зменшено кількість губерній, на території яких міг вводитися надзвичайний стан.

За результатами проведеного дослідження можна зробити наступні **висновки**:

1. Правове регулювання режиму надзвичайного стану пройшло складну динаміку історичного розвитку з часів царювання Івана Грозного до Жовтневих подій 1917 р.

2. З метою систематизації нормативно-правових актів, прийнятих у цей історичний період, було виділено три етапи: 1) зародження (часи правління Івана Грозного, Петра I); 2) становлення (період царювання Олександра I, Миколи I); 3) формування (часи правління Олександра II, Олександра III та Миколи II).

3. У Російській імперії режим надзвичайного стану вводився в період проведення бойових дій, масових виступів населення, страйків, терористичних актів шляхом надання виключних повнова-

жень генерал-губернаторам, війсьній та місцевій владі стосовно передачі підозрілих осіб до військових судів, залучення населення до оборонних робіт, збору ополчення, висилки неблагонадійних та підозрілих осіб до Сибіру та Далекого Сходу.

### Список використаної літератури

1. Иванников И. А. Опричнина: причины, содержания, последствия // Исторические науки и археология. 2017. Том 9. № 3/1. С. 56—61.
2. Рязанцева И. М. Поліція і боротьба з правопорушеннями у фінансовій сфері під час реформ 60—70-х років XIX ст. на українських землях у складі Російської імперії // Право і Безпека. 2010. № 3. С. 55—59.
3. Ярмиш О. Н. Каральний апарат самодержавства в Україні в кінці XIX — на початку XX ст.: монографія. Харків: Консум, 2001. 288 с.
4. Александров О. Г. Чрезвычайное законодательство в России во второй половине XIX — начале XX века: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Нижний Новгород, 2000. 161 с.
5. Шендзиковский И. А. О военном суде в военное время (полевом военном суде). СПб.: Тип. Деп. уделов, 1892. 127 с.
6. Янгол Н. Г. Свобода личности и деятельность органов внутренних дел в условиях чрезвычайных правовых режимов (теоретические и историко-правовые аспекты): дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.01. СПб., 1999. 541 с.
7. Окиншевич Л. Центральні установи України-гетьманщини XVII—XVIII вв.; Всеукраїнська академія наук. Київ: Друкарня Всеукраїнської академії наук, 1929. С. 254—425.
8. Лозбинец В. В. Институт чрезвычайного положения в Российской Федерации и механизм его реализации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.13. М., 2000. 262 с.

### References

1. Ivannikov I. A. Oprichnina: causes, contents, consequences // Historical sciences and archeology. 2017. Volume 9. № 3/1. P. 56—61.
2. Ryazantseva I. M. Police and law enforcement at the financial spheres of the reform hour of the 60—70s of the XIX century in Ukrainian lands at the warehouse of the Russian Empire // Law and Bezpeka. 2010. № 3. P. 55—59.
3. Yarmish O. N. Caralian apparatus of autocracy in Ukraine at the end of the 19th century — on the cob of the 20th century: monograph. Kharkiv: Consum, 2001. 288 p.
4. Alexandrov O. G. Extraordinary legislation in Russia in the second half of the nineteenth and early twentieth centuries: dis. ... cand. legal Sciences: 12.00.01. Nizhny Novgorod, 2000. 161 p.
5. Shendzikovsky I. A. On the military court in wartime (military field court). St. Petersburg: Type. Dep. inheritance, 1892. 127 p.
6. Yangol N. G. Personal freedom and the activities of law enforcement agencies in the conditions of emergency legal regimes (theoretical and historical-legal aspects): dis. ... doctors jurid. Sciences: 12.00.01. SPb., 1999. 541 p.
7. Okinshevich L. Central establish the Hetman-Ukraine of the XVII—XVIII centuries; All-Ukrainian Academy of Sciences. Kiev: Drukarnya of the All-Ukrainian Academy of Sciences, 1929. P. 254—425.
8. Lozbinev V. V. Institute of emergency in the Russian Federation and the mechanism of its implementation: dis. ... cand. legal Sciences: 12.00.13. M., 2000. 262 p.

#### **Аброськин В. В. Правовое регулирование режима чрезвычайного положения в законодательстве Российской империи.**

*В статье рассмотрена история правового регулирования чрезвычайного положения в Российской государственности, начиная с периода царствования Ивана Грозного до правления Николая II. Показано, что общей формой введения такого режима было введение опричнины, рекрутской повинности, создание ополчения, введение дополнительных налогов и возложение на население обязанностей по укреплению крепости, поставки продоволь-*

ствія и фуража. В Российской империи контроль за реализацией положений чрезвычайного положения полагался на губернаторов, руководителей полиции, жандармерии, а также командиров воинских частей во время проведения боевых действий.

**Ключевые слова:** правовой режим; чрезвычайное положение; нормативно-правовой акт; опричнина; мобилизация; генерал-губернаторы; терроризм.

**Abrorskin V. V. Legal regulation of the state of emergency in the legislation of the Russian Empire.**

*The article considers the history of legal regulation of the state of emergency in the Russian state, starting with the period of reign of Ivan the terrible to the reign of Nicholas II. It is shown that the General form of the input of such a regime was the introduction of the oprichnina, conscription, the creation of the militia, the imposition of additional taxes and imposition of duties of the population to strengthen the Fortezza, the supply of food and fodder. In the Russian Empire, control over the implementation of the emergency condition were assigned to governors, heads of police, and commanders of military units during hostilities.*

*With the aim of systematizing a normative-legal acts adopted during this historical period, was divided into three stages: 1) nucleation (the reign of Ivan the terrible, Peter I); 2) formation (the period of reign of Alexander I, Nicholas I); 3) formation (during the reign of Alexander II, Alexander III and Nicholas II). The outset is characterized in that the first normative-legal acts in this sphere was adopted during the reign of Ivan IV the terrible in the middle of the XVI century, by the introduction of the oprichnina, which was a direct rule of Moscow Czar. The next step in the development of the history of the state of emergency was the rule of Peter I, who in February 20, 1705, issued a Decree against conscription, first in southern and later throughout the Empire.*

*The period of the legislation regarding state of emergency began during the reign of Alexander I. The Governor has declared a state of emergency on the territories of hostilities between the French and the Russians on the basis of manifestos and a separate Imperial decrees. During the reign of Nicholas I the question of introducing a state of emergency was decided by the Emperor and control over the implementation of such legal acts darecasa the Third Department of His Imperial Majesty's Chancellery.*

*The period of formation of bases of a state of emergency to the period of the reign of Alexander II. The development of legal regulation of the state of emergency significantly affected by the introduction in the Empire police reforms 60—70-ies of the XIX century.*

*In the early twentieth century legal regulation of emergency has undergone significant changes. So in 1901, Nicholas II approved the «regulation on the control of fortresses», which established the responsibilities of tenants unquestionably carry out the orders of the military leadership.*

*In the Russian Empire, a state of emergency was introduced during the military actions, mass demonstrations, strikes, terrorist acts, by granting exclusive powers to the governors General, military and local authorities concerning the transfer of suspected persons to the military courts, attracting people to defence works, the collection of militias, expulsion of unreliable and suspicious persons to Siberia and the Far East.*

**Key words:** legal regime; state of emergency; legal act; oprichnina; mobilization; governors general; terrorism.