

Сергей Витвицкий, к.ю.н.

ИСТОРИЯ И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

The author of a comprehensive study of the problem of the historical development of the institution of state control. Disclosed the relationship functioning of the institutions of state control and civil society institutions. Based on the study, the state apparatus must, first of all, to create mechanisms to coordinate state and society that will ensure the effectiveness of state control, its effectiveness. The author determines that the control relations in modern society should be seen primarily as legal. Control plays a significant role in the activities of the state, should be carried out within the framework of procedural and substantive law.

Комплексное исследование такой масштабной и значимой проблемы, как совершенствование правовых основ контрольных механизмов, невозможно без применения исторического метода. Принцип историзма предполагает рассмотрение существующих государственно-правовых явлений не только под углом зрения их настоящего, но и с позиций их прошлого и будущего. Актуальность исследования обусловлена и тем фактом, что современные правовые реалии во многом определяются правовым прошлым. В свою очередь, правовые реалии сегодняшнего дня в значительной степени предопределяют завтрашний день права¹. Таким образом, историко-правовой метод позволяет ответить на вопросы, касающиеся причин возникновения того или иного государственно-правового явления, условий их развития в прошлом и настоящем, основных перспектив и тенденций их эволюции в будущем.

Следует констатировать тот факт, что в сфере права термин «контроль» определяется по-разному: как средство и гарант обеспечения законности, как форма осуществления управленческой функции, как стадия управленческого цикла, как деятельность исполнительных органов, как регулятор общественных отношений, институт, правомочие и т.д. Сущность его состоит в том, что субъект управления осуществляет с точки зрения законности и целесообразности учет и проверку того, как управляемый выполняет установленные нормативными правовыми актами предписания, правила, ограничения, а в случае выявления нарушений может применить меры административного принуждения. Исходя из вышеуказанного, контроль

¹ Ялбулганов, А. А. (2001). Зарождение государственного контроля в России во второй половине XVII-XVIII вв. (историко-правовое исследование). *Государство и право*, 10, 89.

представляет собой один из важнейших каналов получения объективной информации о жизни общества в целом, о тех политических, экономических и социальных процессах, которые происходят в государстве, о деятельности его органов власти и управления¹.

Исторический анализ свидетельствует, что зарождение такого феномена, как «государственный контроль» по мнению отдельных специалистов, имеет более чем тысячелетнюю историю². Так, А. Андрухович видит в ней систему счетоводства и контроля, уходящую своими корнями в Древнюю Русь³. А. Тарасов также считает, что в данный период шло зарождение и совершались первые шаги формирования и развития государственного контроля, но еще не было сложившейся системы. Полагаем, более правильно говорить о становлении органов управления на Руси в ходе первых правовых реформ, проводимых княжеской администрацией периода XI-XIV вв.⁴

После объединения Руси вокруг Москвы создаются специальные учреждения для руководства хозяйственными делами – приказы. В свою очередь, З. Ключевский отмечает, что Судебник 1497 г. отражает приказы в период их превращения из личных поручений в постоянные ведомства⁵. Н. Платонова считает, что в России государственный контроль зарождался с образованием централизованного государства⁶. Однако только с XVII в. появляется государственный контроль, главным образом в виде финансового. Большинство действовавших в XV-XVII вв. в Российском государстве приказов в той или иной мере наделялись функцией финансового управления и, следовательно, контрольными полномочиями. Таким образом, о зарождении контроля в России и начале его формирования как отдельного института государственного механизма следует вести речь с момента появления первых приказов⁷. Некоторые ученые считают,

¹ Пахомова, Г. Н. (1994). Реформы государственного контроля. *Контроллинг*, 2, 39.

² Белов, Н. Г. (1988). *Контроль и ревизия в сельском хозяйстве*. Москва: ВО Агропромиздат.

³ Андрухович, А. (1997). Единство триады: счетоводство, отчетность, контроль. *Президентский контроль. Информационный бюллетень*, 1, 75.

⁴ Тарасов, А. М. (2002). Становление и развитие государственного контроля на Руси (дооктябрьский период). *История государства и права*, 2, 6.

⁵ Ключевский, В. О. (1988). *Курс русской истории: Сочинение: в 9 т., 2*. Москва, 317.

⁶ Платонова, Н. В. (2000). *Государственный контроль (фискалите) в России русское общество в первой четверти XVIII века: дис. ... канд. юрид. наук*. Санкт-Петербург, 72.

⁷ Петров, К. В. (2000). *Приказная система управления в России в конце XV-XVIII в.: дис. ... канд. юрид. наук*. Санкт-Петербург, 72.

что история контроля датируется образованием Главного управления ревизии государственных счетов от 28 января 1811 г. В 1836 г. Главное управление ревизии государственных счетов было преобразовано в Государственный контроль. Таким образом, институт государственного контроля в России оформился организационно и получил юридическое закрепление. Полагаем, что есть все основания именно с 1836 г. вести отсчет деятельности государственного контроля в Российском государстве, который берет свое начало в качестве финансового.

Государственный контроль распространял свои полномочия на все государственные учреждения, обладающие денежными средствами, которые должны были отчитываться перед Государственным контролем о сделанных ими финансовых операциях. Исследование данного исторического этапа обнаруживает, что «государственный контроль, задумывался как противодействие безответственности бюрократии, как узда, способная удержать чиновников от бесконтрольного расходования и разворовывания бюджетных денег»¹. Нужно отдельно заметить, что кредитные учреждения, воспитательные дома и другие благотворительные заведения, находившиеся под патронажем императора и императрицы, изымались из-под государственного контроля. Государственный контроль в начале своей деятельности переживал значимые трудности. Так, например, не был закреплен законодательно перечень документов, которые следовало контролировать.

Для ревизии деятельности местных государственных органов в распоряжение государственного контроля привлекались казенные палаты. С самого начала счетные отделения казенных палат должны были войти в ведение Государственного контроля. Этого не произошло, и контроль не имел своих структур на местах.

В 1862 г. в период реформ Государственный контроль подвергается коренным преобразованиям. На этот орган возлагается наблюдение за законностью и правильностью распорядительных и исполнительных действий по приходу, расходу и хранению капиталов, находившихся в распоряжении отчетных перед ним государственных учреждений.

«Образование государственного контроля» 1836 г. к 70-м годам XIX в. совершенно устарело и не отвечало современным усло-

¹ Владимирова, О. В. (2003). *Государственный финансовый контроль России в XVII-XIX вв. (историко-правовое исследование)*: дис. ...канд. юрид. наук. Белгород, 28.

виям, что, в свою очередь, порождало вопрос об издании нового законодательного акта о Государственном контроле.

В 1889 г. был подготовлен проект «Учреждения государственного контроля». После переработок и согласований, рассмотрения в Государственном совете он «удостоился Высочайшего утверждения» и вступил в действие 28 апреля 1892 г.

После 1901 г. каких-либо существенных изменений в структуре Государственного контроля более не проводилось, если не считать создания временных комиссий по проверке расходов, связанных с Русско-японской и Первой мировой войнами.

После Октябрьской революции Государственный контроль был заменен Центральной контрольной коллегией, формируемой ВЦИК (решение от 14 ноября 1917 г.), а местные контрольные палаты – учетно-контрольными коллегиями, создаваемыми местными советами¹.

В результате установилась новая общественно-экономическая формация, новые отношения государственной власти и народа. Появились новые формы самоорганизации общества, которые стали основой государственной власти, –Советы народных депутатов. И что еще важнее, осуществился прорыв в формировании народного контроля и участия народа в управлении всеми сторонами экономического производства, быта и социального развития.

Советское общество и государство предложили свой вариант организации контроля, посредством чего был накоплен огромный опыт не только контрольно-ревизионной работы, но и привлечения и обучения страны делу управления государством.

К концу 1919 г. фактически в государстве функционирует три системы контроля: народный комитет госконтроля, ведомственные контрольные органы при главках, центрах, рабоче-крестьянские инспекции. Выполняемые ими функции нередко пересекались.

Последующий этап формирования государственного контроля приводит к экономическому развитию состояния СССР до 1940 года. Реформирование данной структуры происходит также в 1946 г., 1956 г., 1961 г., 1977 г., о чем свидетельствуют Законы и положения, принятые в это время.

В связи с возникновением путаницы в полномочиях контролирующих органов, дуближе, возникает необходимость разделения контрольных функций в государстве. Часть контрольных полномочий государство стремится передать непосредственно народу.

¹ Шахов, И. Б. (1987). *Контроль как правовая форма деятельности*. Москва.

В результате чего возникает народный контроль, который на первый взгляд содержал черты общественных и государственных начал. Вместе с тем он имеет черты государственной функции. Его основой является воля партийно-государственного аппарата, выраженная в правовых актах и проводимой политике и вбирании в себя всех основ жизнедеятельности общества. На лицо проблема обеспечения баланса власти и свободы, поскольку, с одной стороны, реальная свобода личности невозможна вне сильной государственности, с другой – сильное государство, не обеспечивающее последовательную защиту свободы, обречено на вырождение в тоталитарный режим¹. Данное явление было свойственно советской действительности.

Начало формированию общественного контроля в СССР было положено созданием в 1957 г. Комиссии советского контроля Совмина СССР.

Конституция 1977 г.² закрепила в ст. 9, что усиление народного контроля является одним из основных направлений развертывания социалистической демократии, а в ст. 48 закреплено право граждан СССР на участие в управлении государственными и общественными делами.

Основными направлениями деятельности органов народного контроля являлось: контроль за выполнением государственных планов экономического и социального развития и плановых заданий, выявление резервов народного хозяйства, повышение эффективности общественного производства и качества работы, внедрение в производство достижений науки и техники. Они призваны добиваться экономичного использования трудовых и материальных ресурсов, денежных средств, рационального использования и улучшения охраны природных ресурсов, борьбы с нарушениями государственной дисциплины, ведомственного подхода к делу, бесхозяйственностью и расточительством, волокитой и бюрократизмом, любыми попытками обмана государства, посягательствами на социалистическую собственность.

Государственный и народный контроль закрепленный Конституцией СССР практически без изменений просуществовал до 1991 года.

Таким образом, советскому обществу, достигшему относительно благополучия, так и не удалось отстоять систему самоуправления

¹ Чиркин, В. Е. *Государствоведение*. Москва, 359.

² *Образование и развитие органов социалистического контроля в СССР* (1978). Москва, 21-22.

и действенного контроля «низов» над «верхами», без эффективной работы, которой оно оказалось беззащитным перед диктатурой партийных вождей и всевластием партийно-государственной элиты.

Реформы начала 90-х годов XX в. положили начало глубочайшим социальным и политическим изменениям. Возникает угроза автократии, когда правящая элита начинает задумываться только о лично-корыстных интересах. Общество, преодолевая экономические трудности, повышало свое самосознание. Гарантией реализации прав и свобод граждан в постиндустриальном обществе является функционирование институтов гражданского общества.

Гражданское общество является основой существования правового государства, а государство является правовым потому, что общество не дает ему выйти из этих рамок и всегда имеет возможность отстаивать свою свободу от государственного вмешательства.

Современное государство функционирует по аналогии с административным учреждением, и то, как понимается осуществление контроля государственными административными органами и контроль деятельности государственных административных учреждений, – одно из последствий происходящих изменений. Технические методы и приемы контроля в современном государстве отражают скорее маркетинговые принципы, нежели рациональность закона. Отсюда – приемлемость стимулирующих инструментов, наиболее эффективно работающих в таких условиях.

В обществе все очевиднее факт тотального электронного наблюдения¹. Защитники гражданских прав утверждают, что гарантий невмешательства органов государственного контроля в частную жизнь простых граждан теперь явно недостаточно.

У современного государства возникают несвойственные ему функции, что тем самым приводит к дисфункциональности. Государственное развитие должно идти по пути минимизации функций, возрастания организационного потенциала и сокращения контрольно-ревизионной деятельности. Чем меньше государство надзирает и контролирует, чем больше доверяет обществу, тем сильнее государство и легитимность его деятельности. Сокращение контрольно-ревизионной деятельности, возрастание организационного потенциала и минимизация функций – все это придает государственной власти свойство легитимности.

¹ Сунгуров, А. Ю. (2006). Публичная политика как поле взаимодействия и как процесс принятия решения. *Публичная политика*. Санкт-Петербург.

Еще одной тенденцией является усиление публичных начал в государстве, что проявляется в выделении некоторыми учеными контрольной ветви власти. Контроль трансформируется в самостоятельную ветвь власти¹. Это видно и по требованиям высших органов государства, и по законодательному оформлению организационной самостоятельности контрольных органов, приданию им автономного характера, выделению особых органов в структуре государственного управления.

Большинство исследователей исходят из того, что контроль должен функционировать, прежде всего, как эффективный инструмент стабилизации всех ветвей власти, средством обеспечения их воздействия на общество. Контроль (президентский, парламентский, правительственный, ведомственный) призван сегодня сохранять автономность и самостоятельность ветвей власти, и служит средством обеспечения системы «сдержек» и «противовесов»; предотвращает выход властных структур за пределы действия разрешительного порядка действий той или иной из них².

Чтобы контроль в системе управления стал более эффективным, необходимо блокировать возможные негативные тенденции при осуществлении контрольных функций. Одна из таких тенденций – увеличение роли контрольных функций, которая выражается в обособлении, автономизации контрольных функций, их превращении из вспомогательных в основные. Так, вместо того чтобы обслуживать производство, контроль подчиняет его себе. Как это ни парадоксально, но уже производство начинает обслуживать систему контроля. Тенденция к обособлению и преувеличению роли контрольных функций вызвана избытком власти и недостатком ответственности у контролирующих инстанций.

С другой стороны, реализуя контрольные полномочия, государственный орган должен обладать этими полномочиями в точном значении этого слова. То есть, по сути, данные властные полномочия должны быть обеспечены силой государственного воздействия. В противном случае контроль превращается в фикцию или формальное средство, не отражающее реалий государственно-правовой жизни.

Многообразие форм и средств осуществления контрольной деятельности в современном обществе диктует необходимость

¹ *Парламентський контроль в Україні* (2004). Київ: Національний педагогічний університет імені М.П. Драгоманова.

² *Судебный конституционный контроль в Украине* (2001). Киев: Ин-т государства и права им. В.М. Корецкого НАН Украины.

сочетания, комбинирования моделей государственного контроля. Разветвленность действующей системы государственного контроля вызывает необходимость обеспечить правильное сочетание на практике различных видов контроля, четкое разграничение компетенции между многочисленными контрольными органами, координацию их деятельности, а также концентрацию объемной информации, получаемой в результате проведения контроля¹. Решение этих вопросов позволит избежать параллелизма и дублирования в работе органов, осуществляющих контрольную функцию, повысить эффективность контрольных мероприятий.

В современных условиях контроль утрачивает свое профилактическое значение для общества; контроль выступает, как правило, регистратором нарушений, а не инструментом их предупреждения². Данная тенденция объясняется, прежде всего, невозможностью контрольных органов выполнять превентивные функции, а силу содержания их деятельности и в целом карательного уклона проводимых контрольных мероприятий. Основной целью проводимых контрольных мероприятий становится не выявление отклонений, нарушений, профилактика конфликтной среды, а пресечение, ограничение, выражающееся в санкционировании тех или иных поступков.

В юридической науке есть и противоположные мнения. Так, Д. Пожарский отмечает, что в современном государстве контрольная функция – это и сигнализирующий, и сдерживающий фактор, обеспечивающий реализацию функции управления обществом³.

Современный этап развития общества и государства характеризуется определенными изменениями как в сфере государственного управления в целом, так и в сфере осуществления государственного контроля над обществом. Особенным трансформациям подвержен сегодня государственный контроль в социально-экономической и политико-юридической сферах. Государство пытается передать часть контрольных функций самому обществу, пытается сделать работу контролирующих органов открытой, гласной. Естественно, при проведении любой реформы общество и государство сталкиваются с трудностями, которые в рассматриваемой сфере проявляются, прежде всего, в отсутствии собственного правового опыта.

¹ Авер'янов, В. Б. (заг. ред.) (2003). *Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики*. Київ, 342.

² Шахов, И. Б. (1987). *Контроль как правовая форма деятельности*. Москва.

³ Пожарский, Д. В. (2003). Контрольно-надзорная деятельность как функция современного государства. *Государственная власть и местное самоуправление*, 4, 33.

Должно пройти время, чтобы механизм заработал, и тогда государство освободится от несвойственных ему функций, а общество будет в постоянном диалоге с властью.

В связи с этими мероприятиями должна решиться одна из проблем организации и функционирования контрольных органов – их множественность. Контрольно-надзорная функция чуть ли не самая обременительная для бюджета государства. Потому что количество людей, работающих в государственных учреждениях и осуществляющих именно контроль и надзор, – это целая армия¹. Данная проблема влечет за собой ряд иных проблем: это дублирование полномочий контрольных органов, нечеткость границ государственного контроля, его неэффективность, отчуждение общества от государства и др.

Помимо передачи обществу части контрольных полномочий запущен механизм создания общественных структур при органах государственной власти, которые должны обеспечить диалог общества и государства. Последнее – залог эффективности государственного контроля.

И. Грошева, рассматривая проблемы социального контроля, выделяет следующие тенденции, характерные для нашего общества. Во-первых, это отсутствие целостности характера и форм социального контроля, что выражается в неадекватности его механизма по отношению к новой социальной обстановке, неспособности адаптироваться к быстрым трансформационным изменениям в социальной структуре. Во-вторых, происходит дезориентация и дезинтеграция ценностно-нормативных основ социального контроля, что приводит к использованию в обществе неинституциональных средств, которые отражают интересы девиантных слоев населения и провоцируют на девиантные поступки населения в целом. В-третьих, происходит декриминализация некоторых форм поведения, ранее считавшихся преступными, что приводит к расширению сферы социального контроля с одной стороны, и смещению центра внимания в сферу самоконтроля – с другой². В целом можно согласиться с автором и признать, что данные проблемы находят отражение и в сфере государственного контроля над обществом.

В современном обществе государственный контроль, призванный сдерживать проявление социальных отклонений, побуждая индивида соблюдать установленные нормы, сам порождает определенные

¹ *Адміністративне право України: підручник* (2000). Харків, 222.

² Грошева, И. А. (2009). Проблема организации социального контроля в России. *Вестник Тюменского государственного университета*, 4, 138.

отклонения. Это вызвано, прежде всего, ростом массива законодательных норм, формализующих, детализирующих сферу государственного управления. Субъект, реализующий данные правовые положения, часто оказывается в ситуации, когда просто не успевает отслеживать те или иные изменения. Мало того, субъект, подпадая практически постоянно в сферу наблюдения государства, начинает противостоять этому. Это совершенно нормальное явление, так как в обществе, где нет согласия, есть сопротивление внешнему контролю, сопротивление стандартам и т.д.

Рассмотренный механизм должен учитывать преемственность государственно-правового развития, умело сочетая данный фактор с новациями, заданными современными реалиями. Государственный контроль играет важнейшую роль в обеспечении данного процесса.

Усиление государства – это, с позиций государственного контроля, отнюдь не развертывание его полицейских функций, а повышение эффективности работы государственного аппарата. Известно, что сегодняшняя бюрократизированный и коррумпированный госаппарат не мотивирован на позитивные изменения, а тем более – на динамичное развитие. В результате происходит системное повреждение механизмов принятия общественно значимых решений, поскольку при наличии нескольких возможных альтернатив бюрократия выбирает ту, которая выгодна чиновникам, но не обязательно обществу в целом.

Эффективное и правильное функционирование системы государственного контроля требует достаточно высокого уровня развития гражданского общества и совершенно иного уровня социальной активности и ответственности людей, как обычных граждан, так и лиц, занимающих государственные посты. Исходя из этого, государственный аппарат должен в первую очередь создать механизмы координации общества и государства, что обеспечит эффективность государственного контроля, его действенность. С этой точки зрения государственный аудит является наукой социального оптимизма, поскольку он видит своим конечным «потребителем» не столько профессиональных политиков, сколько простых избирателей, налогоплательщиков, обладающих активной гражданской позицией¹.

Опыт развитых стран показывает, что открытость, прозрачность, подотчетность органов государства обществу является для любой действующей власти одним из эффективных способов получения

¹ Калюжный, Р. А. (2009). Организационно-правовые формы обеспечения государственных интересов. *Бюллетень Министерства юстиции Украины*, 4-5, 99-106.

кредита доверия граждан. С этой точки зрения независимый государственный контроль, обеспечивающий общество объективной, надежной и доступной информацией, – один из специальных механизмов обеспечения легитимности власти и подтверждения законности ее действий.

Еще одной проблемой является дисбаланс между усложняющимися проблемами управления и неадекватной ресурсной базой. Можно установить действенную модель государственного контроля, но она не окажется действительной в силу необеспеченности профессиональными кадрами, материально-техническими средствами, либо само общество не будет готово к сотрудничеству с государством либо просто в этом не заинтересовано.

Подводя итог проведенному исследованию, следует отметить, что контрольные отношения в современном обществе следует рассматривать, прежде всего, как правовые. В любом государстве контроль эффективен только в том случае, если в его основе лежат правовые нормы, которые определяют права и обязанности как контролирующего, так и подконтрольных отношений. Контроль, играющий значительную роль в деятельности государства, должен осуществляться в рамках процессуального и материального права.

Проведенный исторический анализ является основой для дальнейших научных разработок в данной сфере. Наличие и эффективность государственного контроля в современных государствах становятся как для власти, так и для населения некими индикаторами результативности действий правительства, характеризующими прочность и стабильность институциональной структуры общества. Ключевыми принципами новой парадигмы социального контроля должны выступить взаимоотношения государства и общества, обеспеченные правовыми механизмами.