

УДК 347.998.85(091)(477)

Б. Р. Стецюк**КОМІСІЯ (КАНЦЕЛЯРІЯ) З ПРИЙНЯТТЯ ПРОХАНЬ ТА ЇЇ РОЛЬ
У ЗДІЙСНЕННІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР
ЗА РОСІЙСЬКИМ ІМПЕРСЬКИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ
(ПОЧАТОК ХІХ – ПОЧАТОК ХХ СТ.)**

Досліджено роль та місце Комісія (Канцелярія) з прийняття прохань як одного з державних органів Російської імперії у здійсненні адміністративних процедур, розкрито її компетенцію та порядок розгляду скарг і справ.

Російській правовій системі цього часу не були відомі спеціальні процесуальні форми адміністративного судочинства. Російський правник ХІХ ст. А. Невський вважав вітчизняне законодавство про адміністративну юстицію найвідсталішим у ряді європейських законодавств [1, с. 594]. Проте, на наш погляд, не можна повністю заперечувати значення тих інститутів, що існували в ХІХ ст. – на початку ХХ ст. і призначалися для розгляду і вирішення спірних адміністративно-судових справ.

Вирішення публічно-правових спорів у вказаний період здійснювалося у формі оскарження до начальства неправомірних дій і актів адміністрації. Подання скарг до начальства обумовлювало множинність і вузьку спеціалізацію органів, що їх розглядають. Одним з таких державних органів, який відіграв у цей час значну роль у здійсненні адміністративної процедури, була утворена 1 січня 1810 р. при Державній раді Комісія з прийняття прохань. Вона виникла з контори генерал-рекетмейстера, що існувала при Сенаті і в яку надходили на ім'я царя скарги на «усі місця підпорядковані», на рішення департаментів і загальних зборів Сенату, прохання про нагороди і милості і навіть різні проекти. Комісія розглядала скарги на діяльність вищих державних установ, а також прохання про пом'якшення покарань, звільнення окремих селян, приймала проекти перетворень в різних областях державного устрою. Вона складалася з голови і членів, що призначалися імператором. Для прийняття і розподілу прохань призначався статс-секретар, при якому 20 лютого 1828 р. була утворена канцелярія, що складалася з п'яти експедицій: 1-ша розглядала скарги на Державну Раду, Комітет міністрів, 2-й, 4-й і Межовий департаменти Сенату; 2-га – скарги на рішення 1-го, 6–8-го департаментів Сенату; 3-тя – на 3-й і 5-й департаменти Сенату; 4-та розглядала прохання різного порядку, в т. ч. прохання про узаконення дітей (з 1810 р. дворянських, з 1811 р. інших станів), скарги на Синод,

*Від фр. *requete* прохання, і нім. *Meister* – доповідач прохань імператорові або найвищому державному органу в Росії, начальник рекетмейстерської контори (1722–1810 рр.), що приймала скарги на діяльність колегій.

клопотання про пенсії; 5-та – прохання іноземними мовами і про допомогу.

18 січня 1835 р. Комісія з прийняття прохань виокремилася в самостійний орган і стала вищою державною установою Російської імперії – Комісією прохань. Комісія складалася з голови і штатних членів, один з яких був неодмінним – статс-секретар, при якому знаходилася канцелярія. У законі спеціально було підкреслено, що Комісія прохань знаходиться у безпосередньому віданні імператора. У Комісії розглядалися прохання: на рішення справ найвищими судовими і урядовими органами; про помилування і пом'якшення вироків (з 1869 р. передавалися до Міністерства юстиції або у Військове міністерство) та ін. Найвище затверджені справи розглядалися тільки за особливим велінням імператора. Скарги і прохання могли бути подані тільки від самого позивача, з повною вказівкою його звання, імені, прізвища і місця проживання. Це правило поширювалося і на укладачів або переписувачів скарг і прохань. На бланках, що використовувалися для подання скарг і прохань, була обов'язковою фраза, встановлена з часів Петра I: «Всепресвітліший Державнійший Великий Государ Імператор, Самодержець Всеросійський, Государ Всемилоствівийший».

Хоча закон забороняв подавати в Комісію доноси, але допускалося, що в проханні або скарзі могли міститися вказівки на якінебудь зловживання, відомості про які передавалися до відповідних вищих і центральних установ, а також в III-тє відділення В.Й.І.В. канцелярії. При розгляді скарг і прохань Комісія могла вимагати надання необхідних документів з інших державних установ. Термін виконання у справах для російських підданих усередині імперії був 1 рік, за її межами – 2 роки (виняток становили справи за знову відкритими документами або за підробками в копіях). По всіх розглянутих справах складалися журнали, які представлялися імператорові. У разі триразової відмови за скаргою прохач міг бути притягнутий до суду згідно із законом «про ябед». У такому вигляді Комісія прохань діяла до 1879 р., коли питання про її подальше існування було підняте в Особливій вищій комісії для дослідження способів щодо скорочення державних витрат. Важливу роль при цьому зіграла неузгодженість нових судових статутів 1864 р. із старим інститутом монаршої милості [2].

9 червня 1884 р. Комісія прохань перетворена в Канцелярію прохань на Найвище ім'я приношуваних при Імператорській Головній квартирі. Канцелярія розглядала і передавала скарги: на визначення департаментів Сенату (окрім касаційних) – в Особливу присутність при Державній раді; на постанови вищих державних установ (окрім судових) – на розсуд імператора; на дії у справах, що знаходяться у компетенції міністрів, головноуправляючих і генерал-губернаторів – в Державну Раду, Комітет міністрів, Сенат; по духовному відомству православного віросповідання – обер-прокуророві Синоду. У виняткових випадках скарги і прохання

подавалися імператорові. Командувач Імператорської Головної квартири міг бути присутнім на засіданнях Державної ради, Комітету міністрів, Сенату, що розглядали внесені ним скарги. Були вироблені «Правила про порядок прийняття і на пряму прохань і скарг, на Найвище ім'я приношуваних» [3, с. 164], незначні зміни в які були внесені Маніфестом Миколи II від 20 лютого 1906 р. «Про перевлаштування Установи Державної Ради» [4]. Це рішення означало повернення до архаїчних моделей царського милосердя приказно-колезьких часів минулих царювань. Зберігалися встановлені ще в петрівський час вимоги до оформлення реквізитів скарг і прохань, включаючи вказівку імені, місця проживання прохача, «виразний» його підпис, а також позначення переписувача, якщо прохання писалося чужою рукою. Встановлювалося, що подання скарг і прохань повіреними особами допускалося лише в двох випадках: 1) якщо у справі, по якій подавалася скарга або прохання, брали участь декілька осіб і усі вони або деякі з них уповноважували на подання прохання одного з середовища своїм дорученням; 2) якщо в справах, що стосуються інтересів усього стану, суспільства або громадського встановлення, скарга або прохання подавалися його представником, уповноваженим в установленому порядку.

20 березня 1895 р. Канцелярія прохань була перетворена в Канцелярію по прийняттю прохань. Канцелярія в остаточному виді складалася 21 жовтня 1910 р., коли вона була розділена на 5 відділень і секретарську частину. На чолі канцелярії ставився безпосередньо підлеглий царю Головноуправляючий з правами і обов'язками міністра [5, с. 641]. Скарги на постанови вищих державних установ, на дії і розпорядження міністрів, головноуправляючих і генерал-губернаторів, прохання про пільги по військовій повинності, про помилування і пом'якшення вироків, про звільнення від наслідків судимості, прохання і скарги у кримінальних справах розглядало 4-те відділення.

Істотною обставиною для розгляду Канцелярією по прийняттю прохань скарги на рішення якого-небудь департаменту Урядуючого Сенату було позначення законів, які прохач вважав порушеними, а також доказів і аргументів, якими він обґрунтовував своє клопотання, з додатком свідчень про дату оголошення оскарженого рішення або набуття ним чинності. Якщо таке свідчення до скарги було відсутнє, то на представлення його прохачеві давався термін не більш як один місяць. Такі ж вимоги пред'являлися і до скарг на рішення найвищих державних органів. Канцелярією по прийняттю прохань залишалися без розгляду: 1) скарги і прохання, подані з відхиленням від встановлених правил; 2) скарги на рішення департаментів Урядуючого Сенату і найвищих державних органів, подані без додатка до них необхідного свідчення про дату оголошення оскарженого рішення; 3) скарги на рішення найвищих державних органів, внесені після закінчення чотирьох місяців з часу оголошення оскарженого рішення або з часу його виконання;

4) скарги і прохання, що включали декілька різних питань, які мали особливі провадження справ; 5) скарги і прохання, написані безладно або безглуздо, на клаптиках паперу або з непристойними виразами. Крім того, Головноуправляючий Канцелярією мав право залишати без внесення на розсуд імператора: 1) скарги і прохання, не передбачені компетенцією Канцелярії по прийняттю прохань; 2) скарги на «місця нижчі і середні», а також скарги і прохання з питань, які підлягали зверненню до службового начальства або до встановлених відомств і установ; 3) скарги і прохання, що містять в собі повторення всепідданнішого клопотання, залишеного без наслідків, якщо не наводилися обставини, що знову відкривали, підтверджені достовірними доказами; 4) прохання про призначення пенсій за особливі службові заслуги прохача, що підлягають розгляду Радою міністрів; 5) прохання осіб, що служать, про які-небудь нагороди, подані без відома їх начальства; 6) скарги на звільнення від посади за наданою начальству владою без пояснення причин; 7) прохання про виключення з послужних списків або ате-статів і указів про відставку відміток про накладені стягнення.

Головноуправляючий канцелярією після прийняття прохань і скарг передусім був повинен переконатися в тому, чи задовольняють вони усім вказаним в законі умовам, і ті з них, які таким умовам не задовольняють, залишав без наслідків. Скарги і прохання, подані на законній підставі і з дотриманням усіх встановлених правил, підлягали попередньому розгляду різних вищих установ, враховуючи характер самих скарг. Усі скарги на рішення департаментів Урядуючого Сенату передавалися Головноуправляючим Канцелярією для розгляду в Особливе присутстві Державної Ради [6].

Особливе присутстві для попереднього розгляду скарг на визначення департаментів Сенату було наступною сходинкою в системі установ, що займалися прийомом звернень російських підданих. Його створили одночасно з Канцелярією по прийняттю прохань і, по суті, воно було одним з органів, що діють за її дорученням. Справа у тому, що Особливе присутстві розглядало тільки ті скарги, які спрямовувалися в нього Головноуправляючим канцелярії, – інші ж скарги, прохання, пояснення, інші документи не приймалися (ст. 100 Указу Миколи II «Про переваштування Установи Державної Ради» [6]). Особливе присутстві не вирішувало справи за суттю, воно лише давало висновок про те, якою мірою викладені в скарзі пояснення можуть служити достатньою підставою до перенесення справи на розгляд загальних зборів Сенату. Таке рішення мало бути затверджене представником верховної влади, інакше скарга залишалася без наслідків. Одноголосне ухвалення присутстві спрямовувалося на розсуд імператора, а потім його веління передавалося Головноуправляючому Канцелярією для повідомлення прохача, який подав скаргу.

Хоча скарги на Комітет міністрів, Державну Раду, Сенат були украй рідкісні, на відміну від кількості скарг на неправильні дії і

розпорядження міністрів, головноуправляючих і генерал-губернаторів, але порядок був встановлений однаковий: такі скарги передавалися на розсуд імператора для отримання царського дозволу на розгляд скарги за суттю або на залишення її без наслідків, або ж направлення справи за скаргою в законодавчому порядку для внесення за належністю в Раду міністрів або Сенат. Скарги на постанови вищих державних установ за велінням імператора або залишалися без наслідків, або ж вносилися в ті вищі установи, в яких ці постанови відбулися. Головноуправляючий канцелярією був зобов'язаний бути присутнім в цих випадках на засіданнях вищих установ; висновки, що були зроблені за скаргами, і пояснення представлялися на розсуд імператора. Такого ж порядку дотримувалися і відносно скарг, поданих на міністрів, головноуправляючих і генерал-губернаторів, тільки з тією різницею, що усі ці посадовці повинні були дати свої пояснення, – рішення ж за скаргами ухвалювалися Державною радою, Комітетом міністрів або Урядуючим Сенатом за приналежністю і після затвердження їх носієм верховної влади [7].

Таким чином, Комісія (Канцелярія) по прийняттю прохань відгравала істотну роль в здійсненні адміністративної процедури, була типовим бюрократичним органом Російської імперії з усіма властивими їй недоліками, фактичним пережитком приказно-колезької системи. Її існування не могло компенсувати відсутність органів адміністративної юстиції в імперії і свідчило про відсталість російської політико-правової системи від європейської.

Список літератури: 1. Невский А. Административная юстиция (часть 2) / А. Невский // Юридический вестник. – 1885. – № 12. – С. 592–594. 2. Ремнев А. В. Канцелярия прошений в самодержавной системе правления конца XIX столетия [Электронный ресурс] / А. В. Ремнев. – Режим доступа: <http://www.hrono.ru/statii/2005/kancelyar19.html>. 3. Высшие и центральные государственные учреждения России. 1801–1917 гг. : в 4 т. / Росархив ; РГИА ; ГА РФ ; редкол.: Н. П. Ерошкин (отв. ред.) и др. ; отв. сост. Д. И. Раскин. – Т. 1 : Высшие государственные учреждения. – СПб. : Наука, 1998. – 301 с. 4. ПСЗ. – 3-е собр. – Т. XXVI. – № 27808. 5. Кучина Т. Г. Комиссия прошений / Т. Г. Кучина // Отечественная история. История России с древнейших времен до 1917 г. : энциклопедия : в 3 т. – М. : Большая Российская энциклопедия, 1996. – Т. 2. – С. 488–489, 641. 6. Свод законов Российской империи. – Т. 1. – Ч. 2. – Кн. 1. – СПб., 1895. – Ст. 99–107. 7. Ивановский В. Государственное право [Электронный ресурс] / В. Ивановский // Известия и ученые записки Казанского университета. – 1895. – № 5 ; 1896. – № 11. – Режим доступа: <http://www.allpravo.ru/library/doc117p0/instrum2817/>.

Надійшла до редколегії 02.07.2012

Исследованы роль и место Комиссии (Канцелярии) по принятию просьб как одного из государственных органов Российской империи в осуществлении административных процедур, раскрыты её компетенция и порядок рассмотрения жалоб и дел.

A role and place of Commission (Offices) on the acceptance of requests as one of public organs of the Russian empire in realization of administrative procedures are investigational, its competence and order of consideration of complaints and businesses are exposed.

УДК 355.55:336.225(477)

В. І. Теремецький

ОСНОВНІ НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОДАТКОВОЇ МІЛІЦІЇ УКРАЇНИ

Розглянуто зміст, ознаки та значення кадрового забезпечення податкової міліції. Запропоновано основні напрямки удосконалення кадрового забезпечення податкової міліції України.

У Стратегічному плані розвитку державної податкової служби України на період до 2013 року, затвердженому наказом ДПА України від 20.09.2005 № 4204 [1], передбачено створення високопрофесійної розвиненої державної податкової служби (далі – ДПС) в Україні. Зокрема, ставляться завдання підвищити рівень управління персоналом ДПС шляхом вдосконалення системи професійної підготовки і перепідготовки кадрів, впровадження нових механізмів управління персоналом, вдосконалення системи оплати праці та заочення шляхом створення єдиної системи оцінки ефективності роботи податкових органів і працівників.

Необхідною умовою успішного здійснення вказаних заходів є кардинальний перегляд здійснюваної в органах ДПС України кадрової політики, зокрема, комплектації підрозділів податкової міліції оптимальною, за обсягом роботи, кількістю висококваліфікованих спеціалістів та покращення їх технічного забезпечення.

Кадрова політика в органах податкової міліції є складовою державної кадрової політики і становить собою систему основних цілей, принципів, форм і методів, завдань і способів роботи у сфері забезпечення органів податкової міліції кадрами, які володіють необхідними діловими, моральними та професійними якостями.

Кадрова політика в органах ДПС у цілому, як і робота з кадрами в податковій міліції зокрема, не в повній мірі відповідає вимогам сьогодення. Доказом цього є: незадовільний рівень професійної підготовки певної частини особового складу податкової міліції, відтік зі служби професіоналів через недостатній рівень соціального захисту працівників, незадовільний рівень грошового забезпечення, наявність інших негативних факторів проходження служби в підрозділах податкової міліції (наприклад, постійне психологічне навантаження). Тому робота з кадрами в органах (підрозділах) податкової міліції повинна відповідати сучасним вимогам економіко-соціальних процесів у суспільстві, враховувати досягнення менеджменту, психології та юриспруденції.