

² Див., напр.: Конституционное государство: Сборник статей. – СПб., 1905. – С. 342–366.

(закінчення у “Віснику Академії правових наук України” № 2 (24) за 2001 р.)
Надійшла до редколегії 20. 09. 2000

В. Гаращук, доцент НЮА України

Історія виникнення і розвитку системи органів контролю за сферою державного управління

Дослідження питання виникнення і розвитку системи органів контролю за сферою державного управління становить не тільки суто пізнавальний інтерес. Воно має і практичне значення для подальшого розвитку і реформування інститутів державного та громадського контролю в Україні, оскільки надає змогу побачити позитивні та негативні результати розбудови і застосування такого важливого інституту організації суспільної влади, як контроль.

На важливість функції контролю за сферою управління для стабільного розвитку державних управлінських правовідносин звертали увагу видатні політичні діячі різних часів. Ще давньокитайський учений-правознавець, державний і політичний діяч Шан Ян понад 2000 років тому підкреслював, що бюрократія повинна бути підконтрольна і “зверху”, і “знизу” у визнанні рівності всіх перед законом¹. Ш. Монтеск’є також вважав, що “народ здатен витребувати звіт у осіб, які завідують його справами”². Для держави і суспільства “стан безконтрольності є злом, яке викликає істотні наслідки та надає можливостей для значних зловживань”³.

¹ Книга правителя області Шан. – М., 1993. – С. 227.

² *Монтеск’є Ш.* О духе законов или об отношениях, в которых законы должны находиться к устройству каждого правления, к нравам, климату, религии, торговле и т. д. – СПб., – 1900. – С. 15.

³ *Борьян Б. А.* Государственный контроль в Союзе ССР и Западной Европе. – М., 1928. – С. 11.

Давні грецькі демократії змогли утворити відповідну самостійну структуру контролюючих органів. Так, Аристотель вказував на магістратуру, до функцій якої належало “виключно лише прийняття звітів і здійснення контролю. Такі магістрати називаються євфінами (контролери), логістами (обліковці), ексетастами (ревізори), синегорами (буквально “ті, які говорять разом, захисники”)¹.

¹ *Аристотель.* Политика / Пер. Жебелева. – М., 1911. – С. 292.

Після їх розпаду та приходу на політичну арену абсолютизму в світі тривалий час майже не існувало (крім судів) незалежних і чітко відокремлених від управлінських структур спеціалізованих контролюючих органів, які б здійснювали контроль за сферою державного управління.

Західна Європа часів Просвіти теж не була винятком. Досліджуючи проблему становлення і розвитку фінансового контролю, професор Рене Штурм підкреслював, що відсутність контролю в XIV ст. тягла за собою притаманне такому становищу зло: чиновники казначейства “захоплювали народні пожитки і використовували на свою користь гроші, призначені для казначейства. Але, коли їх грабежі перевищували міру, їх карали на горло; таким був на той час сумарний прийом контролю a posteriori”².

² Штурм р. Бюджет. СПб., 1907. – С. 486.

Але і після створення спеціалізованих контролюючих органів їх діяльність тривалий час була недосконалою. І. Озеров наводить такий приклад: “У Франції... в кінці XVIII ст., коли посади продавалися, будь-хто з посадових осіб міг купити посаду свого власного контролера. Те ж саме було до 1860-х рр. у нас (тобто в Росії — В. Г.) з тією лише різницею, що в нас не треба було платити за право контролю над самим собою, — воно було встановлено законом”³.

³ Озеров И. Х. Основы финансовой науки. Вып. II. – 2-е. изд. – М., 1908. – С. 52.

У Росії до середини XVI ст., до утворення Іваном Грозним опричнини (1565–1572 рр.), не існувало самостійного органу, який виконував би функції позавідомчого (як ми би зараз сказали) контролю у сфері управління. Контроль за всіма напрямками здійснювали самі управлінці. Вони ж застосовували і репресивні заходи. Таке становище іще довго залишалося і після ліквідації опричнини. Цю думку підтверджує, наприклад, “Указ об установлении твердой цены на хлеб и о борьбе со скупщиками хлеба” від 3 листопада 1601 р¹., де говориться: “От царя й великого князя Бориса Федоровича всеа Русии к Соли Вычегоцкой на посад и в Усолской уезд в станы и волости данным, и оброчним, и таможенным, и кабацким, и становым, и волостным старостам, и целовальником, и судьям всее Усолские и Вычегодские земли.... велели... хлебных скупщиков и тех всех людей, которые цену в хлебе

вздорожили, и на хлеб денги задатчили, и хлеб закупали, и затворили, и затаили, сыскивати и впредь тово смотрети ж, и беречи, и проведывати накрепко, и о скупщиках и о закупном хлебе по всем городом нашего государства учинити укрепление и бережение великое, чтоб от тех скупщиков и ни от каких людей однолично нигде хлеб не дорожал...

... А буде где у Соли и в Усолском уезде после сего нашего уложенья и крепко учененне заповеди учнут которые люди по-прежнему воровати, езда по селом и по деревням, денги на хлеб задатчить, и закупати, и цену хлебную дорожити, и вяску чинити, и хлеб продавати и не по нашей уложенной указной цене, и вы б тех воров скупщиков велели по торгом бити кнутьем нещадно, а ково изьмают в другие и в третие, и вы б их били кнутьем и метали их в тюрьму на время... “ *Від царя і великого князя Бориса Федоровича всієї Русі до Солі Вичегоцької на посад і в Усольський повіт у стани і волості данним, і оброчним, і митним, і шинкарським, і становим, і волосним старостам, і цілувальникам, і суддям всіх Усольських і Вичегодських земель.... веліли... хлібних скупників і тих усіх людей, котрі ціну на хліб vzdорожили, і на хліб гроші завдатчили, і хліб закупали, і заховали, і затаїли, відшукувати і надалі те споглядати ж, і берегти, і провідувати ретельно, і про скупників і про закупний хліб по всіх містах нашої держави учинити укріплення і збереження великеє, щоб від тих скупників і ні від яких людей одноосібно ніде хліб не дорожчав...*

... А буде де у Соли і в Усольському повіті після цього нашого уложення і кріпко учиненої заповіді почнуть котрі люди як і раніше красти, їздячи по селах і поселеннях, гроші на хліб завдатчити, і закупати, і ціну хлібну дорожити, і по-різному чинити, і хліб продавати і не за нашою уложеною указною ціною, і ви б тих злодіїв скупників веліли по торгові бити батіжжям нещадно, а кого вилучають вдруге і втретє, і ви б їх били батіжжям і метали їх у тюрьму на строк.... ”²

¹ Тут та далі до 1 (14) лютого 1918 р. усі дати наведені за старим стилем.

² Законодательные акты Русского государства второй половины XVI — первой половины XVII века. — Л., 1986. — С. 67, 69.

Видатний учений-правознавець кінця XIX ст. Іосіф Блльох також підкреслює, що контролюючі функції в допетровській Росії, крім Великого князя (царя) належали управлінським органам —

Боярській Думі, князівському “палацу”, посадникам, Приказам (в які структурно входили відповідні Управління), воєводам, органам місцевого самоврядування (в особі старост та їх помічників) та ін.³ Наприклад, І. Блльох пише: “Леса росписывались на участки, к которым определялись Лесные Надзиратели (надсмотрщики), избравшиеся в селах и деревнях из однодворцев, или из отставных драгун, солдат или выборных крестьян”⁴. **“Ліси розписувалися на ділянки, до яких визначалися Лісові Наглядачі (доглядачі), які обиралися в селах і поселеннях з однодворців, або з відставних драгунів, солдатів чи виборних селян”** Він же вважав, що вищою контрольною установою на той час був Рахунковий Приказ або Приказ Рахункових Справ, обов’язком якого було відати: “всего “Московского Государства приход, и расход, и остаток по книгам за многие годы”. **“всієї Московської Держави прибутки і видатки, залишок по книгах за багато років”** Місцевих контрольних установ, на його думку, не існувало⁵.

³ Див.: *Блльох И.* Устройство финансового управления и контроля в России в их историческом развитии. – СПб., 1895.

⁴ *Блльох И.* Вказ. праця. – С. 77.

⁵ Див.: Там само. – С. 58.

Деякі ознаки органу контролю за сферою державного управління мав Розшукний Приказ, який було засновано в Москві 1619 р. (за іншими даними — 1622 р., він відомий також як Приказ Приказних Справ, або просто Приказний Приказ), оскільки на нього окрім виконання різних доручень царя та розшуку злочинців покладалися і обов’язки “розгляду справ від осіб різних станів на утиски і образи з боку людей сильних”¹, тобто й тих, хто мав реальну управлінську владу.

¹ *Брокгауз Ф. А., Ефрон И. А.* Энциклопедический словарь. – 1898. - Т. XXX. – С. 193.

Очевидно, що сферу державного управління в той час ще не було відокремлено від інших видів державної діяльності. Таке відокремлення тільки починало запроваджуватися. Тому говорити про державне управління і про контроль ньому можна дещо умовно. Разом з тим, введення Іваном Грозним оприччини, на нашу думку, можна вважати (зрозуміло, також з певною часткою умовності) першою спробою утворення самостійного, суто спеціалізованого, відокремленого від апарату управління контролюючого органу за

станом запроваджуваних царем реформ у державному управлінні та державі в цілому. Справді, опричники, на відміну від посадників, старост та інших управлінців того часу, самі не здійснювали управлінських функцій за якимось предметом. Їх завданням було виявлення противників реформ Івана Грозного і застосування репресивних заходів щодо них, тобто вони мали функції суто контрольні. До речі, навіть зараз більшість спеціалізованих контролюючих органів, хоча і процесуально незалежні, є структурними підрозділами органів державного управління. Наприклад, Державна контрольно-ревізійна служба діє при Мінфіні, санітарно-епідеміологічна — при Міністерстві охорони здоров'я, ДАІ — підрозділ МВС та ін.

Система самостійних контролюючих і наглядових органів, які вже мали сучасні риси, стала складатися в Росії у XVIII ст. за Петра I. Спочатку вони теж мали політичний та кримінальний ухил (наприклад, спадкоємиця Розшукного Приказу — Таємна Канцелярія 1718–1726 рр., яка розслідувала справи політичні (державні злочини)¹, релігійні (розкольників) та найбільш значущі справи, пов'язані з розкраданням будь-якого виду державного майна), пізніше все більше наповнювалися змістом предметного контролю за управлінськими справами в державі. Це створені Петром I у 1720 р. Ревізіон-Колегія (потім перетворена в Ревізіон-Контору), яка з 1722 р., щоправда, діяла при Сенаті і не була самостійним контролюючим органом, та посади генерал-прокурора і обер-прокурора, які формально теж діяли при Сенаті, але процесуально (як і Ревізіон-Колегія) були незалежні, виконували функції нагляду, а не контролю². Вони вже мали сучасні ознаки контролюючих органів, тобто сукупність певних контрольних повноважень. Так, Ревізіон-Контора діяла на підставі Інструкції 1722 р., відповідно до якої мала право: "... получил счетныя выписки, рассматривала их: "все ли приходы и расходы надлежащим образом, без всякого предосуждения и убытка казне Его Величества чинены". В случае сомнений, Ревизион-Контора могла требовать подлинныя книги и указы из архивов контролировавших мест. На виновных Ревизион-Контора налагала взыскания, донося каждый раз Сенату... Если в установленное законом время счетныя выписки не доставлялись контролировавшими местами в Ревизион-Контору, то приказывалось

Президентом и Членом зтих мест брать в Сенат и держать их там “покамест исправятся”, и сверх того налагать на них штрафы”³.

“отримавши рахункові виписки, розглядала їх: “чи всі прибутки і видатки належним чином, без усілякого недозволеного збитку казни Його Величності вчинені”. У разі сумнівів, Ревізіон-Контора могла вимагати справжні книги та укази з архівів контролюючих місць. На винуватих Ревізіон-Контора накладала стягнення, щоразу доповідаючи Сенату... Якщо у встановлений законом час рахункові виписки не доставлялися контролюючими місцями в Ревізіон-Контору, то наказувалося Президентів і Членів цих місць брати в Сенат і тримати там “доки виправляться”, і до того ж накладати на них штрафи”.

¹ За підрахунками В. Веретеннікова їх кількість сягала 75% від загальної кількості справ (див.: *Веретенников В. И.* История Тайной Канцелярии петровского времени. – Харьков, 1910. – С. 174.

² Тоді ще не вбачали різниці між такими термінами, як “контроль” і “нагляд”. Питання про спільні та особливі риси “контролю” і “нагляду” були підняті значно пізніше і не знайшли остаточного вирішення і на цей час.

¹⁵ *Блѣх И.* Вказ. праця. – С. 78.

Не випадково, що першим спеціалізованим контролюючим органом у державі став орган фінансового контролю, адже від стану контролю за надходженням і використанням коштів до казни значною мірою залежало і саме існування держави. У цьому зв’язку не можна погодитися з Ф. Брокгаузом та І. Єфроном, які у своєму знаменитому Енциклопедичному словнику писали, що “До 28 січня 1811 р. (до утворення Головного управління ревізії державних рахунків — В. Г.) в Росії не існувало самостійної установи, обов’язком якої був би нагляд за правильністю і законністю надходжень державних доходів та здійсненням витрат”.¹ Як бачимо, така установа існувала. Вірно тільки те, що формально вона не була самостійною.

² *Брокгауз Ф. А., Ефрон И. А.* Вказ. праця. – С. 408–411.

Слід звернути увагу на те, що контроль у державному управлінні спочатку формувався тільки в одному напрямку — контроль і нагляд з боку держави (в особі відповідних контролюючих і наглядових органів) за діяльністю державних же органів, державних чиновників, поведінкою громадян. Інший напрямок контролю в державному управлінні — контроль за державними органами (чиновництвом) з боку громадян, громадських утворень — практично

не був представлений аж до другої половини XIX ст., тобто до політичних та правових реформ Росії того часу, утворення партій, реформування законодавства за західноєвропейськими стандартами.

Можна сказати, що дійовий контроль за діяльністю органів державного управління з боку громадян і громадських утворень (за винятком партійного контролю) вперше в Росії з'явився і був законодавчо закріплений після жовтня 1917 р. До цього громадські організації, які тільки-но почали народжуватися, не ставили перед собою таких завдань. Вони утворювалися для досягнення цілей, не пов'язаних з політикою або питаннями державного управління (наприклад, “Московське товариство мисливців” — виникло у 1862 р.) та ін. Зрозуміло, що таємні (нелегальні) політичні угруповання, такі, як “Чорний переділ”, або масонського типу ми не беремо до уваги.

Певний виняток з наведеного становив *робітничий контроль* на підприємствах, який став утворюватися на деяких підприємствах ще до революції і мав за мету захист робітників від свавілля управлінців та надмірної експлуатації з боку хазяїв підприємств. Внаслідок малочисельності (за даними Л. Морозова та В. Портнова такий контроль здійснювався лише на 3,2% підприємств)¹ він не міг істотно впливати на стан справ, але саме на цей вид контролю звернув увагу лідер більшовиків В. Ленін, визнавши, що він “... повинен бути негайно розвинутий, шляхом низки добре обміркованих та поступових, але без усякої затримки здійснених заходів, в повне регулювання виробництва та розподілу продуктів робітниками”². Саме робітничий контроль трохи пізніше стане прообразом інших видів недержавного контролю.

Вже 14 листопада 1917 р. ВЦВК і РНК затвердили Положення про робітничий контроль, відповідно до якого повсюди вводився робітничий контроль над виробництвом, купівлею, продажем продуктів та сировинних матеріалів, їх зберіганням, а також за станом фінансів в інтересах планомірного регулювання народного господарства в усіх промислових, торговельних, банкових, сільськогосподарських, транспортних, кооперативних, виробничих товариствах та на інших підприємствах, які мали найманих робітників, або ж тих, які давали надомну роботу. Положення детально регламентувало і організацію системи робітничих органів

контролю, їх права і обов'язки. Відповідно до нього органи робітничого контролю мали право здійснювати контроль за усім діловим листуванням підприємства. Комерційна таємниця скасовувалася. Власники були зобов'язані пред'являти органам робітничого контролю всі книги та звіти як за поточний, так і за попередні роки. Вони повинні були суворо дотримуватися рішень органів робітничого контролю, які могли бути скасовані тільки постановами вищих органів робітничого контролю.

¹ Див.: Морозов Л. Ф., Портнов В. П. Социалистический контроль в СССР: Исторический очерк. – М., 1984. – С. 10.

² Ленин В. И. Резолюция об экономических мерах борьбы с разрухой // Полн. собр. соч. – Т. 32. – С. 196.

На підставі декрету ВЦВК і РНК від 14 листопада 1917 р. місцеві ради приймали власні акти, в яких конкретизувалися права і обов'язки робітничого контролю, закріплювалася їх відповідальність перед державою за порядок виконання робіт та суворе дотримання трудової дисципліни на підприємствах. Передбачалося, що, окрім спрямовування завдяки робітничому контролю дій підприємців у вигідному новій владі напрямку, в процесі здійснення контрольних функцій робітники будуть залучатися до управління промисловістю, навчатися самі вирішувати численні виробничі питання. В цьому зв'язку місцеві ради стали організовувати різні курси для активістів органів робітничого контролю¹.

¹ Див.: Морозов Л. Ф., Портнов В. П. Вказана праця. – С. 11.

В той же час робітничий контроль, хоча він і контролював дії адміністрації підприємств, не можна визнати першим недержавним утворенням контролю в сфері державного управління, оскільки він діяв на капіталістичних (приватних) підприємствах. Першим органом недержавного контролю у цій сфері слід назвати *робітничі інспекції*, які контролювали радянські установи і адміністрацію націоналізованих заводів та фабрик, тобто державний управлінський персонал. 5 грудня 1918 р. РНК затвердив Положення про організацію робітничої продовольчої інспекції, відповідно до якого робітничі продовольчі інспекції були покликані боротися зі зловживаннями службовим становищем, злочинною бездіяльністю посадових осіб, розкраданнями, які мали місце в багатьох радянських та господарських установах того часу, пов'язаних із заготівлею та доставкою продуктів.

Датою утворення органів державного контролю після жовтня 1917 р. прийнято вважати 18 січня 1918 р., коли був прийнятий декрет РНК про утворення Центральної контрольної колегії та місцевих обліково-контрольних колегій та контрольних комісій. 8 березня 1918 р. РНК затвердила Тимчасове положення про державний контроль², яке діяло до квітня 1919 р., до прийняття ВЦВК і РНК декрету “Про державний контроль”, а 2 травня ВЦВК та 11 травня РНК своїми постановами утворили Народний комісаріат державного контролю, на який покладалося загальне керівництво всіма контролюючими установами держави, видання відповідних інструкцій і наказів.

² Див.: Образование и развитие органов социалистического контроля в СССР (1917–1975): Сборник документов и материалов. – М., 1975. – С. 45–49.

У подальшому реорганізація контролюючих органів відбувалася шляхом об’єднання органів державного і партійного контролю. Причому за старою російською традицією (ще з часів опричнини) майже всі вони мали яскраво виражений репресивний характер. Зважаючи на політику більшовиків у той час, саме такого й слід було очікувати. Результатом цього стало поєднання зусиль Робітничо-селянської інспекції та партійних контрольних комісій, які з травня 1924 р. (після XIII з’їзду РКП(б)) стали працювати разом. Тобто, фактично було утворено новий орган партійно-державного контролю. Зрозуміло, керівна роль у цьому тандемі належала партії.

Досить специфічним органом контролю за сферою державного управління в історії контролюючих органів став Комітет народного контролю, утворений відповідно до рішення Верховної Ради СРСР 9 грудня 1965 р. Відповідно до закону СРСР про органи народного контролю в СРСР¹ та Положення про органи народного контролю в СРСР² ці органи поєднували в собі елементи та функції водночас державного і громадського контролю: основні робітничі органи — групи і пости були виборними громадськими органами системи народного контролю, а комітети — утворювалися державою і визнавалися державними ланками у системі Комітету народного контролю СРСР. Така контролююча структура у світовій практиці (до речі, як і партійно-державний контроль), була утворена вперше. Тут можна було б згадати про Робітничо-селянську інспекцію, утворену декретом ВЦВК від 7 грудня 1920 р., яка до своєї роботи широко

залучала різні верстви трудівників (в основному робітників та селян, склад яких був плинним), але вона юридично була державним контролюючим органом і діяла на підставі декрету про державний контроль, розробленого для державного контролюючого органу — Народного комісаріату державного контролю.

¹ Ведомости Верховного Совета СССР. – 1965. – № 49. – Ст. – 718.

² СП СССР. – 1969. – № 1. – Ст. – 2.

З розвитком та поширенням різновидів управлінських правовідносин поширюється і кількість контролюючих органів та нормативних актів, які регулюють їх діяльність. У роки розквіту бюрократичного соціалізму (середина 70-х років ХХ ст.) тільки органів зовнішнього контролю, за підрахунками А. Берензона та В. Мелкумова, налічувалося 130 видів¹. Разом з тим єдиного нормативного акта, який би узагальнив визначення контролю, перелік видів контролюючих органів та форм контрольних дій, питання взаємовідносин контролюючих органів між собою та з правоохоронними та іншими структурами тощо прийнято так і не було.

¹ Див.: *Берензон А. Д., Мелкумов В. Г.* Работа прокурора по общему надзору. Вопросы общей методики. – М., 1974. – С. 106–123.

В Україні у середині 90-х років ХХ ст., за підрахунками М. Руденка, налічувалося 88 видів державного контролю і нагляду за додержанням законів у сфері управління. Це здійснювали 25 державних служб, 36 державних інспекцій, 42 різного роду комітети, комісії, реєстри, управління, відділи та інші спеціалізовані формування. Державний спеціалізований контроль (нагляд) здійснювався за додержанням 33-х основоположних блок-постів чинного законодавства України у п'яти сферах державного управління (сферах економіки, екології та охорони навколишнього природного середовища, соціальної сфері, сферах охорони правопорядку і боротьби зі злочинністю, оборони і державної безпеки)².

² Див.: *Руденко М.* Щодо усунення підміни прокуратурою інститутів контролю і нагляду в сфері управління // *Право України.* – 1996. – № 9. – С. 60.

Розвиток органів громадського контролю привів до того, що деяким з них було надано право за результатами контролю складати протоколи про адміністративні правопорушення, тобто здійснювати від імені держави первинні процесуальні дії по притягненню винних до правової відповідальності. На цей час вісім громадських контролюючих органів відповідно до ст. 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення більш ніж за 80 статтями кодексу. Це істотні контрольні повноваження. До речі, до 19 січня

1995 р. правові та технічні інспектори профспілок за порушення вимог законодавства про працю і охорону праці мали право самостійно притягати винних посадових осіб до адміністративної відповідальності.

Зараз в Україні, коли тільки почала набирати силу адміністративна реформа, складно підрахувати навіть кількість спеціалізованих контролюючих органів, оскільки їх структура, підпорядкованість та ін. змінюються. Що ж до органів відомчого контролю, то вони взагалі не піддаються обліку, тому що будь-яка вища структура контролює нижчу і, отже, потрібно було б рахувати всі керівні структури та керівні посади, що діють у сфері державного управління.

Адміністративна реформа передбачає і реформування інституту контролю. Для її успішного здійснення потрібна відповідна нормативна база. Одним з таких основних “стартових” нормативних актів, на нашу думку, має стати Закон України “Про контроль” (умовна назва), який би закріпив перелік контролюючих органів, основні їх повноваження, структуру, порядок взаємодії та ін. Можливо, не зайвим буде утворення єдиного Державного комітету контролю (умовна назва), який би об’єднував у собі (на правах управління) численні спеціалізовані контролюючі органи. (В Росії, наприклад, 8 червня 2000 р. на федеральному рівні піднято питання (і воно вже підтримано Президентом) про утворення Координаційної ради контролюючих органів Росії.) Це надасть змогу істотно скоротити штат контролерів, поліпшити їх взаємодію між собою та з правоохоронцями. Завдяки усуненню відомчих суперечностей і дублювання в роботі суттєво підвищиться якість контролю, зменшаться кількість перевірок та інші недоліки, притаманні зараз розрізненим контролюючим органам. Це, до того ж, дозволить знизити витрати на фінансування органів державного контролю.

Надійшла до редколегії 15. 09. 2000

В. Рубаник, доцент НЮА України

Державна власність у радянський період: до питання про деякі міфи і реалії

Як свідчить історичний досвід, будь-який державний лад ґрунтується на тій чи іншій формі власності. За відомим висловом К.