

А. В. Лапшин
АНТОЛОГИЯ РОССИЙСКОГО КОНТРОЛЯ

*В статье анализируется, исходя из общих положений, установленных теорией права, понятия контрольной деятельности, на основе принципов верховенства права, правовой определенности, исторического реализма и юридического примитивизма. Ретроспективный анализ контрольной деятельности позволил выявить закономерности в ее развитии от проведения измерения и проверки до различных видов контроля. Акцентируется значение контроля при промышленном способе производства и повышении эффективности. Процессуальное закрепление отношений, связанных с осуществлением контроля в социалистическом государстве, наделяет его свойством функциональности. Исследуются применение контрольной функции при реализации властных полномочий исходя из принципа разделения властей, деятельности правового государства и роль контроля в ее осуществлении, значение контроля для правомерного поведения в ходе квалификации противоправных действий. Дается авторское определение государственного контроля как средства гармонизации общественно - полезной деятельности с целью повышения ее экономичности и эффективности. На основе морфологического и семантического анализа термина «контроль», исходя из словосочетания *kontr* и *rolling* сделан вывод, что контроль в буквальном толковании понимается как средство, предназначенное для определения правильности (полезности) действий основе регулирования процесса взаимодействия двух независимых и разнонаправленных динамических систем путем оказания на них сдерживающего воздействия. При формировании правил применения контрольных средств в социальной сфере необходимо акцентировать внимание на соблюдении прав и свобод граждан, учитывая невозможность применения мер принуждения в целях побуждения к совершению положительных действий.*

Реализация контрольной функции органами судебной власти в процессе судопроизводства позволяет выявлять недостатки в деятельности органов исполнительной власти, местного самоуправления, их должностных лиц, в установленных законом случаях привлекать лиц, допустивших нарушения, к ответственности либо признавать правовые нормы, используемые в правовом регулировании, не соответствующими Конституции РФ, фундаментальным принципам права. Особое внимание уделяется прекращению действий устаревших документов в сфере контрольно-надзорной деятельности, для чего Правительством РФ принято решение о применении с 1 января 2021 г. регуляторной гильотины, которая предусматривает создание новых документов при участии делового сообщества.

Ключевые слова: верховенство права, управление, результат, польза, проверка, контроль, функция, разделение властей, квалификация, регуляторная гильотина.

Контроль выступает обязательным атрибутом государственной власти при осуществлении управляющего воздействия на общественные отношения на любом этапе исторического развития государства. В настоящее время Российская Федерация - демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления [1], и принцип верховенства (господства) права (закона) имеет основополагающее значение в управлении государством, которое обязано быть правовым. Принцип верховенства права определяет, что все лица, учреждения и структуры, государственные и частные, в том числе само государство, функционируют под действием законов, которые публично приняты, в равной степени исполняются и независимо реализуются судебными органами в условиях соответствия международным нормам и стандартам в области прав человека [2].

В постановлении Конституционного Суда РФ от 1 декабря 1997 г. № 18-П констатируется, что органы государственной власти самостоятельно реализуют контрольную функцию, но исходя из особенностей их правового положения, данная функция имеет специфические формы ее осуществления [3]. Н.А. Погодина, К.В. Карелин полагают, что отмеченная в

постановлении специфика контрольной функции определяет ее многоаспектность, и это порождает различные толкования о понятии, содержании, месте и роли контроля в государственном управлении [11]. Заимствование термина произошло в XVIII в., во время правления Екатерины II, и понимание сущности контроля в виде формального перевода данного термина с иностранного языка можно назвать контро-продуктивным. Его значение изменилось из-за совершенствования российского государственного аппарата, а также под воздействием русских традиций и обычаев, из-за чего он «обрусел», наполнился смыслом, отличным от первоначального.

В ходе нашего исследования можно применить основы юридического примитивизма, которые позволяют анализировать контрольные правоотношения в исторической ретроспективе, используя наряду с научными познаниями сведения, содержащиеся в произведениях искусства, литературы и даже же народных выражениях.

Учитывая традиционные культурные и духовные связи Греции с юго-восточными славянами, принятие славянами Христианской веры Греческого вероисповедания, полагаем, в целях уяснения основ деятельности, связанной с контролем, уместно припомнить два общеизвестных мифа.

Первый - о Дамасте, или Полипемоне, второй - об Архимеде.

Дамаст проводил изменение роста заходивших в его дом путников, укладывая их на свое ложе. Полагая, что установленный им размер является правильным, он предпринимал насильственные действия по уравниванию находившихся в его доме лиц: тем, кому было коротко его ложе, обрубал ноги, а кому было велико, вытягивал ноги по его длине.

Дамаст получил прозвище Прокруст (по-гречески «растягивающий») его преступные действия породили крылатое выражение «прокрустово ложе».

Отметим, что при измерении физических величин путем их сопоставления результат уравнения должен полностью совпадать и быть точен и, следовательно, стремится к нулю. В случае получения результата отрицательного, т.е. меньше нуля, исправить ошибку и подогнать результат под желаемый размер может быть невозможно.

К общественным отношениям применение подобного рода насильственных действий недопустимо. Результатом подобного воздействия являются значительные жертвы и другие тяжкие последствия. Н.М. Коркунов на рубеже двадцатого века отмечал, что силою можно, действительно, помешать совершению запрещенного деяния, можно отобрать потребные для администрации вещи, но принудить человека силою к совершению какого-либо положительного действия невозможно [16]. Применяя меры государственного принуждения и пресечения, нужно держаться правила, «семь раз примерь», ошибаться нельзя - в условиях юридически определенного правового положения субъектов какой мерой мерите, такую и вам будут мерить участники правоотношений. В процессе реализации функций государственного управления необходимо особое внимание уделять тому, чтобы все лучшее, положительное, общественно - полезное было прилагаемо к процессу совершенствования законодательства.

Для сиракузского царя II, как свидетельствуют исторические источники, была изготовлена золотая корона. Он усомнился в качестве материала и поручил Архимеду определить, сделана ли корона из чистого золота или ювелир подмешал туда серебра. В результате длительных размышлений Архимед сформулировал суждение о взаимосвязи, выраженной через соотношение веса тела и вытесненной им жидкости. На основе научного эксперимента было получено неоспоримое доказательство, которое послужило основанием для привлечения ювелира к ответственности за обман и мошенничество.

Впоследствии опыт, воспроизведенный многократно, демонстрировал разницу в весе погруженной в воду короны и слитком золота, соразмерным по весу с короной, который выступал в качестве эталона. Данный опыт свидетельствовал не только о наличии в золоте посторонней примеси, но и о пользе пропорции, которая определяет гидростатическую силу, противодействующую погружению тела, пропорции как сочетания двух величин с контрастными характеристиками, в их

диалектическом противостоянии и зависимости от окружающей среды, пропорции, стремящейся к единице и определяющей границы познания тела физического и бесконечности метафизического, пропорции, определяющей человеческое сознание, исходя из бытия, как существования человека и государства, стремящегося стать правовым и порождающей у человека способности к озарению и открытиям, связанные с трудностями и сомнениями.

Кроме того, наряду с оценкой качества короны, появилась возможность вынесения окончательного суждения о качестве предмета, приданию наилучшим из них категории эталона. В обществе появились эксперты (от лат. *expertus* - опытный) - специалисты, приглашаемые или нанимаемые за вознаграждение для выдачи квалифицированного заключения или суждения по вопросу, рассматриваемому или решаемому другими людьми, менее компетентными в этой области.

Применение научного закона в разрешении дел, возникающих из общественных конфликтов, придает принятым решениям по делу значение *res iudicata* (решенное дело), традиционное для римского права, означавшее недопустимость повторного рассмотрения однажды решенного дела или дела по тождественному вопросу, со вступившим в законную силу решением.

В настоящее время деятельность, связанная с точностью измерений, созданием и проверкой эталонов и приборов, предназначенных для измерения, и связанная с измерениями, именуется поверкой. Она применяется в метрологии, пробирном надзоре (даже в вооруженных силах при проверке личного состава).

В целях нашего исследования отметим, что Толковый словарь живого великорусского языка В. И. Даля, определяет контроль именно через поверку, например, поверка счетов, отчетности; присутственное место, занимающееся поверкой отчетов. Наряду с этим указано: контролировать что, кого, поверять, проверять. Из этого следует - поверка - не контроль, она является его предтечей.

В реальном мире, в отличие от мифологического, появление весов и монет связано с развитием торговли. На Руси первая русская золотая монета, называемая «златник», отчеканена в конце X в. князем Владимиром. В силу исторических особенностей, отсутствия значительных залежей полезных ископаемых, поверка и клеймение на Руси появились позже, чем в других странах. На Руси до Петра I было известно примитивное опробование золота и серебра огненным способом, им пользовались купцы и мастера золотых и серебряных дел. Пробирный надзор, представляющий собой поверку драгоценных металлов, существует в России с XVII в. [6].

Управление государственными делами изучалось в цикле камеральных наук - административных и экономических дисциплин, преподававшихся в XVII - XVIII вв. в университетах европейских стран, в том числе в России. Предмет камералистики составляла совокупность

административных и хозяйственных установок, знаний по ведению камерального (государственного) хозяйства [5].

Очевидно, что именно в камералистике было сформулировано понятие контроля как «встречной, повторной записи с целью проверки первой» [10]. В первую очередь это относилось к финансовой деятельности государства, в частности, к отношениям, связанным с поступлением налогов, кредитом и дебетом, финансовыми доходами и дефицитом. При осуществлении контрольной деятельности в данной сфере формулируется понимание полезных результатов деятельности при наличии прибыли (как значения, полученного в результате вычисления разницы между расходами и доходами).

24 октября 1780 г. в Российской империи контрольная деятельность получила официальный статус в связи с принятием Указа Екатерины II «Об учреждении Экспедиции о государственных доходах, контроле и ревизии счетов, взыскании недоимок, недоборов и начетов». В дальнейшем широкомасштабные реформы, проведенные Александром II, и, в частности, отмена крепостного права в 1861 г., привели к всплеску экономической активности во всей России, совершенствованию государственного управления.

С 1863 г. государственный контроль получил право на фактическую проверку правильности и законности поступления государственных доходов и производства расходов. Первоначально проверке подлежали казначейства и кассы специальных сборщиков. Постепенно полномочия контроля начали расширяться. Например, контрольные органы приобрели право проверки на месте таможенных досмотров товаров, право освидетельствовать наличие материалов в военном ведомстве [11].

Развитие промышленного производства привело к пониманию товарооборота как сложного, мобильного процесса, в котором взаимодействуют множество обособленных субъектов. Особо следует отметить, что данный процесс для анализа, устранения неполадок остановить нельзя. Это будет не просто остановка, а разрушение общественно - полезных связей между субъектами оборота, уничтожение полезных свойств деятельности и, чем больше участников задействовано в процессе, тем больше размер катастрофы.

Отметим особое значение слова польза и нельзя в исследовании. В процессе контроля они выступают индикаторами, позволяющими управлять процессом. «Нельзя» контрастно к «пользе», но многоаспектности не имеет. Данную особенность можно разъяснить, исходя из сформулированных проф. С.С.Алексеевым положений теории права. При этом мы исходим из предположения, что польза, как явление положительное, позволяющее достичь общественно - значимых целей, соотносимых с общим благом, предоставляет лицу право на совершение юридических, значимых действий. Данные действия относятся к категории дозволений, которые являются юридическими правовыми

средствами. Общие дозволения могут непосредственно порождать юридические последствия: как таковые они могут быть непосредственным критерием правомерного поведения. Пример тому - общее дозволение в отношении свободы договоров. Но вот общие запреты непосредственно не могут порождать юридические последствия. Во всех без исключения случаях значение оснований для определения неправомочности могут иметь только конкретные нормы - запрещающие, либо обязывающие и управомочивающие, неисполнение которых или же выход за границы которых свидетельствует о правонарушении [4].

При этом отметим, что значение «нельзя» также диалектично. Оно, хотя и имеет отрицательную окраску, вовсе не означает барьер для дальнейшей деятельности. Отсутствие пользы в результате является основанием для дальнейшей работы, направленной на его улучшение. Так, например, отрицательные результаты в научной деятельности использовать нельзя, но они служат основой продолжения научных экспериментов.

Развитие капиталистического производства, замена натурального хозяйства товарно-денежным оборотом, всплеск экономической активности, рост ремесел, торговли, товарооборота требовали изменений в порядке управления, совершенствования общественных отношений. При этом сфера контроля охватила общественные отношения, связанные с производством товаров и их оборотом, что обусловило приоритет изучения науки управления в рамках административного права, а не камералистики. Отмеченное выше взаимодействие субъектов, исходя из имеющихся у них мотивов и интересов, предполагало их объединение в обособленные группы с целью аккумуляции усилий для производства и реализации товаров, судебной защиты своих прав и законных интересов. Это обусловило разработку и принятие нормативных правовых актов, регламентирующих правовое положение профессиональных союзов, картелей, корпораций и т.п. объединений.

В эпоху промышленного производства произошли изменения в оценке результативности контрольной деятельности. Кроме прибыли, полезность стала определяться по прибавочной стоимости (суммы первоначальных денег, вложенных в обращение, и денег, нарощенных в процессе оборота). Аккумуляция природных и производственных ресурсов, научного потенциала в промышленной сфере положительно сказалось на экономичности и эффективности производства. В 1860 г. Томас Джозеф Даннинг в журнале «Quarterly Review» писал, что в промышленном производстве, основанном на использовании капитала, имеется взаимная связь между творческой активностью и получаемой прибылью. «Обеспечьте 10 процентов прибыли, и капитал согласен на всякое применение, при 20 процентах он становится оживлённым, при 50 процентах положительно готов сломать себе голову, при 100 процентах он попирает все человеческие

законы, при 300 процентах нет такого преступления, на которое он не рискнул бы, хотя бы под страхом виселицы [15].

Резюмируя, можно сделать вывод, что контроль, в отличие от проверки, для которой характерно статистическое состояние объектов и колебание результата от нуля до единицы, осуществляется в отношении элементов динамичной системы, результат стремится к бесконечности.

Рыночная экономика требовала права, основанного на формально-юридическом равенстве и личной свободе граждан. К сожалению, на рубеже веков произошел зигзаг истории, Российская империя перестала существовать.

«Расширить применение государственного вмешательства в «частноправовые» отношения; расширить право государства отменять «частные» договоры; применять не *corpus juris homani* (свод римского гражданского права) к «гражданским правоотношениям», а наше революционное правосознание; - указывал вождь и учитель мирового пролетариата В.И. Ленин, - показывать систематически, упорно, настойчиво на ряде образцовых процессов, как это надо делать с умом и энергией; через партию шельмовать и выгонять тех членов ревтрибуналов и нарсудей, кои не учатся этому и не хотят понять этого» [14].

В дальнейшем, формируя основные принципы деятельности советского государственного аппарата, его контрольных органов, В.И. Ленин указывал, что основополагающая функция контроля есть строгий контроль за действиями государственного аппарата. Для этой цели была создана Рабоче-крестьянская инспекция, которую Ленин предлагал объединить с Центральной контрольной комиссией Российской коммунистической партии (большевиков), сформированной по инициативе В. И. Ленина для борьбы с нарушениями дисциплины, партийной этики, с «моральным разложением» коммунистов.

Лица, занимающие должности в партийном аппарате с правом осуществления контрольной деятельности, имели полномочия инструктора для обучения правильной постановке дела или руководства какой-либо или чьей-либо деятельностью, а так же инспектора с правом дачи указаний о постановке работы [14, 13].

В результате закрепления на законодательном уровне отношений, обеспечивающих системность государственного управления, контроль приобретает свойство функциональности. Данное свойство отмечают многие ученые-административисты. С.И. Котюрин полагал, что под функцией контроля в деятельности государственного органа нужно понимать установление степени соответствия фактического состояния дел в том или ином его аппарате заданному направлению и принятие в связи с этим мер, направленных на ликвидацию выявленных и зафиксированных недостатков [10, с.44].

Таким образом, партийные функционеры получили права не только на обучение, проверку

результатов работы, но и отдачу обязательных для исполнения указаний.

14 марта 1990 г. была отмена ст. 6 Конституции СССР о руководящей роли КПСС. Произошло это на фоне сложного экономического положения и снижения благосостояния значительной части населения. Российское государство вступало в новую эпоху, обусловленную рыночными отношениями, департизацией и деидеологизацией государственного аппарата, провозглашением идей правового социального государства, на основе принципа разделения властей. Отметим, что до настоящего времени система сдержек и противовесов не получила достаточного освещения в юридической литературе. Так, проф. С.М.Шахрай указывает, что в отличие от законодательной и исполнительной властей, имеющих дело с настоящим, т.е. с действующей и изменяющейся социальной практикой, суды имеют дело с прошлым, т.е. с фактами, отстоявшимися и отложившимися в сознании очевидцев. При этом законы, как правило, не должны иметь обратной силы, так как изменение порядка правового регулирования приводит к дестабилизации судебной системы в связи с изменениями фундаментальных оснований судебных решений [9].

Таким образом, вырисовывается система взаимодействия властей во времени и пространстве. Судебная власть действует в прошедшем времени, исполнительная - в настоящем, законодательная власть принимает законы о будущем перспективном правовом регулировании. Контрольная функция поддерживает в порядке, предусмотренном ст. 18 Конституции РФ, взаимодействие властей в процессе обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Судебные органы, реализуя функцию контроля, проверяют на соответствие Конституции РФ и реалиям общественной жизни нормативные правовые акты и деятельность исполнительной власти, местного самоуправления. При этом объектом судебного контроля выступает правовая квалификация (как основной вид юридической деятельности) действий (бездействия) исполнительной власти, осуществляемая при сравнении предусмотренного в правовой норме поведения с реально осуществленным субъектом действиями (бездействием) [17].

Рассматривая термин «контроль», исходя из его содержания, выделяем словосочетания *kontr* (первая часть сложных слов в знач. «направленный против чего-н., противодействующий чему-н.») и *rolling* («прокатка, катанье, вращение»). Как видим, «контроль» в буквальном толковании, понимается как средство, предназначенное для определения правильности (полезности) действий основе регулирования процесса взаимодействия двух независимых и разнонаправленных динамических систем путем оказания на них сдерживающего воздействия.

Таким образом, государственный контроль представляет собой правовое средство гармонизации общественно - полезной деятельности с целью

повышения ее экономичности и эффективности. Реализация контрольной функции органами судебной власти в процессе судопроизводства позволяет выявлять недостатки в деятельности органов исполнительной власти, местного самоуправления и их должностных лиц, в установленных законом случаях привлекать должностных лиц, допустивших нарушения, к ответственности либо признавать правовые нормы, используемые в правовом регулировании, не соответствующими Конституции РФ, фундаментальным принципам права. При этом особое внимание уделяется прекращению действия устаревших документов в сфере контрольно-

надзорной деятельности, для чего Правительством РФ принято решение о применении с 1 января 2021 г. «регуляторной гильотины», которая предусматривает создание новых документов при участии делового сообщества. Используемые в контрольной деятельности административные процедуры должны быть переориентированы с выявления отклоняющихся от нормы действий и административных правонарушений на обеспечение прав и свобод граждан и стимулирование их активного правомерного поведения, стимулирование творческого потенциала в сфере малого и среднего бизнеса.

Библиографический список

1. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс] Режим доступа: - <http://www.constitution.ru/10003000/10003000-3.htm>, свободный.
2. Совет Безопасности. Господство права и правосудие переходного периода в конфликтных и постконфликтных обществах: Доклад Генерального секретаря, 23 августа 2004, S/2004/616. Режим доступа: - <https://www.refworld.org.ru/docid/4a895b662.html>, свободный.
3. Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 1997 г. № 18-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 1 Федерального закона от 24 ноября 1995 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» // Справ. - правовая система «КонсультантПлюс».
4. Алексеев, С. С. Право. Азбука. Теория. Философия. Опыт комплексного исследования [Электронный ресурс] Режим доступа: - https://www.gumer.info/bibliotek_Buks//Pravo/Alex_2/21.php, свободный.
5. Большой Энциклопедический словарь [Электронный ресурс] Режим доступа: - <https://dic.academic.ru/dic.nsf/enc3p/146162>, свободный.
6. История пробирного надзора в России: Федеральное казенное учреждение Российская государственная пробирная палата при Министерстве финансов Российской Федерации [Электронный ресурс] Режим доступа: - http://www.probpalata.ru/rgpp/about/istoriya_probirnogo_nadzora/, свободный.
7. Конституционное право Российской Федерации: учебник для академического бакалавриата и магистратуры [Текст] / под ред. С.М.Шахрай. - М., - 2017. - С. 624.
8. Котюргин, С.И. Функции советской милиции [Текст] - Омск, 1975. С. 44.
9. Ленин, В.И. О задачах наркомюста в условиях нэпа [Электронный ресурс] Режим доступа: - <http://leninvi.com/t44/p398>, свободный.
10. Новейший словарь иностранных слов и выражений [Текст] / М.: АСТ. - 2001. - С. 430.
11. Погодина, Н.А., Карелин, К.В. Соотношение контроля и надзора в российской правовой системе [Текст] / Н.А. Погодина, К.В. Карелин // Российская юстиция. - 2012. - № 3. - С. 72 - 74.
12. Серков, П.П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы [Текст] / П.П. Серков. - М. - 2012. - С. 81.
13. Словарь современного русского языка [Текст] / - М.: Академия наук СССР. Институт языкознания; Государственное издательство иностранных и национальных словарей. - 1957. - Т. 1. - С. 925.
14. Толковый словарь русского языка [Текст] / под ред. Д.Н. Ушакова. -М.: Государственный институт Советская энциклопедия. - 1935. - Т. 1.- С. 1212.
15. Томас Джозеф Даннинг // Quarterly Review [Электронный ресурс] Режим доступа: - https://www.gumer.info/bibliotek_Buks//Pravo/Alex_2/21.php, свободный.
16. Цит. по ст.: Соловей, Ю.П. Правовое регулирование применения сотрудниками полиции физической силы [Текст] / Ю. П. Соловей // Административное право и процесс. - 2012. - № 7.

Сведения об авторе:

Александр Викторович Лапшин - кандидат юридических наук, доцент факультета очного обучения АНОО ВО «Сибирский институт бизнеса и информационных технологий» (644116, Российская Федерация, г. Омск, ул. 24 Северная, 196/1), e-mail: aleks.lapshin@mail.ru.

Статья поступила в редакцию 18.02.2020 г.