

6. Круглов, В.А. Административно-деликтное право / В.А. Круглов. – 3-е изд., перераб. и доп. – Минск : Амалфея, 2010. – 396 с.

7. Рябцев, Л.М. Конституционно-правовые аспекты обеспечения общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий / Л.М. Рябцев, В.С. Климченя // Вестн. Конст. Суда Респ. Беларусь. – 2015. – № 2. – С. 94–105.

8. Климченя, В.С. Обеспечение общественного порядка и общественной безопасности при проведении спортивных массовых мероприятий: отдельные проблемы административно-правового регулирования и пути решения / В.С. Климченя // Вестн. Акад. МВД Респ. Беларусь. – 2016. – № 1. – С. 15–20.

Дата поступления в редакцию: 29.01.19

V.N. Kryukov, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Associate Professor at the Department of Administrative Activities of Internal Affairs Bodies of the Faculty of Militia of the Academy of the MIA of the Republic of Belarus.

ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR VIOLATING THE ORDER OF ORGANIZING OR CONDUCTING MASS ACTIVITIES

The signs of an administrative offense under article 23.34 of the Code of Administrative Offenses «Violation of the procedure for organizing or holding public events», especially bringing to administrative responsibility are disclosed. Particular attention is paid to the new administrative penalty inflicted for the commission of this administrative offense – an administrative ban on visits of physical culture and sports facilities. It is proposed to amend the law “On Mass Events in the Republic of Belarus”.

Keywords: administrative offense, administrative responsibility, administrative process, mass event, administrative ban on visits of physical culture and sports facilities.

УДК 94(470)

И.И. Мах, кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры административной деятельности органов внутренних дел факультета милиции Академии МВД Республики Беларусь
(e-mail: igor.makh@mail.ru)

ГЕНЕЗИС ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ: ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ И ИХ ИНСТИТУАЛИЗАЦИЯ (начало XIX в. – 1917 г.)

Рассматривается историческое развитие государственного контроля в период с начала XIX в. до 1917 г. Анализируется правовая база государственного контроля данного периода, в частности, выделяются его основные этапы и их характерные черты.

Представляются выводы, позволяющие сформировать общие представления о становлении и развитии структуры органов государственного контроля, их основных форм, целей и задач.

Акцентируется внимание на позитивных и негативных сторонах процесса развития государственного контроля рассмотренного исторического периода, что, предположительно, может способствовать повышению эффективности деятельности современных органов государственного контроля Республики Беларусь.

Ключевые слова: государственный контроль, органы государственного контроля, управление ревизии государственных счетов, ревизии, проверки.

Появление государственного контроля – результат длительного генезиса институциональных и неинституциональных форм контрольной деятельности государства. Генезис государственного контроля – унификация складывающихся типов взаимодействия и нормативного оформления соответствующих общественных отношений. Это процесс не одного десятилетия и даже столетия. Другое дело, что в различные периоды государственный контроль имел разные формы и осуществлялся различными государственными органами. Прошлое определяет характер понимания настоящего и пути развития будущего. Именно в таком контексте видится логичным попытаться проанализировать развитие института государственного контроля в Республике Беларусь.

История института государственного контроля в Республике Беларусь тесно связана с возникновением и развитием государственного контроля в России. Не поддаваясь соблазну про-

следить весь исторический путь государственного контроля и надзора, ограничимся периодом начала XIX в. до 1917 г. В качестве обоснования такого узкого подхода относительно предмета нашего исследования следует сказать, что именно в тот период на территории Беларуси стали появляться государственные контрольные органы, были заложены основы их современных форм. В эпоху феодализма не существовало государственного финансового интереса – основы государственного контроля; как основной объект государственного контроля в то время государственные финансы не представляли собой целостной денежной системы, регламентированной государством, контроль над денежными ресурсами феодалов и монархов полностью отсутствовал, государственная казна не была отделена от казны государя.

Более полному и последовательному уяснению процесса возникновения и развития органов государственного контроля поможет краткий экскурс в конец XVI – начало XVII вв. Так, согласно историческим памятникам именно в это время в России появились «прародители» органов государственного контроля – счетные, тайные приказы, основной задачей которых была проверка раздачи полкового жалования во время войны с Польшей 1653–1654 гг. В 1699 г. императором Петром I была сформирована Ближняя канцелярия для того, «чтобы Ему, Великому Государю, о тех делах (доходах и расходах) известно было всегда» [1].

В числе первых государственных органов, осуществлявших контрольные функции, была учреждена в 1720 г. Ревизионная коллегия, чье формирование положило начало процессу централизации органов государственного контроля.

Важным событием в истории контрольных органов и начальным этапом их формирования стало издание в первой четверти XVIII в. указов «О хранении правъ гражданскихъ, о невершении дел против регламентов, о невыписывании в доклад, что уже напечатано, и о имени сего указа во всехъ судныхъ местахъ на столѣ, подъ опасениемъ штрафа» [2] и «О важности государственныхъ уставовъ и неотговоркѣ судьями невладениемъ Законовъ, по производимымъ дѣламъ подъ опасениемъ штрафа» [3]. В указанных документах впервые в истории законодательства был закреплен принцип законности в деятельности органов государства и установлена ответственность за нарушение закона. Доказательством тому может послужить одна из статей Указа «О хранении правъ гражданскихъ, о невершении дел против регламентов, о невыписывании в доклад, что уже напечатано, и о имени сего указа во всехъ судныхъ местахъ на столѣ, подъ опасениемъ штрафа»: «Понеже ничто так ко управлению государства нужно есть, как крепкое хранение прав гражданских, понеже всеу законы писать, когда их не хранить, или ими играть, как в карты, прибирая масть к масти, что нигде в свете так нет, как у нас было, а от части и еще есть, и зело тщатся всякий мины чинить под фортецию правды. Того ради сим указом яко печатью все уставы и регламенты запечатываются, дабы никто не дерзал иным образом всякие дела вершить и располагать не против регламентов, и не точию решать, ниже в доклад вписывать, то что напечатано» [2].

Следующим этапом в формировании правовой базы института государственного контроля стало принятие ревизионного регламента (устава), коллегии, а также манифеста «О раздѣлении Государственныхъ дѣлъ на особыя управления, съ означениемъ предметовъ, каждому управлению принадлежащихъ» от 25 июля 1810 г. Согласно параграфу 1 манифеста: «Всѣ дѣла Государственныя въ порядкѣ исполнительномъ раздѣлятся на пять главныхъ частей: Внѣшні сношения; Устройство внѣшней безопасности; Государственная Экономія; Устройство Суда Гражданскаго и Уголовнаго; Устройство внутренней безопасности». Управление Ревизии государственных счетов было включено в раздел «Государственная Экономія». Задачи назывались в параграфе 8 «повѣрка счетов по всѣм Департаментамъ Военнымъ и Гражданскимъ». В соответствии с параграфом 9 для управления дел по ревизии счетов устанавливалось звание Государственного контролера [4].

Итак, указанный манифест выделил среди органов управления государственными делами (органов государственного управления) новую структуру государственных органов, осуществлявших контрольную деятельность, и впервые ввел государственную должность контролера.

Дальнейшее развитие государственного контроля тесно связано с изданием Манифеста «Общее учреждение министерствъ» от 25 июня 1811 г. За его основу был принят манифест «О раздѣлении Государственныхъ дѣлъ на особыя управления, съ означениемъ предметовъ, каждому управлению принадлежащихъ», а в нем закреплялось пять частей государственных исполнительных дел со включением в раздел «Государственная Экономія» ревизии государственных счетов [5].

Позиционирование государственного контроля завершилось принятием манифеста «О устройствѣ Главнаго Управленія ревизіи Государственныхъ счетовъ» от 28 января 1811 г. Одной из основных целей принятого документа являлось усиление роли и места управления в системе государственных органов.

К задачам нового государственного органа были отнесены: проверка поступлений сумм в каждую часть управления и употребление их в расход на основании законов; наблюдение за правильностью и полезностью употребления сумм; проверка правильности счетов каждого ведомства; наблюдение за тем, чтобы при употреблении и расходовании сумм были соблюдены правила и польза казенная, а ассигнованные суммы не оставались без движения, причисление их в случае ненадобности к суммам казначейства [6].

В последующие годы был принят еще ряд документов, относящихся к государственному контролю, среди которых положение «Об образовании Государственного контроля» 1830 г. [7] и законодательный акт «Высочайше утвержденное образование Государственного контроля» от 30 декабря 1836 г. Этими правовыми актами была осуществлена дальнейшая детализация задач и функций органов государственного контроля, его структурных элементов. Возглавлял государственный контроль государственный контролер. К руководящим органам государственного контроля относился Совет государственного контроля, в состав которого входили государственный контролер-председатель Совета и семь членов, четверо из которых назначались императором, где трое являлись генерал-контролерами.

Отличительной чертой государственного контроля относительно других министерств было его сильное коллегиальное начало, в основе которого стоял Совет государственного контроля. Это следует из содержания закона, где было записано: «... власть, принадлежащую Государственному контролеру слить съ властію Совѣта сего управления, а власть Генераль-контролеровъ, управляющихъ департаментами, с властію общихъ сихъ Департаментовъ присутствій» [8, с. 320].

Структуру государственного контроля составляли три контрольных департамента (гражданских, военных, морских отчетов) и канцелярия. Департаменты включали общее присутствие, отделы, отделения, канцелярию, бухгалтерию, возглавлялись генерал-контролерами, отделы – обер-контролерами.

Предметом государственного контроля служило «наблюденіе за правильностію движенія казенныхъ и общественныхъ капиталовъ» [8, с. 321]. Позже на органы государственного контроля были возложены проверка финансовой сметы министерства финансов; проверка сметных предложений финансовых смет всех министерств и главных управлений; обязанность предоставлять государственному совету заключения по испрошению кредитов дополнительных или экстраординарных.

Целями Государственного контроля согласно Закону стали: «опредѣленіе степени правильности обращенія капиталовъ; сложеніе или взысканіе начетовъ открываемых ревизією; соображеніе о выгоды или невыгоды разныхъ операцій; выдача квитанцій отчетнымъ управленіямъ; представленіе Государю Императору отчетовъ об успѣхахъ отчетности, о ходѣ и результатахъ повѣрки капиталовъ каждого управленія» [8, с. 23–25].

Обязанности государственного контролера подразделялись на производство и утверждение ревизий. Производством ревизий занимались контрольные департаменты, в частности обер-контролеры, которые непосредственно ревизовали государственные учреждения и составляли соответствующие заключения. Функция утверждения ревизий возлагалась на Совет. При необходимости по особым распоряжениям правительства для проверки счетов могли создаваться временные структуры.

Учреждение государственного контроля определялось как высшая счетная инстанция Российской империи. С этого момента Главное управление ревизии государственных счетов приравнивалось к министерству [8, с. 320–323].

В государственном контроле с 1843 г. стал назначаться товарищ государственного контролера (по примеру остальных министерств). С этого момента Главное управление ревизии государственных счетов было преобразовано и переименовано в государственный контроль.

К завершающему этапу формирования института государственного контроля можно отнести и создание в губерниях и областях местных контрольных органов в 1865–1866 гг. Так, всего

к 1881 г. насчитывалось 58 контрольных палат. Правовой основой их деятельности стало Высочайше утвержденное временное «Положение о мѣстныхъ контрольныхъ учрежденіяхъ» от 5 января 1866 г. (далее – Положение). В соответствии с п. 1 Положения контрольные палаты были образованы во всех губерниях и областях империи, исключая Закавказский край. В числе губернских контрольных палат, созданных на территории Белоруссии, были: Витебская, Минская, Могилевская, Гродненская, Вилейская [9, с. 14]. Согласно п. 2 Положения контрольные палаты не входили в систему губернских учреждений и были подотчетны главному контролеру. Полномочия контрольных палат распространялись на соответствующие губернии (некоторые контрольные палаты ведали двумя губерниями). К обязанностям контрольной палаты согласно п. 20 Положения относилось «наблюденіе за правильностію движенія и сохранностію денежныхъ и матеріальныхъ капиталовъ и составлять особыя соображенія о выгоды или невыгоды хозяйственныхъ операцій, независимо отъ законности ихъ производства» [9, с. 4].

В состав контрольных палат входили управляющий, помощник управляющего, старшие и младшие ревизоры, их помощники, секретарь и журналист. Возглавлял контрольную палату управляющий, который согласно п. 11 Положения назначался и увольнялся с Высочайшего разрешения. Служащие контрольной палаты могли быть привлечены к ответственности лишь с согласия Государственного контролера. В структуру палаты входил коллегиальный орган – Общее присутствие, в состав которого входили старшие ревизоры, управляющий и его помощник.

Основными формами контрольной деятельности контрольной палаты были внезапные ревизии казначейств и касс специальных сборщиков.

Государственный контроль с 1863 г. стал проводить фактические проверки. В 1880-е гг. происходило расширение задач и функций государственного контроля. В их число был включен надзор за эксплуатацией железных дорог и строительством [10].

При государственном контроле в 1884 г. на правах департамента был создан железнодорожный отдел, который позже был преобразован в Департамент железнодорожной отчетности. К числу его задач относился контроль за финансами и государственными материальными средствами [11, с. 48].

Одним из последних нормативных правовых документов дореволюционного периода стал общий Закон об учреждении государственного контроля от 28 апреля 1892 г. (далее – Закон).

В данном документе было дано следующее определение: «Государственный контроль, составляя отдѣльную часть государственного управленія, наблюдаетъ за законностію и правильностію распорядительныхъ и исполнительныхъ дѣйствій по приходу, расхода и храненію капиталовъ, находящихся въ завѣдованіи отчетныхъ предъ нимъ учреждений, а равно составляя соображенія о выгоды или невыгоды хозяйственныхъ операцій, независимо от законности ихъ производства», закреплена структура его органов, предусмотрен порядок привлечения служащих государственного контроля к ответственности.

Значительное внимание в Законе уделялось Совету государственного контроля (далее – Совет). В частности, в гл. 2 были закреплены его полномочия, что следует из вышеприведенного Положения о роли Совета в вопросе привлечения служащих государственного контроля к ответственности. Кроме того, Совет имел право принятия окончательных решений (заключений) по результатам проверок и ревизий. В ст. 971 Закона закреплено, что «Государственный контролеръ ни в какомъ случаѣ не отменяетъ собственною властію принятыхъ Совѣтомъ заключеній».

Отличительной чертой нового Закона о государственном контроле было введение в дополнение к Уставу о гражданской службе ограничительного права для лиц, занимающих штатные должности в государственном контроле, принимать участие в коммерческих или иных предприятиях, отчетность которых предоставлялась на проверку контролю, а также занимать в других управлениях должности, по которым распоряжения или действия подлежали проверке со стороны государственного контроля [10, с. 236–244].

Органы государственного контроля с 1885 г. стали проводить ревизии государственных кредитных учреждений, с 1905 г. – фактический контроль государственных горных заводов, с 1907 г. – предварительный и фактический контроль за операциями, связанными с переселенческим делом. Сложившаяся система органов государственного контроля с небольшими изменениями просуществовала до октября 1917 г.

Таким образом, с начала XIX до начала XX в. на территории Российской империи и входящей в ее состав Беларуси возник и сформировался новый государственно-правовой институт – институт государственного контроля с развитой системой центральных и местных органов.

Первыми органами государственного контроля рассматриваемого периода на территории Беларуси были Витебская, Минская, Могилевская, Гродненская губернские контрольные палаты.

В процессе становления государственного контроля были расширены его компетенция и задачи; произошел постепенный переход от финансового контроля к контролю за финансовыми и иными государственными материальными средствами. В результате были выработаны и законодательно закреплены основные принципы государственного контроля: законность, прозрачность, публичность, коллегиальность и независимость (местные контрольные органы были подчинены только государственному контролеру и центральным органам). Законодательно также были закреплены основные формы государственного контроля, дошедшие до наших дней.

Среди достижений рассматриваемого периода можно назвать устойчивость созданного института государственного контроля (свидетельством этому служит то, что почти за 100 лет его существования почти неизменным осталось его основное назначение – защита финансовых и материальных интересов общества и государства; были созданы и реформированы всего три его организационные формы: управление ревизии государственных отчетов; главное управление ревизии государственных счетов и учреждение «Государственный контроль», что дает основание судить об его достаточной эффективности); в процессе эволюции государственный контроль из фрагментарных ревизий превратился в хорошо организованную систематизированную и комплексную проверочную деятельность.

Отрицательным, негативно сказывающимся на авторитете государственного контроля моментом было то, что целый ряд учреждений (банки, кадетские корпуса и др.) были освобождены от ревизии государственного контролера, а также недостаточная материальная обеспеченность деятельности государственного контроля, низкий образовательный уровень служащих, имевшие место нарушения принципа гласности.

Список используемых источников

1. Иванова, Е.Л. Понятие и сущность контроля. История становления и развития контроля и ревизии / Е.Л. Иванова // Контроль и ревизия : конспект лекций [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://fictionbook.ru/author/elena_leonidovna_ivanova/kontrol_i_reviziya_konspekt_lekciyi/read_online.html?page=1. – Дата доступа: 11.11.2018.
2. О храненіи правъ гражданскихъ, о невершеніи дел против регламентов, о невыписываніи в доклад, что уже напечатано, и о имении сего указа во всехъ судныхъ местахъ на столѣ, подѣ опасеніемъ штрафа // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Первое. 1649–1825 гг. : в 50 т. – СПб. : Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. – Т. VI. – С. 656.
3. О важности государственныхъ уставовъ и неотговоркѣ судьями невладеніемъ Законовъ, по производимымъ дѣламъ подѣ опасеніемъ штрафа // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Первое. 1649–1825 гг. : в 50 т. – СПб. : Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. – Т. VII. – С. 216.
4. Управленію принадлежащихъ // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Первое. 1649–1825 гг. : в 50 т. – СПб. : Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. – Т. XXXI. – С. 278–280.
5. Общее учрежденіи министерствъ // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Первое. 1649–1825 гг. : в 50 т. – СПб. : Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. – Т. XXXI. – 944 с.
6. О устройствѣ Главнаго Управленія ревизіи Государственныхъ счетовъ // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Первое. 1649–1825 гг. : в 50 т. – СПб. : Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. – Т. XXXI. – С. 529–530.
7. Высочайше утвержденное образованіе Государственнаго контроля // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Первое. 1649–1825 гг. : в 50 т. – СПб. : Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. – Т. XI. – С. 320–334.
8. Мах, И.И. Государственный контроль. Этапы исторического развития / И.И. Мах // Проблемы борьбы с преступностью и подготовки кадров для правоохранительных органов : тез. докл. Междунар. науч.-практ.

конф., посвящ. Дню белорус. науки (Минск, 21 янв. 2011 г.) ; под ред. В.Б. Шабанова. – Минск : Акад. МВД, 2011. – 323 с.

9. Высочайше утвержденное временное Положение о мѣстныхъ контрольныхъ учрежденіяхъ // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Первое. 1649–1825 гг. : в 50 т. – СПб. : Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. – Т. XLI. – С. 4, 14.

10. Учреждение государственного контроля // Сводъ Законовъ Россійской Имперіи : в XVI т. – СПб. : Рус. Кн. Товарищество «Деятель», 1912. – Т. I. – С. 236.

11. Сводъ учрежденій и уставъ Путей Сообщенія // Сводъ Законовъ Россійской Имперіи : в XVI т. – СПб. : Рус. Кн. Товарищество «Деятель», 1912. – Т. XII. – С. 48.

Дата поступления в редакцию: 12.11.18

I.I. Mach, *Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Professor of the Department of Administrative Activities of Internal Affairs Bodies of the Faculty of Militia of the Academy of the MIA of the Republic of Belarus*

GENESIS OF STATE CONTROL: THE MAIN STAGES AND THEIR INSTITUTIONIZATION (THE BEGINNING OF THE XIX CENTURY – 1917)

The historical development of state control in the period from the beginning of the 19-th century to 1917 is considered.

The legal basis of the state control, of the given period is analyzed, in particular, its main stages and their characteristic features are allocated.

The conclusions allow to form general ideas about the formation and development of the structure of state control bodies, their main forms, goals and objectives.

The attention is focused on the positive and negative aspects of the development of the state control of the considered historical period, which can presumably contribute to improving the efficiency of modern state control bodies of the Republic of Belarus.

Keywords: state control, bodies of state control, department of examination of state accounts, audits, inspections.

УДК 339.543 (075.8)

Д.П. Семенюк, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административной деятельности органов внутренних дел факультета милиции Академии МВД Республики Беларусь
(e-mail: ns1005@mail.ru)

АКТУАЛЬНЫЕ ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ

Рассматриваются актуальные вопросы современной административной ответственности юридических лиц. Анализируются исторические, социальные и научные предпосылки ответственности субъектов хозяйственной деятельности, базовые модели закрепления их ответственности в законодательстве. Устанавливаются правовые условия такой ответственности, к которым относятся признаки субъекта и вина юридического лица.

Ключевые слова: административная ответственность, административная ответственность юридических лиц, уголовная ответственность юридических лиц, либерализация законодательства.

Проблема административной ответственности различных субъектов административно-деликтных отношений всегда вызывает повышенный интерес ученых-административистов. В первую очередь это связано с интенсивной административной практикой, в результате которой ежегодно увеличивается количество вынесенных постановлений о наложении административных взысканий.

Так, в 2015 г. их вынесено 3 758, 2016 г. – 3 617, 2017 г. – 3 915, 2018 г. – 4 044. Таким образом, можно сказать, что проблема административной ответственности приобрела еще большую актуальность и практическую значимость и вызвала интерес не только ученых, но и граждан, должностных лиц субъектов хозяйствования, индивидуальных предпринимателей, о чем свидетельствуют дискуссии в научных изданиях и средствах массовой информации.