

О. В. КОХОВЕЦ

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПОРЯДКА ОБЖАЛОВАНИЯ ДЕЙСТВИЙ И РЕШЕНИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ НА ТЕРРИТОРИИ БЕЛАРУСИ В СОСТАВЕ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ

Предпринята попытка ретроспективного анализа порядка обжалования на территории Беларуси в составе Российской империи. Выявлены основные тенденции и закономерности развития института обжалования на белорусских землях в рассматриваемый период. Проведен анализ законодательства Российской империи, регламентирующего порядок обращения и рассмотрения жалоб, а также деятельности первых государственных учреждений, регулирующих работу с обращениями населения. Определяются роль и значение образованных Государственно-го совета и министерств в системе органов государственного управления, их влияние на качественное развитие института обжалования.


КОХОВЕЦ

Олег Викторович,

старший лейтенант милиции,
адъюнкт научно-педагогического факультета
Академии Министерства внутренних дел Республики Беларусь

O. V. KOKHOVETS

LEGAL REGULATION OF THE APPEAL PROCEDURE IN THE BELARUSIAN TERRITORY IN THE COMPOSITION OF THE RUSSIAN EMPIRE

An attempt was made to retrospectively analyze the appeal procedure in Belarus as part of the Russian Empire. The main trends and patterns of development of the institution of appeal on Belarusian lands in the period under review are identified. The analysis of the legislation of the Russian Empire, regulating the procedure for handling and consideration of complaints, as well as the activities of the first state institutions regulating the work with appeals of the population. Determining the role and importance of the formed State Council and Ministries in the system of government and their impact on the quality development of the institution of appeal.

В результате трех разделов Речи Посполитой в 1772, 1793, 1795 гг. территория Беларуси оказалась в составе Российской империи. Основными причинами указанного политического явления, по мнению Т. И. Довнар, являлись «послабленне каралеўскай улады, бясцілле сойма, слабае войска, саслабелы, архаічны дзяржаўны адміністрацыйны апарат, з аднаго боку, а з другога — узмацненне ўлады магнатаў і ўзмацненне дэцэнтралізацыі дзяржаўнай улады» [1, с. 122]. Вхождение Беларуси в состав Российской империи определило значительные изменения в деятельности органов местного управления, поскольку они находились под влиянием российского законодательства. Вместе с тем изначально законодательство, регулирующее общественные правоотношения, в том числе и порядок

обжалования действий и решений государственных органов на белорусских землях, не подверглось значительным изменениям. На территории Беларуси продолжали действовать Статут Великого княжества Литовского 1588 г. и Главный суд (трибунал), основанный в соответствии с принятым в 1581 г. на Варшавской сейме решении. Разница заключалась лишь в том, что принятые должностными лицами решения выносились от имени новой власти. В качестве примера следует привести п. 6 Именного указа императрицы Екатерины II, данного белорусскому генерал-губернатору графу Чернышеву от 1772 г., в котором указывалось, что «суд и расправу велеть до времени производить в настоящих судебных местах по тамошним правам и обычаям, но нашим уже именем и властью» [2, с. 825]. В последующем

с целью реформирования существующего в Российской империи института обжалования вследствие именных указов императрицы Екатерины II был издан Сенатский указ от 19 февраля 1786 г. «Об отмене употребления слов и речений в прошениях на Высочайшее имя и в Присутственные места подаваемых челобитен: бьет челом всеподданнейший раб и раба, и о замене оных словами и речениями: жалобница или прошение, приносит жалобу или просит имярек всеподданнейший или верный подданный» (далее — Указ), в котором были отменены из употребления устаревшие слова и изречения, относящиеся к порядку обращения с жалобой, а также на законодательном уровне закреплены новые определения, более соответствующие современности. Так, согласно приведенному Указу «...от ныне впредь вместо подаваемых до сего на имя ЕЯ ВЕЛИЧЕСТВА челобитен как ЕЯ ВЕЛИЧЕСТВУ, так и в присутственные места по исковым и другим делам, писать жалобницы или прошения, в коих после титула ЕЯ ВЕЛИЧЕСТВА вместо бьет-челом ставить приносит жалобу» [2, с. 80].

Следующий этап реформирования института обжалования в Российской империи был связан с периодом правления императора Павла I. Последний стремился максимально видоизменить существующий порядок в системе органов государственного управления, а также вывести на принципиально новый уровень работу с обращениями и жалобами населения всех сословий, которым он уделял большое внимание. Так, по Указу императора от 12 декабря 1796 г. на территории Беларуси была восстановлена с незначительными изменениями прежняя судебная система, которая существовала в период Великого княжества Литовского и Речи Посполитой. Согласно приведенному Указу судом второй инстанции являлся Главный суд (трибунал), в который подавались жалобы на решения и приговоры земских поветовых, подкоморских, межевых судов, а также городского магистрата. Следует отметить, что император Павел I лично рассматривал все прошения и жалобы, которые поступали на его имя по факту невыполнения или нарушения органами государственного управления или их должностными лицами своих непосредственных обязанностей или распоряжений самого императора. Как следствие, в 1796 г. императором было утверждено новое Положение о Сенате, в соответствии с которым все его департаменты так или иначе занимались рассмотрением судебных дел. С этой целью были созданы три временных департамента, в Общее собрание которых поступали дела по жалобе как по факту деятельности указанных органов, так и в случае несогласия с мнениями членов какого-либо

из этих трех департаментов. При этом все апелляционные жалобы принимались обер-секретарями того или иного департамента в соответствии с компетенцией. Р. Л. Хачатуров отмечает, что «стремление к повсеместному утверждению в государстве правопорядка, законности, дисциплины и справедливого правосудия заставляло Павла I искать все новые формы и методы оперативного контроля за ситуацией в этих сферах» [3, с. 84]. Это стремление привело к тому, что император приказал изготовить специальный ящик, с помощью которого каждый подданный Российской империи смог бы напрямую обратиться к нему с той или иной жалобой. Следует отметить, что изначально в указанный ящик действительно поступали различные прошения и жалобы на действия тех или иных органов государственного управления, в том числе и в отношении военных чинов по факту несправедливого и жестокого отношения к солдатам, чего ранее никогда не было. Немаловажно, что ключ от указанного ящика находился непосредственно у Павла I и он сам лично рассматривал поступившие жалобы и принимал по ним решения. Однако в последующем в него стали поступать карикатуры и эпиграммы в отношении самого императора, в связи с чем ящик был снят.

В 1797 г. императором Павлом I были сняты все ограничения права обжаловать решения департаментов и Общего собрания Сената, что привело к значительному увеличению количества поступивших жалоб на решения, вынесенные Сенатом. Кроме того, жалобы на действия Сената можно было подавать непосредственно императору. Отличительной чертой правления императора Павла I являлось введение им таких контрольно-надзорных мероприятий, как ревизии. Р. Л. Хачатуров отмечает, что «ревизоры имели право на месте расследовать незаконные поступки должностных лиц, исправлять выявленные упущения, издавать распоряжения, обязательные для тех мест, куда они посылались» [3, с. 88]. Поступившие в Сенат жалобы по изложенным обстоятельствам незамедлительно рассматривались по существу с принятием соответствующего решения.

В период правления императора Александра I осуществляется реформирование института обжалования действий и решений государственных органов на принципиально новом уровне. Так, в 1810 г. был образован Государственный совет, в рамках которого была создана Комиссия прошений. Деятельность указанного органа регламентировала порядок принятия прошений и жалоб, делила все поступающие обращения по видам, а также устанавливала обстоятельства, при наличии которых жалобы оставлялись без

рассмотрения по существу. Следует отметить, что не подлежали рассмотрению повторно направленные жалобы, жалобы на решения, вынесенные на основании утративших юридическую силу нормативных правовых актов, и анонимные жалобы (не содержащие подписи и имени). Для принятия жалоб и прошений была учреждена должность особенного статс-секретаря. Согласно § 95 Комиссии прошений (далее — Комиссия) все прошения делились на три вида: 1) жалобы, 2) прошения каких-либо наград или милостей, 3) проекты. Для более четкой регламентации каждого из вышеперечисленных видов прошений были введены отдельные главы. В рамках проводимого исследования особый интерес представляет глава «О жалобах», которая содержит в себе конкретные разъяснения по отдельным вопросам, связанным с рассмотрением тех или иных жалоб. Так, согласно § 97 Комиссии не подлежат рассмотрению все жалобы, подаваемые «на места средние и лица подчиненные, приносимые мимо высшего их начальства и по тяжбы делам, решенным в общем Сената собрания» [4, с. 73]. Кроме того, в соответствии с § 98 Комиссии к подаваемой жалобе должно прилагаться решение, которое обжалуется. Так, согласно приведенному параграфу «жалобы на решения департаментов Сената до окончательного образования судебной части хотя и допускаются, но с тем, чтобы при жалобе было решение, на которое она приносится» [4, с. 73]. В § 99 Комиссии указывается, что в случае удовлетворения жалобы по ней выносится соответствующее заключение с указанием мер, направленных на восстановление законности, «из решения сего комиссия если усмотрит, что действительно было к жалобе основание, то соберет по оной справки и сделает заключение о мерах, коими решение может быть исправлено и дело обращено в свой порядок» [4, с. 73].

Немаловажным фактом в становлении и качестве развития института обжалования в Российской империи стало издание в 1811 г. императором Александром I манифеста «Об общем учреждении министерств» (далее — Манифест), который окончательно определил систему министерского управления в империи и явился завершением министерской реформы. Так, в § 265 гл. IV «Действия министерств на подчиненные им управления» приведенного документа указывалось, что «министры, принимая жалобы на местах, и лица, им подчиненные, и истребовав по оным все нужные объяснения, полагают скорое и справедливое решение, наблюдая при сем: 1) чтоб не принимать жалоб на нижние места мимо высших, 2) чтоб не давать движения жалобам, без всяких доказательств приносимым, а паче не допускать доносов, на одной ябеде осно-

ванных, 3) чтоб вообще не ослаблять силы и действия мест и лиц, им подчиненных, излишним благоприятством к жалобам и доносам неосновательным, преждевременными взысканиями и выговорами по обвинениям не доказанным, или требованиям ответов и объяснений по наветам, внимания не заслуживающим; с доносителями же, во лжи и ябеде приличными, поступать по законам» [4, с. 120]. Таким образом, в указанном параграфе Манифеста подробно описывается порядок принятия жалоб и их рассмотрения, в том числе и оставления без рассмотрения по существу, содержатся указания, направленные на недопустимость принятия преждевременного решения по жалобе без предварительного изучения всех обстоятельств, а также в случае выявления фактов доноса (необоснованно поданной жалобы) — принятия соответствующих мер к виновным лицам. Кроме того, в § 266 Манифеста вводится институт личного приема министрами с установлением специально отведенных для этой цели дней, в рамках которого тот или иной министр выслушивает устные жалобы или просьбы «сверх просьб и жалоб, письменно присылаемых, каждый министр назначает один или два дня в неделю для принятия просьб и жалоб словесных, учреждая порядок принятия оных, сколь можно удобнее и для скорого решения успешнее» [4, с. 120]. Данное нововведение не только повышало авторитет государственных служащих, проявлявших неосредственное внимание нуждам различных слоев населения, но и значительно опережало свое время, поскольку институт личного приема активно используется в современном государственном аппарате. С целью недопущения совершения со стороны должностного лица органа государственного управления какого-либо произвола или неправомерных действий в отношении того или иного лица Манифестом устанавливалась ответственность министров, которая наступала в связи с жалобой, поступившей непосредственно императору.

В ходе исследования основных этапов становления права жалобы на белорусских землях в период нахождения в составе Российской империи необходимо подчеркнуть, что порядок обжалования по тому или иному конкретному вопросу мог содержаться в отдельных указах императора. Так, императором Николаем II в 1906 г. был издан Указ правительствующему Сенату о выполнении некоторых постановлений действующего закона, касающихся крестьянского землевладения и землепользования. В п. 18 приведенного Указа регламентируется порядок обращения с жалобой того или иного лица по факту неправомерных действий должностных лиц: «... такие жалобы, в случае подачи их тому

должностному лицу, действия коего обжалованы, представляются по начальству вместе с необходимым объяснением в трехдневный со времени подачи срок; в случае же подачи жалобы непосредственно начальству объяснения по обжалованным действиям должны быть представлены также в трехдневный срок по истребовании сих объяснений» [5, с. 225]. Кроме того, в данном Указе разъясняется, что рассмотрение приведенных выше жалоб производится без всякого промедления с целью скорейшего принятия законного решения.

Важным событием в период правления императора Николая II стало реформирование судебной системы, в результате чего последняя отвечала всем существующим требованиям своего времени и оказала значительное влияние на последующее законодательство. Она аккумулировала в себе достижения правовой мысли предыдущих эпох, в том числе и порядка обжалования. Были установлены требования, предъявляемые к апелляционной жалобе, устанавливался срок ее подачи и рассмотрения, а также случаи, при наличии которых она не принималась. Благодаря указанной реформе стало возможным восстановление срока подачи апелляционной жалобы лицом, которым он был пропущен по уважительным причинам. Особое место отводилось производству по частным жалобам, подаваемым в связи с медлительностью в принятии законного решения либо неправильным ис-

полнением решений. Необходимо отметить, что возможность подачи такой жалобы не ограничивалась никаким сроком.

Подводя итоги, следует отметить, что право подачи жалобы в исследуемый период подверглось сильным изменениям в силу проводимого реформирования государственного аппарата, а также в связи с необходимостью разработки законодательства в сфере обжалования соответствующего требованиям, стремительно развивающегося в экономическом и социальном плане государства. Создание Государственного совета положило начало законодательному закреплению на государственном уровне института обжалования: были определены конкретные требования, предъявляемые к жалобам, порядок их рассмотрения, введена ответственность за обращение с необоснованными жалобами и, что является одним из главных достижений рассматриваемого периода, институт личного приема граждан должностными лицами органов государственного управления. В результате реформирования судебной системы свою четкую регламентацию получили апелляционная и частная жалоба. Совершенствование государственного аппарата на принципиально новом уровне, а также принятие законодательства, значительно опережающего свое время, привели к качественному изменению и окончательному законодательному закреплению на государственном уровне института обжалования.

Список использованных источников

1. Доўнар, Т. І. Гісторыя дзяржавы і права Беларусі / Т. І. Доўнар. — Мінск : Амалфея, 2009. — 400 с.
2. Законодательство Екатерины II : в 2 т. / отв. ред.: О. И. Чистяков, Т. Е. Новицкая. — М. : Юрид. лит., 2000–2001. — Т. 1. — 1053 с.
3. Памятники российского права : в 35 т. // Памятники права в период правления Павла I : учеб.-науч. пособие ; под общ. ред. Р. Л. Хачатурова. — М. : Юрлитинформ, 2014. — Т. 7. — 400 с.
4. Российское законодательство X–XX веков : в 9 т. // Законодательство первой половины XIX века ; под ред. Н. В. Струнникова. — М. : Юрид. лит., 1988. — Т. 6. — 432 с.
5. Российское законодательство X–XX веков : в 9 т. // Законодательство эпохи буржуазно-демократических революций ; под ред. Л. А. Плехановой. — М. : Юрид. лит., 1994. — Т. 9. — 352 с.

19.09.2019