
Раздел II

КОНСТИТУЦИОННОЕ И АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

УДК 342.9:35.07

Б.А. Тайторина

Институт государственного контроля в историческом контексте государственного строительства

КазАТиСО, Казахстан, г. Алматы

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы института государственного контроля в историческом контексте государственного строительства, особое внимание уделяется проблеме генезиса и эволюции государственного финансового контроля в странах мира.

Ключевые слова: института государственного контроля, история, государственное строительство, проблема генезиса, проблема эволюции, государственный финансовый контроль

Как показывает практика государственного строительства, контроль является неотъемлемой частью государственного управления. Эффективность государственного управления нередко зависит от степени активности использования мер и способов контроля. Не случайно там, где контроль востребован предельно, где ведется наблюдение за соответствием деятельности руководимого объекта предписаниям, полученным от руководящего субъекта, и исполнением принятых решений, там высока производительность и плодотворны управленческие решения. И совсем иная получается картина, когда контроль задвинут на задворки, где он вторичен и не целеполагаем. Конечный результат и способы достижения этого результата - альфа и омега контрольной деятельности. И потому в какой бы форме не происходила реализация контрольной функции, она должна быть направлена во благо страны, способствовать повышению и совершенствованию системы государственного управления. Оценка, выявленная при контроле объекта управления, должна быть адекватной его состоянию и функционализму, целевому назначению. И в этой связи, думается, правы те аналитики, которые считают, что контроль предоставляет широчайшую возможность не только корректировать управленческую деятельность, но и позволяет обнаружить пер-

спективы дальнейшего развития и достижения искомых результатов. Собственно, и сама семантика слова «контроль» предусматривает довольно-таки широкий спектр интерпретации данного понятия. Но основное смысловое ядро во всех трактовках, так или иначе, сохраняется. Контроль ведет к проверке, оценке, отчетности определенного рода деятельности. Контроль имеет сложную структуру и проявляется в различных аспектах. Это обуславливает многообразие его характеристик и создает подчас не совсем точное представление о нем. Так, контроль, контролировать (понятие английского происхождения) в Оксфордском кратком английском словаре имеет три понятийных варианта: а) проверять или контролировать, следовательно, и регулировать (платежи и т.д.); б) требовать отчета; в) сдерживать и направлять свободное действие [1, с. 241]. Разные словари представляют свои смысловые варианты: американский словарь предлагает следующие дефиниции: а) осуществлять административное или доминирующее влияние; б) сдерживать, ограничивать; в) проверять, проводя параллельный эксперимент или сравнивая с другими стандартами [2, с. 303]; В. Даль формулирует контроль как «учет, проверку счетов, отчетности, присутственное место, занимающееся проверкою отчетов» [3, с. 401]; словарь русского

языка С.И. Ожегова трактует: «контроль - проверка, а также наблюдение с целью проверки; контроль над отчетностью и т.д. [4, с. 241]; в современном словаре русского языка «контроль – это: а) наблюдение с целью проверки, проверка; б) учреждение, проверяющее чью-либо деятельность; в) контролеры» [5, с.241].

Исходя из изложенного, можно резюмировать о том, что понятие контроль, по замечанию Т.В. Губаевой, может выступать в качестве «гиперонима», т.е. слова, имеющего широкое смысловое содержание, обозначающего родовое понятие, и в качестве «гипонима» - слова с более узким смысловым содержанием, обозначающим видовое понятие, к примеру, государственный контроль, социальный контроль, гражданский контроль, парламентский контроль, судебный контроль, финансовый контроль и т.д.» [6, с. 65]. Говоря же о генезисе правопонимания контроля, прежде чем приступить к рассмотрению его как гипонима, т.е. его разновидностей, необходимо раскрыть отчасти гиперонимный (абстрактный) аспект содержания, что позволит проследить его связь с «протоправовыми отношениями», его историческую эволюцию, актуализировать его как феномен права. Анализируя этимологию понятия «контроль», исследователи нередко обращаются к архаическим временам, ко временам зарождения родов и племен, к способам регуляции их жизнедеятельности, к тем ритуалам и обрядам, исполнение которых являлось обязательным и непременно контролировалось. Г. Спенсер в этой связи сделал очень тонкое и меткое замечание. «Прежде, чем явилось правительство в том смысле, в каком мы понимаем его теперь, - писал он, - отношения людей в обществе регулировались разного рода и вида обычаями и обрядами. Этот вид контроля над поведением можно поэтому считать одним из первых зачатков правительственного элемента в обществе» [7, с. 33]. Следовательно, первые признаки контрольной деятельности проявляются в эпоху безгосударственного сообщества, и они в какой-то степени слагают основы естественного права, свободного от форм принуждения и противостояния, конфликтности, вбирающего «законодательный характер исторического процесса». И уже в древние времена с зарождением первых государственных образований постепенно формируется представление о контроле, с одной сто-

роны, как имманентно присущей праву «функциональной деятельности» и, с другой - как одним из аспектов воплощения власти, функции государства. Не только владеть, управлять, наказывать, защищать, но и непременно контролировать – вот функциональный спектр государства в понимании древних египтян. Помимо этого, они придавали значение еще и нравственному контролю, рассматривая его в триединстве с разумом и властью. Примечательно, что в древнеегипетских папирусах, запечатлевших, к примеру, наставления царя своему визирию, рефреном звучит слово «смотри»: «Будь внимательным относительно Палаты верховного сановника (визирия) и бдительно следи за всем происходящим в ней: смотри, это устой земли всей. Смотри, что касается должности верховного сановника, смотри, это отнюдь не сладость, смотри, это горечь, подобно желчи. Смотри, это не благосклонность к чиновникам судов (= судьям) и не сотворение себе сторонников в людях всяких. Да смотришь ты за тем, чтобы делалось все (букв.: за совершением вещей всяких) в соответствии с тем, что в законе, и за тем, чтобы делалось все по правилам своим... Смотри, убежище чиновника - делание всего согласно предписаниям в выполнении сказанного (= приговора царя)». Близок к этому стилю и текст «Речения Ипувера», изложенный в Лейденском папирусе, повествующий о социальных катастрофах Среднеегипетского царства в 1750 годах до н.э. И здесь рефрен - слово «смотрите», но оно используется в подчеркнуто эмоциональном тоне и воспринимается как тревожно звучащий сигнал - предупреждающий всех и вся: «Смотрите: сильным (т.е. знатным) не докладывается положение народа. (Все) приближается к гибели. Смотрите: все ремесленники, они не работают. Похитили враги страны ее ремесла. Смотрите: тот, который собирал жатву, он не получает ее. Тот, который не пахал (для) себя, (он получает жатву. Жатва) созревает, (но) об ней не доносит (никто). Писец (8) (сидит в своей канцелярии), руки его бездействуют в ней» [8, с. 61]. Как демонстрируют эти тексты, уже в древности приоритетное значение в государственной деятельности придавалось функции «смотреть», «смотреть» как в локальном, так и глобальном масштабе, смотреть с тем, чтобы предусмотреть, устранить нарушения, допускаемые чиновниками различного ранга, и шире - предотвратить

социальные катастрофы. О том же свидетельствуют и письменные раритеты шумерийского периода, Законы царя Хаммурапи, правителя Вавилона (XVIII в. до н.э.), Законы Ману, составленные во II в. до н.э. и ставшие основой древнеиндийских Вед и Упанишад: весьма примечателен здесь, к примеру, пункт 65, гласящий: «Армия зависит от военачальника, контроль над подданными – от армии, сокровищница и страна - от царя и его противоположности - посла» или пункт 120: «За их действиями в деревнях, а также за частными делами пусть наблюдает особый сановник царя - верный и неутомимый». Великий Конфуций (VI-V вв. до н.э.), утверждая, что «управлять - значит выправлять», считал, что суть управления состоит в том, чтобы было «достаточно еды, достаточно оружия и доверие народа», ибо, когда «народ не верит, то не устоять», что контроль – первейшая необходимость и следует всегда производить «проверку мер, длины, объема, веса» [9, с. 80, 87]. Над проблемами государственного контроля размышляли и представители древнегреческой цивилизации – философы Гераклит, Демокрит, Протагор, Платон, Аристотель, Эпикур и др., создавшие своеобразные политико-правовые концепции, не потерявшие своей актуальности и в наше время. Особое значение в философском учении Протагора имело понятие «мера», критерием меры он считал человека, отсюда его непреходящий тезис: «Человек есть мера всех вещей, существующих, что они существуют, несуществующих же, что они не существуют». Мера - главная константа, определяющая ценность вещи, и степень ее аксиологии зависит от человека, от его понимания сущности контрольной функции. И уже Аристотель придал понятию контроля новое содержание, введя в интеллектуальный оборот идею о народовластном, демократическом контроле: «Одно - главное, в котором полагается производить проверку избрания властей – находит ли народ их распоряжения правильными, затем обсуждать вопросы относительно продовольствия и защиты страны» [10, с. 80, 87]. Право проверки и защиты от произвола патрицианских магистратов, право приостанавливать, запрещать проведение в жизнь распоряжения последних - право вето (veto) - смогли получить в Древнем Риме плебеи, долгое время находившиеся под гнетом патрициев и создавшие поэтому магистратуру народных трибунов. Точ-

ку зрения Аристотеля поддерживал между тем и Цицерон, когда выражал мысль о том, чтобы в государстве было «нечто близкое к контролю над делами по воле и усмотрению массы народа».

Контроль являлся объектом научных интересов великого Абу Насра аль-Фараби и других арабо-мусульманских мыслителей. Не случайно аль-Фараби, рассуждая о свойствах добродетельного Города и его правителей, считал, что на высшие должности должны назначаться не в зависимости от того, богат ли человек и занимает ли высокое социальное положение, а прежде всего, от способностей, заслуг его. Эти критерии принципа меритократии, их активное использование должны вести к построению идеального государства, к соблюдению меры как основы контроля. Весьма примечательна, на наш взгляд, и позиция Николо Макиавелли. Несмотря на то, что он не склонялся к идее наделения властью народные собрания, тем не менее он считал нужным создавать специальные органы, с помощью которых простой народ мог бы «осуществлять политический контроль и участвовать в управлении государством» [11, с. 27]. Как видим, понятия о необходимости государственного контроля, о способах достижения позитивных результатов с помощью контроля в управлении государством возникли уже в раннюю пору существования человечества. Если античные философы представили миру идею о существенном значении роли народа в управлении государством, демократического контроля в системе государственного строительства, если Абу Наср аль-Фараби склонялся к универсальному принципу меритократии, то Н. Макиавелли одним из первых мыслителей нового времени поднял проблему функционирования специальных органов государственного контроля. Эти идеи, как показывает история, получили активное развитие в последующих политико-правовых учениях, научных изысканиях. Следовательно, подчеркнем еще раз, генезис института государственного контроля восходит к контрольным отношениям в первых государственных образованиях Античного мира и Древнего Востока. Общепринятое представление о государствах древнего мира включает в себя совокупность признаков государства, одним из которых является система налогообложения. Соответ-

ственно историческому периоду и существующему строю развиваются первые организационные формы контрольной деятельности, которые характеризуются деспотической формой правления и строжайшей централизацией. Деятельность по осуществлению контроля получает законодательное закрепление как логическое следствие возникновения законодательства в VII веке до н.э. (контрольные отношения регулируются известным в истории кодексом финансового и торгового права Бокхориса). История таких древних государств, как Индия, Китай, Греция, изобилует материалом об эволюции института финансового контроля, создавшего и развившего свои формы правового регулирования.

Модернизации исторически сложившиеся принципы и формы государственного контроля подвергаются, начиная уже с середины XVII века, США, Франции, Великобритании.

В Соединенных Штатах Америки причиной позитивных изменений функций финансового государственного контроля стало принятие в 1787 году первой в мире писаной Конституции, определившей контуры нового федеративного государства и, соответственно, по территориальному устройству разветвленной системы органов государственного контроля за бюджетом. Научные источники указывают, что «история развития контрольных отношений в США достигла своей высшей точки в начале XX века: в 1921 году Конгресс США принимает закон «О бюджете и финансовом контроле», нормами которого учреждается Генеральное отчетное управление, парламентарии создают также Главное контрольное управление, возглавляемое генеральным контролером. В подкрепление контрольной системы государства при Президенте США создается административно-бюджетное управление с системой инспекторских служб в федеральных ведомствах. Конгресс США возложил на систему контрольных органов не только задачи по контролю различных правительственных программ на предмет их законности, целесообразности, но и самое важное - эффективность в части проводимых расходов» [12, с. 18].

Весьма богата традициями история государственного контроля Франции, связанная с революционными преобразованиями в этой стране, приводившими к неоднократному изменению формы правления. Франция знает времена, ког-

да централизованная система государственного финансового контроля менялась и в сторону децентрализации, и вновь возвращалась к строгим принципам централизации. Устойчивой можно назвать тенденцию к усилению парламентского контроля за деятельностью правительства. В настоящее время конституционно статус Счетного суда Франции закреплен в Основном законе 1958 года, как органа, наделенного полномочиями оказывать помощь парламенту и правительству в проверке исполнения национального бюджета. В законе 1967 года содержатся нормы, регламентирующие более детально статус, структуру, полномочия Счетного суда. Конституционное закрепление статуса контрольного органа ставит его на один уровень с такими органами, как Государственный Совет, Верховный суд. Важным элементом статуса Счетного суда является независимость от органов какого бы ни было высокого ранга, вплоть до правительства и парламента. Большим завоеванием главного французского контрольного органа следует признать эффективность деятельности в плане того, что Счетный суд Франции добивается не только достоверности исполнения всех финансовых операций, но, что важно и поучительно для многих современных государств, должен подтвердить соответствие проверяемых операций утвержденным правилам, а также признать эффективными способы их выполнения.

В зависимости от государственных переворотов находилась и контрольная система Китайской империи.

Внимания заслуживает «контрольная» эволюция Германии, где до периода новейшего времени контрольные отношения сохранялись, хотя и номинально, в формах, закрепленных в «Священной Римской империи» германской нации, насчитывавшей в своем составе более 300 организационных форм финансового контроля, размещенных на территории 300 государств. Впоследствии Германия переживает и установление фашистского режима, тогда как в мире параллельно существовали и направления государственно-правового развития как органов управления и контроля стран «либеральной демократии», так и социалистической государственности.

Большой интерес представляют системы контрольных отношений в сфере национального бюджета в государствах с монархической

формой правления. В Англии преобразования в области организации государственного контроля связаны с созданием парламента, ограничившего власть монарха. В настоящее время специализированный финансовый контроль Великобритании на основе национального конституционного акта 1983 года «О финансовом контроле», закрепившего результаты реформ в сфере финансового контроля, подразделяется на специализированный национальный контроль и специализированный региональный финансовый контроль. Соответственно, данная система отражает особенности исторически сложившегося государственного устройства Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии как унии. Следует иметь в виду, что процесс правового регулирования контрольных отношений испытывает на себе и влияние специфики правовой системы страны.

Государственная ревизионная палата Японии, учрежденная в 1880 году, подверглась модернизации в свете Конституции 1947 года и закона о Государственной ревизионной палате: контрольный орган выведен из прямого подчинения императору, обрел независимость от Кабинета министров, соответственно, укреплен связь с парламентом, расширена сфера объектов проверки, заложены нормы об оперативном обеспечении гласности результатов ревизии. Специфика деятельности этого органа связана с осуществлением полномочий в двух направлениях и заключается, во-первых, в контроле в сфере учета государственных финансов, во-вторых, в проведении ревизии отчетов об исполнении бюджета. Конструктивность деятельности Государственной ревизионной палаты Японии проявляется не только на стадии самой проверки, но и на таких ее этапах, как расследование причин возникновения, установление непрерывного последующего контроля вплоть до полного их устранения. Направляя предписания и представления, палата не только добивается принятия мер по устранению нарушений, но и при необходимости, по совершенствованию законодательства.

Самостоятельный финансовый аудит в Саудовской Аравии осуществляет на основе закона 1971 года. Главное контрольное управление, которому предоставлен статус самостоятельного органа для проведения дальнейшего контроля за государственными доходами, рас-

ходами и государственным имуществом. Административная реформа наделила данный орган полномочием, помимо непосредственно контрольных, определять основные направления совершенствования финансовой деятельности и выявлять резервы экономии государственных средств.

В Республике Корея, например, финансовый контроль основан на сочетании государственного и независимого контроля, а высший орган контроля - Ведомство финансового контроля (аудита) и инспекций - подчинен не Парламенту, а непосредственно Президенту Республики.

В России прообразом государственного финансового контроля можно назвать Счетный приказ, учрежденный в 1654 году в царствование А.М. Романова для повышения эффективности финансового управления под кураторством царской Думы, в ведении которого находились доходы и расходы государства. При Петре I **высшим финансовым учреждением** становится Сенат, впоследствии образованы Коллегии, предметы ведения которых уточнены и строго разграничены. В 1720 году создается Ревизион-Коллегия, которая в 1722 году стала подотчетна Сенату. При Екатерине I (1725-1727) высшим финансовым учреждением становится Верховный Тайный Совет, а контрольные функции продолжают осуществлять Сенат и Ревизион-Коллегия. Система претерпевает массу реформ, в ходе которых находят отражение большие исторические события, такие негативные явления, как казнокрадство и взяточничество, вопиющая бесконтрольность в расходовании государственных средств и т.д.. Екатерина II вводит губернское правление, в результате чего создаются и переносятся в провинции губернские Казенные Палаты, что означает децентрализацию государственного контроля за финансами. Децентрализованная система финансового контроля в России реформируется в централизованную и становится самостоятельной и независимой после принятия Манифеста 25 июня 1811 года «Об общем учреждении министерств». Впоследствии как позитивные преобразования, так и периоды государственной бесконтрольности будут последовательно связаны с условиями бурно развивающего капитализма, Первой русской революции, гражданской войны, зарождения, развития и краха социализма. Возрождение контроля в России произошло в

1994-1995 годы с образованием Счетной палаты РФ.

Таким образом, как все новеллы в контрольных отношениях, так и резкий откат к прежним традициям контроля становились, как правило, отражением противоречивых эпох в эволюционном развитии данного правового института. Специфика преобразований в организации института государственного финансового контроля, выбор форм и способов его осуществления находились в прямой зависимости не только от формы правления, но и от формы политического режима, разнообразием которых мир изобилует и в новейшее время.

Следует констатировать факт, что заложенные в античности, в частности, римскими органами государственного контроля, принципы сохранили свою актуальность в законодательстве современных государств. Примерами являются принцип участия народа в осуществлении государственной контрольной деятельности, принцип разделения властей и системы сдержек и противовесов, парламент как эволюционировавшая форма римского сената, принцип ответственности лиц, уполномоченных осуществлять финансовый контроль от имени государства, перед судом, парламентом, народом.

Государственный контроль, представляя собой многоаспектное правовое явление, во все времена становится не только отражением, своего рода индикатором основных тенденций проводимых в стране политических и социально-экономических реформ, но и важным фактором повышения эффективности государственного строительства.

Литература

- 1 Оксфордский краткий английский словарь. – Лондон, 1986. – 568 с.
- 2 Американский словарь. Наследие. Изд. 3-е. – Бостон-Нью-Йорк, 1997. – 879 с.
- 3 Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка. – М.: Русский язык, 1989. - Т. 2. – 779 с.
- 4 Ожегов С.И. Словарь русского языка. - Изд. 18-е. – М.: Русский язык, 1986. – 797 с.
- 5 Словарь русского языка. В 4-х т. – М.: Русский язык, 1986. - Т. 2. – 736 с.
- 6 Губаева Т.В. Словесность в юриспруденции: учеб. – Казань: Изд-во Казанского государственного университета, 1995. – 304 с.
- 7 Спенсер Герберт. Развитие политических учреждений. - СПб.: Издание журнала «Мысль», 1882. - С. 33.
- 8 Хрестоматия по истории Древнего мира / под. ред. академика В.В. Струве. – М.: Учпедгиз, 1950. – 360 с.
- 9 Политология: хрестоматия / сост. М.А. Василин, М.С. Вершинин. – М.: Кардарики, 2000. – 843 с.
- 10 Аристотель. Афинская полиция. Государственное устройство афинян. – М.-Л.: Государственное социально-экономическое издательство, 1936. – 254 с.
- 11 Каленский В.Г. Государство как объект социологического анализа (Очерки истории и методологии исследования). – М.: Юридическая литература, 1977. – 182 с.
- 12 Тлипиев А.Т. Конституционно-правовые основы государственного финансового контроля в России: автореф. ...канд. юрид. наук. – М., 2002. – 28 с.

Б.А. Тайторина

Мемлекеттік құрылыстың тарихи контекстіндегі мемлекеттік бақылаудың институты

Бұл мақалада мемлекеттік бақылау институтының мәселелері мемлекеттік құрылыстың тарихи контекстінде қарастырылады, генезис мәселесі және әлем елдеріндегі мемлекеттік қаржы бақылауы дамуына ерекше көңіл бөлінген.

B.A. Taitorina

In article questions of institute of the state control in a historical context of the state building are considered, the special attention is given to a problem of genesis and evolution of the state financial control in the world countries.