

УДК 930.2

Левин Глеб Сергеевич, помощник адвоката, Крымский филиал ФГОУВО
«Российский государственный университет правосудия»

e-mail: gleb.levin.96@mail.ru

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) В РОССИИ: ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Аннотация. В статье рассмотрены вопросы организации государственного контроля в досоветский и советский периоды. Определена система органов государственного и партийного контроля, которые действовали с привлечением рабочих и крестьян. Раскрыты полномочия и задачи органов контроля. Установлен всеобъемлющий характер осуществления государственного контроля, и современные требования его нормативного закрепления посредством принятия соответствующего федерального закона.

Ключевые слова: государственный контроль, дореволюционный период, советский период, контроль, надзор, проверки.

FORMATION AND DEVELOPMENT OF STATE CONTROL (SUPERVISION) IN RUSSIA: HISTORICAL AND LEGAL ASPECT

Levin Gleb Sergeevich, lawyer, Kramsky branch of FGOUVO "Russian State University of Justice"

e-mail: gleb.levin.96@mail.ru

Annotation. The article considers the organization of state control in the pre-Soviet and Soviet periods. The system of state and party control bodies that acted with the involvement of workers and peasants was determined. The powers and tasks of control bodies are disclosed. The comprehensive nature of the implementation of state

control, and the modern requirements of its normative fixing through the adoption of the relevant federal law, have been established.

Key words: state control, pre-revolutionary period, Soviet period, control, supervision, checks.

Целью настоящей статьи является осуществление правового исследования становления и развития административно-правового режима государственного контроля в различные исторические периоды.

Становление государственного контроля и надзора имеет длительную историю, поскольку оно, с одной стороны, неразрывно связано с потребностью государства и общества в эффективной реализации регулятивной функции права, возможной только при условии налаженной, действующей системы такого контроля, а с другой - обусловлено постоянным поиском функционального аспекта этого рода деятельности, разработкой ее теоретических основ и усовершенствования нормативного регулирования.

История развития законодательства о государственном контроле и надзоре берет свое начало в Древней Руси, где важнейшим институтом считался контроль в первую очередь над подчиненными племенами с целью сбора дани Великому князю и снабжения войска в период военных походов. В дальнейшем такой политики придерживались все князи¹. Важным источником права того времени является «Русская Правда», принятая во времена правления Ярослава Мудрого. Все общественные устои славян, правовые нормы, и даже политические институты исходили из регламентов той жизни, первоосновой которых стал контроль. Князь выступал как «отец» и хозяин земли, который сам заботится о своем крупном хозяйстве, о государстве, сам за всем присматривает и требует соблюдения порядка и справедливости. Он в своих руках сосредоточил законодательные, исполнительные и судебные функции².

¹ История отечественного государства и права : учебное пособие / В.В. Амелина, Р.В. Кутернина // СМУ–филиал РАНХиГС. – Новосибирск: Изд-во СибАГС, 2016. – С.78.

² Крикущенко Е.А. Институт становления государственного контроля в России в досоветский период / Е.А. Крикущенко // Молодой ученый. - 2018. - № 23 (209). - С. 101-102.

В России система правовых мероприятий по развитию института административно-правового режима была впервые реализована Петром I, при котором государственная модель управления приобрела качественно новый организационный и правовой уровень. Наиболее ярко это видно через становление единых подходов к организации государственной службы как службы профессиональной, осуществлявшейся за жалованье, и активное развитие источников административного права того время, которое выразилось в принятии широкого круга нормативных правовых актов учредительного и регламентирующего характера. Работа проходила одновременно в двух направлениях: 1) предоставление контрольных функций избранным от населения лицам; 2) контроль осуществлялся при помощи соответствующих органов и должностных лиц. Так, признаки контрольных органов имели «Приказы тайных дел», «Челобитные приказы» и другие. Впервые сформировались две контрольные системы – прокуратура и фискалитет. Позднее при Екатерине II был осуществлен переход к абсолютизму, который значительно усилил тенденции бюрократизации всех уровней власти, при этом фактически ослабив функции контроля и надзора как таковые. Хотя со временем управление в государстве упростилось в следствие реорганизации некоторых органов, но ожидаемого эффекта это не дало. Злоупотребления со стороны должностных лиц имели такой размах, что в 1811 году³ император Александр I был вынужден издать манифест о создании государственного управления ревизии государственных счетов (позднее – департамент Государственного контроля), которое, к сожалению, не обладало какими-либо широкими полномочиями. И только во второй половине XIX века (1864 - 1892 года) во время осуществления судебных реформ в губерниях сначала утвердили Временные положения о местных контрольных учреждениях, а позднее Государственный контроль был организован как отдельная самостоятельная часть государственного управления,

³ Тарасов А. М. Становление и развитие государственного контроля на Руси (дооктябрьский период) / А.М. Тарасов // История государства и права. - 2016. - № 2. - С.6–15.

приравненную к министерству⁴. Интересно заметить, что такие учреждения не подчинялись местным органам власти и это позволяло им самостоятельно принимать любое решение о выявлении растрат, краж и направлении таких материалов в соответствующие органы.

В начале XX века революционно настроенные депутаты Государственной думы не стремились уже принимать новые прогрессивные законы. Накануне Первой мировой войны в стране отмечался экономический кризис, характеризовавшийся снижением промышленности, высокими ценами на продукты и т.п., контроль за использованием бюджета практически отсутствовал на всех уровнях государственного управления⁵.

Новый виток в развитии государственного контроля(надзора) начался после Октябрьской революции, который сопровождался интеграцией народовластия в государственно-контрольные функции путем непосредственного участия в его осуществлении. Начало положил Декрет ВЦИК и СНК от 2 декабря 1917 года, которым в лице Высшего Совета народного хозяйства были объединены функции общественного и государственного контроля и принято так называемое Положение о рабочем контроле, которое наделяло органы рабочего контроля правом проверять все документы, книги на предприятиях, запасы продовольствия, иных материалов, следить за производством и т.д. Решение таких органов являлось обязательным для исполнения.

В дальнейшем, параллельно с развитием контрольной деятельности Советов, стала расширяться и система органов контроля на местах. В глубинке создавались соответствующие контрольные отделы и управления. В провинциях создавались отраслевые и специальные органы контроля (комиссии и комиссары). Верховному судебному контролю предоставили право проводить ревизии по судопроизводству и всей деятельности судебных учреждений. Надзор за следствием осуществлял контрольно-следственный отдел НКЮ. За

⁴ Административные реформы в России: история и современность / Под общей редакцией д. э.к. проф. Р.Н. Байгузина. Саратовский гос. социально-экономический ун-т, Ин-т общественной мысли. - Москва: РОССПЭН, 2017 (М.: Типография «Наука» РАН). – С. 246

⁵ Платонова Н.В. Государственный контроль (фискалитет) в России и русское общество в первой четверти XVIII века: автореф. дис.... канд. ист. наук / Н.В. Платонова. - М., 2015.- С. 15

законностью и целесообразностью хозяйственной и финансовой деятельности надзор продолжал осуществлять Наркомат госконтроля. Вместе с тем, иных функций, кроме надзора и контроля, вышеуказанные органы не выполняли и их деятельность подчинялась единой цели – улучшению работы всех учреждений и организаций независимо от ведомственной подчиненности.

Дальнейшее развитие надведомственный контроль получил после принятия 6 сентября 1923 года постановлений СНК СССР «О реорганизации народных комиссаров Рабоче-крестьянской инспекции советских республик» и «Об освобождении Рабоче-крестьянской инспекции от некоторых функций»⁶. По своей юридической природе новая Рабоче-крестьянская инспекция была органом государственного управления, который непосредственно создавался для выполнения особых контрольных функций, как впрочем и пришедшие на замену ей в середине 30-х годов самостоятельные контрольные органы: Комиссия партийного контроля при ЦК ВКП(б) и Комиссия советского контроля при РНК СССР.

Действовавшие вплоть до начала 60-х годов прошлого столетия на территории СССР органы партийно-хозяйственного контроля выполняли функции «государева ока» за расчетами и расходами государственных средств и материальных ценностей, которые находились в подчинении государственных, кооперативных, иных общественных организаций, учреждений, предприятий и только собственными силами.

Позднее общественные отношения в сфере контрольно-надзорной деятельности органов публичной власти, общественных формирований, контрольная деятельность государства строилась в тесной взаимосвязи с советскими, партийными, профсоюзными, комсомольскими и иными общественными организациями.

Завершение развития государственного контроля (надзора) СССР получил принятием 9 декабря 1965 года Закона СССР «О создании народного контроля

⁶ Титов Ю.П. Хрестоматия по истории государства и права России: Учебное пособие / Ю.П. Титов. – 3-е изд перераб и доп. – М.: Проспект (ТК Велби), 2018. – С.316

СССР»⁷ и Постановления ЦК КПСС и СМ СССР в декабре 1968 года об утверждении Положения об органах народного контроля в СССР, которое предусматривало право комитетов народного контроля требовать от руководителей практически всех уровней необходимой информации и сведений, заслушивать по результатам проверок их доклады и пояснения, давать соответствующие указания, назначать ревизии хозяйственно-финансовой деятельности и т.п. Постановления комитетов были юридическими актами и занимали особое место в системе актов государственного управления. Однако после распада Союза Указанная система государственного контроля была признана неэффективной и ликвидирована.

Сегодня актуальным на повестке дня стоит вопрос принятия проекта Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»⁸, принятие которого позволит существенно снизить «давление» на бизнес структуры, формирование условий «честной» конкуренции, закреплением пределов действия осуществления государственного (муниципального) надзора и контроля, проводить результативное и эффективное проведение деятельности в контрольно-надзорной сфере.

Таким образом, изучение в ретроспективном аспекте становления и развития контроля (надзора) в России позволит провести обобщение накопленного опыта, принять во внимание ошибки и недостатки, а положительный опыт применить в современных реалиях.

Список источников:

1. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Проект Федерального закона. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/850621-7> (дата обращения: 12.04.2020)

⁷ Титов Ю.П. Хрестоматия по истории государства и права России: Учебное пособие / Ю.П. Титов. – 3-е изд. перераб и доп. – М.: Проспект (ТК Велби), 2018. – С.318

⁸ О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Проект Федерального закона. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/850621-7> (дата обращения: 12.04.2020)

2. История отечественного государства и права: учебное пособие / В.В. Амелина, Р.В. Кутернина // СМУ–филиал РАНХиГС. – Новосибирск: Изд–во СибАГС, 2016. – 420 с.
3. Крикущенко Е.А. Институт становления государственного контроля в России в досоветский период / Е.А. Крикущенко // Молодой ученый. - 2018. - № 23 (209). - С. 101-102.
4. Тарасов А. М. Становление и развитие государственного контроля на Руси (дооктябрьский период) / А.М. Тарасов // История государства и права. - 2016. - № 2. - С.6–15.
5. Административные реформы в России: история и современность / Под общей редакцией д. э.к. проф. Р.Н. Байгузина. Саратовский гос. социально-экономический ун-т, Ин-т общественной мысли. - Москва: РОССПЭН, 2017 (М.: Типография «Наука» РАН). - 644 с.
6. Платонова Н.В. Государственный контроль (фискалитет) в России и русское общество в первой четверти XVIII века: автореф. дис.... канд. ист. наук / Н.В. Платонова. - М., 2015.- 46 с.
7. Титов Ю.П. Хрестоматия по истории государства и права России: Учебное пособие / Ю.П. Титов. – 3–е изд перераб и доп. – М.: Проспект (ТК Велби), 2018. – 420 с.
8. Тарасов А.М. Становление государственного контроля в Советский период / А.М. Тарасов // Труды Академии управления МВД России. - 2018. - № 4. - С.98-107.