современность. 1998. №5. С.179-189.
18. Усова Е.Ю. Арабо-израильские отношения в системе международных отношений XXI века // Общество и политика современного Израиля. – Москва/ Иерусалим: Мосты культуры, 2002. – С.256-257.
19. Maoz M. Soviet and Chinese Relations with the Palestinian Gurrilla Organizations// Jerusalem Papers on Peace Problems. – 1974. - №4.
20. Yari E. Al – Fath's Political Thinking // New outbook/ 1968/ - №11 (3). – С.24.

Зінченко О.В.

ПОРЯДОК РОЗГЛЯДУ СПРАВ ТА ДІЛОВОДСТВО ДЕРЖАВНОЇ РАДИ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ 1906-1916 рр.

Актуальність дослідження. В умовах глибинних процесів демократизації системи державного устрою та управління, відкидання тотальної конфіденційності та запровадження прозорості функціонування державного апарату, а також напередодні 100-літнього ювілею запровадження в Російській імперії народного представництва вивчення відповідного історичного досвіду, особливо пов'язаного з переходом від авторитарного управління до парламентаризму, набуває актуальності наукового, політичного і практичного плану. Зокрема, це стосується і порядку розгляду справ та діловодства Державної ради Російської імперії 1906 – 1916 рр. Внутрішній розпорядок та діловодство центральних державних установ складають пов'язану з процесом утворення законодавчих актів і взагалі документів (історичних джерел) діяльність апарату державного управління. Розвиток та розширення управлінських функцій державного апарату викликало зростання ролі внутрішнього розпорядку та діловодства. У певному розумінні вони виявляються особливою сферою державного управління, яку необхідно знати не тільки державним та громадським діячам, історикам та правознавцям, але і широкому загалу в умовах розвитку громадянського суспільства. В той же час порушена нами проблема зовсім не цікавила дослідників. У зв'язку з цим метою нашої статті є спроба охарактеризувати порядок розгляду справ та діловодство Державної ради Російської імперії 1906 – 1916 рр. шляхом аналізу відповідних законодавчих актів (завдання).

Порядок розгляду справ і діловодство законодавчої Державної ради виникли не на голому місці. Вони увібрали в себе багатовіковий досвід укладання законодавчих постанов, починаючи з XVIII ст.: Ближньої канцелярії, Кабінету та Сенату Петра I, Верховної таємної ради Катерини I, Кабінету Анни Іванівни, Конференції Єлизавети Петрівни, Ради Петра III, Катерини II та Павла I і особливо створеної Олександром I у 1801 р. законодорадчої Державної ради, яка проіснувала до початку 1906 р. Порядок розгляду справ та діловодство запровадженої у квітні 1906 р. законодавчої Державної ради почали законодавчо визначатись Наказом Державній Раді 5 квітня 1801 р. [1], Утворенням Державної Ради 1 січня 1810 р. [3], Запровадженням Державної Ради та Державної Канцелярії 15 квітня 1842 р. [6], Запровадженням Державної Ради 30 березня 1901 р. [5]. Установчі законодавчі акти – оновлені Основні державні закони (23 квітня 1906 р.) [4], Запровадження Державної ради (24 квітня 1906 р.) [7], Наказ Державної ради (11 травня 1907 р.) [2] – лише вдосконалили та пристосували набутий досвід до вимог законодавчого характеру Державної ради.

З приводу цього питання в оновлених Основних державних законах (23 квітня 1906 р.) мала місце лише одна, 109-та стаття, в якій говорилось: "Віданню Державної Ради та Державної Думи і їхньому обговоренню, запровадженнями їхніми визначеному, приналежать ті справи, які вказано в запровадженнях Ради та Думи" [4, с. 71]. Запровадження Державної ради 1906 р. присвячувало розвиткові вказаного статтею 109-ю Основних державних законів положення цілу (другу) главу – "Про порядок проведення справ у Державній Раді", - яка вміщувала 33 статті: від статті 29-ї до статті 61-ї [7, с. 150 – 156]. Вони зачіпали взаємостосунки Державної ради та Думи, їхні законодавчі повноваження, право почину, взаємовідношення палат народного представництва з міністрами та головноуправляючими окремими частинами, комісії, депутатські запити, статус Загальних зборів Ради тощо [7, с. 150 – 156]. Наказ (регламент) Державної ради йшов у цьому напрямку ще далі. Його п'ята глава – "Про порядок розгляду справ у Державній Раді" – охоплювала 45 статей та 4 підрозділи: 1) Про надходження справ до Державної ради (статті 82 – 85); 2) Про порядок призначення справ на слухання у Державній раді (статті 86 – 89); 3) Про порядок обговорення справ у Державній раді (статті 90 – 116); 4) Про порядок голосування у Державній раді (статті 117 – 127) [2, с. 546 – 55]. Відповідно до цих підрозділів ми й розглядатимемо питання, координуючи, по необхідності, положення статей Наказу Державної ради з положеннями статей її запровадження.

Усі законопроекти, доповіді комісій, заяви державних радників про скасування, зміну чинного чи ухвалення нового закону, протиправні дії представників уряду, що надходили до Державної ради, розпорядженням її Голови, друкувались і вручались її членам. Усі ці матеріали надсилались також Голові Ради міністрів і головноуправляючим окремими частинами, предметів відання яких вони стосувались [2, ст. 82, с. 546 – 547; 7, ст. 54, 57, 58, с. 154 – 156]. Членам Державної ради, що вносили згадані вище пропозиції, надавалось право взяти їх назад до початку їх обговорення Радою. Відхилені Державною радою заяви про скасування чи зміну чинного або видання нового закону не могли повторно вноситись на обговорення протягом тієї ж сесії [2, ст. 83, 84, с. 547; 7, ст. 54, с. 154 – 155]. Небагато статей вміщав і другий підрозділ. Перед закриттям кожного засідання укладений, відповідно до розпорядження Голови Ради, список справ для розгляду на наступному засіданні, з зазначенням дня й часу його відкриття, оголошувався Державним секретарем і виставлявся у приміщенні Ради для огляду. У випадку, коли проти цього списку висловлювалось якесь заперечення, що знаходило підтримку не менше десяти радників, а також з боку міністрів чи головноуправляючих окремими частинами, то це заперечення розглядалось Державною радою відразу ж за читанням списку. Обговорення цього питання обмежувалось однією промовою "за" і однією – "проти". Встановлений таким чином список надсилався усім радникам, Голові Ради міністрів, міністрам і головноуправляючим окремими частинами. Зміна визначеної списком черги обговорення справ на засіданні, як і

доповнення його новими справами, належали Голові Ради. Разом з тим у приміщенні Державної ради виставлявся список тих справ, що вже надійшли до неї, але ще не були призначені до слухання та обговорення [2, ст. 86 – 89, с. 547 – 548].

Найбільшим виявився третій підрозділ п'ятої глави Наказу Державної ради, який вміщував 26 статей [2, ст. 90 – 116, с. 548 – 553]. Справи, що підлягали розгляду Державною радою, розсилались державним радникам не пізніше ніж за три дні до того засідання, на яке їх було призначено до обговорення. Розгляд справ у Державній раді розподілявся на: 1) обговорення загальних підстав проекту чи пропозиції; 2) постатейне їх обговорення; 3) розгляд узгодженої з постановами Ради редакції усіх статей проекту чи пропозиції; 4) обговорення питання про ухвалу чи відхилення проекту чи пропозиції у всій його сукупності [2, ст. 90 – 91, с.548 – 549]. Після закінчення загального обговорення проекту чи пропозиції, відповідно до першого пункту статті (1-ї Наказу, Державна рада ухвалювала відхилити увесь проект чи пропозицію або передати його одній з постійних чи тимчасових комісій, або перейти безпосередньо до його постатейного розгляду [2, ст. 92, с. 549]. Голова Ради міг поставити питання про відхилення проекту чи пропозиції через неприпустимість, відповідно до закону, його обговорення Радою як до початку його обговорення по сутності, так і у будь – який час. З такою ж ініціативою могли виступити і державні радники за умови її підтримки не менше ніж десятьма членами Ради. Подібна пропозиція чи заява вирішувалась однією промовою "за" і однією – "проти" [2, ст. 93, с. 549].

Під час розгляду пропозицій члени Державної ради у будь – який момент їхнього обговорення могли виступити з заявою про перехід до чергових справ. Така заява розглядалась Радою, коли її підтримувало не менше тридцяти радників. Після ухвали заяви Радою подальший розгляд пропозиції припинявся. Слід однак зазначити, що стосовно законопроектів заяви про перехід до чергових справ не допускались. Перехід же до чергових справ міг бути простим і з викладенням поглядів на предмет пропозиції. За наявності кількох заяв про перехід до чергових справ перш за все Рада розглядала заяву про простий перехід, який міг бути запропонованим усно. Заява ж про інший перехід подавалась у письмовій формі [2, ст. 94 – 95, с. 549]. Коли під час обговорення проекту чи пропозиції подавалась підтримана не менше як десятьма радниками заява про передачу справи комісії, питання вирішувалось на будь – якому етапі обговорення. Диспут з цього приводу обмежувався одним виступом "за" і одним – "проти". У процесі розгляду поданої комісією доповіді по справі Державна рада могла, незалежно від її постатейного розгляду, звернутись до обговорення її загальних підстав. Розгляд проекту чи пропозиції по статтях відбувався, відповідно до розсуду Голови Ради, у порядку їх нумерації або відповідно до їхнього внутрішнього зв'язку. За постатейного розгляду проекту чи пропозиції радник, який пропонував поправку про зміну або усунення статті, внесення інших статей тощо, подавав їх письмовий виклад [2, ст. 96 – 99, с. 550]. Поправки могли подаватись як до засідання, на якому проект чи пропозиція постатейно обговорювались, так і під час цього засідання. До статей, стосовно яких диспут було закінчено, пропозиції поправок не допускались, за винятком випадків, коли ухвалені пізніше зміни вимагали узгодження з ними попередніх статей. Поправки, що були внесені раніше дня засідання, на якому передбачалося їх обговорення, друкувались і вручались радникам. Поправка до статті закону чи пропозиції, яка не знайшла підтримки на засіданні, Державною радою не обговорювалась [2, ст. 100 – 102, с. 550 – 551].

Поправки, які було запропоновано державними радниками до ухваленої постанови про передачу справи до комісії, до останньої і надходили. Поправки до проекту чи пропозиції, що вже розглядались комісією, могли їй знову передаватись постановою Державної ради. Повторна пропозиція відхилених Радою поправок не допускалась. Коли ж пропонувалось кілька поправок до однієї статті проекту, то порядок їх обговорення визначався Головою Ради, однак поправки, що зачіпали сутність предмету, обговорювались раніше тих, які пропонували лише зміну редакції статті [2, ст. 103 – 106, с. 551]. У випадку відхилення Державною радою запропонованої комісією зміни проекту чи пропозиції Рада обговорювала їх цілком чи частинами. По закінченні постатейного обговорення проекту чи пропозиції Державна канцелярія складала зведення усіх його статей у точній відповідності до постанов Ради. Це зведення подавалось Державній раді, яка могла обговорювати лише редакцію та розміщення окремих статей. Після визначення остаточної редакції проекту чи пропозиції Державній раді пропонувалось питання про ухвалення чи відхилення його у цілковитій сукупності. Роздуми з цього приводу не могли стосуватись змін окремих частин проекту [2, ст. 107 – 110, с. 551 – 552].

Кожне питання, що підлягало вирішенню Державною радою, її Голова виносив на голосування, формулюючи його таким чином, щоб відповідь на нього полягала у простому "так" або "ні". З приводу поставленого на голосування питання могла бути зроблена заява про розподіл його на кілька окремих питань. Ця заява вирішувалась однією промовою "за" і однією – "проти". Безпосередньо перед голосуванням Голова Державної ради проголошував поставлене питання. У голосуванні мало брати участь не менше законного складу засідання. До того ж у голосуванні брали участь тільки присутні на засіданні державні радники, а подача голосу одним радником за іншого, відповідного до його доручення, не допускалась [2, ст. 117 – 122, с. 553 – 554]. Для здійснення голосування Голова Державної ради пропонував підвестися тим державним радникам, які виступали проти ухвали певного рішення, а після цього – навпаки, тих, що голосували за постанову. Коли Голова Ради сумнівався у об'єктивності такого підрахунку, він міг повторити голосування з того ж питання за допомогою записок. Відповідно до заяви якогось державного радника, Голова Ради міг провести і поіменне голосування, коли таку заяву підтримувало не менше тридцяти членів Ради. Поіменне голосування полягало у тому, що після оголошення прізвища радника він давав відповідь "так" чи "ні" зі свого місця. Результат голосування оголошувався на засіданні Головою Ради або, за його дорученням, Державним секретарем [2, ст. 123 – 127, с. 554 – 555].

Що ж стосувалось діловодства Державної ради, то його підвалину складали: 1) стенографічний звіт і 2) протокол. Кожній особі, що брала участь у міркуваннях на засіданні Державної ради, з якого викладався стенографічний звіт, надсилалась та його частина, у котрій було відображено її міркування. Зауваження

про невідповідність запису сказаному означеною особою мали надійти до Державної канцелярії не пізніше першої години опівдні наступного за врученням звіту дня. Після цього укладений Державною канцелярією звіт подавався Голові Державної ради. Голова ж вирішував питання щодо сумнівів з приводу зроблених державними радниками зауважень. Схвалений Головою Державної ради звіт скріплювався підписом Державного секретаря. Звіти, за винятком таких, що не підлягали оприлюдненню у друці, відповідно до статей 41 та 42 Запровадження Державної ради (24 квітня 1906 р.), розсилались у друкованому вигляді державним радникам, а також до канцелярії Державної думи, Голові Ради міністрів, міністрам і головноуправляючим окремими частинами [2, ст. 128 –130, с. 555 – 556; 7, с. 152].

Протокол укладався одним із Статс-секретарів Державної ради, відповідно до призначення Державного секретаря. У протоколі означалися: 1) день засідання та час його відкриття; 2) особа, що головувала на засіданні; 3) предмети, які обговорювались в засіданні, думки про них, заяви і способи голосування; 4) постанова Державної ради у дослівному викладенні. Згадування у протоколі міркувань, що мали місце в засіданні, обмежувалось переліком прізвищ державних радників, які говорили стосовно кожного предмету, та означенням, хто з них виступав "за" і хто – "проти" проекту чи пропозиції, що обговорювались. У випадку, коли голосування здійснювалось за допомогою записок, у протоколі зазначалось число радників, які голосували "за" і "проти" проекту чи пропозиції, а у разі поіменного голосування зазначались прізвища осіб, що голосували "за" і "проти" проекту чи пропозиції [2, ст. 131 – 134, с. 556]. Протокол кожного засідання укладався до наступного засідання і за годину до його відкриття виставлявся для огляду державними радниками. Заяви з приводу викладення протоколу подавались Голові Державної ради безпосередньо або через Державного секретаря. Коли Голова Ради не міг вирішити питання про невідповідність запису промові, воно виносилось на вирішення Загальними зборами Державної ради. Якщо до закриття засідання не подавались заяви щодо протоколу попереднього засідання, він вважався затвердженим Радою, підписувався її Головою і скріплювався Державним секретарем. Державна рада зносилась з Державною думою, окрім вказаних законом випадків, через Голову, а з іншими установами та особами - через Державного секретаря [2, ст. 135 – 138, с. 556 – 557].

Таким чином, викладений матеріал дозволяє дійти наступних висновків.

Запроваджений у Державній раді 1906 – 1916 рр. порядок розгляду справ забезпечував процес підготовки, укладання, обговорення та ухвалення законодавчих актів та інших постанов. Цей процес передбачав умови швидкого і безперебійного вирішення покладених на державних радників завдань. Він охоплював способи інформації членів палати щодо справ, що до неї надходили та знаходились на тій чи іншій стадії вирішення, ефективного вирішення нагальних питань, деталізацію процесу розгляду справ та ухвалення постанов щодо них, стосунки між державними радниками, між ними та Головою палати, останньої з нижньою палатою та з законодавчою владою, повноваження Голови, способи голосування, нормальний хід і виняткові випадки законодавчого процесу.

Докладно врегульовувалось і функціонування діловодства Державної ради, перш за все укладання протоколу засідання та його стенографічного звіту, його об'єктивності, способи ознайомлення з ними радників, а також представників виконавчої влади та Державної думи. Саме поняття діловодства охоплює переміщення документів з інформаційною метою та у зв'язку з розглядом, затвердженням, виконанням та організацією їх зберігання. Завдяки добре опрацьованій процедурі діловодства в архівах Російської імперії накопичились матеріали щодо діяльності Державної ради, перш за все протоколи її засідань та стенографічні звіти про її діяльність.

Удосконалений порядок розгляду справ та діловодство законодавчої Державної ради Російської імперії 1906 – 1916 рр. у значній мірі було успадковано від її численних історичних попередників XVIII – XIX ст.

Джерела та література

1. Наказ Государственному Совету 5 апреля 1801 г. // Учреждение Государственного Совета 1901 г. – Спб.: Гос. тип., 1901. – С. 63 – 70.
2. Наказ Государственного Совета (11 мая 1907 г.) // Законодательные акты переходного времени 1904 – 1908 гг. – Спб.: Право, 1909. – С. 530 – 557.
3. Образование Государственного Совета 1 января 1810 г. // Учреждение Государственного Совета 1901 г. – С. 70 – 96.
4. Основные Государственные Законы (23 апреля 1906 г.) // Конституция Российской империи. – Спб.: Экон. тип., 1907. – С. 54 – 74.
5. Учреждение Государственного Совета 30 марта 1901 г. // Учреждение Государственного Совета 1901 г. – С. 7 – 60.
6. Учреждение Государственного Совета и Государственной Канцелярии 15 апреля 1842 г. // Учреждение Государственного Совета 1901 г. – С. 96 – 132.
7. Учреждение Государственного Совета (24 апреля 1906 г.) // Конституция Российской империи. – С. 144 – 171.

Каран В. В.

МІЖНАРОДНИЙ КООПЕРАТИВНИЙ АЛЬЯНС ТА ПРОВІДНІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ КООПЕРАТИВНОГО РУХУ В СХІДНОЄВРОПЕЙСЬКОМУ РЕГІОНІ

Актуальність поданої проблеми в сучасний період розвитку української національної економіки, визначається непересічним науково-теоретичним значенням достеменного історичного вивчення діяльності і розвитку однієї з найбільших світових організацій − Міжнародного кооперативного Альянсу (МКА). Саме