Виктор Рохлин

Прокурорский надзор и государственный контрол

Виктор Иванович Рохлин

Прокурорский надзор и государственный контроль

Серия «Государственное управление и государственный контроль и надзор»

Текст предоставлен издательством
http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=11282461
Прокурорский надзор и государственный контроль: Юридический центр; Санкт-Петербург; 2003
ISBN 5-94201-151-6

Аннотация

В предлагаемом издании рассматриваются вопросы возникновения и развития, современное состояние прокурорского надзора и государственного контроля в различных государствах мира и в Российской Федерации.

В работе проанализированы различные взгляды специалистов в сфере прокурорского надзора, контрольной деятельности; на основе современного законодательно-нормативного регламентирования дан анализ практической деятельности органов контроля и надзора.

Излагается понятие контрольной деятельности и прокурорского надзора, показаны имеющиеся сходства и различия, дано определение понятий контроля и надзора.

Кроме того, рассматриваются вопросы разработки Концепции развития как контрольной деятельности, так и прокурорского надзора в Российской Федерации.

Для научных работников, аспирантов и студентов в области юриспруденции и управленческой деятельности, а также для практических работников органов управления и прокуратуры.

Содержание

Введение 5
Глава I. Возникновение и развитие государственного контроля 8
§ 1. Причины возникновения и зарождения государственного контроля 8
§ 2. Развитие и состояние контрольных органов в зарубежных государствах 13
Контрольные органы Французской Республики 14
§ 3. Контрольные органы в государствах – членах СНГ и бывшего социалистического лагеря, в странах социалистической ориентации 25
Глава II. Возникновение и развитие государственного контроля в России 29
§ 1. Возникновение и развитие государственного контроля в России до 1917 года 29
§ 2. Государственный контроль в РСФСР и СССР 43
Конец ознакомительного фрагмента. 47

Виктор Рохлин
Прокурорский надзор и государственный контроль

© В. И. Рохлин, 2003
© Изд-во «Юридический центр Пресс», 2003

* * *

Моим друзьям, соратникам, всем коллегам, работающим на сложной и не всегда благодарной, но такой нужной прокурорской и контрольной работе с лучшими пожеланиями посвящаю
Автор

Введение

Современный период развития России характеризуется фундаментальными изменениями в политической, социально-экономической и идеологической сферах жизни государства и общества. В свете начавшихся в 1985 г. изменений, названных перестройкой, за последние полтора десятка лет произошли события, которые изменили как политический строй и социально-экономическое положение в России, так и идеологию. Изменения существенно сказались не только на всех сторонах государственной и общественной жизни, но и затронули взгляды на государственно-правовые проблемы. Распад Советского Союза, создание независимых, самостоятельных государств из бывших республик СССР, образование и сложное развитие СНГ – все это обострило научные споры и взгляды на роль государства, его положение и задачи, а соответственно и на положение государственных структур, их понятие и значение.

Недостаточно продуманный, без учета российского опыта, при некритическом использовании опыта западных стран переход к рыночной экономике отрицательно сказался на понимании роли государства в развитии экономических отношений, привел к пагубным последствиям. Спад промышленного и сельскохозяйственного производства, разрыв налаженных производственных связей, неподготовленная финансовая и банковская реформы привели к обнищанию населения, незаконному обогащению небольшого числа лиц и неустойчивому социальному положению широкого круга населения.

Этому способствовало и развитие взглядов на регулирующую, контрольную функцию государства исходя из мнения, что государство не должно вмешиваться в экономические отношения, поскольку рынок сам все расставит по местам. Все это привело к существенному снижению управленческих, регулирующих функций государства, к его ослаблению. К сожалению, игнорировался опыт многих развитых государств, в том числе США, ФРГ, Великобритании, Франции, где государство достаточно широко вмешивалось и регулировало экономические отношения.

Такой подход сказался на взглядах и научных разработках в сфере государственно-правовых отношений, а также на предложениях по правовой реформе в целом и по судебно-правовой, в частности.

Следует сказать, и на это указывают многие ученые, что при разработке и подготовке правовой, в том числе судебной реформы в Российской Федерации было, к сожалению, допущено механическое копирование зарубежных моделей государственно-правового устройства, в том числе системы судоустройства, структур контролирующих и надзорных органов без учета и должной оценки особенностей и возможностей России.

При разработке основ правовой реформы, реформы государственных органов, судебной реформы особой критике подвергались контролирующие и надзорные органы государства, что не могло не сказаться на положении государственных регулирующих структур.

Многие ученые-государствоведы видели в ослаблении роли государства, в том числе в регулировании экономических процессов, чуть ли не главное содержание демократических преобразований.

Вместе с тем подобные взгляды, реализация их в законодательстве могли привести к развитию сепаратизма, угрожали национальной безопасности России, ее единству как федерального государства.

Негативно оценивая и поэтому отбрасывая весь опыт советского периода, в научных исследованиях игнорировалось должное изучение, анализ и оценка многочисленных структур государства, которые выполняли важнейшую функцию управления – функцию контроля. Вместе с тем следует отметить, что некоторые ученые уделяли вопросу исследования

системы государственного контроля достаточное внимание. Однако, изучая эту проблему, недостаточное полно рассматривались вопросы определения понятия контроля, его сути, содержания, вопросы взаимодействия и взаимодополнения деятельности контролирующих органов.

Недостаточное внимание теоретическим вопросам контролирующей деятельности государства приводит к тому, что имеющиеся и достаточно многочисленные органы, выполняющие контрольные функции от имени государства, разобщены, не взаимодействуют в большинстве случаев между собой, что приводит, во-первых, к дублированию, а во-вторых, к тому, что многие важные процессы государственного управления остаются вне контроля.

В исследованиях многих ученых-государствоведов, что нашло отражение и в судебно-правовой реформе, особенно негативно оценивается роль органов прокурорского надзора. В этих работах и в Концепции судебной реформы прокуратура рассматривалась как порождение и типичный орган тоталитаризма, ее роль оценивалась отрицательно и ставился вопрос о резком сужении ее функций. Именно поэтому в Конституции Российской Федерации она оказалась включенной в систему судебной власти, именно поэтому предлагается исключить из функций прокуратуры надзор за соблюдением законов и законностью правовых актов.

Длительное время научные разработки, усилия практических работников были в основном направлены на организацию прокурорского надзора в области предварительного следствия. В меньшей степени, особенно в последние годы, разрабатывались вопросы правовой природы органов прокуратуры, их основных функций, вопросы отнесения правовых норм, правового регулирования деятельности прокуратуры к особой отрасли права. По существу, после работ В. Г. Даева и М. Н. Маршунова по этим проблемам, даже имея в виду многие разработки НИИ вопросов укрепления законности и правопорядка Генеральной прокуратуры РФ, в том числе и разработанную Концепцию развития прокуратуры, не было фундаментальных работ по теории прокурорского надзора, теории прокурорско-надзорного права как отрасли российского права.

Может быть, во многом, вследствие отставания теоретической базы, деятельность прокуратуры так же стала отставать от требований, предъявляемых к ней со стороны граждан, общества и государства.

Результатом этого являлась и недостаточно продуманная законодательная и нормативная регламентация прокурорского надзора, возложение на органы прокуратуры задач, которые не вытекают, по нашему мнению, из ее правовой природы, тех основополагающих условий и обстоятельств, которые послужили в свое время основанием для создания Петром I органов прокурорского надзора.

Многие авторы, которые занимались вопросами теоретического осмысления сущности органов прокуратуры, пришли к выводу о том, что органы прокуратуры являются одной из структур государственного контроля, системы государственных контролирующих органов. Подобный подход, на наш взгляд, неправильно отражает сущность прокурорского надзора, его понятие и содержание.

По нашему мнению, органы прокуратуры, являясь специфичными органами в государстве, не входят в систему контролирующих органов вследствие особого положения и присущих им задач, которые поставлены как Основным Законом государства, так и Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации».

Требуется проведение серьезных исследований, результаты которых могут помочь в решении многих спорных вопросов теории и практики. В частности, исследование и четкое определение понятия и содержания контроля и надзора, их соотношения позволит более правильно обозначить структуру, «вертикаль» этих органов, их задачи и полномочия, содержание системы государственной власти и управления.

Изучение научных исследований и трудов многих ученых, анализ и обобщение законодательно-нормативной базы, которая регламентирует деятельность как контролирующих органов, так и прокурорского надзора, изучение практической деятельности контролирующих органов и органов прокуратуры показали, что существуют различные позиции и взгляды.

Сопоставление имеющихся мнений, анализ аргументации, несомненно поможет нахождению таких решений, которые обеспечат эффективную и результативную, на благо общества, государства и граждан деятельность всех органов государственного контроля и надзора, их взаимодействие. Это поможет более успешно решать возникающие проблемы и послужит дальнейшему укреплению государства и, следовательно, достижению тех целей, которые поставлены Конституцией Российской Федерации – построение правового, демократического общества, создание гражданского общества и безусловное обеспечение прав и свобод человека и гражданина, гарантированное Основным Законом нашей страны.

Представляется, что для этого необходимо четко определить понятие, содержание и соотношение контроля и надзора, после чего очертить себе необходимые структуры контрольной и надзорной деятельности государства, принципы деятельности органов контроля и надзора. Исследуя положение контролирующих и надзорных органов, совпадения и различия в их задачах и прерогативах, их места в государственных структурах, возможно выработать предложения по их дальнейшему развитию и совершенствованию.

Для полного и всестороннего решения этих вопросов следует рассмотреть историю, причины возникновения контрольной деятельности государства, виды контрольной деятельности, выяснить, вследствие каких причин и условий и с какими функциями возникли и как развивались органы контроля, а затем органы надзора, какова их структура (в том числе в историческом аспекте) в нашей стране и за рубежом.

Все эти проблемы достаточно широко и активно исследовались как зарубежными, так и российскими учеными. В частности, много внимания названным проблемам уделено в работах А. Д. Бойкова, В. Г. Бессарабова, А. И. Алексеева, М. С. Студеникиной, А. П. Гуляева, В. И Лукьяненко, В. И. Туровцева, Г. И. Тункина, В. М. Горшенева, И. Б. Шахова, Е. В. Шориной, С. О. Шохина, В. И. Кригер, А. Ф. Смирнова, В. Г. Афанасьева, Ф. Ш. Измайловой, В. Г. Мелькумова, С. Г. Березовской, А. Д. Бернзона, В. В. Клочкова, В. Б. Ястребова и многих других ученых.

Используя проведенные исследования, накопленные материалы, а также обобщения и анализ практической деятельности контролирующих и прокурорских органов, в том числе и собственный опыт практической и научной работы, мы попытались в настоящем исследовании рассмотреть развитие контролирующих и надзорных органов, различие и совпадающие моменты, соотношение контролирующей и надзорной деятельности, а также рассмотреть понятие, положение и историческое развитие органов прокурорского надзора, определить место органов прокуратуры в государственной структуре.

Разумеется, мы не претендуем ни в коей мере на истину в последней инстанции и полное освещение рассматриваемых вопросов, мы попытались высказать наши представления и взгляды и аргументировать их.

Глава I. Возникновение и развитие государственного контроля

§ 1. Причины возникновения и зарождения государственного контроля

Государство возникло как система управления и организации жизни общества на определенном этапе его развития. Государство для осуществления задач, которые ставило перед собой общество, должно было регулировать, регламентировать и организовывать государственное управление, чтобы обеспечить необходимые условия общественного развития.

При возникновении государства оно взяло на себя функции управления, причем управления постоянно развивающимися структурами по мере развития государства и общественных отношений в различных сферах.

Регламентируя и регулируя различные сферы жизни общества, государство должно было обеспечить необходимые средства и ресурсы, потребные для обороны, содержания государственного аппарата, развития средств сообщения и связи, производства и товарообмена.

В связи с этим принимались необходимые решения, нормы, законы и, следовательно, возникала потребность проверять, как они исполняются, в каком совершенствовании нуждаются.

Взяв на себя управление делами общества, обеспечение его нормальной жизни, государство не могло обойтись без учета средств и ресурсов, их надлежащего использования.

Проверка исполнения, контроль за соблюдением установленных правил, законов, оценка результатов деятельности, необходимых для того, чтобы влиять на развитие событий в нужном государству и обществу направлении, являются одними из важнейших, присущих органам управления функций. Эти функции управления присущи всем формам управленческой деятельности, независимо от поставленных задач, структуры и системы управления.

Вместе с тем система специальных органов контроля в структуре управления возникает на определенном этапе с развитием государства, общества, расширением регулируемых и регламентированных направлений деятельности, нуждающихся в регулировании и управлении общественных связей и отношений.

Государственные ведомства, регулирующие и управляющие различными направлениями жизни государства и общества, в том числе наделенные и функцией контроля, возникли еще в древних государствах.

Например, в Древнем Китае еще в VII–IV вв. до н. э. имелись государственные структуры, осуществлявшие контроль над хозяйственной деятельностью, в частности, объектом их внимания были леса, реки, пастбища. Они контролировали и добивались их эффективного использования с учетом существовавших законов и правил[1].

Тогда же сложились финансовые и военные ведомства, которые не только разрабатывали финансовую и военную политику, налоги, поступление доходов и намечавшиеся расходы, но и контролировали исполнение предписаний и правил. Уже тогда имелись контрольные органы, возглавлявшиеся верховным цензором. Они контролировали работу наместников, проверяли их благонадежность, расследовали преступления.

---

[1] История государства и права зарубежных стран. Ч. 1. М., 1996; *Анисимов А., Крылов Г.* Возрождение госконтроля в Российской Федерации // Хозяйство и право. 1995, № 5.

Уже в VII–IX вв. до н. э. в Китае существовала стройная система государственного управления и соответственно государственного контроля. В частности, ведомство обрядов контролировало соблюдение норм поведения, общественного порядка, сбор налогов.

Были учреждены цензоры-прокуроры[2], которые контролировали работу всех исполнительных органов, аппарата чиновников. Они имели право представления докладов о нарушениях на имя императора.

Известно, что в период развития древнейших государств мира выполнялись громадные работы, возводились грандиозные сооружения. Это также требовало больших средств, строгого учета ресурсов и расходов, контроля. Не случайно, что в первую очередь развивался контроль в деле учета финансовых и материальных средств.

Например, в Древнем Египте в период между 4000 г. и 525 г. до н. э. трудом рабов были созданы сооружения, сохранившиеся до наших дней, для возведения которых требовалось высокоразвитое управление, в том числе учет. В частности, пирамида Хеопса в Египте занимает площадь 30 акров и содержит 23 млн каменных блоков[3]. Эти материалы надо было заготовить, учесть, надо было содержать тысячи как рабов, так и тех, кто руководил этими работами.

Царь Израиля Соломон, задумав построить храм Бога Яхве, одно из чудес света (храм был разрушен при захвате Иерусалима римлянами), не только продумал конструкцию сооружения, необходимые материалы, но и организовал контроль и учет, управление строительством[4].

Среди самых древних письменных документов – записей в храме шумерской цивилизации (примерно 3000 г. до н. э.) – были найдены записи, представляющие собой счета, статьи расходов, доходов и состояния ресурсов храма[5].

Когда вавилонский царь Хаммурапи, объединив поселения и города в бассейне рек Тигра и Евфрата, создавал могучее государство, он понимал, что для дальнейшего развития и сохранения могущества необходимы четкая регламентация и контроль. Им были изданы законы и установлены правила, касающиеся собственности, недвижимого имущества, торговли, бизнеса, трудовых отношений и семьи. Эти законы, известные как Кодекс Хаммурапи (примерно 2000 г. до н. э.), в деталях описывали юридическую процедуру, которой надо было следовать в торговле, ответственность и вознаграждения при установлении минимальной оплаты труда, а также при осуществлении контроля[6].

Большое внимание вопросам контроля уделялось в Спарте, Греции, Риме. Зарождались основы счетоводства, управления казной, ресурсами.

В европейских государствах в период средневековья и после также развивались различные формы управления и контроля.

Развитие различных способов и средств по обеспечению потребностей государства, в первую очередь в получении, учете и контроле производимых расходов послужило толчком к развитию учета и счетоводства. В XV в. в Италии были разработаны метод двойного счетоводства, бухгалтерские записи, ведение счетов и запись операций.

Следует отметить, что контрольные функции в первую очередь развивались в сфере учета и контроля расходования материальных ценностей, материальных благ, которые были необходимы государству, а также для развития общества и защиты интересов населения.

---

[2] *Бессарабов В. Г.* Прокуратура и контрольные органы зарубежных стран. М., 2000, С. 75, 76.

[3] *Adolf Erman.* Zefe in Ancient Egypt, trans. Form the German by Helen M-Tirard. London, Macmillan, 1984.

[4] *Бессарабов В. Г.* Прокуратура и контрольные органы зарубежных стран. С. 73.

[5] V. Gordon Childe, Man Makes Himself. New York, 1951.

[6] *Robert F. Harpher*. The Code of Hammurabi, King of Babylon. Chicago, 1904.

Но развитие общественного производства, различных отраслей деятельности влекло за собой совершенствование и расширение форм и видов контроля. Развивается промышленность, средства производства, орудия труда, расширяется строительство, все это приводит к необходимости промышленного и строительного контроля. Совершенствуются средства связи, массовой информации и появляется необходимость выработки контрольных функций в этих сферах деятельности.

В процессе демократического развития совершенствуются структуры государства, возрастает общественная активность различных классов, слоев общества, появляются контрольные органы в сфере охраны и безопасности труда, обеспечения безопасности жизнедеятельности, в частности, в сфере экологии.

Возникает необходимость регламентации общественно-политической деятельности и – установления государственного контроля в этих сферах, а также его форм и предела.

Совершенно правильно констатируют многие ученые, например, известный специалист в области государственного контроля и прокурорского надзора доктор юридических наук из НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре Российской Федерации В. Г. Бессарабов, что государственный контроль является продуктом исторического развития[7].

Развивается общество, совершенствуется государство, очерчивается все больший круг деятельности и соответствующие общественные отношения. Все это требует регулирования, регламентации в правовой сфере, а следовательно, и соответствующих форм и видов государственного контроля.

Данное обстоятельство не означает какого-либо ущемления прав и свобод человека и гражданина. Должным образом сформированный и эффективно действующий государственный контроль – это важное средство именно защиты прав и свобод человека и гражданина.

Если обратиться к Конституции Российской Федерации, то в ст. 2 Основного закона нашей страны сказано, что «Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства». Детализируя это, ч. 2 ст. 55 Конституции РФ устанавливает: «В Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина». В ч. 2 статье 80 Конституции указывается, что «Президент Российской Федерации является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина». В п. «е» ч. 1 ст. 114 указано, что Правительство Российской Федерации «осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод человека и гражданина». В ст. 18 Конституции РФ указано, что «Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими… и обеспечиваются правосудием».

Таким образом, деятельность всех ветвей власти – законодательной, исполнительной и судебной – должна быть направлена на соблюдение прав и свобод человека и гражданина. Но для обеспечения этого необходима четкая и неукоснительно работающая система контроля за исполнением законов и нормативных установлений, соблюдение законов не только должностными лицами и всеми государственными, коммерческими общественными организациями, но и гражданами. Как указано в ч. 3 ст. 17 Конституции РФ, «осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц». Это неуклонное требование, относящееся ко всем гражданам, должностным лицам, государственным и негосударственным органам и организациям[8].

В настоящее время, несмотря на различные мнения и высказывания ученых философов, государствоведов, юристов о степени разработки, целостности и оформленности теории разделения властей, в большинстве стран мира эта теория является основой построения

---

[7] *Бессарабов В. Г.* Прокуратура России в системе государственного контроля. М., 1999.

[8] *Рохлин В. И., Сыдорук И. И.* Прокурорский надзор: защита прав человека. СПб., 2001.

государственной власти. К этим странам относится и Российская Федерация. В ст. 10 Конституции РФ указано, что «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны».

Осуществляя государственную власть на основе предоставленных полномочий, органы всех ветвей власти действуют на основе законов и должны обеспечивать их исполнение, причем как в своих действиях, так и в издаваемых актах. Они должны обладать (и обладают) правом контрольной деятельности. Это определяет наличие различных форм и видов контрольной деятельности. Без этого нельзя обеспечить исполнение и соблюдение законов. Поскольку законы «обладают постоянной и устойчивой силой и нуждаются в непрерывном исполнении или наблюдении за этим исполнением, то необходимо, чтобы все время существовала власть»[9], которая следила бы за их исполнением. Эта власть и существует в виде различных форм и видов контроля, который осуществляют все ветви власти.

Отмечая, что мы признаем и действуем с учетом наличия трех ветвей власти, следует подчеркнуть, что государственная власть едина. Это вытекает из положений ст. 3 Конституции Российской Федерации, которая гласит: «1. Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. 2. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. 3. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы».

Для обеспечения защиты прав и свобод человека и гражданина, защиты интересов общества и государства необходимы четкое законодательное оформление задач, структуры и полномочий контролирующих органов, установление предмета и пределов контроля, т. е. наличие законодательства, регулирующего именно осуществление функций контроля.

Наряду с этим требуется продуманное и нормативно установленное взаимодействие и взаимосвязь контролирующих функций всех отраслей власти. Совершенно правильно отмечается, что во всех случаях все ветви власти связаны между собой механизмом контроля, позволяющим обеспечить определенное равновесие между ними и следить за тем, чтобы они не выходили за рамки своих конституционных полномочий[10].

Только законодательно оформленный контроль, только установленная в правовом плане контролирующая деятельность может быть эффективной и результативной, поскольку иначе будет смешение функций, дублирование и создание помех надлежащей организации управления в государстве и обществе.

Основы контрольной деятельности могут быть установлены только законом, принятым в порядке, предусмотренном Конституцией РФ.

Такое регламентирование, когда будет четко определен круг полномочий контрольных органов каждой ветви власти, сделает контрольные функции целенаправленными, позволит понастоящему решать намеченные задачи и действовать взаимосвязанно и целеустремленно. Это также будет способствовать укреплению самостоятельности каждой из трех ветвей власти.

Данный контроль будет направлен не только на проверку исполнения законов и иных правовых нормативных актов, но и на эффективность деятельности и управления, целесообразность действий, решений, связанных зачастую с надлежащим и полезным для государства и общества расходованием громадных материальных ценностей и ресурсов.

Однако практика государственной деятельности подтверждает, что нередко органы контроля бывают не заинтересованы в точном и неуклонном исполнении законов, полагая,

---

[9] *Локк Дж.* Соч. в 3 т. Т. 3. М., 1988.

[10] *Бессарабов В. Г.* Прокуратура и контрольные органы зарубежных стран. С. 73.

что в тех или иных обстоятельствах отступление от требований закона целесообразно и не наносит большого вреда. Это случается как вследствие преобладания ведомственных интересов, так и неправильно понимаемых интересов управления. Бывает, когда в тех или иных субъектах Федерации органами представительной или исполнительной власти принимаются акты или проводятся действия, которые противоречат Федеральному законодательству, Конституции РФ, либо нарушают их.

Возникает необходимость в создании и деятельности государственных органов, независимых от ветвей власти, от органов власти в целом, для обеспечения недопустимости при любых обстоятельствах нарушений законодательных требований. Таких органов, которые не имели бы права вмешиваться в управленческую, оперативно-хозяйственную деятельность, не имели бы права оценивать целесообразность тех или иных действий, решений и указаний, если они не нарушают законов (законов Федерации или ее субъектов).

Это должен быть орган, который, в отличие от органов государственного контроля, не имел бы права отменять решения, законы, а только был бы обязан ставить вопрос о приведении акта, действия в соответствие с законом и при невыполнении такого требования обладал бы полномочиями привлекать виновных к ответственности, включая возможность взыскания причиненного ущерба через суд. В Российской Федерации имеется и предусмотрен Конституцией РФ такой орган – это орган надзора, органы прокуратуры. Прокуратура входит в структуру государственной власти Российской Федерации, не являясь в то же время частью какой-либо ветви власти.

По нашему мнению, прокуратура не является контролирующим органом и не входит в систему органов контроля. Вместе с тем по данному вопросу существуют различные мнения. Нам представляется, что в теории и в законодательной практике не определены правовые основы прокурорского надзора, его суть и положение в системе государственного управления.

Все это требует детального исследования, несмотря на то, что многие ученые в своих научных исследованиях пытались тщательно проанализировать вопросы прокурорского надзора.

Несомненно, весьма полезен и зарубежный опыт, анализ практики и теоретических исследований зарубежных ученых.

Именно поэтому мы полагаем нужным рассмотреть вопросы развития контролирующих органов и систем контроля как за рубежом, так и в России, чтобы сформулировать понятие, содержание контрольной деятельности, деятельности прокуратуры по надзору за соблюдением законов, определить отличие и соотношение контрольной и надзорной деятельности.

Представляется, что рассмотрение данных вопросов поможет более правильному пониманию всех возникающих проблем.

§ 2. Развитие и состояние контрольных органов в зарубежных государствах

Ознакомление и изучение организации, полномочий и состояния контролирующих органов за рубежом необходимо и полезно, поскольку с учетом особенностей положения в России оно может помочь в повышении эффективности контролирующей деятельности в нашей стране.

При этом, несомненно, следует иметь в виду, что развитие органов контроля в любой стране определяется теми условиями, которые там сложились, диктовалось задачами, которые ставились перед обществом.

Вместе с тем, и это важно, главное направление контроля в стране и основная цель – одни и те же, поскольку значение и сущность контрольной деятельности одинаковы для всех государств.

Она находится в зависимости от экономического развития, политического устройства по структуре органов контроля, их полномочиям, методам деятельности, но главное назначение – обеспечение контроля за исполнением законов и нормативных установок, способствование эффективной и результативной работе для решения задач, стоящих перед обществом и государством на определенных этапах развития.

Несмотря на различия в видах контрольной деятельности, особенностях систем контроля, в структурах контролирующих органов, в настоящее время в большинстве государств сформировалась схожая система органов контроля, контролирующих структур.

Для всех этих структур характерно осуществление контроля за исполнением законов и изданных в их развитие нормативных актов, причем не только, и, пожалуй, не столько за формальным исполнением, но и за целесообразностью деятельности по их исполнению. Для этого органы контроля обладают полномочиями не только по проверке, но и для вмешательства, вплоть до обязательных указаний и отмены неправильных решений и принятия иных, необходимых с точки зрения органа контроля.

В настоящее время сформировались в основном следующие направления контролирующей деятельности:

– парламентский контроль;

– президентский контроль (контроль главы государства);

– контроль органов исполнительной власти;

– судебный контроль;

– внутриведомственный контроль (в пределах конкретного предприятия, организации, системы);

– общественный контроль.

Мы предлагаем рассмотреть контролирующие системы, органы контроля в разных государствах, как тех, которые относят к странам с развитой демократией, так и тех, которые ранее входили в социалистическую систему, а также тех, которые и сегодня остаются верны социалистическим идеалам.

Наиболее интересными в числе западных демократий представляются организации контролирующих органов, их структура и полномочия во Франции, Германии, Соединенных Штатах Америки.

Контрольные органы Французской Республики

Система органов контроля во Франции сформировалась давно и развивалась в различных исторических условиях. В настоящее время она представляет следующую структуру по разным направлениям.

Конституция Франции 1958 г. позволяет охарактеризовать это государство как государство, сочетающее элементы президентской и парламентской республики. При этом в Конституции Франции четко определено стремление к концентрации и централизации власти в руках президента республики. Это во многом определяет структуру и содержание контролирующей деятельности, а также органов, ее осуществляющих.

Анализируя Конституцию Франции, можно сделать выводы, что Президент является гарантом исполнительной власти и гарантом независимости судебной власти (ст. 16, 19, 64 и др. Конституции Французской Республики)[11].

Контролируя деятельность парламента, президент вправе возвращать принятые законы, не подписывая их, требуя их повторного рассмотрения полностью или частично, направляет парламенту послания, не подлежащие обсуждению, он также вправе распустить нижнюю палату парламента. Председательствуя на заседаниях правительства, президент по существу возглавляет исполнительную власть и соответственно все контролирующие органы исполнительной власти. По некоторым направлениям, как отмечают некоторые ученые, полномочия президента Франции превосходят полномочия (в том числе и в сфере контрольной деятельности) президента США[12].

Исполнительную власть осуществляет правительство, которое обладает весьма широкими полномочиями, в том числе в сфере контроля. Как указано в ст. 20 Конституции Франции, «Правительство определяет и проводит политику нации. В его распоряжении находятся администрация и вооруженные силы». Премьер-министр, руководя деятельностью правительства, также наделен широкими полномочиями, в том числе и в сфере контроля, который он осуществляет через множество структур, состав которых он и назначает. Его обязанностью является гарантирование исполнения законов. Более того, правительство вправе издавать правовые акты, обязательные к исполнению и имеющие силу закона.

Структура исполнительной власти, органов контроля охватывает через соответствующие магистраты практически все сферы деятельности. Таким образом, имеется четкая структура контрольных органов, по существу действующая на основе единой нормативной базы. Это позволяет организовать постоянное и нужное взаимодействие и единство в реализации поставленных задач.

Но наряду с тенденцией централизации и концентрации власти в руках президента и правительства, большими полномочиями, в том числе и в сфере контроля, обладает и парламент страны – национальное собрание Франции. Оно, хотя и внешне, сохранило контроль за правительством, в частности, имеет право выразить ему недоверие. Эта прерогатива изменилась в сравнении с прошлым, но в Конституции Франции сохранена. Сохранилась также система письменных и устных запросов, на которые правительство обязано отвечать депутатам.

Национальное собрание (его палаты), осуществляя полномочия по контролю за правительством, вправе создавать контрольные комиссии и комиссии по расследованию. Цель создания таких комиссий заключается в получении информации об определенных фактах и подготовке заключений. Эти комиссии могут создаваться для рассмотрения вопросов

---

[11] *Демишель А., Демишель Ф., Пикемаль М.* Институты и власть во Франции. М., 1977.

[12] *Бессарабов В. Г.* Прокуратура и контрольные органы зарубежных стран. С. 81.

финансового, административного или технического управления публичных служб и национализированных предприятий, давать заключения о финансовой, административной эффективности организации работы и полученных результатах, а также соблюдения законности. Рассмотрение в комиссиях публичное и слушания в режиме закрытости могут быть только по специальному решению.

Одним из важнейших направлений парламентского контроля и важным средством его осуществления является бюджетный контроль.

Наряду с подготовкой и рассмотрением вопросов в специальной финансовой комиссии и некоторых других комиссиях, генеральный докладчик комиссии осуществляет постоянный контроль за всей текущей бюджетной деятельностью правительства. Генеральный докладчик и его специальные помощники обладают полномочиями затребовать любые сведения и документы, касающиеся исполнения бюджета и управления государственными предприятиями. Здесь осуществляется не только контроль за исполнением бюджета, но и контроль управленческой работы в целом, по всем вопросам.

Создание Европейского Сообщества, развитие демократии привело к образованию еще одного органа контроля со стороны парламентского правительства. Это постоянно действующие институты, специализирующиеся в строго определенных областях деятельности, в частности, по планированию, по демографическим вопросам, по оценке научного и технологического выбора и т. п.[13]

Представительства вправе заслушивать министров и других должностных лиц, делать заключения в виде рекомендаций.

Важными организациями, которые осуществляют контроль за администрацией и помогают парламенту в этой работе, являются Счетная палата (в области финансового контроля) и Парламентская служба (по оценке научного и технологического выбора).

Несмотря на то, что возможности и полномочия парламентского контроля ограничены (против этих ограничений выступают представители оппозиции), они входят в единую систему контрольных органов и четко регламентируются нормативными актами и законодательством.

Счетная палата является весьма сильным органом контроля. Как указано в Конституции Франции, Счетная палата помогает парламенту и правительству контролировать надлежащее исполнение законов в области финансов, в том числе законов о финансировании социального обеспечения членов общества (ст. 47 Конституции Франции)[14].

Характерно, что Счетная палата независима как от парламента, так и от правительства.

Полномочия и организация деятельности Счетной палаты достаточно широки и конкретны. Они определены специальным законом, принятым 22 июня 1967 г. Счетная палата имеет и региональные счетные палаты, подчиненные и подотчетные ей.

Задачами Счетной палаты являются: оказание содействия парламенту и правительству в исполнении законов; проведение ревизий и проверок финансовых действий и счетов для определения эффективности и целесообразности хозяйствования на государственных предприятиях; проведение проверок финансовой деятельности в учреждениях сферы социального страхования, проверка деятельности всех без исключения организаций независимо от организационно-правовой формы, если они получают средства от государства; проверка целевого использования средств, собранных в результате воззваний по стране различными организациями, союзами и объединениями; проверка счетов государственных организаций,

---

[13] *Керимов А. Д.* Парламентские представительства как средство контроля за исполнительной властью // Государство и право. 1992. № 4.

[14] Конституции зарубежных государств. М.,1997.

учреждений и предприятий отдельных органов (структур) министерств и ведомств, а также счетов их руководителей.

Контроль Счетной палаты осуществляется по завершенным финансовым операциям без вмешательства в текущие операции и их проверки, что является прерогативой Министерства финансов.

Законом от 10 июля 1982 г. в структуру Счетной палаты введена и действует прокуратура во главе с обер-прокурором, который назначается декретом правительства. Он выступает как представитель защиты интересов государства в Счетной палате и наряду с другими полномочиями осуществляет руководство и надзор за деятельностью прокуроров в региональных счетных палатах[15].

В Законе о Счетной палате сказано, что она обязана обеспечить правильное использование государственных финансов. Это, несомненно, предполагает изучение и проверку надлежащей организации деятельности контролирующих служб, учреждений и предприятий, численности, степени квалификации и оплаты работников контролирующих органов. Таким образом, четко просматривается, что наряду с финансовыми вопросами Счетная палата осуществляет контроль за управленческой деятельностью в более широком аспекте. Таким образом, контроль, осуществляемый Счетной палатой, является не чисто финансовым и его роль заключается не только в контроле финансовых операций, но и в том, чтобы они были проведены в соответствии с правилами ведения бюджета и учета и самым эффективным образом. Контроль управления делами стал одним из обычных и важных видов контроля.

Наряду с контролем президента, правительства (исполнительной власти), парламентским контролем достаточно широко развит и обладает большими полномочиями и судебный контроль.

Судебный контроль во Франции занимает важное место в системе контролирующих органов и характерен автономным статусом судебных учреждений административной юстиции.

Во главе двух ветвей судебной системы находятся два верховных органа правосудия: Кассационный суд, возглавляющий систему судов общей юрисдикции и Государственный совет, возглавляющий систему судов административной юстиции.

Система судебных учреждений административной юстиции, которые в основном и осуществляют контрольные функции, включает в себя региональные административные суды общего права, специализированные административные суды и Государственный совет.

Рассматривая органы контроля, мы не затрагиваем контрольные функции судов, связанные с уголовно-процессуальной деятельностью, с рассмотрением дел об уголовно наказуемых деяниях, что регламентируется УПК Франции, и останавливаемся лишь на функциях судебного контроля в системе контролирующих органов государства.

Законодательство ФРГ также уделяет организации контроля весьма большое внимание, отдавая приоритет парламентскому контролю. Конституция ФРГ провозглашает, что государство является правовым и социальным. Закрепляется республиканская форма правления, ответственность правительства перед парламентом. Германия является парламентской республикой с признанием земель ФРГ государствами с собственными Конституциями, которые должны соответствовать федеральной. Главой государства является президент, избираемый специально созываемым Федеральным собранием на пять лет. Президенту предоставлен ряд полномочий, связанных с выполнением функций главы государства. Однако президенту для принятия решений и издания большинства актов требуется обязательная контрассигнация Федерального канцлера или соответствующего Федерального министра. Парламент страны состоит из двух палат: бундестага, который по существу обла-

[15] Общие сведения об административном праве во Франции. МИД Франции, 1995.

дает законодательной властью, и бундесрата, через посредство которого «… земли участвуют в законодательстве и управлении Федерацией» (ст. 89 Конституции ФРГ).

Парламенту предоставлены достаточно широкие контрольные полномочия за деятельностью исполнительной власти и исполнением законов.

Одним из направлений контроля парламента является право на запрос, причем существует так называемый «час вопросов», в ходе которого правительство, конкретные министры отвечают на поставленные вопросы (дважды в неделю). Отвечают на вопросы и статссекретари. Если время истекает, то правительство дает письменные ответы, причем ответ должен быть дан в течение недели. Также должны быть даны ответы и на письменные вопросы, поступившие правительству от депутатов. Наряду с таким порядком в конце 80-х гг. введена еще одна форма парламентского контроля – опрос правительства. Он проводится в определенный день недели, когда заседает федеральное правительство. В этот день с утра правительство сообщает председателю бундестага повестку дня. Соответствующие министры докладывают о принятых решениях, после чего депутаты задают вопросы. Особое значение в контрольной деятельности имеет работа бюджетного комитета, поскольку бюджет утверждает парламент. Следует отметить, что контрольные функции парламента осуществляют и другие комитеты, в частности, Комитет по петициям, куда вправе обратиться каждый гражданин или группа граждан. Комитет управомочен вызывать на свои заседания членов федерального правительства, требовать как устных, так и письменных ответов, заслушивать свидетелей, экспертов, обращаться за помощью в суды и административные органы.

Основным Законом ФРГ (ст. 44) предусмотрен и такой важный орган контроля, как Комитет по расследованию. Комитет располагает весьма большими правомочиями. Особо следует отметить, что при сборе доказательств Комитет вправе использовать нормативы Уголовно-процессуального кодекса, причем сохраняется тайна переписки, телефонных и иных переговоров. Комитет также вправе требовать от правительства сохранения тайны показаний, документов, проектов решений. Результаты расследования при необходимости могут послужить, в виде доклада, основанием для внесения в повестку дня бундестага.

Основные полномочия по контролю предоставлены исполнительной власти в лице правительства страны. Федеральное правительство занимает центральное место в управлении страной. Во главе правительства стоит канцлер, который избирается бундестагом. Канцлер определяет основные направления политики. В пределах основных направлений Федеральный министр самостоятелен и несет полную ответственность за деятельность своего ведомства.

Полномочия правительства весьма широки и среди них следует выделить право на издание постановлений в целях выполнения федеральных законов и право издания общих административных указаний и предписаний.

На правительство в целом и министерства возложено осуществление контроля за законностью и целесообразным исполнением федеральных законов (ст. 86 Конституции ФРГ). В связи с этим правительство правомочно давать указания по исполнению законов, требовать отчета и представления документов от всех органов государственной власти и направлять к ним своих уполномоченных для проверки.

Важное место в осуществлении контроля, особенно финансового, занимает Федеральная счетная палата, закон о деятельности которой принят 11 июня 1985 г. Счетная палата не имеет исполнительной власти. Ее задача – защита интересов государства, невмешательство в решение политических вопросов. Она контролирует бюджетное финансирование, управление экономикой Федерации, ее особым имуществом (федеральные железные дороги, средства связи и др.), государственные предприятия и ведомства федерального уровня, деятельность предприятий частноправового статуса, если государство (ФРГ) имеет долевое участие, а в определенных случаях и прочих юридических лиц частноправового статуса.

Счетная палата вправе проводить ревизии, критерии проведения которых – экономичность, правильность, целесообразность. Важным полномочием Счетной палаты является проверка всех решений, которые влекут изменение доходов, расходов, но лишь после их принятия, чтобы не вмешиваться в процесс. По итогам ревизии в ревизуемый орган направляется сообщение с рекомендациями.

Счетные палаты земель независимы от Федеральной счетной палаты, но постоянно и тесно взаимодействуют.

Соответствующий контроль существует и на уровне земель ФРГ, что позволяет говорить о системе контрольных органов в целом.

Важное место в осуществлении контрольных функций играет судебный контроль. Это система конституционных судов, судов общей юрисдикции и судов специальных – административных, трудовых, финансовых, социальных, причем как на уровне Федерации, так и земель. Если конституционные суды в основном рассматривают вопросы конституционности законов, суды общей юрисдикции – дела о преступлениях и гражданско-правовых спорах, то специальные суды в большей мере являются именно органами контрольной направленности. Например, административные суды вправе рассматривать по иску гражданина дела о незаконности и необоснованности административных управленческих решений, в том числе решений органов власти, руководителей предприятий и организаций, о взыскании компенсации за ущерб, причиненный неправомерным решением. Высший административный суд вправе рассматривать иски о правомерности, правовой обоснованности актов, подзаконных, внутренних положений, инструкций и т. п., издаваемых министерствами, ведомствами, руководителями различного уровня[16].

Для контролирующих органов Федеративной Республики Германии характерно, что их деятельность на всех уровнях парламентского, правительственного и ведомственного контроля четко регламентирована и взаимообусловлена, что позволяет достигать большого взаимодействия и предельно ясного определения функций и полномочий, обязанностей и ответственности.

Несомненный интерес представляет и система осуществления контроля и соответствующих органов в Великобритании.

Эта система отличается от соответствующих органов континентальных стран.

В Великобритании, как известно, нет Конституции как единого акта. В связи с этим и деятельность органов, осуществляющих государственный контроль, регламентируется рядом актов, законов, которые являются актами конституционного значения и рассматриваются как таковые.

Наряду с актами непосредственно конституционного значения имеются также акты, регламентирующие положение и полномочия депутатов парламента, и некоторые другие законы: это Билль о правах 1689 г., законы о парламенте 1911, 1949 гг., Закон о парламентских округах, законодательство о судоустройстве. Значительное место занимают акты, имеющие историческое значение – Великая хартия вольности 1215 г., Петиция о правах 1628 г., Закон о престолонаследии 1701 г. и др.

К Британской Конституции также относятся и входят в нее судебные акты по важным вопросам – судебные прецеденты высших судов по важнейшим вопросам. К судебным решениям, имеющим конституционное значение, относятся решения по осуществлению прав и свобод, средств их судебной защиты, определяющие правовой статус личности.

---

[16] *Бессарабов В. Г.* Прокуратура и контрольные органы зарубежных стран. С. 123–128.

Большую роль играют так называемые конституционные соглашения. Ученые юристы правильно полагают, что именно эти соглашения делают Британскую Конституцию своего рода феноменом[17].

Эти соглашения имеют особое значение для осуществления исполнительной власти, а следовательно, и контрольных функций.

Английский парламент обладает контрольными функциями в отношении правительства (палата общин), а палата лордов выступает в ряде случаев как высшая судебная инстанция.

Палата общин, наряду с законодательной функцией, осуществляет контроль за методами работы правительства в области налоговой политики и особенно в сфере расходов. Члены парламента обладают правом запросов правительству и премьер-министру. Однако следует отметить, что фактически такой контроль является формальным, поскольку формирование правительства на основе большинства, полученного на выборах, приводит к тому, что парламент, как правило, поддерживает его.

С целью усиления парламентского контроля за деятельностью правительства, исполнительной ветви государственной власти, Законом 1967 г. установлена должность парламентского уполномоченного. Парламентский уполномоченный по вопросам администрации по правовому статусу во многом схож с положением контролера, генерал-аудитора. Он может быть отстранен от должности только по представлению обоих палат парламента. В последующем (в 70–90-х гг. прошлого века) этот институт получил дальнейшее развитие. Например, появились уполномоченные по жалобам для Северной Ирландии, по делам здравоохранения для Англии, Шотландии, Уэльса и др.

Действуют уполномоченные и вне государственной сферы, в частности, по делам членов профсоюза, по вопросам жалоб на органы СМИ, по пенсионным вопросам, а также местные уполномоченные.

Следует отметить, что местным уполномоченным поступает и ими разрешается значительно больше жалоб и обращений, чем парламентским уполномоченным[18].

Особое внимание уделяется контролю в сфере финансовой деятельности в государственном секторе. Высшим контрольным органом в этом направлении является Национальное контрольно-ревизионное управление, которое возглавляется генеральным контролером и ревизором. Он назначается с одобрения парламента и по рекомендации премьер-министра в речи королевы (главы государства) в парламенте.

Основная функция НКРУ – осуществление финансового контроля в государственных органах, повышение эффективности использования финансовых и материальных ресурсов, улучшение качества проверок, контроль за правильностью расходования государственных средств в соответствии с законами.

Генеральный контролер и его органы обладают достаточно широкими полномочиями.

Весьма широкими контрольными функциями обладают суды, особенно суды административной юстиции, которые обособлены от судов общей юрисдикции.

Административную юстицию образуют административные трибуналы. Они имеют различные задачи и направления деятельности по отраслям и сферам управления: трибуналы в сфере социального управления и трибуналы в управлении экономикой. Специально образованные промышленные трибуналы рассматривают споры между администрацией и работниками.

Все вышеперечисленное определяет систему контроля в Великобритании и позволяет иметь четко определенную и взаимодействующую структуру органов контроля, которые

---

[17] Конституции государств Европейского союза. М., 1997.

[18] *Barnett H*. Constitutional and Administrate Law. L: Cavendish Publishing Ltd.

выполняют задачу проведения в жизнь политики единой государственной власти и вместе с тем обеспечивают надлежащую защиту прав и свобод человека и гражданина.

Структура контролирующих органов, сама система контроля в Соединенных Штатах Америки отличается как от европейской, так и от структуры Великобритании по причине условий, в которых создавалась и строилась система государственной власти в США.

Существующая система построена в соответствии с принципиальными положениями и установками Конституции страны. Государственная власть, управление государством в США построены на основе теории разделения властей, их самостоятельности и независимости. Однако благодаря историческому развитию, условиям, в которых живет государство, значение и соотношение различных ветвей власти меняется, но всегда характерно тесное взаимодействие в решении основных государственных задач.

Законодательная власть принадлежит парламенту – Конгрессу США, состоящему из двух палат: палаты представителей и Сената. С позиций нашего исследования необходимо подчеркнуть, что обеим палатам Конгресса США предоставлено право контроля за деятельностью правительственных учреждений и ведомств. Несмотря на то, что для сегодняшнего дня в США характерна тенденция расширения сферы издания административных актов и замены ими законов, Конгресс сохраняет важную роль, в том числе и при осуществлении контрольных функций.

Особенностью государственного устройства США – федеративного государства – является то, что штаты обладают не только значительными полномочиями, но и правом издания законов. Кроме того, США четко разделены полномочия федеральной власти и власти штатов. Это, несомненно, сказывается на структуре контролирующих органов, на их полномочиях и положении.

Очень большое значение имеет судебная власть, возглавляемая Верховным Судом США, обладающим весьма широкими полномочиями, в том числе и в области контроля.

Во главе исполнительной власти стоит президент США, который является главой государства и возглавляет правительство.

Осуществляя исполнительную власть, президент обладает существенными контрольными полномочиями, в том числе и правом издавать обязательные для исполнения акты, имеющие силу закона.

Возглавляя правительство, он контролирует федеральную исполнительную власть и обеспечивает исполнение и проведение в жизнь законов по всем направлениям как внутри государства, так и во внешних сношениях.

Как показывает практика, президент фактически является не только контролером, но и координатором проведения экономической и социальной политики и контролирует ее осуществление, используя при этом положение лидера партии, что позволяет ему также осуществлять контроль над организациями в штатах, т. е. воздействовать и на контрольную деятельность в штатах для проведения общегосударственной политики.

Хотя президент и не обладает правом законодательной инициативы, но он вправе наложить вето на представляемые ему на подпись законы и тем самым повлиять на законотворческий процесс.

В администрации президента имеется специальный контрольный орган – Административно-бюджетное управление (АБУ). Директор АБУ назначается президентом с утверждения Сената и входит в состав правительства (кабинета министров).

Важнейшими функциями АБУ является проверка проекта бюджета и контроль за его исполнением, оценка эффективности деятельности управленческих и организационных структур, контроль за выполнением федеральных программ, выработка рекомендаций по вопросам экономической и финансовой политики, осуществление контроля и информирова-

ние президента о деятельности государственных структур, предоставление ему обзора законодательства, которое принимается в штатах и на местах. Кроме АБУ имеются и иные контрольные структуры: Управление по подбору и расстановке кадров, Президентский совет по борьбе с финансовыми злоупотреблениями в правительственных органах, Совет по честности и эффективности в правительстве и др.

Кроме того, в системе исполнительной власти в каждом министерстве и ведомстве имеются соответствующие органы контроля.

В этой связи следует особенно подчеркнуть, что АБУ координирует министерства и ведомства, в том числе и при осуществлении контрольных функций.

Рассматривая органы контроля в США, особенно выделим независимые агентства, в компетенцию которых входит осуществление контроля деятельности частных лиц и организаций в сфере предоставленной агентству компетенции. Их полномочия достаточно широки. Наряду с осуществлением контроля они выдают лицензии, расследуют нарушения норм права, рассматривают претензии, при необходимости издают нормативные акты. К таким независимым агентствам, в частности, относятся Федеральная комиссия связи, Управление гражданской авиации, Агентство по охране окружающей среды, Федеральная морская комиссия, Федеральная энергетическая администрация, Ядерная регулирующая комиссия, Комиссия ценных бумаг и др. Эти комиссии не подчинены и не зависимы от государственных департаментов, руководители этих агентств назначаются президентом с согласия Сената, причем на срок, превышающий срок полномочий президента, что также при особом порядке увольнения и освобождения государственных служащих подчеркивает и способствует их независимости[19].

Конгресс США – парламент страны, на который возложена законодательная власть, – осуществляет также контроль за деятельностью исполнительной власти.

Наряду с реализацией своей основной задачи – изданием законов – Конгресс США формирует аппарат исполнительной власти и корпус федеральной судебной власти. Он утверждает предложения президента о членах правительства и избирает состав Верховного Суда. Конгресс осуществляет квазисудебные функции, а также контроль за деятельностью правительственных органов.

Среди контрольных функций следует отметить право Конгресса на отстранение от должности президента и вице-президента в порядке импичмента в соответствии с тем, как это установлено Конституцией и законодательством. Обвинения против президента или вице-президента могут быть выдвинуты только палатой представителей, причем если палата представителей выдвинула обвинение, то Сенат должен принять дело к рассмотрению. Дело рассматривается по правилам, не отличающимся по существу от судебной процедуры, решение принимается тайным голосованием. Для обвинительного вердикта необходимо согласие двух третей присутствующих сенаторов.

Осуществляя контрольные функции, Конгресс управомочен требовать представления отчетов от большинства исполнительных органов. Любые инициативы президентской администрации во внутренних делах должны быть рассмотрены и утверждены Конгрессом и Верховным Судом США.

В системе органов Конгресса, что очень важно для осуществления контрольных функций, находится очень авторитетная организация – Главное контрольно-финансовое управление (ГФКУ). ГФКУ вправе иметь доступ и проверять любые документы министерств и ведомств по финансовым вопросам, проводить оценку результативности их деятельности, в частности, по выполнению государственных программ, проводить специальные проверки обоснованности цен на продукцию. ГФКУ при необходимости взаимодействует со след-

[19] *Хевенс Х. С.* Система государственного контроля в США // Контроллинг. 1995. № 1.

ственными органами, иными правоохранительными структурами. Ежемесячно ГФКУ представляет Конгрессу отчеты о результатах работы. По инициативе ГФКУ издаются законы и иные правовые акты по всем отраслям управления[20].

Характеризуя систему контролирующих органов в США, государственный контроль, необходимо отметить, что его осуществляют множество организаций на разных уровнях. Это объясняется и особенностями государственной структуры США, и множеством целей осуществления контроля. Однако при своей множественности осуществление контроля происходит на основе закона, при тесном и постоянном взаимодействии всех контролирующих органов.

Мы уже отмечали, что в соответствии с принципом федерализма, как его понимают в США, государственное структурирование выражается в существовании независимых друг от друга систем: федеральной и систем штатов. Это касается и судебной системы, которую мы рассмотрим с позиций контрольных функций, осуществляемых судами.

Американские суды контроль за соблюдением законности в стране осуществляют органами исполнительной и законодательной власти, а также органами государственного управления, предприятиями, учреждениями, должностными лицами и гражданами.

Представляется совершенно правильной и аргументированной система полномочий и обязанностей судов в США, сформулированная профессором, доктором юридических наук В. Г. Бессарабовым, которая выглядит следующим образом:

1. Определять законность административных постановлений и распоряжений.

2. Осуществлять контроль за соблюдением законности сотрудниками правоохранительных органов, иных организаций и принимать меры к возмещению ущерба.

3. Обязывать чиновников исполнительных органов, в случае их бездействия, выполнять то, что требует от них закон.

4. Проверять законность и правильность распределения благ и наград, находящихся в распоряжении органов исполнительной власти.

5. Проверять законность использования вооруженных сил при внутренних беспорядках.

Но судебные органы США, в основном Верховный Суд, имеют право контроля за законодательной властью, в частности, могут аннулировать все законодательные акты штатов как противоречащие конституции штата; аннулировать законы штатов, противоречащие федеральному законодательству; аннулировать федеральные законы, противоречащие федеральной конституции[21].

По существу Верховный Суд США является органом конституционного надзора, нормы американской Конституции дают возможность для ее толкования, и это прерогатива Верховного Суда США, который, в этом отношении, находится над федеральными апелляционными судами и над верховными судами штатов.

Такая система государственного контроля дает возможность четкого и постоянного влияния на строгое соблюдение и единообразное понимание существующей законодательной базы и влияния на надлежащее и своевременное воздействие органов управления на всю систему.

Система государственного контроля в европейских странах во многом совпадает с системой в рассмотренных странах, с учетом определенных особенностей, присущих, в основном, бывшим странам социалистического лагеря. В связи с этим мы **рассмотрим контрольную систему нашего близкого соседа – Финляндии.**

---

[20] *Анисимов А., Крылов Г.* Возрождение госконтроля в Российской Федерации // Хозяйство и право. 1995. № 5. С. 63.

[21] Путеводитель по президентству. Реферат. Сер.: Социальные и политические проблемы США. М., 1991.

Финляндия является парламентской республикой. В государственном управлении Финляндия исходит из принципа разделения властей, что сказывается и на системе государственного контроля.

В 1992 г. вступил в действие закон, который значительно расширил полномочия парламента, особенно в финансовой сфере, в экономической области. Налоговое законодательство, установление платежей, бюджет, государственные займы перешли в полное ведение парламента. Наряду с этим парламент осуществляет контроль и по другим важным вопросам. Установление основ управления экономикой, управление государственными предприятиями, утверждение долгосрочных экономических и финансовых программ, управление государственными предприятиями проводятся и принимаются только с согласия парламента[22].

В практике финляндского парламента используются следующие формы и средства контроля.

Парламент принимает бюджет страны и осуществляет контроль за его исполнением посредством деятельности парламентских комиссий и получения соответствующей информации от правительства и органов управления. Для осуществления финансового контроля, создано Государственное ревизионное ведомство и Пенсионное управление, которое также находится под контролем парламента. Постоянные комиссии парламента (таких комиссий несколько – конституционная, юридическая, финансовая, по вопросам управления, по сельскому и лесному хозяйству, по культуре, по вопросам социального обеспечения и здравоохранения, по экономическим вопросам, экологии и по вопросам труда) от имени парламента контролируют деятельность органов власти и управления.

Еще одной, и весьма важной формой контроля являются запросы членов парламента. Установлено, что в зависимости от количества членов парламента, подписавших запрос, определяются срок ответа на запрос, и те, кто должен дать ответ. Например, если запрос более 20 членов парламента, то ответ должен быть дан не более чем в 15-дневный срок, причем премьер-министром, либо соответствующим министром. При обсуждении запроса и после прений решается вопрос о доверии правительству.

Наряду с изложенными формами парламентского контроля важными контрольными функциями обладает парламентский юридический уполномоченный (парламентский омбудсмен).

Он обладает правом контроля за законностью в деятельности не только исполнительной, но и судебной власти. Необходимо подчеркнуть, что понятие законности толкуется весьма широко: правильное и полное использование полномочий, соблюдение правовых норм, неприменение методов, противоречащих добрым нравам и т. п.

Юридический уполномоченный ежегодно представляет парламенту отчет, в том числе о деятельности правосудия и недостатках в законодательстве.

Несмотря на расширение парламентских полномочий в сфере контроля, достаточно широкие полномочия предоставлены и президенту государства, а именно: право назначать высших должностных лиц как управленческих, так и судебных структур, издавать указы по вопросам, которые ранее регулировались административными актами, а также указы, детализирующие нормы, касающиеся исполнения законов, указы об управлении государственной собственностью, об организации и деятельности административных органов и других ведомств.

Важную роль в осуществлении контроля играет Государственный совет, который возглавляет премьер-министр. В его состав также входят министры и канцлер юстиции, на которого возложены существенные функции в области контроля. Он должен осуществлять

[22] Парламент Финляндии. М., 1995.

контроль за тем, чтобы органы власти и должностные лица, работники государственных организаций и другие лица соблюдали закон, исполняли свои служебные обязанности так, чтобы ничьи права не нарушались. Кроме того, канцлер выступает в качестве обвинителя в Верховном Суде и в Верховном административном суде. Он контролирует деятельность официальных обвинителей в других судах, и они обязаны выполнять его указания. Канцлер ежегодно представляет президенту отчет и заключения с выводами о соблюдении законов.

Определенные контрольные функции возложены и на судебную систему. В нее входит Верховный Суд, уездные и земельные суды, членов которых назначает Верховный Суд. Верховный Суд осуществляет высшую судебную власть, надзирает за отправлением правосудия судьями, а также осуществляет контроль за органами власти, применяющими меры принуждения. Кроме Верховного Суда и поднадзорных ему судов общей юрисдикции существует система административных и специальных судов (водных, земельных, страховых, трудовых и рыночных).

Контроль по вопросам административно-правового характера осуществляют Верховный административный суд и административные суды, которые ему подчинены.

Верховный Суд и Верховный административный суд, устанавливая, что требуется изменение или толкование закона, вносят свои предложения президенту республики для принятия нужных мер законодательного характера.

Таким образом, проанализировав систему контролирующих органов Финляндии, мы можем говорить о четко разработанной системе с четким определением полномочий и обязанностей, что несомненно способствует эффективности контроля и реализации его важной роли в должном осуществлении управленческих функций органами управления.

Из рассмотренного видно, что особое внимание в системе контролирующих органов уделяется финансовому контролю. Большое место отведено контролю за расходованием бюджетных средств.

Но вместе с тем, и это правильно, большое внимание уделяется и контролю за финансовой деятельностью в негосударственном секторе, соблюдению требований законов в сфере промышленного производства, что характерно также для всех государств, входящих в Совет Европы, и для контролирующей системы США.

§ 3. Контрольные органы в государствах – членах СНГ и бывшего социалистического лагеря, в странах социалистической ориентации

После распада Союза ССР и ликвидации социалистического содружества развитие государств, входивших в социалистический лагерь, осуществлялось по-разному. Изменилось в определенной степени и государственное развитие в таких социалистических странах, как Китайская Народная Республика, Социалистическая Республика Вьетнам и Республика Куба.

В государствах Варшавского договора и в бывших республиках СССР, ставших независимыми, был сделан поворот к развитию рыночной экономики, причем с представлением, что рыночная экономика – это отсутствие контроля государства в рыночных процессах. Изменился и политический строй, что наряду с позитивными изменениями вызвало и множество негативных процессов.

Стали развиваться рыночные процессы и в Китайской Народной Республике, в Социалистической Республике Вьетнам и Республике Куба, но при сохранившейся роли государства, что сказалось и на осуществлении контрольной деятельности государственными органами.

При рассмотрении системы контроля в бывших странах социалистического содружества в Европе, особое место занимает Польская Народная Республика, система контроля в которой своеобразна и вместе с тем во многом схожа с контролирующей системой в других восточно-европейских государствах.

Еще в 20-е гг. прошлого века в Польше была образована Верховная палата контроля – высший орган государственного контроля. И впоследствии, даже в период развития государства по социалистическому пути и в свете проводившихся изменений, она в основном сохранилась. В настоящее время, на основании Конституции страны (ст. 202–204) и специального закона Верховная палата контроля осуществляет государственный контроль по многим важнейшим направлениям. Верховная палата контроля была восстановлена в Польше Законом 1957 г. Ее положение в настоящее время определено Законом от 6 октября 1980 г. с последующими дополнениями «О Верховной палате контроля ПНР». Верховная палата контроля формируется Сеймом с согласия Сената, ее председатель назначается сроком на 6 лет и может быть повторно назначен не более одного раза.

Палата ежегодно представляет Сейму отчет о своей деятельности. Цель создания, объекты контроля, предмет проверок определены Конституцией страны (ст. 203).

Верховной палате контроля подконтрольна деятельность органов правительства, администрации, Польского национального банка, государственных организационных единиц с позиций законности, целесообразности и экономности. Кроме того, она может осуществлять контроль органов местного самоуправления, коммунальных юридических лиц и других организационных единиц. С позиций законности и экономности Палата контролирует также и иные хозяйствующие единицы и объекты, если они используют государственное имущество или средства, либо если их деятельность затрагивает финансовые обязательства в пользу государства.

Проверки Палатой могут проводиться как по ее усмотрению, так и по поручению Сейма и его органов – президиума, комиссии.

Наряду с Верховной палатой контроля контрольная деятельность осуществляется Сеймом (его комиссиями), а также судебной системой – Конституционным трибуналом, Верховным Судом, Государственным трибуналом.

Верховная палата контроля по результатам проведенных проверок обладает широкими полномочиями, в частности, направляет в проверяемые органы мотивированные сообщения предупредительного характера, чтобы предотвратить повторные нарушения, и по этим запросам Палате обязаны сообщить о принятых мерах. По более серьезным нарушениям аналитические материалы направляются на рассмотрение парламента, правительства, президента и руководителей министерств и ведомств. Авторитетным органом контроля становится и уполномоченный по гражданским правам, должность которого введена с 1987 г., а с 1989 г. нормы о нем включены в Конституцию страны. Уполномоченный независим от государственных органов, отвечает только перед Сеймом и обладает широкими полномочиями по защите прав человека.

Следует отметить, что деятельность всех органов контроля определена законом, а не ведомственными актами и все законодательные акты, четко определяющие компетенцию и задачи каждого органа, способствуют эффективности их деятельности и взаимодействию в необходимых случаях.

В целом в странах Восточной Европы система контроля близка к принятой в странах Западной Европы с определяющим вниманием к вопросам финансового контроля и развитию различных видов судебного контроля.

Например, в Венгрии наряду с парламентским контролем образованы Государственная счетная палата, Конституционный Суд. Функции контроля возложены на Национальный банк.

В Конституции Эстонской Республики вопросам контроля посвящена специальная глава (гл. XI – Государственный контроль), в которой определена система органов контроля, их компетенция и подчиненность. Это, несомненно, способствует единству задач, помогает должному взаимодействию при осуществлении контрольных функций.

На канцлера юстиции (гл. XII Конституции), на которого также возложены контрольные функции с весьма большими полномочиями по проверке исполнения законов. Он входит в систему исполнительной власти, и практически во многом выполняет функции, возложенные в России на прокуратуру.

После распада Союза ССР во многих странах, входящих в СНГ, существовавшая система контроля практически оказалась неработающей. Надлежащие органы контроля и их законодательное регламентирование до настоящего времени не сформировалось. В большей мере контроль осуществляется органами исполнительной власти, президентской администрации. В последние годы стал развиваться судебный контроль, в том числе конституционный надзор в виде конституционных судов.

Говоря о развитии системы контроля в странах – членах СНГ, интересно рассмотреть развитие контрольной системы Украины.

В Конституции Украины принят принцип разделения властей. Достаточно силен контроль парламента (Верховной Рады) за деятельностью исполнительной власти, в том числе при решении ряда важных вопросов президентом (например, при решении кадровых вопросов). В то же время у президента есть право наложения вето на принятый закон, а у парламента есть право преодолевать вето. Расширены полномочия Верховного Суда и всей системы в осуществлении судебного контроля.

По сравнению с Конституциями других стран – членов СНГ (Россия, Казахстан, Кыргызстан, Беларусь) Конституция Украины определяет ведущую роль Верховной Рады. Парламент республики обладает кроме основной законодательной функции и широкими контрольными полномочиями. Эти полномочия определены ст. 85 Конституции Украины. В частности, в период сессии депутат вправе обратиться с запросом в органы Верховной Рады, в Кабинет министров, к руководителям органов государственной власти и органов мест-

ного самоуправления, руководителям предприятий, организаций, учреждений независимо от форм собственности.

Большие контрольные полномочия предоставлены также и президенту Украины. Он является гарантом государственности Украины и его положение сопоставимо с положением президентов Франции, Польши и Российской Федерации.

Президент Украины в контрольной деятельности с согласия Верховной Рады назначает и прекращает полномочия премьер-министра, по его представлению назначает министров, руководителей центральных органов государственной власти и председателя местных государственных администраций, а также прекращает их полномочия. Вместе с тем следует отметить, что в отличие от Конституций США, ряда стран Центральной и Восточной Европы статус президента Украины очерчен нечетко. Во многом президента можно отнести к исполнительной власти.

Необходимо отметить, что, определяя пути перехода к рыночной экономике и создания соответствующего контроля, особенно в финансовой сфере, на Украине еще в 1993 г. был принят специальный Закон о контрольно-ревизионной службе. В Законе определены основные задачи, направленные на осуществление государственного контроля за использованием бюджетных средств. Эта контрольная служба является органом исполнительной власти с включением в структуру Министерства финансов. Наряду с этой службой были созданы и другие контрольные органы, в основном системы финансового контроля: Государственная налоговая администрация, Государственное казначейство и таможенные органы.

Получила развитие и система судебного контроля как в виде Конституционного Суда, так и в виде расширения контрольных функций судов общей юрисдикции.

Примерно такой же путь проходит и система контролирующих органов в других бывших республиках Советского Союза.

Однако следует отметить, что в тех государствах, которые при всех изменениях придерживаются социалистического пути развития (Китайская Народная Республика, Социалистическая Республика Вьетнам, Северная Корея, Республика Куба), органы контроля не изменились и представляют из себя сформировавшиеся органы народного контроля. Они и сейчас находятся в развитии с учетом политического строя, задач государств и сложившихся взглядов.

При образовании Китайской Народной Республики в октябре 1949 г. была провозглашена власть народа и, соответственно, осуществление контроля происходило от имени народа, народными массами. Исходя из этих программных установок, принятых еще до образования КНР Народным политическим консультативным советом, Центральное народное правительство предусмотрело создание системы и органов народного контроля при Государственном административном совете, комитетов народного контроля в районах, городах, провинциях, уездах и бюро народного контроля при государственных финансово-экономических органах на предприятиях.

В 1954 г. Комитет народного контроля был переименован в Министерство государственного контроля и включен в систему органов исполнительной власти. В деятельности Министерства госконтроля активное участие принимают все контролирующие органы, в том числе и органы Министерства на местах, на предприятиях.

Задачами народного контроля в Общей программе НПКС Китая определены проведение проверок выполнения государственными органами и их служащими своих должностных обязанностей и привлечение виновных к ответственности за нарушение законов и служебного долга.

Таким образом, в Китае, как и в других сохранившихся государствах социалистической ориентации, контрольные функции определены законодательно, сформулированы обязанности и полномочия.

Следует отметить, что в последние годы, особенно в последнее десятилетие, с расширением международных связей названных государств, изменений объективного характера, в частности, с развитием элементов рыночной экономики, а в связи с этим и развитием демократизации, видоизменяется сфера финансового контроля, расширяются полномочия с учетом опыта стран, имеющих многолетние традиции.

Рассматривая организацию контрольной деятельности в разных зарубежных государствах, можно отметить, что развитие финансового контроля происходило при развитии и других его направлений (например, судебной формы контроля).

Для развитых государств характерно наличие четкой законодательной регламентации контрольной деятельности, формирование ее задач и полномочий, устанавливаемых именно законом.

Сформировались следующие формы контрольной деятельности:

– парламентский контроль;

– контроль органов исполнительной власти;

– президентский контроль;

– контроль парламентского уполномоченного;

– судебный контроль, в том числе развитие системы специальных, в частности, административных судов.

При наличии различных форм контроля характерными его чертами являются тенденция к усилению их взаимодействия и сокращение параллелизма в контрольной деятельности, что повышает ее эффективность.

Все большее развитие и значение приобретает конституционный контроль в виде конституционных судов, что позволяет избегать и вовремя исправлять ошибки законодательных органов, которые могут отрицательно сказаться на осуществлении контрольной деятельности.

Анализ показывает, что во многих странах проявляется тенденция к расширению контрольных функций исполнительной власти и некоторая унификация осуществления контроля, причем опять же связанная со стремлением к расширению прав исполнительной власти.

Судебная, контрольная и иная правоохранительная деятельность не является унифицированной в разных государствах, что зависит от условий конкретной страны, в частности, от ее административного деления, экономического развития и т. п.

Использование опыта других стран должно происходить с учетом условий и опыта конкретной страны и подход к реформированию правовой системы должен основываться на тщательном анализе всех позитивных моментов в ее функционировании, бережном их сохранении и развитии и радикальных изменений явно отрицательных аспектов ее функционирования[23].

Именно поэтому, изучая опыт зарубежных стран, необходимо понимать и правильно использовать опыт развития системы контроля в России, с тем, чтобы применять опыт других стран с учетом особенностей российских условий.

---

[23] *Бессарабов В. Г.* Прокуратура и контрольные органы зарубежных стран. С. 209.

Глава II. Возникновение и развитие государственного контроля в России

§ 1. Возникновение и развитие государственного контроля в России до 1917 года

Как уже отмечалось, необходимость регламентирования в виде законодательного регулирования общественных отношений возникла с момента формирования государства как органа управления делами общества, образования тех классов и групп, которые в силу развития общественных отношений взяли на себя управление обществом.

С появлением государства, его органов управления и определенной регламентации общественной жизни появилась и необходимость в контроле, проверках, в исполнении установленных предписаний.

В силу сложившихся условий древнерусское государство возникло и развивалось как монархия. Во главе первого русского государства – Киевской Руси – стоял великий князь, которому принадлежала законодательная, исполнительная и судебная власть.

Задачей главы государства являлись как организация государственной жизни, так и защита рубежей от неприятелей, пытавшихся захватить часть земель, поживиться за счет войн и набегов. В связи с этим были созданы вооруженные силы (дружины) и великие князья сами водили ее в бой. Главенство этой задачи прослеживалось на протяжении многих веков истории древнерусского государства[24]. Для выполнения этой основной в то время задачи необходимо было развивать экономику, торговлю, обеспечивать сбор необходимых средств для содержания дружины, княжеского двора, иных государственных нужд.

Возникает необходимость создания определенных органов управления, и они формировались с учетом условий и обстоятельств, которые складывались в государстве, менялись и развивались. Сосредоточив в своих руках всю полноту власти, великие князья, разумеется, осуществляли ее не самостоятельно, а с помощью органов управления. При великом князе существовал, хотя и не оформленный в законодательном, нормативном виде совет, состоявший из приближенных великого князя, наиболее авторитетных людей из его дружины, ее верхушки. Кроме того, под властью великого князя находились правившие в своих уделах князья. Они также входили в этот неформальный совет. Для решения наиболее важных вопросов, в том числе и для разрешения возникавших междукняжеских споров, созывались на совет князья, верхушка феодальной власти Древней Руси.

На этих съездах обсуждались также и вопросы законодательного регулирования государственной жизни. Во многом на основе обсуждения и выработки единых подходов к этим вопросам были приняты и введены в действие такие известные законы, как Устав великого князя Владимира, «Правда Ярослава» и другие акты, сыгравшие в развитии государства, в том числе системы управления и контроля, важную роль[25].

Несомненно, что для содержания дружины, регулирования государственной и общественной жизни государства, требовались немалые средства. Эти средства поступали в виде доходов от собственных земель, в качестве даров от местных племен в пользу князя и его дружины, доходов от удачного ведения войн и захвата новых земель. Впоследствии эти дары стали обязательными, превратились в постоянную дань, своего рода налог. Именно тогда,

---

[24] Основы отечественного государства и права. Учебник. Ч. 1 / Под ред. О. И. Чистякова. М., 1996.

[25] *Юшков С. В.* Общественно-политический строй и право Киевского государства. М., 1949.

когда эти дары стали признаком подчиненности, появилось и выражение «подданный», т. е. под данью. Постепенно были разработаны различного рода прямые налоги, торговые, судебные и иные пошлины.

Для осуществления государственной политики, в том числе и финансовой, сбора необходимых средств требовалась и соответствующая система управления.

Вначале она формировалась с учетом основной задачи государства, главной обязанности великого князя – защищать государство и своих подданных. Дружина князя строилась на основе воинских подразделений: десятки, сотни, тысячи. Руководители этих подразделений (десятские, сотские, тысяцкие) стали руководителями тех или иных звеньев государственного управления.

В период раздробленности Киевской Руси, в период последующего нашествия войск монгольского государства и многовекового порабощения русских земель, восстаний против власти великого князя Киевского, система управления в княжествах сохранялась в неизменном виде и независимо от наличия или отсутствия власти великого князя. Во времена татаро-монгольского ига великие князья – Киевский, Владимиро-Суздальский и первое время князь Московский – получали ярлык на великое княжение от хана и по их представлению получали ярлыки на княжение и другие князья[26].

В этот период с учетом создавшихся условий была выработана система управления и система осуществления контроля, в том числе контроля за расходованием финансовых средств и иных средств, необходимых для государства.

Эта система была достаточно проста. Кроме местных, удельных князей, управлявших своими княжествами и осуществлявшими всю полноту власти, на места направлялись наместники и володетели как представители центральной власти. За свою службу они получали плату от населения, так называемые «корма». Это была система кормления.

Представители центральной власти обязаны были выполнять указания и распоряжения как удельного, так и великого князя, контролировать исполнение законов, осуществлять судебную власть и, главным образом, обеспечивать получение и передачу в княжескую казну налогов, пошлин и других средств (в денежном и натуральном виде), формы и размер которых были установлены князем.

В период татаро-монгольского владычества сбор дани в княжествах контролировали представители хана. Со временем великие князья, стремясь сохранить хотя бы какое-то единство русской земли, подготовить почву для избавления от захватчиков, добились право самим собирать и выплачивать дань, что позволяло накапливать силы и средства для последующих действий[27]. Таким образом строил свое управление великий князь Александр Ярославович Невский, а затем и московские великие князья, стремившиеся к сосредоточению сил и средств для освобождения от захватчиков.

Постепенно вновь усиливалась власть великих князей, хотя они и продолжали зависеть от монгольского хана, его ярлыков. Тем не менее великие князья полностью распоряжались подданными и землей и на этой основе распределяли вотчины. После разгрома монгольских сил в Куликовской битве в связи с укреплением власти великих князей московских впервые великий князь Иван III смог назвать себя государем всея Руси и присвоить себе титул царя, чем добился признания некоторых европейских государств.[28]

Расширение территории государства, укрепление власти великого князя, усложнение деятельности по управлению потребовали изменения как системы управления, так и контрольной деятельности государства.

---

[26] Правители России. М., 2002.

[27] Правители России. М., 2002.

[28] Правители России. М., 2002; *Свердлов М. Б.* Генезис и структура феодального общества в древней Руси. Л., 1983.

Это повлекло за собой определенное усложнение всей системы.

Система управления подразделялась на две части: дворцовое управление и так называемые пу́ти.

Дворцовое управление возглавлял дворецкий, имевший в своем подчинении множество слуг. Он обеспечивал непосредственные нужды великого князя и ведал также пашенными великокняжескими крестьянами.

Вторая часть управления – пу́ти – ведала и обеспечивала специальные вопросы и нужды великого князя и его окружения. О задачах и предназначении пу́ти говорят и сами названия, например, конюшенный, сокольничный, ловчий, стольничный, чашечный и т. п. Пу́ти занимались не только сбором продуктов и товаров с учетом их предназначения, в их обязанности также входило ведение управленческих дел, они выступали как административные и судебные органы. То есть по-прежнему князь осуществлял законодательную, исполнительную и судебную власть, но уже не только единолично, но и через своих представителей. Возглавляли эти органы специальные княжеские бояре, которые именовались путными боярами[29].

С развитием и укреплением государства расширялись функции управления и сами управленческие органы, их полномочия и задачи.

Дворецкий стал ведать всеми вопросами, связанными с землевладением светских и церковных феодалов, получил полномочия по осуществлению контроля за деятельностью местной администрации. Усложнение функций потребовало создания специального аппарата. Появились дьяки, ведавшие специальными вопросами, специализировавшиеся в определенном круге дел. С учетом особой важности финансовых вопросов из состава дворцового управления выделилась специальная служба – казна великого князя, которая превратилась в особое отдельное ведомство.

Дворцово-вотчинная система управления и контроля стала себя изживать и подготовила почву для создания так называемой системы приказного управления и контроля. Первые ее ростки появились в конце XV в., но особое и полное развитие она получила во второй половине XVI в.

Появление этой системы свидетельствовало о все большей централизации российского государства, его укреплении. Дворцовые управления, ведавшие по существу княжеским домом, становились органами управления громадным российским государством.

Таким образом, формирование централизованного государства, его развитие и укрепление проявляется в поиске эффективного механизма контроля для борьбы с феодальным иммунитетом, чтобы ликвидировать противостояние феодалов власти государя.

Механизм контроля развивается в двух направлениях: предоставление контрольных функций выборным от населения лицам и контроль со стороны специальных органов и лиц, назначавшихся князем. О том, что великий государь всея Руси осуществлял контроль в этих двух формах, говорится в законодательном акте того времени (1497 г.) – первом кодифицированном законодательном акте Московского государства, которое сформировалось в результате объединения русских земель вокруг Московского великого княжества.

Следует подчеркнуть, что в это время происходит укрепление великокняжеской власти в судебной сфере управления и контроля. Сосредоточив судебную власть в своих руках, великий князь добился того, что «государево дело» становилось делом «земским», позволив сосредоточить весь аппарат судебной власти в своих руках, превратить судебную власть, как правильно отмечает профессор В. Г. Бессарабов, в суд «палатный», «приказной», т. е. государственный. Этими изменениями было завершено дело централизации управления, контроля и, что весьма важно для развития государства и контроля, ликвидировалась система

[29] *Бессарабов В. Г.* Прокуратура и контрольные органы России. С. 120.

феодального суда и управления, которая господствовала на Руси в удельных княжествах в виде натурально-хозяйственной системы «кормлений» и вотчинного иммунитета[30].

Главным в новом государственном управлении России было то, что вместо контроля, проводившегося лицами, случайно назначавшимися для различных дел, устанавливается управление и контроль со стороны специальных присутственных мест – органов, которые имели специальное устройство, определенный круг обязанностей и образ действий. Этими присутственными местами стали так называемые приказы и именно в системе приказного управления находятся истоки системы контроля в России.

Растет количество управлений, которые ведают различными вопросами и присоединенными территориями, возникают новые вопросы, направления деятельности, создаются новые приказы, количество которых к концу XVI в. дошло до 50[31].

Развитие российского государства, объединявшегося под верховенством государя всея Руси, привело к созданию сословнопредставительной монархии. Изменилось и местное управление, что повлекло за собой изменения и в осуществлении контрольных функций, способствовало появлению новых контрольных органов.

Вместо системы наместников-кормленщиков, которая существовала достаточно длительное время, были созданы губные органы, члены которых выбирались из определенных слоев населения. Дворяне и боярские дети выбирали главу губного органа – губного старосту, который утверждался Разбойным приказом. Этот приказ разрабатывал для местных органов наставления (наказы) по вопросам борьбы с общеуголовными преступлениями.

Вместе с тем создавались местные органы самоуправления, на которые также возлагались контрольные функции.

По предложению царя на стоглавом соборе в 1551 г. было одобрено положение о повсеместном назначении выборных старост, целовальников, сотских и десятских, которые наделялись определенными контрольными функциями, а также управленческими полномочиями. В то время в Московском царстве земская самодеятельность и самоуправление имели большой простор, приобрели широкий размах и не отграничивали свою деятельность от дел правительственных.

Вместе с тем размах движения крестьянства, недовольного своим положением, и особенно восстание под предводительством Болотникова, события «смутного времени», иностранная интервенция показали, что губные и земские органы не обеспечивают в должной мере царских интересов. Было принято решение о введении института воеводского правления: в уезды и города Разбойным приказом назначались воеводы из числа дворян и бояр, которые затем утверждались Боярской думой и царем. Институт воеводского правления не имел ничего общего с системой «кормления». Воевода получал жалованье от царя и ему было запрещено обирать местное население. Осуществляя управление, ведя борьбу с преступностью и нарушениями установленного порядка, контролируя исполнение царских указов, воеводы способствовали развитию хозяйственной деятельности, а следовательно, проводили финансовый контроль. Они вели учет количества земель и доходности земельных участков всех хозяйств, т. е. по существу контролировали ведение хозяйственной деятельности и обеспечивали получение причитавшихся государству, казне сборов и доходов. Непосредственно налоги собирали выборные старосты и целовальники, учрежденные ранее, под контролем воевод.

Руководили деятельностью воевод соответствующие приказы, а их деятельность курировала и направляла Боярская дума – старейший орган правления и контроля на Руси. Из

---

[30] *Бессарабов В. Г.* Прокуратура и контрольные органы России. С. 120; *Юткин В.* Судебник Ивана III – первый кодифицированный правовой акт на Руси // Российская юстиция. 1997. № 10. С. 7.

[31] *Антонов А.* Московская администрация: возвращение на круги своя // Президентский контроль. 1996. № 2. С. 63.

конкурировавшего с царской властью органа Боярская дума превратилась в коллегию соратников и сотрудников царя.

Чем больше вытеснялись из жизни и политической системы сословно-представительные органы, тем больше возникала необходимость создания специального контрольного органа, осуществляющего контроль за соблюдением папских предписаний, в том числе и со стороны воевод, которые со временем становились практически полновластными хозяевами конкретных территорий и действовали не всегда в интересах центральной власти.

Многие историки, в частности, В. О. Ключевский, считают, что таким органом стал в середине XVII в., в царствование Алексея Михайловича, стал Приказ тайных дел. Это был орган управления, куда по усмотрению царя стекались разные дела, которые он не хотел поручать другим органам. Основной задачей Приказа тайных дел был контроль за всей приказной системой[32].

Это было вызвано необходимостью создания и совершенствования органов контроля, а также ростом количества злоупотреблений служебным положением со стороны воевод и дьяков в приказах, ростом подлогов, количества неправосудных приговоров и т. п. Принятие Уложения 1649 г. и кодификация законодательства не дали ожидаемых результатов и не ограничили злоупотреблений, что вызывало рост недовольства в различных слоях населения государства.

Объяснялось это и неоднозначным отношением со стороны царской власти к поборам и лихоимству.

Наряду с Приказом тайных дел возникла необходимость в создании нового специального контрольного органа. В первую очередь этого требовали возросшие расходы казны, связанный, в частности, с войной с Ливонией для обеспечения раздачи под соответствующим контролем жалованья войскам[33].

Таким органом стал Приказ счетных дел – первый приказ чисто контрольного характера, который стал органом финансового контроля и как самостоятельное учреждение известен с 1650 по 1701 г. Приказ ведал делами всего Московского государства, приходом, расходом и остатком средств. Остаточные деньги сосредоточивались в Москве и их расход не допускался без специального царского указа.

Поскольку в то время контролеров и контрольных учреждений на местах не было, кабацкие и таможные головы представляли отчет местному начальнику (воеводе). Воевода подводил итог за год, сравнивал их с прошедшим годом и выяснял причину увеличения или уменьшения доходов. Подводили итог и земские власти. Они избирались из посадских людей и вместе с земскими старостами проверяли черновые записи сборщиков, составляли отчет.

После подведения итогов в начале года соответствующие лица выезжали в Москву для отчета. Необходимо отметить, что книги сборщиков содержали сведения только об итогах прихода и расхода, практически без первичных документов, поэтому надлежащая проверка была фактически невозможна и проверялась лишь правильность итоговых данных.

Все это сводило на нет деятельность Счетного приказа. Отсутствие достаточных средств и полномочий не давало возможности для плодотворной и эффективной работы этого органа.

Пришедший к власти Петр I понимал необходимость создания специального органа именно финансового контроля. Кроме того, начатая Петром I Северная война со Швецией требовала больших средств и полного учета их прихода и расхода.

---

[32] *Гурлянд И. Я.* Приказ великого государя тайных дел. Ярославль, 1902. С. 332.

[33] *Бессон Э.* Бюджетный контроль во Франции и за границей: история и критическое исследование финансового контроля первостепенных государств Европы. Пер. с франц. СПб., 1901. С. 369–371.

В марте 1701 г. Петр I издает специальный указ, которым Приказ счетных дел упраздняется и его функции передаются Ближней канцелярии. Это новое учреждение заменило Боярскую думу. Ближняя канцелярия состояла из лиц, которые заведовали существовавшими приказами.

Петр I наделил новое учреждение достаточно широкими полномочиями по контролю, особенно по финансовому. На Ближнюю канцелярию возлагалась обязанность контролировать учреждения, ведавшие вопросами государственного хозяйства, а также ведение приходных и расходных книг, выполнение различных поручений государя.

В указе предписывалось всем приказам, ратушам и иным учреждениям «доставлять в Ближнею Канцелярию подлинные перечневые ведомости о наличном составе денежной и иной казны, о приходе и расходе ее, начиная с 1 января 1701 года, о наличном составе служилых людей, с обозначением получаемых ими окладов, жалования и прочее, каковые ведомости доставлять на будущее, время помесячно, а в январе погодно».

Хотя сущность деятельности Ближней канцелярии составляли вообще хозяйственные вопросы государственного управления и особенно финансового хозяйства, в чем ей были подчинены все приказы, ведение дел было хаотичным и практически до 1710 г. не было учета общих доходов и расходов, каких-либо попыток составлять ежегодные сметы, в которых доходы и расходы были бы приведены в точное соответствие между собой. Поскольку финансовый контроль представлял самую главную задачу Ближней канцелярии, то в основном ею проводились ревизии и проверки приходно-расходных книг, которые, как видно из документов, заключались в том, что «оный приход в этой Ближней Канцелярии свидетельствует подлинный отписками, выписками, указами, челобитными, расход указами и расписками». Все они поступали в Ближнюю канцелярию вместе с подлинными делами и документами.

Проводя дальнейшую реорганизацию государственного управления и контрольной деятельности в том числе, Петр I в 1711 г. передал обязанность контроля Сенату. На него была возложена как обязанность сбора денег, так и контроль за их расходованием в государстве. Сенату был передан финансовый и налоговый контроль.

Однако в силу весьма важных и требующих большого внимания задач Сенат не мог выполнять в должной мере контрольные функции. Централизация государственного аппарата и управления в целом при развивающемся абсолютизме требовала создания специального контрольного органа, особенно по финансовым и налоговым вопросам.

Поэтому, при оставлении за Сенатом руководящей роли по отношению ко всем учреждениям в стране и соответственно высших контрольных функций, в стране были созданы две контролирующие системы: Прокуратура во главе с генерал-прокурором Сената и система фискалитета во главе с обер-фискалом Сената и фискалов центральных учреждений и его представителей на местах (губернские и городовые фискалы). На фискалов было возложено осуществление контроля за деятельностью администрации в целом, выявление фактов казнокрадства, несоблюдения и нарушения указов государя, фактов взяточничества и т. п. Обо всех выявленных фактах нарушения они обязаны были докладывать Сенату и царю. Петр I поощрял деятельность фискалов, освободил их от податей, вывел из местной подсудности и даже освободил от ответственности за ложные доносы.

В 1715 г. Петр I ввел в Сенате должность генерал-ревизора для контроля за прохождением дел в Сенате, а в январе 1722 г. назначил генерал-прокурора и обер-прокурора для контроля за Сенатом[34].

Уделяя внимание формированию и развитию контроля, Петр I считал необходимым использовать с учетом российских условий опыт европейских стран. В связи с этим он

[34] Подробнее о возникновении, положении и развитии органов прокуратуры России см. гл. IV настоящей работы.

дал поручение российским представителям в разных странах изучить зарубежный опыт управления и контроля. В 1720 г., вместо имевшихся приказов для управления делами были образованы 11 коллегий со строгим разделением функций и полномочий, в том числе и контрольных. В частности, были образованы Иностранная коллегия, Военная, Адмиралтейская, Юстиц-коллегия, Ревизион-коллегия, Коммерц-коллегия, Штатс-контор-коллегия, Берг-мануфактур-коллегия. Руководителями коллегий были назначены наиболее авторитетные и приближенные к царю лицам. Главой коллегии являлся президент, при котором состоял вице-президент, несколько советников и асессоров. В штат коллегии также входили секретари, нотариус, актуариус, копиисты, регистраторы, канцеляристы. При коллегии находился фискал, а позже прокурор. Коллегии подчинялись местные учреждения, а сама коллегия подчинялась Сенату. Впоследствии была учреждена Вотчинная коллегия.

Дела в коллегии обсуждались и решались коллегиально, решения принимались большинством голосов[35].

Обращая внимание на развитие органов управления и контроля, их совершенствование, Петр I в первую очередь стремился к укреплению самодержавной, абсолютной власти, и это приводило к тому, что наряду с развитием Сената, заменившего Боярскую думу, которому была вручена высшая управленческая власть, создавались и иные органы для более быстрой реализации предначертаний по реформам. В самом начале XVIII в. при царе был организован и проводил его линию специальный кабинет – как самый близкий и доверенный контролирующий орган. О многих делах, которые осуществлял кабинет не знали и Сенат, и коллегии. В начале 1720 г. был образован Тайный совет, который состоял из канцелярии, вицеканцелярии действительных тайных советников.

Реорганизация управления, реформы в финансовой сфере, развитие промышленности, сельскохозяйственного производства позволили Петру I достичь положительных результатов в развитии страны. Сформировалась система управления страной, введено губернское деление и управление, создана система провинциального управления. Была реорганизована и армия, введены рекрутские наборы, что позволило создать регулярную армию, церковь перешла в ведение государства, создан Синод. Вводятся земельные пожалования, способствующие привлечению на государственную службу. Пожизненное владение землей дворянством заменено на наследственное, что объединило дворянство и боярство и консолидировало верхние слои. Полное искоренение местничества было достигнуто с введением Табели о рангах, которое подняло значение индивидуальных способностей, тем более что лица, достигшие восьмого ранга по Табели, получали права наследуемого дворянства. В области налогообложения вводится подушная подать. Развивается внедрение в сельское хозяйство технических культур. Проведенная в начале XVIII в. денежная реформа и чеканка новой монеты позволили получить казне доход 2,8 млн руб.

Развитие России, превращение ее в централизованное государство, особенно после преобразования в империю, требовало наряду с развитием управления и усиления централизованного государственного контроля.

Следует отметить, что при преемниках Петра I, в связи с вновь обострившейся борьбой за власть разных групп правящего класса, практически не менялась система управления, которая по существу в период царствования Анны Иоановны была в руках Бирона, а после воцарения Елизаветы Петровны восстановилась в том виде, который придал ей Петр I, и не получила дальнейшего развития.

Екатерина II, придя к власти и укрепляя ее, обратила особое внимание на необходимость совершенствования, усиления государственного контроля и управления. Она практически продолжала линию, выработанную Петром I. С этой целью как в ее царствование, так

---

[35] *Буганков В. И.* Петр Великий и его времена. М., 1989. С. 142.

и при правлении Павла I, создаются различные постоянные и временные учреждения контролирующего плана, особенно связанные с финансовым управлением и контролем[36].

Больше значение придается совершенствованию управления и контроля на местах, в губерниях. В 1775 г. Екатериной II утверждены «Учреждения для управления губерниями Российской Империи». Они четко определили обязанности, полномочия и структуру губернских органов, в том числе по осуществлению управления и контроля. В этот период временно расширяются и усиливаются полномочия прокурорского надзора, прокуратура практически становится одним из важнейших управленческих и контролирующих структур (подробнее об этом в последующих главах). В центре и на местах созданы экспедиции о государственных доходах, казенные палаты, доимочные комиссии для взыскания недоимок. Впервые введены кредитные установления.

В царствование Александра I в организации управления Российской империей произошли существенные изменения, которые впоследствии повлекли и изменения в структуре контрольных органов и всей системы контроля.

8 сентября 1802 г. специальным Манифестом Александра I в России была введена министерская форма управления. Это в определенной мере коснулось и контрольных функций, в частности, контроля за финансовой деятельностью.

На Министерство финансов была возложена обязанность ежегодно составлять на основе смет министерств подробную роспись доходов и расходов, однако каких-либо правил по этому поводу издано не было, что сразу же выявило непродуманность данного решения и невозможность его исполнения. Получив отчет министра финансов, Сенат отметил, что в отчете нет сведений о государственных доходах и расходах. На вопрос министра в Кабинет министров[37], следует ли представлять Сенату сведения о государственных доходах и расходах, последний, рассмотрев обращение в присутствии императора, указал, что «Генеральные сведения обо всех государственных доходах и расходах, об оборотах государственного казначейства и ассигнационного банка, а также по монетному переделу и внешним переводам сумм почитать в числе дел, тайне подлежащих, и оных в отчет Правительствующему Сенату не включать, а доносить о том особые счета прямо Его Императорскому Величеству на соизволение кому угодно будет поручить просмотреть и проверить их».

По существу государственный контроль не функционировал и при образовании в 1802 г. министерств особого ведомства для ревизии государственных счетов учреждать не стали.

В результате государственный контроль в стране пришел в такой упадок, что в 1810 г. Александр I решился на коренное его преобразование и повелел образовать особое «Управление государственными доходами». В соответствии с этим 28 января 1811 г. создается Главное управление ревизий государственных счетов, во главе которого был поставлен государственный контролер с правами министра.

Государственное финансовое хозяйство в соответствии с Манифестом от 25 июня 1811 г. разделялось на три части: государственные доходы вверялись Министерству финансов, движение государственных сумм – Государственному казначейству, а проверка доходов и расходов, ревизия всех государственных счетов – Главному управлению ревизии. Все контрольные учреждения передавались Главному управлению ревизий в составе двух департаментов: Департамент для проверки гражданских счетов и отчетности и Департамент для проверки отчетности Морского и Военного министерств.

---

[36] *Андрухович А.* Реформы Петра Великого // Президентский контроль. М., 1997. № 6. С. 61.

[37] Уже к середине царствования Александра I Кабинет министров заменил Сенат, к нему перешла высшая финансовая и контрольная власть.

Задачи Управления определялись как «проверка и ревизия приходов и расходов всех казенных и общественных средств и капиталов и надзор за совершившимся движением оных». Все государственные управления (центральные и местные), в заведовании которых находились казенные суммы, должны были представлять отчеты о доходах, расходах и остатках Главному управлению ревизий. Не представляли отчеты Кабинет Его Величества, Государственный банк, учреждения Императрицы Марии, благотворительные учреждения и воспитательные дома.

Но следует отметить, что контрольная власть не была вооружена ни правом, ни средствами для проведения ревизий. По существу ревизии проводились на основании отчетов министерств, в подчинении которых находились и отделения казенных палат. Они были «судьями в собственном деле», а сами министры, разумеется, связанные друг с другом, снисходительно относились друг к другу из личных соображений[38].

По существу все учреждения проверяли сами себя, а деятельность Главного управления ревизий ограничивалась рассмотрением отчетов без производства документальных ревизий. Такое положение, с учетом того, что местных органов государственного контроля не существовало, контрольная деятельность в целом и в области финансового контроля в особенности являлась чисто формальной и не могла решать поставленных перед ней задач. Реформы, которые были намечены в середине XIX в., требовали принятия коренных мер по улучшению финансовой деятельности, учета и отчетности и, следовательно, контрольной работы.

Александр II, по представлению государственного контролера Н. Н. Анненкова о хорошо разработанной системе по этим вопросам в ряде европейских государств (Пруссии, Бельгии, Франции и Австрии), по его предложению направил туда для изучения системы государственного контроля известного специалиста В. А. Татаринцева. Тщательно изучив постановку учета, отчетности, контроля в названных странах, Татаринцев подготовил обстоятельные труды по данным вопросам и представил на имя императора соответствующий доклад.

На основании полученных материалов было проведено преобразование государственного контроля, причем вся реорганизация заняла достаточно большой период времени. В конце 1863 г. было утверждено Временное положение о ревизионной комиссии, в 1864 г. – Временное положение о местных ревизионных комиссиях в 12 губерниях. В 1866 г. было разработано и введено в действие Положение о местных контрольных органах. Ими стали контрольные палаты. Затем, на основе полученного опыта и результатов деятельности созданных учреждений, с 1883 г. последовало и дальнейшее преобразование государственного контроля путем создания новых штатных единиц.

Обязанностью контрольных органов было как производство проверок и ревизий, так и утверждение их результатов. Кроме того, были сохранены два департамента – гражданской отчетности и военной и морской отчетности, а также четко определены их сфера деятельности, полномочия и штат. Во главе департамента стоял генерал-контролер, у которого имелись помощник, старшие и младшие ревизоры, их помощники и обслуживающий персонал.

Каждый департамент проводил не только ревизии, согласно составляемых планов и получаемых указаний, но и проверки финансовых смет, а также составлял отчет о выполнении смет и отчет о ходе и решениях, принятых по результатам ревизий. На основании изучения дел департамент разрабатывал и вносил предложения по улучшению отчетности, кассовых правил и по иным вопросам контрольной деятельности. Дополнительные задачи были поставлены перед Департаментом военной и морской отчетности. Он был обязан проверять материальную отчетность Морского ведомства.

---

[38] *Бессарабов В. Г.* Прокуратура и контрольные органы России. С. 135–139.

В это время в России стало развиваться строительство железных дорог. В связи с этим на базе железнодорожного отдела был создан Ревизионный департамент. На него была возложена задача правительственного надзора за оборотами частных железных дорог, причем вначале этот надзор был установлен только на некоторых дорогах и специально было оговорено положение о том, что государственный контролер имеет право по соглашению с министрами путей сообщения и финансов входить в Комитет министров с представлением о распространении правительственного надзора и на другие частные железные дороги.

Накопленный опыт и полученные результаты позволили и далее развивать и совершенствовать систему государственного контроля.

В 1892 г. было принято новое положение о государственном контроле, что в определенной мере явилось завершением данного этапа создания контрольных органов, особенно в финансовой сфере. По закону от 28 апреля 1892 г. государственный контроль был организован как отдельная, самостоятельная часть государственного управления, самостоятельное ведомство, равное министерству. На государственный контроль были возложены функции наблюдения за законностью и правильностью распорядительных и исполнительных действий по приходу, расходу и хранению капиталов, находящихся в заведовании отчетных перед ведомством государственного контроля учреждений, *а равно составление соображений о выгодности или невыгодности хозяйственных операций, независимо от законности их производства*[39] (курсив наш. – *В. Р.*).

Согласно закону, ревизии государственного контроля подлежали все правительственные учреждения, за исключением Министерства Двора, ведомства учреждений Императрицы Марии, государственных кредитных учреждений, Кредитной канцелярии министра финансов по оборотам иностранного отделения, Хозяйственного управления при Синоде по специальным средствам, Духовного ведомства и по суммам, отпускаемым из казны на духовные учебные заведения, заведения секретных расходов Министерства иностранных дел и других министерств, по ведомству Департамента духовных дел иностранных вероисповеданий, назначенных на содержание католического духовенства в западных губерниях и капиталов, принадлежащих непосредственно католическому и протестантскому духовенству[40].

Кроме того, на основании особых постановлений, ревизии государственного контроля могли быть подвергнуты отдельные земские, городские и сословные учреждения, а также частные компании и предприятия в сфере их соприкосновения с интересами казны.

В законе также была четко определена структура государственного контроля, в соответствии с которой во главе государственного контроля стояли государственный контролер и его товарищ, а также Совет государственного контроля. В состав государственного контроля (центральный аппарат) входили: Департамент гражданской отчетности, Департамент военной и морской отчетности, Департамент железнодорожной отчетности, Канцелярия государственного контроля (в ее составе: Архив центральных учреждений государственного контроля, Центральная бухгалтерия, Комиссия для проверки денежной и материальной отчетности установлений государственного контроля, Комиссия для проверки годовых отчетов частных железных дорог за прежнее время и текущих счетов тех частных железных дорог, при которых не был учрежден местный, правительственный контроль, контрольные палаты, местные контрольные части на железных дорогах)[41].

Ответственность за делопроизводство возлагалась на директора Канцелярии государственного контроля.

---

[39] Свод законов Российской империи. Т. I. Ч. 2. Ст. 943, 947.

[40] Свод законов Российской империи. Т. VIII. Приложения к ст. 195.

[41] Энциклопедический словарь Ф. А. Брокгауза и А. Эфрона. Т. 10. СПб., 1893, С. 411.

Законом в составе государственного контроля были предусмотрены и местные контрольные органы. Если департаменты проводили ревизии и проверки в центральных учреждениях, то для ревизий и проверок в губерниях были созданы местные контрольные органы, сперва 59, а затем 61 контрольная палата. Своеобразно была построена и подчиненность контрольных палат. Они подчинялись и были подконтрольны не департаментам, а непосредственно государственному контролеру. Контрольные палаты и другие местные контролеры, как и центральные департаменты, в пределах своей компетенции проводили ревизии самостоятельно и окончательно[42].

Было установлено, что отчетность должна доставляться в контрольные учреждения теми управлениями, учреждениями и лицами, которые заведовали или распоряжались отчетными капиталами.

Рассмотрение докладов о результатах ревизий и заключения по ревизиям производились общими присутствиями контрольных учреждений, которым было предоставлено право утверждать окончательно на всякую сумму обороты, признанные правильными, и обращать в начет суммы убытков и утрат, причиненных неправильными действиями подконтрольных учреждений и лиц.

Законом также был установлен порядок обжалования и пересмотра принимавшихся решений. Высшей инстанцией для всех контрольных учреждений был Совет государственного контроля, в который входили: государственный контролер, товарищ государственного контролера, члены Совета, назначавшиеся императором, и генерал-контролеры. В то же время Совет не был окончательной инстанцией и его решения могли быть обжалованы. Если Совет не пришел к единому мнению или же государственный контролер не был согласен с мнением Совета, то в таком случае дело передавалось на рассмотрение Государственного совета, Кабинета министров или в Сенат. В случае, если заключения Совета не могли быть приведены в исполнение его властью, то государственный контролер передавал дело на рассмотрение императора через Государственный совет или Кабинет министров.

Весьма важно, что законом была четко определена компетенция системы государственного контроля, в круг полномочий которого входило:

– проверка финансовых смет министерств и главных управлений и представлений об ассигновании сверхсметных кредитов;

– проверка по подлинным оправдательным документам оборотов денежных и материальных капиталов, находящихся в заведовании подотчетных ведомств;

– наблюдение за правильностью *и целесообразностью* (курсив наш. – *В. Р.*) сметной классификации, а также за правильным разассигнованием и передвижением сметных кредитов;

– изыскание мер к усовершенствованию правил и форм годовых отчетов;

– составление годовых отчетов: о ревизионной деятельности государственного контроля и об исполнении финансовых смет и росписи государственных доходов и расходов.

Анализируя работу, поступавшие жалобы и возражения, государственный контролер направлял подчиненным органам замечания и требования, заслушивал на общем присутствии отчеты и отменял или исправлял неправильные решения. Если при ревизиях или проверках обнаруживались хищения, растраты или иные нарушения, подлежащие уголовному преследованию, то государственный контроль направлял материалы надлежащим органам для предания виновных суду и определял сумму убытков, которую распорядительное управление должно было предъявить обвиняемым.

Государственный контроль ежегодно к 15 мая представлял императору отчет о своей деятельности с указанием важнейших ревизионных замечаний и начетов, а также Государ-

[42] Свод законов Российской империи. Т. I. Ч. 2. Ст. 953, 964, 994, 995. Т. II. Ст. 1114, 1134, 1150.

ственному совету – отчет об исполнении государственной росписи и финансовых смет за истекший сметный период (не позднее 1 октября), а к 1 ноября объяснительную записку и приложения к отчету.

Анализируя законодательную регламентацию деятельности государственного контроля, очень важно отметить, что закон четко предусмотрел и определил независимость контрольных органов. Контрольные учреждения не были в подчинении у администрации губернии и других местных властей, которые не имели права давать никаких указаний и распоряжений контрольным органам. При несогласии с ними или выявлении каких-либо злоупотреблений со стороны работников государственного контроля, они могли и должны были сообщать об этом руководителю соответствующего контрольного учреждения и уведомлять государственного контролера[43], которые и принимали соответствующие меры.

Таким образом, была создана четкая, законодательно определенная система с ясными обязанностями, задачами и полномочиями, с хорошо организованной структурой.

Интересны данные о количестве работников, обеспечивавших работоспособность государственного контроля. Всего в ведомстве государственного контроля состояло:

– 9 центральных учреждений численностью 817 чел.;

– 59 губернских контрольных палат численностью 4476 чел.;

– 21 контроль на железных дорогах численностью 2694 чел.;

– 16 контролей на постройке железных дорог численностью 175 чел.;

– 5 контролей на постройке оборонительных сооружений численностью 12 чел.;

– 1 временная ревизионная палата по проверке военных расходов на войну с Японией численностью 190 чел.

Всего в государственном контроле было занято 8398 человек, из их числа состояло на государственной службе 6252 человека, на службе по найму – 2146 человек.

На содержание государственного контроля в 1880 г. было израсходовано 2 316 971 руб., в 1885 г. – 3 093 040 руб. В связи с ростом и усложнением ревизионной работы, ростом бюджета, развитием железнодорожной сети и строительства росли и расходы на содержание контрольного аппарата: в 1890 г. – 3 872 687 руб., в 1900 г. – 7 729 923 руб., в 1913 г. – 13 005 336 руб.[44] К концу XIX в. обстановка в России изменилась, начавшиеся в середине в. реформы и сам реформистский дух стали затихать и, соответственно, менялось отношение к контрольной деятельности. Практически провозглашенная независимость государственного контроля, его реформирование не сопровождались какими-либо реальными действиями. Это особенно было заметно в финансовой сфере, тем более что развитие других видов контроля еще по настоящему и не осуществлялось. По существу распределители средств не несли никакой ответственности, не было действенного контроля за нарушениями, которые допускали исполнители.

В это время наметилось два направления развития контроля в целом и главным образом финансового контроля, который имел решающее значение.

Сторонники развития и укрепления контроля ратовали за его полную независимость, как и судебной власти, включая принцип несменяемости контроля. В пример приводилась система, которая возникла и развивалась в Европе и США. Представители этих взглядов по существу стремились к развитию в стране органов представительной власти. Однако правящим кругам Российской империи представительная власть была не нужна, они отстаивали принципы самодержавной императорской власти, иные взгляды были опасны для самодержавия и отвергались ими. Императору была не нужна и представлялась опасной любая

---

[43] Свод законов Российской империи. Т. I. Ч. 2. Ст. 945, 951.

[44] *Селезнев Г. Н.* История парламентаризма в России и современность // Вестник межпарламентской ассамблеи. 1996. № 2. С. 9.

форма контроля, в частности, даже в виде Кабинета министров. Не случайно в Законе о Совете министров, который был принят при Александре II, сказано, что Совет мог собираться только по предложению императора. Александр III его просто не собирал, и более 10 лет своего царствования, до событий 1905 г., не собирал Совет и Николай II.

Дальнейшее развитие общества, события 1905 г. повлекли за собой и определенные сдвиги в развитии взглядов на организацию, формы и полномочия контроля, хотя коренных изменений до октября 1917 г. так и не произошло.

Революция 1905 г., известный Манифест 17 октября 1905 г., изданный Николаем II, предоставивший гражданам России права на неприкосновенность личности, свободу совести, собраний, союзов и слова, возродил надежды на то, что контроль приобретет независимость, беспристрастность и гласность, как и в странах с парламентским режимом. Однако провозглашение, затем созыв и функционирование как первой (впрочем, не созванной), так и последующих созывов Государственной думы не привело к реализации намечавшихся перемен.

В разработанном документе, которым было провозглашено «Учреждение Государственной Думы» (20 февраля 1906 г.), в числе полномочий этого органа были указаны разработка и обсуждение законодательных предложений, обсуждение вопросов о строительстве железных дорог, об образовании акционерных обществ, а также утверждение государственного бюджета. Это вроде бы давало возможность контроля Государственной думы над бюджетом. Однако одновременно с названным документом было принято новое положение о преобразовании Государственного совета в верхнюю палату, обладающую теми же правами, что и Государственная дума. Рассмотренные Думой законопроекты поступали в Государственный совет и только после одобрения им передавались на рассмотрение императору. Из сферы полномочий Думы было изъято право изменять основные законы и не предоставлялось права контроля за органами государственного управления. Был отвергнут проект государственного контролера о преобразовании контрольных органов по европейскому образцу в независимые счетные палаты. Государственный контролер был включен в состав Совета министров, что по существу выводило его из контроля Думы. Оговорка о том, что «ревизионная деятельность Государственного контроля ни в каком отношении не подлежит компетенции Совета Министров», практически ничего не решала, поскольку он по существу был приравнен к министрам – членам Совета. Несмотря на то, что законом рассмотрение бюджета было отнесено к компетенции Государственной думы, она не могла вносить в него какие-либо изменения, а могла лишь отклонить его. При этом бюджетные права Думы были ограничены. Из ее ведения были изъяты расходы Министерства Императорского Двора, Государственного совета, а также «предельные бюджеты» отдельных ведомств, которые утверждались на несколько лет (например, Военного министерства, кредиты на расходы Собственной Его Императорского Величества канцелярии и др.).

Государственная дума стремилась к изъятию государственного контроля из ведения Совета министров и к превращению его в рабочий орган Государственной думы. Однако эти попытки не приводили к успеху и не были реализованы. Последняя попытка была сделана в 1916 г., когда Думой был принят новый Устав ревизии, которым усиливалась самостоятельность и независимость контроля. Однако Государственный совет отклонил законопроект. Также не получили развития и инициативы Государственной думы о несменяемости старших чинов государственного контроля, которые вносились комиссией, по исполнению государственного бюджета. Начавшаяся мировая война в 1914 г. приостановила эту работу до 1917 г.

Февральская революция 1917 г., свержение самодержавия мало изменили обстановку. Образовавшееся Временное правительство не смогло внести в сферу государственного контроля каких-либо изменений.

Великая Октябрьская социалистическая революция 1917 г. повернула дальнейшее развитие контрольной деятельности в иное русло. С момента возникновения и на протяжении развития российского государства развивалась и совершенствовалась система государственного контроля. Государственный контроль в тех или иных формах был и остается важнейшим элементом государственного управления, государственной власти.

Не случайно финансовый контроль всегда был в центре внимания. С развитием государства, усложнением государственного управления возникла и получила развитие система контроля за администрацией на местах. Это имело особое значение для России, учитывая ее территорию, развитие местничества, необходимость усиления влияния центральной власти в целях преодоления сепаратизма и укрепления единства страны.

Кроме того, с увеличением государственного аппарата понадобился контроль за деятельностью чиновников как в направлении законности принимаемых решений, так и целесообразности, выгодности тех или иных действий, их эффективности и результативности.

В дальнейшим демократизация контрольной деятельности вступила в противоречие со взглядами и желаниями господствующих кругов, с идеей самодержавной, абсолютной власти императора, в целом дворянства и определенных финансовых кругов, чиновничества.

Несмотря на то, что были сделаны попытки законодательной регламентации контрольной деятельности и наметились некоторые позитивные направления, эти противоречия не дали ей развиваться, и в конце XIX – начале XX в. формирование контрольной деятельности было замедленно и не получило развития.

Следует признать, что это было отражением регресса в политическом развитии России, преобладания реакционных взглядов, которые поддерживались в основном буржуазией, не желающей ослабления самодержавия. Представительная власть самодержавной России была не нужна. После ликвидации в ходе петровских реформ всех признаков государственности, ограничивающих самодержавие, Земского собора, Боярской думы, определенного местного самоуправления, в России сформировалось полицейское государство. Оно было устойчивым в период стабильности общества и очень уязвимым в критические периоды, когда централизованная власть подвергалась натиску возмущенной общественности[45].

Таким образом, выработанная система государственного контроля в том виде, в каком она сформировалась и действовала в начале XX в., рухнула после свершения Февральской, а затем Октябрьской революций 1917 г.

[45] *Селезнев Г. Н.* История парламентаризма в России и современность // Вестник межпарламентской ассамблеи. 1996. № 2. С. 9.

§ 2. Государственный контроль в РСФСР и СССР

Когда в результате Октябрьской революции была свергнута власть Временного правительства и Россия была объявлена Российской Советской Федеративной Социалистической Республикой (РСФСР), перед новой властью наряду с решением важнейших военных, экономических (в связи с разрухой в народном хозяйстве) и других задач, встала необходимость создания нового аппарата государственного управления, представительной, исполнительной, судебной власти, в том числе новой системы государственного контроля, отвечавшего идеям Октябрьской революции. Было понятно, что без надлежащего управления, без создания новой структуры контрольных органов решение поставленных задач невозможно. Российская Коммунистическая Партия большевиков (РКП(б)), возглавившая революционные преобразования, считала своей опорой рабочий класс и с его помощью намеревалась реализовывать намеченные планы. Поэтому после принятия основных решений о власти и преобразования существовавших органов власти и управления, Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет (ВЦИК) и Совет Народных Комиссаров (СНК), правительство России своим Декретом от 14 (22) ноября 1917 г. утвердили и ввели в действие Положение о рабочем контроле. В соответствии с Положением и на его основе местным Советам рабочих, крестьянских и солдатских депутатов, которые после Февральской революции были созданы практически повсеместно, было предоставлено право принимать нормативные акты о рабочем контроле, в которых конкретизировались права и обязанности контрольных органов в соответствии с местными условиями и обстоятельствами.

Создаваемые органы рабочего контроля осуществляли различные функции экономической, социальной и политической направленности.

Им было также предоставлено право проверки всех документов предприятий, учреждений, касающихся работы предприятий, наличия сырья и продуктов, денежных средств, их использования и расхода. Кроме того, они контролировали и проверяли производственные вопросы, в том числе его организации, устанавливали обязательный минимальный объем производства и направление готовой продукции, контролировали режим рабочего времени. Таким образом, осуществлялся контроль за исполнением законов новой власти, за законностью действий предпринимателей и всех работников предприятий и учреждений, контроль за соблюдением дисциплины, порядка и сохранности имущества и собственности.

Решения органов рабочего контроля были общеобязательны и могли быть отменены только вышестоящими органами рабочего контроля. Этим подчеркивался государственный характер их деятельности. Государственная власть, в частности, в названном Положении, предоставила органам рабочего контроля достаточные полномочия. Граждане, виновные в нарушении порядка и дисциплины, в сокрытии и хищении материалов, сырья, продукции, привлекались к уголовной ответственности, причем расследование и привлечение к ответственности осуществлялось рабочими контролерами. Руководство органами рабочего контроля в целом возлагалось на Всероссийский совет рабочего контроля. Совет согласовывал свою деятельность со всеми учреждениями, ведавшими народным хозяйством. На предприятия, которые имели особо важное значение, в помощь рабочим контролерам направлялись комиссары Военнореволюционного комитета.[46]

Уделяя особое внимание развитию всей промышленности ВЦИК и СНК Декретом от 9 декабря 1917 г. создали специальный орган – Высший совет народного хозяйства (ВСНХ), который взял на себя руководство и контроль за работой всей промышленности. Органы рабочего контроля и Всероссийский совет рабочего контроля вошли в состав ВСНХ. В

[46] *Гладков И. А.* Очерки советской экономики (1917–1920). М., 1956.

деятельности ВСНХ, ставшего по существу преемником рабочего контроля, были соединены функции государственного и общественного контроля, что послужило во многом дальнейшему развитию контрольных органов. Одной из задач как ВСНХ, так и включенных в его состав органов рабочего контроля, являлось осуществление контроля за законностью, эффективностью и результативностью работы предприятий. Обязанности, задачи и полномочия контрольных органов были закреплены законодательно.

Следует отметить, что с самого начала новая власть попыталась использовать и применить в новых условиях опыт и структуру прежней системы контроля. Ранее существовавший государственный контроль декретом от 5 декабря 1917 г. был преобразован в Народный комиссариат государственного контроля. Во главе его был поставлен специальный народный комиссар. При наркоме предполагалось образовать коллегию из трех человек, причем из лиц, которые были членами I Всероссийского контрольного съезда, состоявшегося еще при Временном правительстве в июне 1917 г. Приказом наркома от 29 ноября 1917 г. все служащие приглашались приступить к работе. Однако по призыву ЦК Всероссийского союза служащих государственного контроля была организована забастовка и служащие учреждений государственного контроля в Петрограде, Москве и других крупных городах России бойкотировали работу. Созданный комиссариат государственного контроля, его коллегия и возглавлявший комиссариат нарком пытались преодолеть саботаж и основное внимание уделяли финансовому контролю. Однако роль комиссариата государственного контроля в этот период была незначительной.

Положение в стране сложилось таким образом, что основную роль в осуществлении контрольной деятельности взяли на себя представительные органы государственной власти – Советы, которые на основании Декрета «О полноте власти Советов» были провозглашены единственными органами власти в государстве. В связи с этим верховный контроль в стране стал полномочием Всероссийского съезда Советов, а в перерыве, между съездами – его исполнительного органа ВЦИК. В Конституции РСФСР, принятой в мае 1918 г., было указано, что ВЦИК является «высшим законодательным, распорядительным и контролирующим органом»[47].

Центральная контрольная коллегия, несмотря на сложности, возникшие в связи с саботажем старого аппарата государственного контроля, продолжала работать и была определенным механизмом в руках Советов по осуществлению контрольной деятельности.

Аппарат государственного контроля начал свою деятельность лишь в середине 1918 г., когда было утверждено «Временное положение о государственном контроле». Названным Положением намечались основные, принципиальные начала реформы. Главной задачей государственного контроля было наблюдение «за законностью и правильностью», а также за «хозяйственностью и целесообразностью оборота денежных средств и материальных народных капиталов»[48]. Предполагалось, что госконтроль будет независим от административных советских органов. Наряду с Центральной контрольной коллегией развивались контрольные органы и на местах, в частности, были созданы учетно-контрольные коллегии в губерниях и в уездах.

Кроме общих контрольных органов стали создаваться и органы отраслевого контроля, другие специальные контрольные органы.[49]

Однако даже небольшая практика работы по осуществлению контроля показала, что многообразие контрольных органов себя не оправдывает, ощущалась необходимость создания единого органа государственного контроля. Постановлениями ВЦИК от 2 мая и СНК от

---

[47] Советская прокуратура. Сборник документов. М., 1980.

[48] ЦГАОР СССР. 1919. № 22. Ст. 14.

[49] *Нелидов А. А.* История государственных учреждений СССР (1917–1936). М., 1962. С. 435, 436.

11 мая 1918 г. снова был образован Народный комиссариат по государственному контролю во главе с коллегией и народным комиссаром. Новый Народный комиссариат предполагалось наделить полномочиями по контролю за деятельностью всех других органов.

Основная деятельность новообразованных органов началась с расширения и углубления ревизионной работы. Были созданы особые контрольные подразделения, выделились специальные виды контроля на отдельных предприятиях, активизировалось создание уездных контрольных органов.

На этой основе и предполагалось объединить существовавшие контрольные органы (они имелись в разных наркоматах, например, Высшая военная инспекция, инспекции наркомата путей сообщения, наркомпрода и др.) в единый, полномочный и авторитетный государственный контроль.

Однако в деятельности наркомата было много неясного и непоследовательного. В частности, должным образом не был отрегулирован вопрос взаимоотношений с местными органами власти.

Не была реализована принципиальная цель преобразований – обеспечение контроля за законностью и правильностью действий всех органов власти и советских организаций. В связи с этим 9 апреля 1919 г. Декретом ВЦИК «О государственном контроле» было утверждено новое положение об органах государственного контроля. На государственный контроль возлагалось наблюдение за работой всех наркоматов, их органов на местах и иных органов советской власти путем проверки их деятельности с точки зрения результативности, законности, эффективности работы. В функции государственного контроля было введено положение о разработке конкретных предложений по рационализации и упрощению системы управления, по борьбе с волокитой и бесхозяйственностью. Государственные контролеры были обязаны передавать в суд дела на должностных лиц за упущения и преступления с одновременным представлением об их отстранении от должности, а также разрабатывать предложения по устранению выявленных при проверках нарушений.

По существу им были предоставлены полномочия органов дознания, хотя прямо об этом в законе не указывалось. Органы контроля имели право возбуждать уголовные дела, производить обыски, аресты и другие следственные действия. При проведении ревизий они должны были вскрывать факты злоупотреблений, халатности и привлекать виновных к ответственности.[50] Несмотря на названные обязанности, органы государственного контроля не обладали правом надзора за соблюдением законности. Народный комиссариат госконтроля ничем не выделялся среди других комиссариатов, подчинялся центральным органам, на местах действовал принцип двойного подчинения. Поэтому его никак нельзя считать и рассматривать как орган надзора за законностью. По существу высшими контрольными органами продолжали оставаться Советы, органы контроля были их механизмом и практически не осуществляли, да и не могли осуществлять, контроль за их деятельностью, поскольку находились в двойном подчинении.

В 1922 г. были приняты положения о местных Советах: губернских, уездных и заштатных городов и поселков городского типа, об уездных съездах Советов и их исполнительных комитетах, о волостных съездах Советов и их исполнительных комитетах, о сельских Советах. В 1924 г. принятие новых положений о Советах, расширение полномочий усилило контрольную деятельность и роль Советов.[51]

Наряду с этим практически не сокращалось количество ведомственного аппарата, который в силу подчиненности не мог в должной мере осуществлять функции действенного

[50] СУ РСФСР. 1919. № 12. Ст. 122.

[51] *Лунев А. Е.* Контрольные полномочия Советов депутатов // Правоведение. 1963. № 4. С. 22.

контроля. Но должным образом осуществлять контрольные и надзорные функции не могли и органы государственного контроля, опять по причине двойного подчинения.

Должному осуществлению контрольной деятельности органами государственного контроля мешало существование множества органов, контролировавших работу самого госконтроля. Это органы юстиции, контрольно-ревизионные инспекции НКВД, комиссии местных Советов и др.

Все это требовало совершенствования системы контрольных органов, выработки таких организационных форм, которые бы помогали решению действительно важных задач, стоящих перед государством, перед органами управления.

Очередной попыткой совершенствования контрольных органов явилось создание Декретом ВЦИК от 7 февраля 1920 г. Народного комиссариата Рабоче-Крестьянской инспекции. На этот наркомат были возложены важные и в определенной мере новые задачи: вовлекать трудящихся в управление государством, обучать их в процессе контроля государственной работе, заботиться об охране социалистической собственности, наблюдать за законностью в деятельности контролируемых учреждений, совершенствовать государственный аппарат, наблюдать за точным исполнением Декрета 71 Чрезвычайного съезда Советов о законности, бороться с бюрократизмом и волокитой, а также контролировать своевременное и правильное рассмотрение и разрешение во всех учреждениях жалоб и заявлений трудящихся.[52] Декретом было предусмотрено, что с учреждений, организаций и предприятий для работы в органах РКИ делегируются представители трудящихся.

Осуществляя контрольные функции, Рабоче-Крестьянская инспекция оценивала деятельность государственных органов с двух сторон: целесообразность и результативность выполняемой работы и выполнение при этом требований закона, т. е. с позиций законности. Своей контрольной деятельностью РКИ вносила и большой вклад в дело борьбы с преступностью. В частности, совместно с ВЦИК и местными ЧК создавались межведомственные комиссии, которые расследовали наиболее важные и требующие неотложного разрешения уголовные дела. Это потребовало и разрешения вопросов о взаимоотношениях РКИ с органами, которые выполняли смежные задачи, например, с органами НКВД, судом, прокуратурой (после ее создания в 1922 г.). Данные вопросы специально рассматривал и В. И. Ленин, который показывал их различие через специфику и особенности задач этих органов. Он указывал, что задача Рабоче-Крестьянской инспекции состоит не только и даже не столько в том, чтобы «ловить», «изобличать» (это задача суда, с которым Рабкрин соприкасается близко, но отнюдь не тождественен), сколько в том, чтобы уметь поправить[53].

[52] СУ РСФСР. 1920. № 16. Ст. 94.

[53] *Ленин В. И.* ПСС. Т. 45.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, купив полную легальную версию на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.