

УДК 342.95

**К ВОПРОСУ О ГЕНЕЗИСЕ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
И ЮРИСДИКЦИИ В РОССИИ (XVIII – XX вв.)**

© 2015 г.

Д.В. Чернышов

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, Н. Новгород

knv78@list.ru

Поступила в редакцию 22.06.2015

Рассматриваются особенности возникновения контрольно-надзорной деятельности и юрисдикционных полномочий государственных органов в России исследуемого периода, устанавливается время зарождения контрольно-надзорных и юрисдикционных функций органов власти и управления, определяется хронологическая последовательность создания определенных органов государственной власти, наделенных соответствующей компетенцией. Отмечено появление такого исключительного судебного органа, как суд по административным делам. Выявляются отличия, которые появились в советский период развития России в данном вопросе. Сделаны краткие выводы о времени появления контрольно-надзорной деятельности и юрисдикции органов государственной власти и управления.

Ключевые слова: контрольно-надзорная деятельность, юрисдикция, юрисдикционные полномочия, контроль, надзор, история государственных органов.

Обращаясь к истории России, необходимо отметить, что зачатки образования контрольно-надзорной деятельности и юрисдикции органов государственного управления можно отнести еще ко второй половине XVIII в. К контрольно-надзорным органам этого периода можно отнести Счетный приказ и Тайный приказ.

По мнению А.В. Мартынова, непосредственно надзорная деятельность государственных органов в дореволюционный период сформировалась при Петре I, когда установились три основных вида надзора: прокурорский, полицейский и административный. Административный надзор можно считать одной из разновидностей государственного управления органов исполнительной власти – от зарождения петровских коллегий и до различных министерств и ведомств, которые существовали на разных этапах генезиса российского государства [1].

В императорской России высшим после сударя контрольно-надзорным органом, принимавшим жалобы подданных, являлся Правительствующий сенат. Этот государственный орган на разных этапах своего существования характеризовался своеобразными особенностями. При своем создании в 1711 г. Сенат был наделен чрезвычайно широкими полномочиями. Помимо надзора за законностью осуществления государственного управления в компетенцию Сената входили вопросы распределения государственных доходов, финансовый и налоговый контроль, внешнеторговые функции и т.д.

Во времена Петра I при Сенате был создан специальный государственный надзорный орган –

фискалат. Этот институт, по мнению В.Н. Латкина, был заимствован из Швеции [2]. Фискалат возглавлялся генерал-фискалом с его помощником – обер-фискалом. Круг обязанностей фискалов определялся следующим образом: они надзирали за исполнением законов; заботились о ненарушении имущественных интересов казны; должны были преследовать расхищение государственной казны и взяточничество государственных чиновников. При справедливом доносе половина штрафа с виновного шла в пользу фискала, если же факты, указанные в доносе не подтверждались, то законом было установлено: «в вину ему того не ставить».

Подобная безнаказанность привела, как и следовало ожидать, к бескрайнему произволу и злоупотреблениям фискалами своим служебным положением, что вызывало волну негодования общественности против этих чиновников. В результате был издан Указ от 17 марта 1714 г., которым была установлена ответственность фискалов за заведомо обманные заявления.

Поскольку деятельность фискалата в качестве надзорного органа за работой Сената и других государственных органов заключалась в обнаружении уже совершенных преступлений, а не в их предупреждении, что и привело к указанным плачевным результатам, Петр I принял решение ввести новый государственный орган – прокуратуру. Прокуратура была создана указом Петра I от 12 января 1722 г. В отличие от фискалата, прокурорский надзор осуществлялся в открытую, его целью являлось соблюдение начал и принципов законности органами госу-

дарственной власти как центрального, так и регионального уровня. Прокуратура возглавлялась генерал-прокурором, подчинявшимся непосредственно императору. Генерал-прокурор контролировал деятельность Сената, также должности прокуроров были созданы при коллегиях и надворных судах. Генерал-прокурор обладал правом принесения протеста на сенатские решения, а также правом донесения императору о неправильных, с его точки зрения, действиях Сената [3].

Генерал-прокурору подчинялся генерал-фискал. Таким образом, первоначально фискальные и прокурорские органы дополняли друг друга, что приводило, несомненно, к положительным результатам – установлению законности в государственном управлении.

Указом от 4 апреля 1722 г. был установлен институт сенаторских ревизий, для проведения которых в провинцию ежегодно должны были посылаться комиссии, возглавляемые сенаторами. Сенаторские ревизии были наиболее эффективным средством надзора за администрацией на местах и достаточно постоянно проводились в течение всего имперского периода.

В 1722 г. при Сенате была установлена должность генерал-рекетмейстера, который осуществлял прием жалоб на решения коллегий и на волокиту в канцеляриях и коллегиях, рассматривал все поданные челобитные и докладывал в Сенат о результатах. Сенат являлся высшей апелляционной инстанцией по отношению к коллегиям и ко всем иным судам, при этом решения Сената обжалованию не подлежали, «понеже высший Сенат от его царского величества высокоповеренным есть и в особах честных и знатных состоит, которым не токмо челобитчиковы дела, но и правление государства поверено есть» [2, с. 388].

Осуществлением функции финансового контроля занимались Ближняя канцелярия, Ревизион-коллегия и Ревизион-контора Сената. Помимо этого, Сенат также был судом первой инстанции по делам «о казенном интересе», по преступлениям высших должностных лиц государства и по политическим преступлениям. Следовательно, во времена Петра I все дела в области надзора за соблюдением законности в сфере государственного управления находились в компетенции Сената. Не было такой области государственного управления, надзирать за которой Сенат не имел права.

Сенат осуществлял надзор за отдельными отраслями государственного управления, в частности за военным делом, т.е. за снабжением армии и флота рекрутами, лошадьми, обмундированием, боевыми припасами, выплатой жало-

ванья, поставкой провианта, надзирал за службой и обучением дворянства. В компетенцию Сената также входила функция контрольно-надзорной деятельности в отношении полиции безопасности и благосостояния. Сенат надзирал за постройкой городов, прорытием каналов, строительством дорог, организацией почтовой связи, за принятием мер против пожаров, массового голода, эпидемий, за учреждениями образования и за духовными делами до учреждения Синода.

Сенат стоял на страже законности, на практике осуществляя контроль и надзор за деятельностью подчинявшихся ему органов государственного управления (коллегий, губернаторов, воевод и др.). В Сенат направлялись как официальные донесения, так и частные жалобы на затягивание делопроизводства, нарушение указов, злоупотребления чиновников своими полномочиями. Сенат принимал меры к нарушителям, а в ситуациях, когда государственные органы или их должностные лица отказывались подчиняться и надлежаще исполнять свои обязанности, налагал штрафы, подвергал чиновников аресту, отстранял некоторых из них от должностей или понижал в должности, а также имел право налагать иные дисциплинарные взыскания. Сенат устанавливал обязательность отчета для органов местного управления в определенном соответствующими регламентами порядке. Сенат разрешал споры между различными ведомствами по вопросам их компетенции, об их отчетности, контролируя их деятельность. Таким образом, Сенат обладал как контрольно-надзорными, так и юрисдикционными полномочиями.

После смерти Петра I правовой статус Сената изменился: функции Сената в области надзора за государственным управлением существенно сократились в связи с созданием в 1726 г. Верховного тайного совета. Соответственно, был сужен круг и юрисдикционных полномочий. Именно с этого времени начался период упадка Сената [3, с. 436].

Со вступлением на престол Анны Иоанновны в 1730 г. под влиянием шляхетства, выступавшего за самодержавие, был упразднен Верховный тайный Совет, Сенату был возвращен титул «Правительствующий», а число сенаторов было увеличено. Однако после учреждения Кабинета вновь наступил период упадка Сената. Большая часть вопросов, поднадзорных Сенату, была передана Кабинету. Сенат, наравне с коллегиями, был должен представлять каждый месяц в Кабинет рапорты.

Во время царствования Ивана VI при регентстве Анны Леопольдовны Сенат достиг пика

утраты своего влияния. Именно в этот период была учреждена должность рекетмейстера при высочайшем дворе, в который подавались жалобы на затягивание дел в Сенате, за которое тот подлежал ответственности. Помимо этого, обязанностью Сената стало предоставление в Кабинет еженедельных рапортов.

После вступления на престол Елизаветы Петровны роль Сената радикально изменилась. Сенат вновь возглавил систему государственного управления и осуществлял надзор за деятельностью государственных органов, приобрел огромную власть и юрисдикционные полномочия. Сенат при этом выходил далеко за их рамки. В период правления Елизаветы Петровны все коллегии подчинялись Сенату, и, как утверждала Екатерина II, «они пришли в столь великий упадок, что и регламент свой позабыли» [4].

В дальнейшем, при правлении Петра III, Сенат вновь вступил в стадию своего упадка, когда из его компетенции был изъят надзор за военными коллегиями. Екатерина II, являясь противницей огромной власти Сената, в 1763 г. разделила его на шесть департаментов. Впоследствии Сенат утратил надзор за коллегиями, а с момента издания Учреждения о губерниях 1775 г. органы местного управления также перестали быть поднадзорными Сенату. В результате Сенат сохранил лишь преимущественно судебные функции и, соответственно, юрисдикционные полномочия [5].

В ходе царствования Павла I, была усилена роль Сената как судебного органа, однако снижено его значение в качестве высшей судебной инстанции. Императором было разрешено обжаловать решения Сената непосредственно монарху.

Александр I после вступления на престол принял решение о восстановлении прежнего статуса Сената указом от 5 июня 1801 г. При разногласиях с генерал-прокурором Сенат имел право переноса рассмотрения спорного дела на его разбор государем.

После учреждения министерств главенствующая роль Сената была сохранена, он обладал правом контроля и надзора за осуществлением министрами своих обязанностей, а те, в свою очередь, были обязаны предоставлять в Сенат свои отчеты.

В обязанность министров входили отчеты перед императором через посредство Сената, который должен был проверять соответствие сенатских отчетов реальности. Предполагалось установить контроль Сената над всеми государственными органами, и в первую очередь над министрами.

Реальное значение Сената оказалось невелико, он не обладал реальными юрисдикционными

полномочиями и не мог реагировать должным образом. Министры, ограниченные Сенатом в своей деятельности, испрашивали по каждому делу высочайшего повеления, которое не могло им контролироваться. Поэтому контроль Сената за министерствами являлся сугубо формальным и некоторое время спустя был упразднен. С 1812 г. одним из высших государственных учреждений стала Собственная Его Императорского Величества канцелярия, которой в 20–40-е гг. XIX в. был передан ряд функций Сената, в т.ч. надзорных.

У Сената были изъяты функции высшего органа управления, они перешли к министерствам; в результате этого к началу 40-х гг. XIX в. им был почти окончательно утрачен контроль над нижестоящими государственными органами, т.к. в государственном механизме Российской империи надзор и контроль были неотделимы от административных функций. Контрольно-надзорные и некоторые юрисдикционные функции исполнялись Кабинетом министров, Государственным советом, министрами, генерал-губернаторами и губернаторами. Помимо перечисленных органов управления, надзор за соблюдением законности находился в компетенции Третьего отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии. Высшей надзорной инстанцией был император.

В Российской империи существовал «исключительно начальственный контроль» [6], что нарушало принцип законности, поскольку вышестоящие чиновники преимущественно защищали своих подчиненных. Осуществлять надзор за деятельностью государственных органов Сенат мог лишь посредством проведения сенаторских ревизий. Инициатива в назначении ревизий принадлежала как императору, так и некоторым государственным органам – Комитету министров, министерству юстиции и т.д.

Следует отметить, что, несмотря на утрату Сенатом существенной части надзорных функций, в его канцелярию по-прежнему поступали жалобы на нарушения законодательства чиновниками местных органов управления. Сенат отменял незаконные решения этих государственных органов, налагал на чиновников дисциплинарные взыскания, выносил собственные решения в пользу потерпевших о возмещении убытков, разяснял законодательство и возбуждал уголовные дела в отношении некоторых должностных лиц.

В компетенции Сената сохранился надзор в отношении местных выборных органов сословного самоуправления, в т.ч. за процессом выборов чиновников на местные должности. Также Сенат обладал правом урегулирования разногласий ме-

жду местной администрацией и выборными чиновниками. Итак, мы видим, что за Сенатом сохранились и юрисдикционные полномочия.

С поэтапной утратой контрольно-надзорных функций к 60-е гг. XIX в. Сенат приобретал все больший объем административно-судебных полномочий, что было подтверждено Судебными уставами 1864 г.

В пореформенный период Правительствующий сенат оставался органом высшего надзора и суда, но с рядом изменений, связанных с судебной реформой 1864 г. Первый департамент Сената выполнял функцию надзора за органами местного управления и суда в соответствии с инструкцией 1880 г., в которой было предусмотрено тщательное обследование местных органов управления и суда. В 1885 г. с целью рассмотрения дел о противоправных поступках судей в составе Сената был создан Высший дисциплинарный суд, что дало возможность обходить принцип «несменяемости судей», устранив неугодных.

В начале XX в. после многолетнего перерыва вновь стали проводиться сенаторские ревизии по причине активизации революционных процессов в государстве. Сенаторы были вновь наделены значительными правами в области проведения ревизий. Компетенция сенаторов при поведении ревизий была расширена вплоть до проведения «обысков у частных лиц с выемкой документов» [6, с. 227–235; 7]. Впервые в компетенцию сенаторов было включено право проведения предварительного следствия и дальнейшей передачи дел на рассмотрение военного суда. По результатам ревизий, которые были проведены в начале XX в., чиновники-коррупционеры и мошенники были преданы суду.

27 декабря 1916 г. был принят закон «О некоторых изменениях в устройстве и в порядке производства дел департаментов Правительствующего Сената», (который должен был вступить в силу с 1 мая 1917 г.), окончательно утвердивший Сенат как высший орган административной юстиции. Сенат сохранил также надзорные и дисциплинарные функции. После Февральской революции Временное правительство приняло закон от 30 мая 1917 г., вводивший специальный суд по административным делам, высшей инстанцией для которого стал Первый департамент Сената.

Помимо Сената, контрольно-надзорные и юрисдикционные функции также осуществлялись коллегиями. Решение об их создании вместо приказов было принято Петром I в 1718 г. В коллегиях сначала разбирались государственные дела, а затем частные. Голосование при принятии решений осуществлялось в первую

очередь низшими чинами, а после них – высшими. В коллегиях по-прежнему, как и в приказах, административные и судебные функции не разделялись. Выполняя контрольно-надзорные обязанности, коллегии по большей части осуществляли и дальнейшее разрешение дел, не передавая исполнение этих функций в иные государственные органы. Таким образом, контрольно-надзорная деятельность и юрисдикция в указанный период не разделялись.

Коллегии в 1802 г. были заменены Александром I министерствами, которые, в отличие от коллегий, основывались на единоличных началах управления. Некоторые коллегии были сохранены и приписаны к министерствам. Для окончательного установления министерской системы было необходимо создать новые формы делопроизводства и наладить деятельность обновленного государственного аппарата [8].

Контрольно-надзорную деятельность осуществляло, в частности, Министерство внутренних дел, что определялось законом о его создании. Помимо функций административного надзора, в ведении Министерства внутренних дел было исполнение мер карательного характера. Таким образом, как и ранее, контрольно-надзорная деятельность и юрисдикция не были разграничены и в XIX в.

К ведению Министерства внутренних дел относились местные административные и полицейские органы, сословные дворянские учреждения, Медицинская коллегия, Главное почтовое управление, продовольственные вопросы и т.д. Излишняя разноплановость функций Министерства внутренних дел затрудняла управление полицией и различными отраслями административно-хозяйственной деятельности.

По проекту М.М. Сперанского в 1810 г. из Министерства внутренних дел было выделено Министерство полиции с целью управления полицейскими учреждениями и «полицейскими хозяйственными делами». Всем аппаратом полиции, тюрьмами и рекрутским набором занимался исполнительный департамент полиции. Таким образом, вновь можно отметить отсутствие разделения контрольно-надзорной деятельности и юрисдикционной. Сходность задач Министерства полиции и Министерства внутренних дел привела к возвращению Министерства полиции в структуру последнего.

В 1802 г. было создано Министерство финансов, в состав которого входили: различные департаменты, в т.ч. департамент государственных имуществ, управлявший государственными крестьянами и государственными имуществами; департамент горных и соляных дел, заведовавший горными заводами, Монетным двором, соляными

промыслами, также осуществлявший функцию надзора за частными предприятиями. В 1819 г. из структуры Министерства внутренних дел в Министерство финансов был передан департамент мануфактур и внутренней торговли [9].

В 1810 г. некоторые государственные органы, осуществлявшие контроль за поступлениями и расходами всех казенных и общественных средств, такие как Государственная инспекция счетов Сената, департамент решения старых счетов бывшей Ревизион-коллегии и т.д., были объединены в Главное управление ревизии государственных счетов. Финансовый контроль, который осуществляло управление, носил формальный характер и состоял в проверке отчетов и книг в Петербурге, поскольку территориальных отделений у Главного управления не было. Следует также отметить, что отдельные ведомства, например Министерство двора, благотворительные учреждения и пр. не подлежали даже подобному минимальному контролю.

Государственный совет, созданный в 1802 г., во второй половине XIX в. сохранил свое значение надзорного органа, в который направлялись жалобы на Сенат. В 1884 г. при Госсовете была создана новая структура – «Особое присутствие для предварительного рассмотрения всеподданнейших жалоб на определения департаментов Сената». В 1895 г. из Комиссии прошений была создана «Канцелярия по принятию прошений, на высочайшее имя подаваемых». В связи с расширением роли Канцелярии «Особое присутствие...» было упразднено». В Канцелярию поступали прошения об оказании помощи, поступали жалобы от крестьян [9, с. 203].

В пореформенный период Комитет министров претворял в жизнь карательную политику государства. В соответствии с законом 1872 г. министр внутренних дел направлял в Комитет министров представления о запрете изданий, признанных министерством «особенно вредными», а Комитет выносил постановление об их «ликвидации», таким образом, обладая юрисдикционными полномочиями.

Собственная Его Императорского Величества канцелярия по-прежнему играла важную роль в государственном механизме имперской России. Наиболее важное значение сохранило Третье отделение канцелярии.

В указанный период в Российской империи сохранились все ранее существовавшие министерства. После проведения реформ 1860-х гг. существенно увеличилось значение Министерства внутренних дел. Главная роль стала принадлежать полицейскому департаменту и общим делам, а также управления по делам печати и тюрем. В 1880 г. при Министерстве внутренних

дел был создан Департамент полиции, который осуществлял профилактику преступлений и охрану общественной безопасности. Департамент полиции подразделялся на делопроизводства, в ведении шестого из них, созданного в 1894 г., находилось изготовление, хранение и перевозка взрывчатых веществ. С начала 1880-х гг. под надзором Министерства внутренних дел находились почты и телеграфы.

В 1864 г. в ходе судебной реформы суды были отделены от администрации, однако на практике через посредство Министерства юстиции подчинялись административным органам, поскольку одно лицо исполняло должности министра юстиции и генерал-прокурора. Итак, юрисдикционная функция судов была формально отделена [10].

С 1860-х гг. усилилась роль Министерства финансов, были проведены финансовые реформы в области государственного контроля. Все доходы государства были сконцентрированы в Государственном казначействе, в его кассах согласно сметам, а также согласно кассовым списаниям учитывались расходы.

1 января 1863 г. выпуск алкогольных напитков был обложен акцизным сбором, что привело к разделению департамента податей и сборов на департаменты окладных и неокладных сборов. Одновременно был создан Совет по казенной продаже спиртных напитков, который определял отпускные цены на реализацию спиртных напитков, а также рассматривал прошения о постройке винокурных заводов. Однако материалы о нарушениях в этой области передавались для окончательного рассмотрения сначала в следственные, а затем в судебные органы. Соответственно, Совет не был наделен юрисдикцией.

Законом от 30 апреля 1885 г. была учреждена должность податного инспектора, который осуществлял надзор за поступлениями от торгов и имуществ, а позднее и надзор за регулярностью выплат налогов в целом.

Во второй половине XIX в. после проведения реформ усилилась роль Государственного контроля в разработке и окончательном утверждении бюджета. Новые правила финансового контроля давали контролерам право за перерасход взыскивать с чиновников «начеты», т.е. контролеры были наделены юрисдикционными полномочиями. Реформы структуры Государственного контроля напрямую зависели от расширения его компетенций, поскольку кредиты, выдававшиеся правительством железнодорожным компаниям в связи с активным развитием в этой области в 60–70-х гг. XIX в., вызывали протест консервативного дворянства. Именно по указанным соображениям в целях охраны

интересов дворянства были созданы органы финансового надзора за распределением государственных кредитов. В 1895 г. Государственный контроль стал осуществлять и функцию надзора за казенными банками. Однако, несмотря на многочисленные органы контроля и надзора в области финансов, в их компетенцию не входила проверка Кредитной канцелярии Министерства финансов, которая, помимо управления банками России, координировала получение зарубежных займов, выплату процентов и т.д. [11].

В 80-е гг. XIX в. государство отказалось от политики финансирования частных железных дорог. В 1885 г. в структуре Министерства путей сообщения был создан Совет по железнодорожным делам, в котором решались общие вопросы по строительству железных дорог, а для разработки технических проектов был сформирован Инженерный совет.

После проведения крестьянской реформы 1861 г. основной функцией Министерства государственных имуществ стал контроль за эксплуатацией незаселенных государственных земель, лесных насаждений, недр земли и иного оставшегося в его компетенции государственного имущества. В 1873 г. в Министерство государственных имуществ вошло горное ведомство. В 1862 г. был учрежден документальный контроль, а самому ведомству Государственного контроля было предоставлено право различных ревизий: кассовых и др., однако без юрисдикционных полномочий.

С целью надзора за исполнением первого закона о фабричной деятельности в 1882 г. была организована фабричная инспекция, сотрудники которой изучали быт рабочих. Губернские по фабричным делам присутствия выполняли посреднические функции между фабрикантами и рабочими и принимали жалобы тех и других.

В начале XX в. в соответствии с учреждением Государственной думы от 20 февраля 1906 г. была созвана первая Государственная дума. Формально Думе принадлежала законодательная инициатива, право обсуждения бюджета отдельных ведомств, верховный надзор за государственным финансовым контролем [12]. Со временем права Думы были урезаны, например из ведения Госдумы было изъято военное законодательство. Государственный совет формально имел равные права с Думой, однако он мог отклонить любой законопроект, принятый Госдумой. Сенат продолжал осуществлять ревизии.

Совет министров согласно закону от 19 октября 1905 г. становился высшим правительственным учреждением для «направления и объединения деятельности главных начальников

ведомств, как по предметам законодательства, так и в государственном управлении». В состав Совета министров входил, в т.ч., и государственный контролер за финансами.

Министерство внутренних дел по-прежнему сохраняло свое значение главного министерства России и в начале XX в. Особое внимание было уделено Департаменту полиции, который являлся отдельным ведомством. Полиция осуществляла надзор за рабочим и крестьянским движением, а также за деятельностью легальных обществ и организаций, за земскими и городскими органами самоуправления.

27 октября 1905 г. было учреждено Министерство торговли и промышленности, которое осуществляло надзор за выполнением фабрично-заводского законодательства, а также заведовало фабричной инспекцией.

В начале XX в. и до Первой мировой войны система Государственного контроля в России, которая возглавлялась Государственным контролером, включала в себя центральные ревизионные органы и их местные представительства: контрольные палаты в губерниях и специальные учреждения Государственного контроля, которые осуществляли свои функции в отношении строительства объектов за счет казны. В систему Государственного контроля также был включен полевой контроль, который действовал в период войны и занимался проверкой точности расходования средств государства, которые выделялись на военные цели [13].

Временное правительство с момента своего создания стало высшим органом государства в вопросах законодательства, надзора и верховного управления в стране. Государственный совет фактически бездействовал, но члены Государственной думы созывались на «частные совещания», которые устанавливали направления внутренней и внешней политики. В аппарате МВД после февральской революции 1917 г. произошли изменения: департамент полиции был преобразован во Временное управление по делам общественной полиции и обеспечению личной и имущественной безопасности граждан, а позднее – в Главное управление по делам милиции. Эти органы должны были «обеспечивать личную и имущественную безопасность граждан» [14].

Законом от 30 мая 1917 г. был учрежден суд по административным делам; в каждый уезд назначался свой судья по административным делам. Административные суды разрешали дела между государственными органами, комиссарами Временного правительства и общественными учреждениями (городского и земского самоуправления, военно-промышленными ко-

митетами и т.д.) Итак, мы видим, что юрисдикционная функция судов по рассмотрению административных дел была отделена в окончании имперского периода.

В Советской России Декретом от 14 (27) ноября 1917 г. был учрежден рабочий контроль как важнейший способ обеспечения советской власти. В наиболее крупных городах, губерниях и в ряде промышленно развитых районов при Советах рабочих, солдатских и крестьянских депутатов были созданы местные советы рабочего контроля. На федеральном уровне советами рабочего контроля руководил Всероссийский совет рабочего контроля, в рамках которого учреждались ревизионные комиссии в различных отраслях производства [15].

В январе 1918 г. были созданы Центральная контрольная коллегия, а также Учётно-контрольные коллегии и их представительства – местные контрольные комиссии. Позднее, в июле 1918 г., Центральная контрольная коллегия была преобразована в Наркомат государственного контроля.

В марте 1919 г. на VIII съезде РКП(б) было принято решение о реорганизации государственного контроля. В апреле 1919 г. соответствии с этим решением ВЦИК и СНК РСФСР был принят декрет «О государственном контроле».

Итак, в 1919 г. на практике существовало три отдельных системы государственного контроля: Наркомат государственного контроля РСФСР, контрольные органы отдельных ведомств и рабочие контрольные инспекции.

В феврале 1920 г. Наркомат государственного контроля был преобразован в Рабоче-крестьянскую инспекцию (РКИ), к задачам которой в соответствии с идеями В.И. Ленина относился контроль за деятельностью всех органов государственного управления, борьба с бюрократизмом и волокитой, контроль за органами управления народным хозяйством; осуществление ревизий и обследований; проверка выполнения декретов и постановлений Советского правительства; надзор за выполнением законодательства. РКИ функционировала на правах, аналогичных наркоматам и обладала собственными местными органами.

Декретом ВЦИК от 9 января 1922 г. права РКИ были расширены: РКИ получила право контроля за государственным имуществом, право проверки финансовых отчетов, планов по материальному снабжению, договоров, контроль за приемом жалоб и т.д.

В 1924 г. был учрежден союзно-республиканский Наркомат рабоче-крестьянской инспекции, а в 1930 г. – орган, который осуществлял проверку исполнения наиболее важных решений

правительства СССР на всех уровнях государственного управления (Комиссия исполнения при СНК СССР, возглавлявшаяся председателем СНК СССР).

В 1940 г. Комиссия советского контроля была преобразована в союзно-республиканский наркомат государственного контроля (с 1946 г. – министерство), позднее министерства государственного контроля были трансформированы в комиссии государственного контроля СССР и союзных республик.

В 1962–1965 гг. в СССР существовали комитеты партийно-государственного контроля, которые занимались осуществлением контроля за функционированием партийных и государственных органов. В декабре 1965 г. пленум ЦК КПСС принял решение об упразднении органов партийно-государственного контроля и о создании народного контроля как органа государственного контроля. В дальнейшем контроль осуществлялся в отношении министерств, ведомств, предприятий и учреждений, граждан и организаций.

Административный надзор реализовывался специальными государственными инспекциями при министерствах, например пожарной при МВД, санитарной при Министерстве здравоохранения. Некоторые инспекции были созданы в качестве самостоятельных ведомств, такие как Комитет по надзору за безопасным ведением работ и промышленности и горному надзору при Совете Министров СССР (Госгортехнадзор) [16].

Помимо перечисленных органов, административный надзор осуществлялся также КГБ при Совете Министров СССР, а также его местными органами. К их функциям относился надзор за секретным делопроизводством и секретными работами, за функционированием ведомственных организаций и т.д. Милиция осуществляла надзор за соблюдением общественного порядка в СССР; за бывшими осужденными, за ссыльными лицами, условно освобожденными и осужденными условно.

Указом Президиума Верховного Совета СССР от 26 июля 1966 г. было принято «Положение об административном надзоре органов милиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», в соответствии с которым административный надзор осуществлялся только в отношении совершеннолетних граждан.

В Советском государстве ряд органов, которые входили в систему государственного управления, были созданы исключительно для осуществления юрисдикционных полномочий (к ним можно отнести административные комиссии при исполкомах местных Советов народных депутатов), тогда как некоторые другие

выполняли юрисдикционные функции вместе с управленческими (Инспекции министерств и ведомств, сельские Советы народных депутатов). Помимо административных органов, юрисдикцией на рассмотрение дел о правонарушениях, соответственно, обладали суды.

Таким образом, можно заключить, что появление контрольно-надзорных органов относится к периоду правления Петра I, которым были созданы Сенат и ряд коллегий, осуществлявших соответствующие полномочия. В начале XIX в. был создан орган государственного контроля, который был образован в виде Главного управления ревизии государственных счетов, однако этот орган не был наделен юрисдикционными полномочиями, т.е. не обладал правом привлечения нарушителей к ответственности. Со второй половины XIX в. ряд контрольно-надзорных органов, например, фабричные инспекции, стал наделяться и указанными полномочиями; в годы Первой мировой войны компетенция контрольно-надзорных органов была существенно расширена. Своего рода пика развития своих полномочий органы государственного надзора и контроля достигли в Советской России, получив максимальные права по привлечению правонарушителей к административной ответственности.

Список литературы

1. Мартынов А.В. Административный надзор в Российской Федерации: теоретические основы построения, практика осуществления и проблемы пра-

вового регулирования. Автореф. дис... д-ра юрид. наук. Воронеж: ВГУ, 2010. 55 с.

2. Латкин В.Н. Учебник истории русского права периода империи. СПб.: Тип. одиночной тюрьмы, 1912. С. 383.

3. Владимирский-Буданов М.Ф. Курс истории русского права. Ростов-на-Дону: Феникс, 1995. С. 431.

4. Российское законодательство X–XX веков. Т. 5 // Под ред. Индовой Е.И. М.: Юр. лит., 1987. 528 с.

5. Филиппов А.Н. История русского права. Ч. 1. Юрьев: Тип. К. Маттисена, 1904. 600 с.

6. Орлова С.А. Сенат как высший надзорно-контрольный и судебно-административный орган России // Правоведение. 2000. № 2. С. 227–235.

7. Беляев И.Д. История русского законодательства. СПб.: Лань, 1999. 640 с.

8. Загоскин Н.П. История права русского народа. Т. 1. Казань: Типо-лит. Имп. Каз. унив., 1899. 512 с.

9. Ерошкин Н.П. Очерки истории государственных учреждений дореволюционной России. М.: Государственное учебно-педагогическое издательство Министерства просвещения РСФСР, 1960. С. 151.

10. Зайончковский П.А. Российское самодержавие в конце XIX столетия. М.: Наука, 1970. С. 234–237.

11. Исаев И.А. История России: правовые традиции. М.: Юкис, 1995. 319 с.

12. Правительственный вестник. 1905. № 40. 19 февраля.

13. Семенников В.П. Монархия перед крушением. 1916–1917 гг. М. – Л., 1927. С. 282.

14. Вестник Временного Правительства. 1917. № 2. 7 марта.

15. <https://m.slovari.yandex.ru/article.xml?book=> (дата обращения 8.02.2015).

16. http://counterintelligence.academic.ru/58/Административный_надзор_в_СССР (дата обращения 8.02.2015).

ON THE ISSUE OF EMERGENCE OF SUPERVISORY ACTIVITIES AND JURISDICTION IN RUSSIA (18th–20th CENTURIES)

D.V. Chernyshov

Some peculiarities of the emergence of supervisory activities and jurisdictional powers of the state authorities in Russia are considered. We establish the time when government bodies acquired supervisory and jurisdictional functions and determine the chronological sequence of the establishment of specific public authorities vested with appropriate competence. It is noted that an exceptional judicial authority, the Administrative Court, was established in Russia. Some differences are identified that emerged during the Soviet period of Russia in this field.

Keywords: supervisory activities, jurisdiction, jurisdictional authority, control, supervision, history of state bodies.

References

1. Martynov A.V. Administrativnyj nadzor v Rossijskoj Federacii: teoreticheskie osnovy postroeniya, praktika osushchestvleniya i problemy pravovogo regulirovaniya. Avtoref. dis... d-ra jurid. nauk. Voronezh: VGU, 2010. 55 s.

2. Latkin V.N. Uchebnik istorii russkogo prava perioda imperii. SPb.: Tip. odinochnoj tyur'my, 1912. S. 383.

3. Vladimirkij-Budanov M.F. Kurs istorii russkogo prava. Rostov-na-Donu: Feniks, 1995. S. 431.

4. Rossijskoe zakonodatel'stvo X–XX vekov. T. 5 // Pod red. Indovoj E.I. M.: Yur. lit., 1987. 528 s.

5. Filippov A.N. Istoriya russkogo prava. Ch. 1. Yur'ev: Tip. K. Mattisena, 1904. 600 s.

6. Orlova S.A. Senat kak vysshij nadzorno-kontrol'nyj i sudebno-administrativnyj organ Rossii // Pravovedenie. 2000. № 2. S. 227–235.

7. Belyaev I.D. Istoriya russkogo zakonodatel'stva. SPb.: Lan', 1999. 640 s.

8. Zagoskin N.P. Istoriya prava russkogo naroda. T. 1. Kazan': Tipo-lit. Imp. Kaz. univ., 1899. 512 s.

9. Eroshkin N.P. Ocherki istorii gosudarstvennyh uchrezhdenij dorevolucionnoj Rossii. M.: Gosudarstvennoe uchebno-pedagogicheskoe izdatel'stvo Ministerstva prosveshcheniya RSFSR, 1960. S. 151.
10. Zajonchkovskij P.A. Rossijskoe samoderzhavie v konce XIX stoletiya. M.: Nauka, 1970. S. 234–237.
11. Isaev I.A. Istoriya Rossii: pravovye tradicii. M.: Yurkis, 1995. 319 s.
12. Pravitel'stvennyj vestnik. 1905. № 40. 19 fevralya.
13. Semennikov V.P. Monarhiya pered krusheniem. 1916–1917 gg. M. – L., 1927. S. 282.
14. Vestnik Vremennogo Pravitel'stva. 1917. № 2. 7 marta.
15. <https://m.slovari.yandex.ru/article.xml?book=> (data obrashcheniya 8.02.2015).
16. http://counterintelligence.academic.ru/58/Administrativnyj_nadzor_v_SSSR (data obrashcheniya 8.02.2015).