

УДК 340

**СТАНОВЛЕНИЕ ПОНЯТИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОГО НАДЗОРА
В ОТЕЧЕСТВЕННЫХ НОРМАТИВНЫХ АКТАХ САМОДЕРЖАВИЯ**
**Development of the Concept of State Supervision
in the Domestic Statutory Acts of the Autocracy**

ЧЕКУРДА Евгений Андреевич – доцент кафедры гражданского права Омской юридической академии, кандидат юридических наук (Омск)

Chekurda Evgeny A. – Associate Professor of Civil Law Department, Omsk Law Academy, Candidate of Legal Sciences (Omsk)

che-evgen@yandex.ru



Аннотация. В статье рассмотрена проблема становления понятия государственного надзора в отечественных нормативных актах самодержавия. Проанализировано содержание нормативных актов Российского государства в области государственного надзора второй половины XVII – начала XVIII в. На основе анализа сформулировано авторское определение понятия «государственный надзор».

The article considers the problem of development of the concept of state supervision in the domestic statutory acts of the autocracy. The author makes a content analysis of legal acts of the Russian state concerning state supervision in the second half of the 17th – early 18th century. The analysis enables the author to formulate the definition of state supervision.

Ключевые слова: государственный надзор, отечественные нормативные акты самодержавия, фискалы, воеводы.

State supervision, domestic statutory acts of the autocracy, state financial control agents, voivodes.

DOI: 10.19073/2306-1340-2016-2-9-12

Современной юридической доктриной и отечественным законодательством выработаны ключевые признаки государственного надзора, к которым относятся: во-первых, осуществление

оценки деятельности поднадзорного объекта с точки зрения законности, во-вторых, невмешательство в деятельность поднадзорного объекта (субъект надзора констатирует нарушение

законности поднадзорным объектом), в-третьих, реагирование в форме обращения к нарушителю с предупреждением, предписанием об устранении нарушений или в вышестоящий орган по отношению к нарушителю, или в суд, в-четвертых, осуществление надзорной деятельности в отношении объектов, не находящихся в организационном подчинении надзорных органов [2, с. 16–17].

Сегодня сложно представить законодательный акт без юридических дефиниций, под которыми понимается установление и формальное закрепление смысла того или иного термина, с помощью которого обозначается соответствующее явление, имеющее юридическое значение (например, определение понятия правонарушения по административному законодательству) [10, с. 141].

Становление и развитие правотворческой деятельности Российского государства в области государственного надзора приходится на вторую половину XVII – начало XVIII в. Именно в указанный период принимаются и реализуются первые нормативные акты, не только закрепляющие запрет злоупотреблений властью, но и устанавливающие элементы надзора за соблюдением законодательных запретов. Вместе с тем юридические дефиниции можно обнаружить уже в первых законодательных актах Древней Руси, однако они были единичны, причем более ранними были перечневые и описательные определения терминов, а появление толкования терминов через родовидовые отличия отмечается лишь с возникновением юриспруденции как науки [3, с. 34].

Несмотря на то, что в нормативных актах, относящихся к хронологическому периоду настоящей работы, не получило значительного распространения использование термина «надзор», в указанных актах широко распространены общеупотребительные для рассматриваемого исторического периода синонимичные слова и выражения, такие как «смотреть накрепко», «надсматривать», «подсматривать», «присматривать», «проведывать».

Так, например, согласно Именному указу от 27 июня 1669 г. «О хранении денежной казны, о считании расходчиков Дьяками помесечно и о недаче казенных денег в займы» предписано в приказах дьякам «над подьячими смотреть и беречь накрепко», чтобы они государственную денежную казну не воровали [6, с. 825]. Аналогичными надзорными полномочиями были

наделены приказные дьяки в отношении подьячих Именным указом от 7 марта 1680 г. «О считании Подьячих в приходе и расходе денежной казны» [7, с. 238]. Именным указом с Боярским приговором от 28 февраля 1677 г. «О взыскании таможенных недоборов на Головах и целовальниках, об избрании к тем сборам людей добрых, о награждении оных за прибыль казны жалованьем, и о наказании Воеводами Голов и приказных людей за взятки», во-первых, установлен запрет таможенным чиновникам «воровством и хитростью» присваивать пошлыны и «корыстоваться», во-вторых, в целях надзора велено приказным людям голов и целовальников на предмет недобора «сыскивать большими повальными сыски накрепко», при этом воеводы должны были смотреть, чтобы приказные люди с голов и целовальников «ничего не имели, и тем их не убытчили, и напрасно не теснили» [7, с. 90–92]. В Грамоте Новгородскому воеводе от 23 июля 1681 г. «Об отдаче в казенное распоряжение во всей России таможен и кружечных дворов с 1 Сентября наступающего года, и об отменении откупа по случаю оказавшихся больших недоимок» предписано земским старостам «смотреть накрепко», чтобы головы и целовальники не злоупотребляли при таможенных и кабацких сборах [7, с. 343].

В синонимической связи находятся слова, сходные по возникающим ассоциациям и близости обозначаемых понятий.

Согласно Толковому словарю живого великорусского языка В. И. Даля «надзирать» означает «иметь надзор, присмотр над чем-нибудь, за чем-нибудь, насматривать, наблюдать, наглядывать», а «надзиратель» – это «смотритель, насмотрщик по обязанности» [4, стб. 1046].

В соответствии с Толковым словарем русского языка С. И. Ожегова «надзор» толкуется как «орган, группа лиц для наблюдения за кем-нибудь, чем-нибудь, за соблюдением каких-нибудь правил», а «надзирать» означает «наблюдать с целью присмотра, проверки» [5, с. 408].

Непосредственно надзор как разновидность государственно-властной деятельности упоминается в Именном указе, объявленном дьяком Касимовскому воеводе Литвинову, от 11 июля 1651 г. «О надзоре за Касимовским Царевичем и его людьми, и о воспрещении им иметь какие-либо сношения с Магометанами других Государств», согласно которому под надзором понимались полномочия воеводы, направленные

на проверку исполнения царского указа Касимовским царевичем [6, с. 254].

Также стоит отметить Именной указ, состоявшийся в Оружейной палате, от 13 февраля 1700 г. «Об учинении для пробы золотых и серебряных вещей пробных клейм, о переписке золотых и серебряных рядов и лавок, о выборе старост для надзора за торговыми и мастеровыми людьми для клеймения золотых и серебряных вещей, со взятъем пошлины», которым предписано «для лучшего укрепления и истребления всяких в тех делах воровских вымыслов» учредить старост, обязанностью которых установлено надзирать «противство Великаго Государя указу» ювелирных мастеров [8, с. 8]. Позже в целях надзора за соблюдением ювелирными мастерами установленного царским указом порядка изготовления и продажи ювелирных изделий Наказом, данным из Оружейной палаты серебряного ряда торговому человеку Афанасью Соколову, от 31 мая 1711 г. «О надзоре за мастерами золотых дел и за продажей золотых вещей из рядов» учреждена специальная должность «дозорщика» [8, с. 687].

Далее на основе историко-правового анализа норм российского права первой половины XVIII в., регулирующих порядок организации, правовой статус и структуру государственных органов, представляется возможным сделать вывод именно о надзорном характере государственно-властных полномочий указанных органов.

Так, например, характерные признаки государственного надзора содержит деятельность фискалов, которые «проведывали и доносили» о нарушениях, связанных с любым повреждением государственного интереса: преступлениях против указов, взятках и кражах казны. Согласно установленной Именным указом от 17 марта 1714 г. «О должности Фискалов» иерархии провинциал-фискал «с товарищи» о своих делах должны были доносить губернатору, а городовые фискалы – обер-комендантам. Гарантией прав фискалов п. 8 названного указа была закреплена возможность их обращения к вышестоящему фискальскому должностному лицу: в случае бездействия комендантов городовым фискалам велено «писать» провинциал-фискалу, которому доносить губернатору, а «буде губернатор или вице-губернатор розыск чинить

будет неправой же, или сам впадет в какое погрешение», о том провинциал-фискалу доносить обер-фискалу, а ему представлять в Сенат [9, с. 89–90].

Аналогично признаки государственного надзора могут быть выявлены в деятельности воевод, в руках которых были сосредоточены многие властные полномочия, делегированные центральным правительством. С одной стороны, отправляя надзорные полномочия, воеводы осуществляли регулярное наблюдение за деятельностью широкого круга поднадзорных лиц с целью проверки соответствия их действий нормам законодательства. С другой стороны, репрессивный характер предписанных воеводам мер реагирования на нарушение законности позволял им не только выявлять и предупреждать указанные нарушения, но и пресекать, а также привлекать самостоятельно либо путем информирования центральной власти обеспечивать привлечение виновных к установленной ответственности. Среди указанных полномочий воевод следует выделить надзор за соблюдением головами и старостами торговых и таможенных правил, установленных нормативными актами самодержавия. Так, например, осуществлять надзор за таможенным головой, ларешным и двумя целовальниками предписано специальным Воеводским наказом от 19 марта 1692 г. «О наблюдении за таможенным сбором и проезжающими в Сибирь и из Сибири людьми, на Собской и Обдорской заставах, в низовье реки Оби», согласно которому воеводе велено «смотреть накрепко, чтоб они всякие товары, которые объявятся на той заставе, записывали все в книги и пошлины имали на Великих Государей, по указу, и потому ж записывали в книгу, себе не крали и ни чем отнюдь не корыстовались» [1, с. 363].

Таким образом, на основе анализа отечественных нормативных актов самодержавия возможно сформулировать следующее определение понятия «государственный надзор»: это основанная на государственно-властных полномочиях деятельность государственных органов и должностных лиц, направленная на обеспечение неукоснительного соблюдения нормативных актов самодержавия поднадзорными объектами путем выявления, предупреждения и пресечения нарушений указанных актов.

Библиографический список

1. Акты исторические, собранные и изданные Археографической комиссией. Т. 5 : 1676–1700 / [под ред. М. А. Коркунова]. – СПб. : Тип. 2-го Отд-ния Собств. Е. И. В. Канц., 1842. – 580 с.

2. Баранов, М. Л. Соотношение понятий «государственный контроль» и «государственный надзор»: теория и практика вопроса / М. Л. Баранов // Право и жизнь. – 2011. – № 9. – С. 14–23.
3. Берг, Е. Е. Нормативные дефиниции как инструмент правовой коммуникации / Е. Е. Берг // Русистика и современность. XIII Междунар. науч. конф. : сб. науч. ст. – Рига : Балт. междунар. акад., 2011. – С. 33–37.
4. Даль, В. И. Толковый словарь живого великорусского языка : в 4 т. / В. И. Даль. – СПб. ; М. : Т-во М. О. Вольф, 1903–1909. – Т. 2 – 1905. – 2030 стб.
5. Ожегов, С. И. Толковый словарь русского языка / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова. – 4-е изд., доп. – М. : ИТИ Технологии, 2006. – 944 с.
6. Полное собрание законов Российской Империи. Собрание первое: с 1649 по 12 декабря 1825 года. – СПб. : Тип. 2-го Отд-ния Собств. Е. И. В. Канц., 1830. – Т. 1. – 1029 с.
7. Полное собрание законов Российской Империи. Собрание первое: с 1649 по 12 декабря 1825 года. – СПб. : Тип. 2-го Отд-ния Собств. Е. И. В. Канц., 1830. – Т. 2. – 974 с.
8. Полное собрание законов Российской Империи. Собрание первое: с 1649 по 12 декабря 1825 года. – СПб. : Тип. 2-го Отд-ния Собств. Е. И. В. Канц., 1830. – Т. 4. – 881 с.
9. Полное собрание законов Российской Империи. Собрание первое: с 1649 по 12 декабря 1825 года. – СПб. : Тип. 2-го Отд-ния Собств. Е. И. В. Канц., 1830. – Т. 5. – 780 с.
10. Радько, Т. Н. Теория государства и права в схемах и определениях : учеб. пособие / Т. Н. Радько. – М. : Проспект, 2011. – 176 с.