



№ 2(30) – 2013

**ПРАВНИЧИЙ
ЧАСОПИС
ДОНЕЦЬКОГО
УНІВЕРСИТЕТУ**

**DONETS'K
UNIVERSITY
LAW
JOURNAL**

**У НОМЕРІ
IN THIS ISSUE**

Тлумачення господарських ризиків, пов'язаних з державно-приватним партнерством
Interpretation of the economic risks associated with public-private partnership

Щодо питання правового статусу суб'єктів, які здійснюють діяльність у сфері охорони здоров'я
On the issue of the legal status of entities operating in the sphere of health care

Рейдерство: до питання вироблення Державної стратегії протидії
Raiding: the issue of the development of the National Strategy of resistance

ЦЕНТРАЛЬНІ ОРГАНИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ В ДРУГІЙ ПОЛОВИНІ ХІХ СТ.

Ключові слова: центральні органи державного управління, імператор, Канцелярія, Державна рада, Комітет міністрів, міністерство, департамент, Сенат.

Важливим чинником виходу з трансформаційної кризи українського суспільства є створення сучасної та ефективної системи державного управління. Існуюча сьогодні в Україні система державного управління в цілому неефективна, вона поєднує як інститути влади, що дісталися у спадок від радянської доби, так і нові інститути, що склалися в період незалежності України. Ця система є внутрішньо-суперечливою, громіздкою і відірваною від життя, внаслідок чого існуюче державне управління стало гальмом у проведенні економічних і політичних реформ.

З огляду на це виникає необхідність розгляду української проблематики не тільки в адміністративно-правовому, а й історико-правовому аспекті. Наше минуле, сучасність і майбутнє є послідовними стадіями єдиного безперервного історичного процесу. В контексті зазначеного доцільно розглянути центральні органи державного управління Російської імперії у другій половині ХІХ ст., оскільки у зазначений період основна частина українських земель перебувала у її складі та переживала цикл економічних і політичних реформ, які стали початком докорінних перетворень на шляху подолання кризи в економічному і політичному житті тодішньої держави. Все це обумовлює актуальність даної статті.

Метою статті є визначення суті й аналіз діяльності основних центральних органів державного управління Російської імперії в другій половині ХІХ ст.; виявлення зв'язку між організацією державного апарату управління Російської імперії тих часів і сучасної України.

Організаційно-правові заходи створення та діяльності центральних органів державного управління Російської імперії ХІХ ст., а також інші аспекти їх діяльності знайшли відображення у роботах багатьох вчених, зокрема, М. П. Єрошкіна [1], П. П. Захарченка [2], М. Г. Коротких [3], В. І. Орленко [4] та інших, але дані аспекти і досі залишаються актуальними для дослідження.

У другій половині ХІХ ст. Російська імперія залишалася абсолютною монархією. Імператор очолював усю систему влади в країні, об'єднував і координував усі сфери управління. Монарх сприймався не просто як «батько нації», що характерно для всіх традиційних суспільств, а й як охоронець законності. В цей час закріплюється порядок в Російській імперії, започаткований ще за петровських часів, згідно з яким звичаї і традиції поступаються місцем закону [5, с. 192]. Ігнорування і неповага до закону починають трактуватися як злочин. Однак, як влучно зазначив російський історик права М. П. Єрошкін, незважаючи на намагання поважати закон, не менше, а, можливо, і більше значення у становленні апарату управління і його функціонування мала особистість імператора і його безпосереднє оточення [1, с. 194]. Особистий чинник був досить важливим у становленні російської державності.

Носієм вищої влади в Російській імперії був імператор. Державні закони імперії проголошували, що імператор всеросійський є абсолютним і необмеженим монархом. Тільки акт, підписаний імператором, вважався законом. Імператор володів правом виключної юрисдикції — йому належало право обвинувачення і помилування. За

велінням царя будь-яку людину могли покарати без слідства і суду. Він здійснював верховне управління державою, призначав, переміщував і усував усіх вищих посадових осіб, безконтрольно відав фінансами, оголошував війну і укладав мир, оголошував воєнний чи надзвичайний стан, був головнокомандувачем Російської армії і флоту, визначав їх устрій, дислокацію, порядок проходження служби, жалував титули, ордени та інші державні нагороди. Імператор вирішував усі питання зовнішньої політики. І юридично, і фактично імператор очолював усі найважливіші органи державного управління.

Зміцненню влади царя сприяла «Власної Його Імператорської Величності Канцелярія», яка перебувала у безпосередньому підпорядкуванні імператора, а керівництво її поточною діяльністю було покладено на управляючого. До компетенції Канцелярії належали: виконання царських доручень і розпоряджень; підготовка в окремих випадках царських указів, наказів, грамот, подання царю паперів, які надходили від вищих державних установ і губернаторів, та оголошення царської волі стосовно них; розгляд звітів про виконання царських указів і повелінь; питання цивільної служби і нагород.

При Канцелярії було створено шість відділень. Перше відділення відало справами про звітність міністрів цареві, підготовкою «височайших» указів тощо. Друге відділення займалося кодифікацією законів, а також правкою законопроектів, які подавались на затвердження імператору. Третє відділення мало значну компетенцію і складалося з шести експедицій (перша експедиція була секретною і здійснювала слідство з політичних справ, займалася розшуком і ув'язненням революціонерів; друга експедиція займалася сектантами і кримінальними злочинцями; третя — наглядом за іноземними громадянами, котрі проживали в Росії; четверта — селянськими питаннями; п'ята — цензурою драматичних творів і наглядом за періодичними виданнями; шоста — реформою в Закавказзі). Четверте відділення відало благодійними установами та закладами. П'яте відділення як тимчасовий орган займалося управлінням державними селянами і майном, яке у 1832 р. після утворення Міністерства державного майна було ліквідоване. Шосте відділення також тимчасове було створене у 1842 р. для оперативного впровадження в Закавказзі імперських порядків.

Також при імператорові діяла Державна рада. Членів цього дорадчого органу призначав особисто цар з числа впливових чиновників. Загальна кількість членів ради налічувала 50 осіб, однак історик українського права П. П. Захарченко зазначає, що в різні роки чисельність ради змінювалася, при цьому складаючи від 40 до 80 осіб [2, с. 212]. Голова Державної ради призначався царем. На державну раду покладалася функція розгляду законопроектів, які після усної чи письмової санкції царя ставали законами. Особливо велика роль Державній раді відводилася в підготовці і проведенні реформ 60–70-х років. В умовах «кризиса верхов» царат потребував колективного обговорення важливих законопроектів [1, с. 198–199]. До головних завдань Державної ради належала також й уніфікація всієї правової системи країни.

Апарат Державної ради складався із загальних зборів, чотирьох департаментів, двох комісій, державної канцелярії. На загальних зборах обговорювалися окремі законопроекти, з якими цар часто погоджувався. Головував на загальних зборах Державної ради особисто цар.

Державна рада поділялася на департаменти: законів, військових справ, справ цивільних, державної економіки. В 1900 р. було створено ще три департаменти: промисловості, торгівлі, науки.

Голови і члени департаментів призначалися імператором один раз на півроку. Департаменти були попередніми інстанціями для обговорення законопроектів у Державній раді.

Державна рада мала комісії з підготовки законів і прохань. Усе діловодство в Державній раді зосереджувалося в державній канцелярії, яку очолював державний секретар. Державна канцелярія поділялася на відділи, які займалися справами різних департаментів. На чолі цих відділів стояли статс-секретарі.

До Державної ради по складу, діловодству і характеру діяльності були близькі так звані вищі комітети, які, як правило, займалися координацією управління на окремих автономних територіях, серед них Сибірський комітет, Кавказький комітет, Західний комітет, Комітет у справах Польського царства. Окреме місце серед вищих комітетів посідав Головний комітет по селянському питанню, який 19 лютого 1986 р. був реорганізований в постійно діючий Головний комітет по впорядкуванню сільськогосподарських відносин, що здійснював нагляд за проведенням селянської реформи і обговорення пов'язаних з нею законопроектів і адміністративних заходів. Цей комітет діяв у тісному зв'язку з Державною радою, а діловодство велося в державній канцелярії.

В роки політичної реакції (у 80-х роках XIX ст.) значення Державної ради зменшується за рахунок збільшення впливу Комітету міністрів, при цьому Державна рада починає виконувати функції дорадчого органу аж до революційних подій 1905 р., коли вона фактично стала верхньою палатою парламенту. Таке зменшення ролі Державної ради обумовлюється тим, що імператор (Олександр III) надавав перевагу обговоренню законопроектів в більш вузькому колі довірених чиновників — в Комітеті міністрів.

У своїй історії Комітет міністрів еволюціонував з Ради міністрів і був організаційно оформлений і законодавчо закріплений у 1812 р. До цього Рада міністрів носила характер наради при цареві, яку він скликав нерегулярно, для вирішення питань, що стосувалися не одного, а кількох міністерств, або якщо цар хотів знати думку всіх міністрів з того чи іншого питання.

У зв'язку з цим однією з ланок управління Російською імперією, до складу якої входили й українські землі, були міністерства. Вони були утворені згідно з указом від 8 вересня 1802 р. замість колегій. Кількість міністерств упродовж століття була різною, однак у другій половині XIX ст. їх було 10: імператорського двору, іноземних справ, морське, шляхів сполучення, військове, народної освіти, фінансів, землеробства і державного майна, юстиції, внутрішніх справ.

Зокрема, Міністерство Імператорського двору відало тільки справами з царських палаців, майна придворних чинів. Міністр Імператорського двору підпорядковувався цареві, який особисто віддавав йому необхідні накази.

Військове міністерство завідувало всіма військовими силами, але управління військово-морськими силами країни здійснювало Морське міністерство. Міністерство шляхів і сполучення завідувало всіма залізницями і шляхами. Міністерство народної освіти завідувало всіма світськими навчальними закладами: школами, училищами, інститутами, університетами, Академією наук, піклувалося про освіту людей, підготовку кадрів для державного апарату тощо. Міністерство фінансів повинно було слідкувати за збором податків, контролювати витрати і прибутки держави. Міністерство землеробства і державного майна піклувалося про розвиток землеробства, тваринництва, сільського господарства, переселення на нові землі. В управлінні Міністерства юстиції знаходилися

не тільки всі суди та судді, але й в'язниці. Крім того, в їх компетенції перебували також межові справи. Міністерство внутрішніх справ забезпечувало функції з громадського порядку.

На чолі кожного міністерства стояв міністр, який призначався імператором і зосереджував у своїх руках всю владу. Міністерства поділялися на департаменти. Начальник департаменту називався директором департаменту. Департаменти поділялися на відділення, а останні — на столи. При міністерствах існували ради, до складу яких входили товариші міністра (заступники) та директори департаментів. Рада міністрів призначалася для розгляду найбільш важливих справ і таких, що потребували одностайності. Справи до ради надходили після попереднього їх розгляду в департаменті. У своїй діяльності міністри підпорядковувалися безпосередньо імператорові. Кожне міністерство мало свою канцелярію. Через міністрів імператор здійснював управління всією Росією. Вони були його радниками і помічниками і тому мали постійний доступ до нього для доповідей зі справ своїх міністерств. Кожен міністр за посадою був членом Комітету міністрів.

До складу Комітету міністрів, окрім міністрів, входили всі голови департаментів Державної ради, Державний секретар, а також деякі особи, призначені царем. Голова комітету міністрів одночасно був головою Державної ради та призначався царем. Комітет міністрів окрім обговорення законопроектів розглядав питання, пов'язані з управлінням країною в цілому, відбором кадрів для найвищих посад у державі, аналізував ситуацію в державі, міг відхилити клопотання губернських міських зборів і скасувати їх постанови. При Комітеті міністрів була канцелярія. Її очолював управляючий справами Комітету міністрів.

Якщо імператор погоджувався з рішенням Комітету, то воно оприлюднювалося і називалося «Височайшим положенням Комітету міністрів» [4, с. 96]. Отже, Комітет міністрів був ще одним вищим законодавчо-дорадчим органом Російської імперії. Зміст його діяльності полягав у раді царя з вищими чиновниками з питань, які торкалися інтересів різних відомств.

Вищим судовим органом Російської імперії був Сенат. Проте ці його функції чітко визначалися не відразу. Сенат був утворений за указом Петра I ще в 1711 р. як установа, що діяла під час відсутності царя. Згодом Сенат стає самостійним органом і одержує значні повноваження в законодавчій, адміністративній, судовій сферах. Крім того, на Сенат були покладені функції сучасного Конституційного суду (в нашому розумінні), тобто представляти імператору подання про невідповідність указів, які видаються, діючим. Однак ця спроба виявилася невдалою, поступово звужувалася компетенція Сенату і врешті-решт він із вищого органу суду і нагляду за урядовими установами перетворився в 20-х роках XIX ст. на вищий судовий орган імперії.

Організаційно Сенат складався з низки напівсамостійних установ-департаментів, які в свою чергу поділялися на різні підрозділи і відділи. До складу кожного департаменту входило кілька senatorів, які призначалися царем, та генералів. На чолі департаментів стояли обер-прокурори. На середину XIX ст. у Сенаті було 12 департаментів, які знаходилися в Петербурзі, Москві, Варшаві. Кілька департаментів складали загальні збори Сенату, яких було чотири. Загальні збори скликалися за наказом імператора для розгляду скарг на рішення департаментів, для вирішення справ, щодо яких у департаментах серед senatorів не було єдиної думки, для вивчення нових законів тощо.

У ході судової реформи другої половини XIX ст. при Сенаті було створено два касаційні департаменти — цивільний і кримінальний. Сенат міг також розглядати деякі справи як перша судова інстанція. У 1872 р. у складі Сенату було створене Особливе присутствіє, до повноважень якого належав розгляд справ про державні злочини і протизаконні співтовариства, і яке було нічим іншим як вищим політичним судом імперії [3, с. 138].

Для стилю роботи Сенату були характерні повільність у прийнятті рішень і величезний наплив справ. У департаментах Сенату процвітало хабарництво і тяганина, чиновники Сенату покривали будь-які порушення закону. Сенат поступово перетворювався на своєрідну богадільню для перестарілих вищих чиновників, діяльність його в цілому була малоефективною. Всі спроби реформувати Сенат ні до чого не призвели, у такому вигляді він проіснував до 1917 р.

Таким чином, визначивши основні центральні органи державного управління Російської імперії другої половини XIX ст., розглянувши їх структуру та основні повноваження слід зазначити таке. Реформи 60–70-х років означали перший крок на шляху перетворення феодальної монархії в Російській імперії у буржуазну монархію. Однак ці реформи фактично не відобразилися на центральних органах державного управління імперії. Незважаючи на деякі зміни в організації, складі та діяльності урядових установ, Росія залишалася абсолютною монархією з самодержавним монархом на чолі. В країні зберігалися основні дореформені державні центральні установи з дворянською урядовою більшістю. Все це свідчить про те, що тривале перебування татарських і монгольських ханств на території колишньої Київської Русі, а потім Московського та інших князівств, що згодом об'єдналися у Російську державу, яка перетворилася на імперію, зробило великий вплив на формування системи управління Російською державою. На жаль, ми можемо простежити певну опосередковану схожість тодішньої системи державного управління в Росії, до складу якої входили і сучасні українські землі, із існуючою українською системою сьогодні. Незважаючи на те, що Україна у своїй історії має приклад системи державного управління козацької республіки, заснованої на демократичних європейських принципах, сучасна державна влада використовує зовсім неприродні для неї азіатські тенденції, зокрема, підлаштовується під конкретну особу чи групу осіб, опирається на окремі інтереси олігархічно-бюрократичних кланів зручною системою управління, повним нівелюванням закону та фактичною неспроможністю діяльності державного апарату в правовому руслі. Як результат, наявність корупції, свавілля, правового нігілізму, недовіри державній владі та інші негативні тенденції, що ставить під загрозу існування в Україні громадянського суспільства та правової держави в цілому. Тому, в реаліях сучасних прагнень до європейської інтеграції потрібні послідовні, виважені та комплексні реформи системи державної влади загалом.

1. Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России: учебник для студентов высших учебных заведений. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Высш. шк., 1983. — 352 с.

2. Захарченко П. П. Історія держави і права України: підручник. — К.: Атіка, 2005. — 368 с.

3. Коротких М. Г. Самодержавие и судебная реформа 1864 годов в России. — Воронеж: Из-во Воронежского ун-та, 1989. — 186 с.

4. *Орленко В. І.* Історія державного управління в Україні: навчальний посібник. — К.: КНТЕУ, 2001. — 268 с.

5. *Прус В. З.* Поширення російського права в Лівобережній Україні у першій половині XVIII ст. / В. З. Прус / Науковий вісник Київського національного університету внутрішніх справ. — 2008. — № 1. — С. 191–196.