

Т.В.Вронська, О.Є.Лисенко, В.С.Шандра *

РЕЖИМИ ВОЄННОГО ТА НАДЗВИЧАЙНОГО СТАНУ НА УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ У ДРУГІЙ ПОЛОВИНІ ХІХ – НА ПОЧАТКУ ХХ ст.: РЕТРОСПЕКТИВНИЙ АНАЛІЗ РОСІЙСЬКОГО ІМПЕРСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Досліджуються історичні обставини запровадження воєнного й надзвичайного стану на українських землях у складі Російської імперії. Висвітлюються мотивація та механізми правового регулювання суспільних відносин в екстремальних умовах. З'ясовуються специфічні риси особливого законодавства, змістове наповнення і спрямування нормативно-правових актів у цьому сегменті законотворчості. Розкриваються військово-політичні, ідеологічні, соціально-економічні підстави запровадження воєнного стану в різних внутрішньо- та зовнішньополітичних контекстах. Характеризуються наслідки режимних заходів для населення.

Ключові слова: надзвичайні умови, воєнний стан, репресії, права людини, нормативно-правова база, регулювання.

Надзвичайне законодавство – це спеціальні нормативні акти, створювані державою за особливих обставин, коли її керівництво наділяє вищих представників адміністрації винятковими, дискретними повноваженнями, унаслідок чого ті можуть призупиняти, обмежувати чинність загальних законів із метою впливу на внутрішньо- або зовнішньополітичну ситуацію, для запобігання несприятливому (екстремальному) розвитку соціальних процесів, забезпечення громадського порядку. Сучасне трактування воєнного стану у загальних рисах мало чим відрізняється від його тлумачення в минулому. Це особливий правовий режим, що запроваджується в державі або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії, загрози нападу, які несуть небезпеку суверенітету й територіальній цілісності. Сутність воєнного стану полягає в тому, що з моменту його проголошення вся повнота влади в районі, де встановлено такий режим, переходить до військового командування, а права та свободи громадян різко обмежуються. Водночас суттєво зростає відповідальність за правопорушення.

Осмислений підхід до цього феномену вимагає звернення до законодавчої практики та механізмів утілення у життя надзвичайних режимів у широкій історичній ретроспективі. При спробі відтворити загальну картину запровадження особливих правових режимів упродовж ХІХ–ХХ ст. автори усвідомили необхідність пошуку першовитоків та інституційних засад цього

* Вронська Тамара Василівна – доктор історичних наук, старший науковий співробітник, доцент кафедри міжнародних відносин Воєнно-дипломатичної академії імені Є.Березняка (Київ), e-mail: vronska_tamara@ukr.net

Лисенко Олександр Євгенович – доктор історичних наук, професор, завідувач відділу історії України періоду Другої світової війни Інституту історії України НАНУ, e-mail: ukr2wv@ukr.net

Шандра Валентина Степанівна – доктор історичних наук, професор, старший науковий співробітник Інституту історії України НАНУ, відділ історії України ХІХ – початку ХХ ст., e-mail: valshandra@gmail.com

складного явища. З'ясувалося, що певні правові підвалини закладалися ще у XVI–XVIII ст. Це, зокрема, відображено у II Литовському статуті (1566 р.). У 29 артикулах розділу 2 «Про оборону...» викладалися передумови та обставини запровадження воєнного стану (мобілізація, звільнення від неї певних категорій, порядок зарахування до війська, призначення командного складу), а також перелічувалися злочини, за які передбачалося покарання за законами надзвичайного часу (зрада, самовільне залишення поля бою, неявка до війська тощо)¹. У конституції П.Орлика (1710 р.) було зафіксовано норми про непорушність цілісності держави та її кордонів, а в разі необхідності – їх збройного захисту. Передбачалося право гетьмана запроваджувати надзвичайні заходи². У Російській імперії системна робота у цьому напрямі розпочалася в XIX ст. – із метою реалізації превентивних заходів у формі запровадження воєнного та надзвичайного стану на суміжних із театром бойових дій місцевостях, а також на тих територіях, населення яких активно вдавалося до соціально-політичним виступів.

Першим до аналізу надзвичайного становища в Російській імперії, зокрема й документів, що регламентували воєнний стан, ще 1908 р. вдався російський правник і публіцист В.Гессен³. Його праця й донині залишається найбільш цитованим із-поміж інших дослідженням. Пізніше правовий режим воєнного стану в певних хронологічних межах з акцентом на юридичні й інституційні аспекти розглядали інші фахівці. Слід виокремити праці, в яких адміністративно-правові режими надзвичайного та воєнного стану з'ясовували правники, вивчаючи досвід Російської імперії. Історики також зверталися до соціальних наслідків воєнного стану, висвітлюючи особливості реалізації адміністративних реформ, запровадження інституту генерал-губернаторів тощо⁴.

Передумовою до запровадження воєнного стану в українських губерніях Російської імперії стала Східна (Кримська) війна. У 1853–1854 рр. на воєнному положенні оголошувалися території, прилеглі до театру бойових дій:

¹ Статут Вялікага княства Літоўскага 1566 г. – Мінск, 2003. – С.35–263; *Філінюк І.Г.* Військове судочинство доби Великого князівства Литовського // Актуальні проблеми держави і права. – Вип.49. – Одеса, 2009. – С.132–138.

² Див.: [Електронний ресурс]: <http://static.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1710.html>

³ *Гессен В.М.* Исключительное положение. – Санкт-Петербург, 1908. – 411 с.

⁴ *Зиборов О.В.* Институт воєнного положення по російському праву (Історико-правове дослідження): Дис. ... канд. юрид. наук. – Москва, 2002. – 222 с.; *Пчелинцев С.В.* Проблемы ограничения прав и свобод граждан в условиях особых правовых режимов. – Москва, 2006. – 480 с.; *Янгол Н.Г.* Чрезвычайное законодательство и исключительные правовые режимы: история и современность. – Санкт-Петербург, 2000. – 406 с.; *Александров О.Г.* Чрезвычайное законодательство в России во второй половине XIX – начале XX в.: Дис. ... канд. юрид. наук. – Нижний Новгород, 2000. – 161 с.; *Лоскутов С.М.* «Исключительные положения» в Российской империи в конце XIX – начале XX в. // История государства и права. – Вып.22. – Москва, 2013; *Холод Ю.А.* Надзвичайне законодавство Російської імперії в кінці XIX – на початку XX ст. // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – Вип.4 (1). – Х., 2010. – С.99–106; *Пайнс Р.* Россия при старом режиме / Пер. с англ. В.Козловского. – Москва, 1993. – 423 с.; *Колінко Я.А.* Надзвичайний стан як особливий державно-правовий режим: конституційно-правовий аспект: Дис. ... канд. юрид. наук. – Х., 2011. – 216 с.; *Басов А.В.* Адміністративно-правовий режим надзвичайного стану: Дис. ... канд. юрид. наук. – Х., 2006. – 151 с.; *Ярмиш О.Н.* Каральний апарат самодержавства в Україні в кінці XIX – на початку XX ст. – Х., 2001. – 288 с.; Історія держави і права України: У 2 т. / За ред. В.Я.Тация, А.Й.Рогожина. – Т.1. – К., 2000. – 648 с.; *Шандра В.С.* Генерал-губернаторства в Україні: XIX – початок XX ст. – К., 2005. – 427 с. та ін.

спершу Таврійська, Херсонська й Катеринославська губернії, Бессарабська область і Таганрозьке градоначальство, потім Царство Польське та Північно-Західний край, а вже у вересні того ж року – південно-західні й Харківська губернії⁵. Наступного року у цю категорію потрапила Чернігівщина з підпорядкуванням її командувачеві російськими військами на Кримському півострові⁶. Відразу після завершення війни військовий стан з усіх цих територій було знято⁷. Подібна ситуація повторилася й під час наступної російсько-турецької війни, коли 1877 р. було оголошено військовий стан у Бессарабській губернії, приморських повітах Херсонщини, Таврії⁸. З огляду на те, що тягар утримання дислокованих військ лягав на територіальні органи влади, 14 січня 1877 р. імператор схвалив положення «Про запровадження тимчасових правил на випадок оголошення деяких місцевостей на військовому стані», за яким запроваджувалася спрощена процедура скликання надзвичайних земських і міських зібрань, коли вони з'ясовували свої обов'язки щодо забезпечення військ⁹. Ще одним указом від 28 квітня 1877 р. головнокомандувачеві Кавказької армії було надано право за необхідності запроваджувати такий самий надзвичайний правовий режим у підпорядкованих йому місцевостях. Установлювався особливий порядок підсудності для цивільних осіб, які мешкали на теренах Одеського й Кавказького військових округів, оголошених на військовому стані, у разі вчинення злочинів, як-от «бунт» проти верховної влади, зрада державних інтересів, ушкодження військового майна та озброєння, засобів зв'язку. Головнокомандувачу Кавказької армії та командувачеві Одеського військового округу надавалося право на власний розсуд передавати до військових судів справи цивільних осіб для розгляду й покарання за законами військового часу за такі злочини, як навмисне вбивство, звалтування, розбій, пограбування, підпал чи «потоплення» чужого майна¹⁰. Саме умовами військового стану пояснювалася необхідність тимчасового відступу від звичайної практики судочинства. Також суттєво обмежувалася міжнародна торгівля. Окрім війн державу спонукали до оголошення місцевостей на військовому стані й боротьба з поширенням інфекційних захворювань¹¹.

Підставою для запровадження надзвичайного стану у другій половині XIX ст. й, відповідно, формування нормативно-правової бази стало наростання суспільно-політичних антагонізмів, дестабілізація громадського порядку, що набували форм непокори владі, заворушень, терактів проти державних службовців вищого рангу, військових чинів, високопосадовців жандармерії, поліції, а також дій, спрямованих на зміну існуючого державного ладу. Реагуючи на неспокійну ситуацію, товариш міністра юстиції Д.Зам'ятнін у перших числах

⁵ Полное собрание законов Российской империи (далі – ПСЗРИ). – Собр. 2-е. –Т.28. – Санкт-Петербург, 1854. – Отд.1: 1853. – №27707; Т.29. – Санкт-Петербург, 1855. – Отд.1: 1854. – №27932, 27946, 28576.

⁶ Там же. – Т.30. – Санкт-Петербург, 1856. – Отд.1: 1855. – №28988.

⁷ Там же. – Т.31. – Санкт-Петербург, 1857. – Отд.1: 1856. – №30314, 30532, 30822.

⁸ Там же. – Т.52. – Санкт-Петербург, 1879. – Отд.1: 1879. – №57156.

⁹ Там же. – Отд.1: 1877. – №56837.

¹⁰ Там же. – Т.52. – Санкт-Петербург, 1881. – Отд.1: 1877. – №57232.

¹¹ Там же. – Т.54. – Санкт-Петербург, 1881. – Отд.1: 1879 по 18 февраля 1880 г. – №59274.

серпня 1861 р. надіслав імператорові доповідь, в якій запропонував низку заходів, спрямованих на придушення «бунтів». Ці пропозиції було опрацьовано урядом і 5 серпня вийшло схвалене Олександром II положення «Про правила на випадок оголошення будь-яких місцевостей західних губерній на воєнному стані»¹². Узагальнивши повноваження, якими володіли головнокомандувачі армій зазначених територій, місцевому керівництву в особі «головних начальників західних губерній» (генерал-губернатори або тимчасові військові губернатори) надавалися особливі права. Генерал-губернаторам, більшість з яких мали вищий військовий чин, було дозволено дискретно оголошувати воєнний стан у підвладних губерніях (без попередньої санкції вищої влади, лише ставлячи її до відома). Такий обсяг повноважень, що стосувалися державної безпеки, слід уважати свідченням не тільки їх невідкладності за екстремальних умов, а й високого ступеня довіри імператора, компетенції, дисциплінованості, відповідальності, спроможності передбачити можливий розвиток подій, оцінити загрози й адекватно на них реагувати. До того ж у разі запровадження такого режиму набували чинності правила, виконання яких покладалося на посадовців цього рівня. Вони могли звільняти чиновників усіх відомств та віддавати під суд усіх без винятку посадовців земської й міської поліції. Окрім цього, знову декларувалося, що в місцевостях, оголошених на воєнному стані, не лише чиновники військових і поліцейських відомств, а й цивільне населення переходять під юрисдикцію військових судів. Особи, обвинувачені у зраді, бунті, непокорі військовому та цивільному начальству або агітації (підбурюванні) інших громадян, а також у насильстві, розбої, убивствах, грабунках і підпалах, підлягали військовому суду на підставі польових військово-кримінальних законів¹³. У місцевостях, оголошених на воєнному стані, «головний начальник краю» призначав «військового намісника», якому давалися повноваження проводити репресивні та заборонно-режимні заходи, зокрема такі, які дозволяли б тримати мешканців у цілковитій покірності, перешкоджали «підбурюванню», «виявленню неповаги до влади», а також видаляти у примусовому порядку іноземців, котрі не мали законного права на проживання й підозрілих, притягати до кримінальної відповідальності тих громадян, які сприяли переховуванню перелічених осіб.

На території, де запроваджувався особливий правовий режим – воєнний стан – заборонялося збиратися «без потреби» на вулицях та площах. На вимогу представників військової влади або поліцейських населення мало розійтися. У разі невиконання (після третього попередження) учасників зібрань дозволялося розганяти із застосуванням сили. Виняток робився лише для релігійних процесій, організатори яких мали повідомляти про свої плани заздалегідь. Будь-які інші зібрання (чи то вуличні, чи у приватних будинках), визнані «шкідливими», також заборонялися. Окрім іншого, запроваджувався

¹² Там же. – Т.36. – Санкт-Петербург, 1863. – Отд.2: 1861. – №37328.

¹³ Маються на увазі Польове кримінальне уложення та Статут польового судочинства – військово-кримінальний і кримінально-процесуальний закони Олександра I, які набували чинності лише в умовах воєнного стану. Їх положення ввійшли до ч.II Військово-кримінального статуту 1839 р. Це кодифіковане законодавство діяло (з незначними доповненнями) до появи Військово-судового статуту 1867 р.

порядок, що у загальних рисах нагадував комендантську годину. Крамницям, шинкам, кав'ярням та іншим подібним закладам належало припиняти свою роботу в установленій владою час. Місцева поліція та військові патрулі могли затримувати й перевіряти всіх підозрілих осіб і передавати їх військовій владі. У випадку спротиву санкціонувалося застосування зброї без відповідальності за наслідки¹⁴.

Уже 31 серпня 1861 р. цей указ Олександра II було доповнено наступним, в якому київському військовому, подільському й волинському генерал-губернаторові також надавалося право притягувати до відповідальності винних у заворушеннях в оголошених на воєнному стані місцевостях. У цьому документі знову підтверджувалося, що губернатори Західного краю можуть самочинно, на власний розсуд, оголошувати на підвідомчих територіях воєнний стан. Тих осіб, які спричинили своїми вчинками його запровадження, іншими словами – винних у безладах і заворушеннях – приписувалося судити за найвищою планкою суворості, за законами воєнного часу, а вирок стосовно них виконувати негайно¹⁵.

Незабаром було ухвалене ще одне рішення про масові каральні заходи стосовно «бунтівників». 4 вересня 1861 р. вийшла імператорська настанова про вказівки щодо «екзекуційного зайняття міст, містечок та сіл у західних губерніях»¹⁶. При цьому начальники військових команд мали виконувати вимоги місцевого керівництва, чи осіб, спеціально призначених адміністрацією. Утім із власної ініціативи жодних розпоряджень вони давати не могли, за винятком тих випадків, коли патрулі або караули, а також «особи та майно, які перебували під охороною», зазнаватимуть нападів. У такому разі санкціонувалося застосування зброї без наказу місцевого начальства. У додатку наводився витяг зі Зводу військових постанов 1859 р. із зазначенням, що «в охороні й відновленні внутрішнього порядку та спокою, припиненні непокори і буйства понад встановлених поліцейських управлінь губернське начальство діє за допомогою внутрішньої охорони» («стражи»). За явну непокору передбачалася віддача винних до військового суду та винесення вироків «за всією суворістю» законів із відшкодуванням витрат за збитки, завдані у зв'язку з виявами непокори. Окрім іншого, наголошувалося, що застосування вогнепальної зброї проти «заколотників» мало здійснюватися не інакше, як за наказом цивільної влади, але аж ніяк не за розпорядженням офіцера¹⁷.

Насамперед, привертають увагу пріоритети, що надавалися місцевій владі, якій підпорядковувалися командири військових частин, якщо вони й були вищими за званнями та рангами. Це ставило державну адміністрацію над військовою навіть у тих випадках, коли запроваджувався воєнний стан.

Будь-які загрози державній стабільності («спокою», «порядку») сприймалися владою за надзвичайні. Навіть ті протести, що не мали політичної компоненти, придушувалися за допомогою збройної сили. Якщо заворушення

¹⁴ ПСЗРИ. – Собр. 2-е. – Т.36. – Санкт-Петербург, 1863. – Отд.1: 1861. – №37328.

¹⁵ Там же. – Отд.2: 1861. – №37370.

¹⁶ Там же. – Отд.1: 1861. – №37388.

¹⁷ Там же. – Отд.1: 1861. – №37388. – Ст.458.

охоплювали значну територію, частина військового контингенту, що перебувала в безперервному русі, здійснювала «екзекуції» то в одному, то в іншому населеному пункті. Доволі часто підрозділ саджали на селянські підводи й спрямовували за маршрутом, указаним земським справником.

Упродовж наступних років верховна влада імперії декілька разів запроваджувала воєнний стан у місцевостях, де виникали національно-визвольні рухи проти російського панування, спричинені як соціально-економічними, так і політичними факторами. Реагуючи на польське Січневе повстання, 15 січня 1863 р. його було оголошено в тих повітах, що межували з Царством Польським¹⁸.

У ці ж роки тривала робота з укладання й удосконалення правової бази, яка регламентувала б порядок притягнення цивільних осіб до відповідальності за військово-кримінальним законодавством. За імператорськими указами, у місцевостях, оголошених на воєнному стані, будь-які судові справи цивільних осіб обов'язково переходили до компетенції військових судів¹⁹. Принагідно слід наголосити, що категорії злочинів, які розглядалися згаданими спеціальними судами, не мали чіткого закріплення у законі, а визначалися щоразу у випадку оголошення воєнного стану. Характерною рисою 1860–1870-х рр. було те, що реалізація та застосування надзвичайних заходів на основі прямих імператорських указів майже цілковито залежала від місцевої адміністрації – генерал-губернаторів, губернаторів, і не мало чіткої правової регламентації. Ще однією специфічною рисою військово-політичної та правозастосовної практики цього періоду слід уважати те, що монарх удавався до запобіжних заходів шляхом запровадження воєнного стану на територіях, суміжних із театром бойових дій, не очікуючи, допоки там спалахнуть заворушення чи відбудеться дезорганізація налагодженого життя. Саме так влада діяла у прикордонних із Царством Польським місцевостях, а також під час російсько-турецької війни. Превентивний підхід до розв'язання проблем державної безпеки давав змогу, по-перше, заздалегідь вибудувати субординаційну вертикаль і розмежувати компетенцію губернаторів, військових чинів та земських і міських самоврядних органів; по-друге, забезпечити (принаймні у загальних обрисах) нормативно-правове регулювання воєнного стану; по-третє, уникнути необхідності діяти «навмання» й імпровізувати за умов, коли були потрібні швидкі та злагоджені дії цивільних і військових чинів.

У 1870-х рр., коли активізувався народницький рух із його терористичною складовою, з'явився десяток нових законодавчих та нормативних актів поліцейського характеру, серед яких були правила про адміністративне висилання, про обшуки на фабриках і заводах, про передачу справ військовим судам, про заходи для збереження «громадського спокою» тощо. Наростання хвилі заворушень, прояви індивідуального терору проти вищих сановників держави з імператором включно (замахи на Олександра II) змусили уряд удатися до жорсткіших заходів режимного характеру та наділення очільників губерній

¹⁸ Там же. – Т.38. – Санкт-Петербург, 1866. – Отд.1: 1863. – №39169.

¹⁹ Там же. – Т.39. – Санкт-Петербург, 1867. – Отд.2: 1864. – №414476. – Ст.226.

повноваженнями, такими самими, як і під час оголошення воєнного стану. Найважливіший акт – указ Олександра II від 5 квітня 1879 р. «Про призначення тимчасових генерал-губернаторів у містах Санкт-Петербурзі, Харкові й Одесі та про надання як цим генерал-губернаторам, так і генерал-губернаторам у Москві, Києві й Варшаві деяких особливих прав для охорони порядку та громадського спокою в підпорядкованому їм краї». Новопризначеним генерал-губернаторам надавалося право висилати в адміністративному порядку всіх осіб, подальше перебування котрих у підпорядкованих їм місцевостях вони визнають «шкідливим»; затримувати всіх підозрілих, незважаючи на звання та станове походження; призупиняти або й забороняти видання журналів, газет, спрямованість яких буде визнано «шкідливою». Окрім цього, генерал-губернатори згаданих місцевостей могли вдаватися й до інших заходів задля «охорони спокою у ввіреному їм краї»²⁰.

Якщо говорити про харківського тимчасового генерал-губернатора, то йому, окрім однойменної, підпорядковувалися губернії, що входили до Харківського військового округу – Полтавська, Чернігівська, Курська, Орловська, Воронежська. У розпорядження високопосадовця передавалася поліція, зокрема й політична, цензурні установи. Генерал-губернатор розглядав слідчі справи осіб, звинувачених у революційній діяльності, поширенні чуток про перерозподіл землі. За його наказом Харківську, Полтавську, Чернігівську губернії та місто Воронеж із повітом було переведено на стан посиленої охорони. Окрім справ надзвичайного характеру він перебрав на себе нагляд і контроль за соціально-економічним становищем – сплатою податків та недоїмок, спорудженням залізниць і дамб, відкриттям навчальних закладів. Очільник краю відав також боротьбою з епідеміями, питаннями забезпечення населення продовольством. У 1882 р. Чернігівську й Полтавську губернії було виведено з підпорядкування харківському тимчасовому та передано у відання київського генерал-губернатора. До управління тимчасового генерал-губернатора чиновників призначали «по мере надобности» з орієнтацією на склад канцелярій посадовців постійних генерал-губернаторів. Про значення цієї інституції для наведення традиційного «державного порядку» свідчать прізвища тих, хто за наказом імператора обіймав цю посаду: граф М.Лорис-Меліков (1879–1880 рр.), генерал-ад'ютанти князі О.Дондуков-Корсаков (1880–1881 рр.), Д.Святополк-Мирський (1881–1882 рр.)²¹. Двом останнім підпорядковувалися й війська Харківського військового округу²².

12 лютого 1880 р., за тиждень після організованого членами «Народної волі» терористичного акту – потужного вибуху у Зимовому палаці, спрямованого проти імператора, спеціальним указом, аби «покласти край зухвалим безперервним замахам зловмисників, які намагаються похитнути в Росії державний і громадський порядок», було створено новий центральний надзвичайний

²⁰ ПСЗРИ. – Собр. 2-е. – Т.54. – Отд.1: 1879 по 18 февраля 1880 г. – №59476.

²¹ Собрание узаконений и распоряжений правительства. – Санкт-Петербург, 1880. – Первое полугодие. – №337; Исторические данные об образовании губерний, областей, градоначальств и других частей внутреннего управления империи с указанием высших чинов того управления в хронологическом порядке по 1 ноября 1902 г. – Санкт-Петербург, 1902. – С.25.

²² Шелков К.П. Историческая хронология Харьковской губернии. – Х., 1882. – С.301, 304.

орган – Верховну розпорядчу комісію, на яку покладалося завдання об'єднати діяльність усіх державних інституцій для забезпечення «державного порядку» та «громадського спокою». Очолив її тимчасовий харківський генерал-губернатор – граф М.Лорис-Меліков²³, якому було тимчасово підпорядковано III відділення, корпус жандармів. Влада цього «віце-імператора» у сфері безпеки простягалася, як висловився знаний правник О.Кістяківський, на всю Росію. Громадська думка була позитивно налаштована до цього високопосадовця, адже було б куди гірше, якби ця посада дісталася «військовим скалозубам». Тим більше, що членами комісії М.Лорис-Меліков призначав поміркованих, а не «жандармствующих» діячів²⁴.

Посилаючись на загострення соціально-політичної ситуації в державі, зокрема замах на чиновників, «злочинну спробу царевбивства», імператор задекларував наміри вдатися до «виняткових тимчасових заходів» як для покарання винних, так і для надання особам, наділеним владою, особливих прав для збереження «громадського порядку». 14 серпня 1881 р. набуло чинності урядове положення, в якому було об'єднано попередні укази та запроваджено нові²⁵. У п'яти розділах цього розлогого документа виписувалися загальні правила й підстави нововведень, а також повноваження представників вищої влади у справі «охорони державного ладу» та забезпечення «громадського спокою» в окремих місцевостях імперії. За статтями цього положення запроваджувалися два види небезпек, які потребували посиленої й надзвичайної охорони. Перша оголошувалася в разі порушення «громадського спокою» та прояву «злочинних прагнень», спрямованих проти «існуючого ладу», передбачаючи річний термін, а друга, надзвичайна, коли ситуація вимагала вжиття більш рішучих заходів, могла тривати півроку. В обох випадках право на оголошення такого стану мав генерал-губернатор, узгоджуючи цей свій крок із міністром внутрішніх справ, а коли йшлося про надзвичайний стан – із верховною владою. Генерал-губернатори на час надзвичайного стану наділялися правом видавати постанови для запобігання порушенням, могли вдаватися до адміністративних заходів (арешт на 3 міс., штраф на 500 руб.), закривати промислові й торговельні заклади, забороняти «підозрілим особам» проживати на ввірених їм територіях, передавати цивільні справи військовим судам. Як і раніше, узаконювався нагляд за діяльністю виборних органів влади з правом звільняти відповідних посадовців. Поліція могла вдаватися до обшуків і затримання «підозрілих». За надзвичайної охорони генерал-губернатори, окрім зазначеного, могли створювати військово-поліцейські команди, накладати секвестри на нерухому власність, закривати навчальні заклади, звільняти будь-яких посадовців тощо.

Уже наступного місяця, а саме 4 вересня 1881 р., положення набуло чинності, уряд називав регіони імперії, де запроваджувався стан посиленої охорони. Констатувалося, що попередніх законодавчих актів виявилось недостатньо для запобігання виступам та вказувалися межі повноважень генерал-губернаторів.

²³ ПСЗРИ. – Собр. 2-е. – Т.54. – Отд.1: 1879 – по 18 февраля 1880. – №60492.

²⁴ Кістяківський О.Ф. Щоденник (1874–1885): У 2 т. – Т.2. – К., 1995. – С.75, 78, 92, 171.

²⁵ ПСЗРИ. – Собр. 3-е. – Т.1. – Санкт-Петербург, 1885. – Отд.1: 1881. – №350.

З українських теренів називалися Харківська, Полтавська, Чернігівська, Київська, Волинська, Подільська, Херсонська губернії, Сімферопольський, Євпаторійський, Ялтинський, Феодосійський, Перекопський повіти, а також міста Бердянськ Таврійської, Маріуполь Катеринославської губерній, Одеське, Таганрозьке, Керч-Єнікальське градоначальства²⁶. Особливий правовий режим передбачав і спрощене судочинство стосовно осіб, підозрюваних у вчиненні «державних злочинів», причетних до подібних дій або «протизаконних співтовариств».

Ухвалений як тимчасовий, документ від 14 серпня 1881 р. проіснував до революції 1917 р., чи не щороку поновлюючи чинність для тих або інших адміністративно-територіальних одиниць²⁷. Маємо справу з феноменом, який широко використовувався пізніше радянською владою – у 1920–1940-х рр., коли масові репресії торкнулися багатьох громадян лише за ознакою «зв'язків зі злочинним середовищем» і «соціальної небезпеки».

Генерал-губернатори Санкт-Петербурга, Харкова, Одеси, Москви, Києва, Варшави скористалися наданими повноваженнями для нейтралізації найактивніших учасників протестних рухів: на середину 1880 р. до Сибіру було вислано 130, у північні райони європейської частини Росії – 287, на батьківщину – 132, за кордон – 16, під нагляд поліції – 10 осіб²⁸. За словами О.Кістяківського, на шибеницю тоді відправляли за належність до радикальної партії, навіть більше того – за просте зберігання її прокламацій²⁹. Таким чином, якщо інститут тимчасових генерал-губернаторів у 1879 р. означав помітну децентралізацію влади в імперії, то вже з утворенням Верховної розпорядчої комісії по суті відбулася централізація влади в руках некоронованої особи.

Удосконалення законодавства про запровадження режиму воєнного стану тривало. 18 червня 1892 р. було видано «Правила про місцевості, оголошені на воєнному стані»³⁰. Передусім, як і в попередніх документах, виписувався порядок запровадження та скасування воєнного стану в певних губерніях, повітах, округах, прилеглих до театру бойових дій, коли їх визнавали такими, що мали «особливо важливе значення для інтересів держави». Фіксувалося положення про те, що надзвичайний правовий режим може оголошуватися або одночасно з початком мобілізації, або вже після неї. У першому випадку воєнний стан міг оголошуватися не інакше, як за «найвищим повелінням», у другому – такі повноваження надавалися головнокомандувачеві чи командувачеві армії в межах підпорядкованих їм районів. Згадані вище правові режими, як і воєнний стан, запроваджувалися спеціальними указами імператора³¹.

Положення документа 1892 р. активно запозичував, зокрема, радянський режим. Це стосується норм щодо суттєвого розширення повноважень військової

²⁶ ПСЗРИ. – Собр. 3-е. – Т.1. – Санкт-Петербург, 1885. – Отд.1: 1881. – №382.

²⁷ Перелік цих територій див.: *Константинова В.* Урбанізація: південноукраїнський вимір (1861–1904 рр.). – Запоріжжя, 2010. – С.314–315.

²⁸ *Александров О.Г.* Чрезвычайное законодательство в России во второй половине XIX – начале XX в. – С.57.

²⁹ *Кістяківський О.Ф.* Щоденник (1874–1885). – Т.2. – С.163.

³⁰ ПСЗРИ. – Собр. 3-е. – Т.12: 1892. – Санкт-Петербург, 1895. – №8757.

³¹ Там же. – Т.26. – Санкт-Петербург, 1909. – Отд.1: 1906. – №27805.

влади, запровадження заборонно-дискримінаційних заходів для цивільного населення (встановлення особливого порядку в'їзду та виїзду, примусове видалення певних категорій мешканців із «режимних місцевостей»), реквізицій і використання майна громадян для потреб армії, заборона будь-яких зібрань, призупинення виходу періодичної преси, обмеження функціонування навчальних і торгівельних закладів, спрощення судочинства (з передачею під юрисдикцію військових судів) та, відповідно, підвищений рівень відповідальності за скоєння злочинів, визнаних особливо небезпечними в умовах воєнного стану («бунт проти верховної влади», «державна зрада», умисне нищення або пошкодження запасів продовольства, фуражу, водогонів, мостів, доріг, переправ, засобів зв'язку, напад на військовиків тощо).

Ще більш суворими були правила для місцевостей, де розташовувалися стратегічно важливі оборонні комплекси – фортеці. Комендант мав безоглядне право залучати місцевих мешканців до будівельних робіт, міг конфісковувати кошти та майно для потреб армії, а також удаватися до інших, зумовлених нагальними потребами, режимно-дискримінаційних заходів. Окрім зазначеного, у правилах містилися й положення, які не ввійшли до пізніших нормативних актів, але запроваджувалися додатковими відомчими директивами. Так, у п.11 зазначалося, що кожен військовий начальник «під свою відповідальність» міг віддати розпорядження про руйнування «будівель і знищення всього того, що з військово-стратегічних міркувань могло ускладнювати пересування» військ або «сприяти противникові»³². Такої чи подібної норми не було ані у відповідних документах 1920-х рр., ані пізніших часів. Утім дослідникам історії Другої світової війни добре відома практика руйнування промислових об'єктів, знищення колгоспного майна, здійснювана під час відступу Червоної армії влітку – восени 1941 р.

Маючи орієнтовані на придушення заворушень 1905–1907 рр. закони про надзвичайний стан, верховна влада не раз його запроваджувала, як і посади тимчасових генерал-губернаторів, поширюючи їх владні повноваження на території, де хвиля протестів набувала загрозливих розмірів. Одним із перших, 1905 р. було запроваджено посаду тимчасового генерал-губернатора містечка Кременчука, основне завдання якого полягало у придушенні виступів у Кременчуці й повіті, які оголошувалися на воєнному стані з призначенням тимчасовим генерал-губернатором начальника військ кременчуцького гарнізону генерал-майора П.Калітіна. До складу управління входили чиновник з особливих доручень (губернський секретар), двоє поліцейських, стільки ж писарів, котрі відряджалися з місцевих установ і військових частин. Кременчук було поділено на райони, в яких розквартирувалися війська. Генерал-губернатор припинив навчання у школах. Воєнний стан у Кременчуці протримався до 27 січня 1907 р.³³

Повстання на броненосці «Потьомкін» стало причиною заснування декількох посад тимчасових генерал-губернаторів – спершу одеського 15 червня

³² Там же. – Т.12: 1892. – Санкт-Петербург, 1895. – №8757. – Ст.11, 17.

³³ Держархів Полтавської області. – Ф.763. – Оп.1. – Спр.1–3; Центральний державний історичний архів України, м. Київ (далі – ЦДАК України). – Ф.906. – Оп.1. – Спр.1.

1905 р., відразу після прибуття в порт цього корабля. Повноваження посадовця поширювалися на Одесу й повіт, котрі оголошувалися на воєнному стані³⁴. Основне його завдання полягало у забезпеченні «громадського спокою» та «державного порядку», запобіганні виступам на підтримку матросів. У своїх діях генерал-губернатор підпорядковувався командуючому Одеського військового округу генералові О.Каульбарсу.

Заснування посади тимчасового миколаївського військового генерал-губернатора супроводжувалося оголошенням воєнного стану у Херсонському повіті, Миколаєві та Дніпровському повіті Таврійської губернії. Спершу надзвичайні повноваження було надано головному командирові Чорноморського флоту й портів, а з 2 січня 1906 р. тимчасовим військовим генерал-губернатором став начальник дислокованих у Миколаєві військ генерал-майор Г.Ступін. Після запровадження воєнного стану у Херсоні його посада отримала назву тимчасового миколаївського, херсонського і дніпровського генерал-губернатора, а з виведенням із його підпорядкування Дніпровського повіту – миколаївського військового генерал-губернатора. На тимчасовий характер цієї посади, окрім назви, указувала також відсутність постійної канцелярії, адже діловодство велося в канцелярії миколаївського градоначальника.

У жовтні 1905 р. воєнний стан було запроваджено у Харкові та повіті. Тимчасовим харківським генерал-губернатором став начальник 68-ї піхотної дивізії генерал-лейтенант В.Сенницький, котрий одночасно виконував обов'язки командира харківського гарнізону. За його розпорядженням до міста було передислоковано 165-й Луцький піхотний полк, 3300 солдатів та офіцерів якого розквартирувалися в місцевостях, охоплених революційними виступами. На час воєнного стану генерал-губернатор закрити вищі й середні навчальні заклади. 8 лютого 1906 р., після придушення «безладів», розпорядженням командувача Київського військового округу посаду було скасовано³⁵.

У 1906 р. розпочало свою діяльність управління тимчасового південно-гірничо-заводського генерал-губернатора, створене указом від 27 липня. Його владні повноваження поширювалися на Бахмутський, Маріупольський і Словоносербський повіти Катеринославської губернії, а також на Таганрог і Таганрозький округ, Область Війська Донського. Місцем перебування стало селище Юзівка. Генерал-губернатор отримував права, що прирівнювалися до прерогатив командуючого військовим округом. Йому підпорядковувалися начальник таганрозького гарнізону, командири військових формувань у Бахмутському, Словоносербському повітах та ін. При посадовцеві діяв штаб із придушення виступів. Генерал-губернаторові підлягали всі місцеві жандармські й поліцейські чини³⁶.

Серед створених тоді надзвичайних установ слід згадати й управління тимчасового дніпровського генерал-губернатора (1907–1908 рр.), засноване після виведення Дніпровського повіту Таврійської губернії з підпорядкування миколаївському тимчасовому генерал-губернаторові. Його діяльність припинилася

³⁴ ПСЗРИ. – Собр. 3-е. – Т.25. – Санкт-Петербург, 1908. – Отд.1: 1908. – №26429.

³⁵ Там же. – №26780.

³⁶ Там же. – Т.26. – Санкт-Петербург, 1909. – Отд.1: 1906. – №28174.

9 жовтня 1908 р. після скасування в повіті воєнного стану. Натомість оголошувався стан посиленої охорони³⁷. Коли революція 1905–1907 рр. пішла на спад, верховна влада почала відмовлятися від воєнного та запроваджувати стан посиленої охорони. 27 січня 1907 р. це сталося, зокрема, на Київщині, у містах Феодосія Таврійської та Суми Харківської губерній, Керч-Єнікальському градоначальстві³⁸. Ситуація, коли верховна влада вдавалася до таких переходів, дає привід кваліфікувати режим, запроваджений у мирний час, а не в період збройного конфлікту, як «фіктивний воєнний стан»³⁹.

Початок Першої світової війни спричинив зміни у законодавстві, яким регулювалося життя армії та суспільства. Це торкнулося практично всіх галузей російського права. Воєнний стан було оголошено не лише на театрі бойових дій, а й на прилеглих територіях, зокрема українських. 20 липня 1914 р. Микола II підписав указ, в якому йшлося:

«Іменним височайшим указом нашим, виданим у 17-й день цього липня Сенату, визнали ми необхідним привести армію та флот у воєнний стан. Відповідно до цього і з метою повного приведення цього заходу у виконання, наказуємо оголосити на воєнному стані наступні місцевості імперії з підпорядкуванням усього цивільного управління головним начальникам відповідних військових округів: [...] Холмську, Волинську, Подільську, Бессарабську, Київську [...], Херсонську, Таврійську губернії; Золотоніський, Переяславський і Кременчуцький повіти Полтавської губернії; Остерський повіт Чернігівської губернії й Катеринославський повіт Катеринославської губернії»⁴⁰.

На цих територіях набули чинності «Правила про місцевості, оголошені на воєнному стані» від 18 червня 1892 р., де, серед іншого, прописувався й порядок переходу влади до головнокомандувача та командувачів армій. Користуючись наданими повноваженнями, зокрема розширенням адміністративних і поліцейських прав, уже 23 липня 1914 р. головнокомандувач військ Південно-Західного фронту М.Іванов, який одночасно обіймав посаду командувача Київського військового округу⁴¹, посилавчись на указ імператора, власним наказом оголосив до відома й неухильного виконання положення про управління у воєнний час на підлеглих йому територіях. Йшлося про підпорядкування військовій владі державних установ, органів місцевого самоврядування, посадових осіб і всього населення. Головнокомандувач наділявся правом звільняти з посад на будь-якій службі. Він же контролював

³⁷ Там же. – Т.25. – Отд.1: 1908. – №31048.

³⁸ Там же. – Т.27. – Санкт-Петербург, 1910. – №28827.

³⁹ Пчелинцев С.В. Правовое регулирование военного положения в Российской Федерации: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – Москва, 1998. – С.16.

⁴⁰ ЦДІАК України. – Ф.442. – Оп.864. – Спр.279. – Арк.14–15. Також див.: [Електронний ресурс]: http://cdiak.archives.gov.ua/v_1914_viyuna.php

⁴¹ Станом на липень 1914 р. до Київського військового округу належали Київська, Волинська, Подільська губернії, Хотинський повіт Бессарабської, Золотоніський, Пирятинський, Прилуцький повіти Полтавської, Чернігівський, Борзнянський, Глухівський, Городнянський, Кролевецький, Козелецький, Конотопський, Ніжинський, Сосницький та Остерський повіти Чернігівської губернії.

цінову політику, схвалюючи граничні ціни на продукти для військових і населення. Судова влада здійснювалася за законами воєнного часу, причому найперше карали учасників «бунтів» проти верховної влади, осіб, котрі знищували або завдавали шкоди шляхам, що мали стратегічне значення, а також зрадників⁴². Із метою прискорення судової процедури запроваджувалися військово-польові суди для покарання тих військовослужбовців, «учинення якими злочинного діяння» було «настільки очевидним», що не потребувало розслідування. Військово-польовий суд засновувався за наказом військових начальників і складався з голови та чотирьох офіцерів, які прослужили в армії не менше чотирьох років. Розгляд справ розпочинався негайно і тривав упродовж двох діб. Того ж 20 липня 1914 р. спеціальним указом «Про затвердження тимчасового положення про військову цензуру» запроваджувалася кримінальна відповідальність стосовно порушників цензурних приписів, зокрема тих, хто розголошував інформацію про обороноздатність держави. Такі вчинки кваліфікувалися як «зрада», «шпигунство». Документ містив перелік даних, що не підлягали оприлюдненню.

24 липня 1914 р. з'явився ще один указ – «Про вжиття виняткових заходів до посиленої охорони порядку і громадської безпеки в усіх місцевостях імперії». Навіть якщо регіони не перебували на воєнному стані, там оголошувалася стан надзвичайної охорони. Наступним кроком у сфері режимної політики став указ від 28 липня, яким обмежувалися в пересуванні у прифронтових смугах не тільки власні, а й іноземні громадяни⁴³.

Воєнний стан накладав відбиток на всі сфери життя суспільства, але в першу чергу на ті, що безпосередньо стосувалися оборонної спроможності держави. Запроваджувалися заходи, покликані забезпечити ритмічну роботу об'єктів, що отримали замовлення на виготовлення продукції військового призначення. Для прикладу, 24 травня 1915 р. з'явилося положення, згідно з яким кримінальному переслідуванню підлягали керівники промислових підприємств, винні у зриві замовлень для фронту. У положенні «Про деякі заходи щодо впорядкування постачання сировини бавовняним і суконним фабрикам» від 7 липня 1915 р. передбачалося ув'язнення до 1 року 4 міс. (максимально) за приховування текстильної сировини.

Перебіг подій на фронті, перехід війни у затяжну позиційну фазу, загальна втома від невизначеності спричинили поширення революційних настроїв в армії, падіння дисципліни й боєздатності. Це змусило керівництво держави запровадити суворі покарання за підбурювання військовослужбовців до порушення присяги та ухилення від виконання обов'язків: позбавлення прав стану, заслання на каторгу строком від 4 до 20 років або безстроково, позбавлення всіх прав стану, смертна кара⁴⁴.

На теренах України репресії набували ще й національного забарвлення. Оголосивши в губерніях Південно-Західного краю воєнний стан, уряд заклав

⁴² ЦДІАК. – Ф.295. – Оп.1. – Спр.2. – Арк.195. Також див.: [Електронний ресурс]: http://cdiak.archives.gov.ua/v_1914_viyua.php

⁴³ Див.: Історія держави і права України. – Т.1. – С.20–24.

⁴⁴ Див.: Там само.

майже всі українські видавництва та заборонив діяльність організацій і товариств («Просвіта» й ін.). До числа покараних потрапили активні учасники українського національного руху, зокрема М. Грушевський.

Як же до запровадження надзвичайного стану ставилося російське суспільство? У 1880-х рр., коли чи не щодня відбувалося заслання у віддалені губернії або до Сибіру – негативно⁴⁵. Коли виступи селянства під час революції 1905–1907 рр. загрожували поміщицькому землеволодінню, то дворянські землевласники – позитивно. На II з'їзді об'єднаного дворянства лунали вимоги обов'язкового запровадження в 1906 р. стану надзвичайної охорони в кожному з повітів Харківської, Чернігівської, Полтавської губерній⁴⁶.

Із нагромадженням соціальних і політичних суперечностей у Російській імперії протестний рух у вигляді непокори властям наростав, набуваючи форм масових виступів, політичного терору. Активізувалися організації екстремістського спрямування, а це, своєю чергою, спричиняло дестабілізацію. Саме цим було викликано потребу в удосконаленні надзвичайного законодавства, що складалося з кількох етапів. Перший тривав від 1861 р. до ухвалення «Основних державних законів» у редакції 1906 р. і був позначений каральними заходами, спрямованими на охорону «громадського порядку» й «державного ладу». У цей час відбувалася своєрідна кодифікація, проявлялися нові підходи до формування надзвичайних заходів та їх чіткішої правової регламентації, перехід до конкретизації основних положень у сфері формування надзвичайних узаконень. Другий етап розпочався 23 квітня 1906 р. із набуттям чинності «Основними державними законами», і тривав до початку Першої світової війни. Нарешті третій етап пов'язаний з екстремальними воєнними умовами, що напряму диктували необхідність запровадження відповідних обмежень.

Отже до початку 1880-х рр. шляхом запровадження воєнного стану уряд Російської імперії намагався стабілізувати ситуацію в місцевостях, де проявлялися національно-визвольні настрої та соціальні конфлікти. Упродовж 1880–1890-х рр. видавалися укази (мали силу закону), якими регулювалося запровадження надзвичайного, особливого стану охорони на випадок виникнення екстраординарних ситуацій.

Право ухвалювати рішення про оголошення воєнного стану чи запровадження інших надзвичайних заходів імператор міг делегувати високопосадовцям – генерал-губернаторам і головнокомандувачам армій. Провідна ж роль у підтриманні воєнного стану належала військовому командуванню.

Привертає увагу та обставина, що на випадок війни у суміжних із Російською імперією державах влада оперативного оголошувала надзвичайний режим у формі воєнного стану у прилеглих до кордону районах, не чекаючи на виникнення будь-яких небезпечних ситуацій. Однак до самого падіння монархії так і не було вироблено механізму скасування воєнного стану, що давало змогу пролонгувати цей режим у часі без чітких, обумовлених законом, обмежень.

⁴⁵ Кістяківський О.Ф. Щоденник (1874–1885). – Т.2. – С.137.

⁴⁶ Объединённое дворянство: Съезды уполномоченных губернских дворянских обществ: 1906–1908: В 3 т. – Т.1: 1906–1908. – Москва, 2001. – С.280.

Загалом військовий стан слід уважати більш жорстким, посиленням форматом виняткового стану, який могли проголосити у «проблемних» місцевостях. Зберігаючи для цивільної адміністрації всі повноваження стану надзвичайної охорони, військові чини отримували необмежені прерогативи, включно з правом застосовувати будь-які надзвичайні заходи, навіть не передбачені законом. Головною особливістю законотворчої ініціативи і практики оголошення військового стану стало виразне прагнення оперативно вдаватися до заходів запобіжного характеру, не чекаючи на небезпечний розвиток подій. Подібний підхід забезпечував планомірний розподіл надзвичайних повноважень на всіх рівнях влади, запроваджуючи чітку виконавську вертикаль, а також контроль за реалізацією ухвалених рішень. Окрім цього, системний підхід проявлявся в намаганні деталізувати й конкретизувати всі аспекти підстав оголошення особливого режиму, його правового регулювання та підтримування.

За таких умов превентивні заходи уряду слід визнати доволі ефективними, результативними, адже вони забезпечували співпрацю цивільних і військових структур. Однак і надзвичайний, і військовий стани, якими верховна влада порівняно часто зловживала в мирний час замість запровадження більш ефективних засобів співпраці з суспільством, обмежували ті незначні права та свободи, здобуті громадянами під час революційних виступів.

Пошук оптимальної моделі надзвичайного (військового) стану еволюціонував від спроб децентралізації до чіткого субординаційного компонування всіх гілок влади та адекватного визначення компетенції кожної з ланок. Цей досвід (у багатьох рисах і проявах складний для однозначних оцінок) широко запозичувався радянською владою в 1920–1940-х рр. Чимало аспектів правової практики особливого режиму залишаються актуальними нині.

In the article the historical circumstances of input of superexcellence are investigated on Ukrainian earth in composition the Russian empire. Motivation and mechanisms of the legal adjusting of public relations are illuminated in extreme terms. The specific lines of the special legislation, rich in content filling and aspiration of normatively-legal acts, turn out in this segment of lawmaking. The military-political, ideological, socio-economic grounds of input of martial law open up in different internal and foreign policy contexts. Traced evolution of institute of emergency measures, in particular to the mode of martial law. The consequences of input of regime measures are characterized for the population of Ukrainian earth.

Keywords: extraordinary conditions, military state, repressions, human rights, regulatory base, regulation.

