

Н.В. ПЛАТОНОВА

ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В РОССИИ В ПЕРВОЙ ЧЕТВЕРТИ XVIII ВЕКА

Становление абсолютизма в России в первой четверти XVIII в. привело к формированию в российской структуре государственных учреждений оригинальной системы органов государственного контроля, получившей свое выражение в деятельности фискалитета (1711), который стал впоследствии составной частью прокуратуры (1722).

В данной статье предпринимается попытка исследовать механизм функционирования созданной преобразованиями Петра Великого системы государственного контроля с целью раскрытия специфики ее развития в петровское время.

Возникновение государственного контроля принято относить к образованию и дальнейшему развитию русского централизованного государства. Однако только с реформированием системы управления в первой четверти XVIII в. он становится одной из важнейших ее функций, выступая необходимым элементом механизма функционирования российского самодержавного государства.

Система государственного контроля включает три его вида: административный, судебный и финансовый. В петровское время доминирующее развитие получила финансово-административная часть контрольной деятельности, что является отличительной чертой государственного контроля на данном историческом этапе.

Российский институт фискалов был учрежден в 1711 г. прежде всего для защиты и попечения фискальных интересов государства и для осуществления надзора за деятельностью административного аппарата. Он становится одним из элементов финансово-экономической политики государства, или меркантилизма. Фискалы были призваны следить за правильным своевременным поступлением доходов в государственную казну и доносить о замеченных преступлениях. В материалах Российского государственного архива древних актов (РГАДА) содержится большое количество дел, возбужденных по доношениям фискалов о казнокрадстве и взяточничестве чиновников всех уровней управления. Фискалы способствовали пополнению государственной казны, рассматривая себя в роли прибыльщиков¹. Активная их деятельность развивалась применительно к сфере торговли - здесь фискалы следили за исполнением государственной монополии.

Российская система государственного контроля петровского времени может быть охарактеризована путем изучения объектов и субъектов контроля и их взаимоотношения, анализа организационной структуры контроля, а также форм и методов его реализации.

Прежде всего, контрольная деятельность получает свое четкое законодательное определение. Многочисленные законодательные акты Петра I о деятельности фискалитета и прокуратуры определяют основные обязанности и организацию данных институтов, их место в общей системе государственных учреждений, а также закрепляют основные принципы осуществления государственного контроля, к которым относятся главным образом его регулярность и универсальность. Оформлению контрольной деятельности способствовало к тому же усовершенствование приемов ведения счетоводства и представления отчетности, а также организация документальной ревизии государственных учреждений.

Итак, в указанный исторический период происходит организационное оформление субъектов контроля, под которыми понимается прежде всего

конкретный носитель контрольных функций и его деятельность. Отметим, что российская система государственного контроля постоянно находилась под влиянием общего реформирования государственного аппарата, предпринятого Петром I, не являясь, таким образом, статичной в своем развитии. Это привело к неразработанности ее внутренней структуры и сказалось на эффективности ее деятельности.

В первой четверти XVIII в. государственный контроль приобретает сквозной характер в связи с необходимостью установления надзора за разнообразными объектами, в качестве которых выступают различные государственные учреждения и лица, в них находящиеся. Петр I придавал контрольной деятельности исключительное значение в процессе реформирования государства и общества. Постоянный контроль и надзор над аппаратом управления должен был способствовать налаживанию работы новых административных учреждений, обеспечивая таким образом четкое функционирование государственной машины, которая являлась главным рычагом в проведении реформирования страны.

При Петре I государственный контроль расширяет свои границы. Его деятельность распространяется как по горизонтали, пытаясь охватить надзором все государственные учреждения, так и по вертикали, стремясь контролировать их и в центре, и на местах. Контроль подразделяется на общегосударственный и на внутриведомственный. Анализ практической деятельности контрольных институтов, в частности фискалитета, показывает, что объектами контроля являются не только государственные учреждения и чиновничество, но, по существу, все слои русского общества. Государственный контроль выполняет функцию социального контроля, определяя степень вмешательства государства в жизнь своих подданных. С этой точки зрения доношения фискалов (РГАДА, фонды № 386, № 248 и другие) представляют богатую информацию для изучения отношения русского общества к нововведениям Петра Великого.

Петровские государственные реформы привели к возникновению специфических методов и приемов деятельности, а также организационных форм государственного контроля. Надзор (тайный и явный) и доносительство становятся основным способом деятельности фискалитета в России первой четверти XVIII в., что является характерной чертой развития государственного контроля на данном отрезке времени. Критерием разграничения двух основных форм государственного контроля служит сопоставление времени осуществления контрольных действий с процессами ведения государственной деятельности. Следует различать контроль, проведенный до начала и в течение государственной деятельности, являющийся предварительным и текущим, и контрольное действие, осуществленное после ее совершения, то есть последующий государственный контроль.

Формирование этой последней разновидности государственного контроля в России связывается во многом с затруднительной финансовой ситуацией, в которой находилась страна в это время. Преобразовательная деятельность Петра I требовала постоянного пополнения государственной казны. Пристальное внимание было уделено реорганизации финансового управления и установлению строгого контроля за поступлением и расходованием государственных средств. Первоначально выполнение этой задачи было поручено Ближней канцелярии, которая стала осуществлять общий финансовый контроль за приказами. В дальнейшем на развитии государственного контроля в России отразилось образование Сената (1711), который, наряду с многочисленными функциями экономико-хозяйственного характера, обязывался выполнять контрольно-ревизионную работу². Последняя была организована по двум основным направлениям: с одной стороны, речь шла о проведении документальной ревизии

государственных учреждений, а с другой — о руководстве организуемым тогда же институтом фискалов, первое упоминание о которых мы обнаруживаем уже в указе от 2 марта 1711 г.³ К сожалению, деятельность Сената по контролю оказалась малоуспешной. В 1714—1718 гг. контроль вновь находится в ведении Ближней канцелярии.

С проведением административных преобразований 1717-1719 гг. и созданием трех финансовых коллегий, приведших к централизации финансового управления, произошли изменения в организации государственного контроля. В 1718 г. была создана Ревизион-коллегия, ставшая специальным органом последующего государственного контроля. Ей вменялся «счет всех государственных приходов и расходов» и организация проверки приходо-расходных книг, представляемых ежегодно государственными учреждениями центрального и местного уровней⁴. Однако на практике в деятельности Ревизион-коллегии обнаружились трудности, что в конечном итоге сделало нерациональным ее самостоятельное существование, и указом от 12 января 1722 г. она была преобразована в Ревизион-контур при Сенате⁵. Процедура ревизии счетов продвигалась медленно, и сами государственные учреждения не спешили с представлением своей отчетности.

Подобная неэффективность осуществления государственного контроля привела к необходимости поиска других форм его реализации. Результатом этого поиска стали попытки введения законности в управление и выявление должностных злоупотреблений чиновничества.

Фискалитет как форма текущего государственного контроля был учрежден в России указами от 5 марта 1711 г. и от 17 марта 1714 г., определившими основные обязанности и структуру данного института⁶. Фискалы были ответственны перед Сенатом и обязывались проводить «взыскание всех безгласных дел», к которым стали относить, наряду с выявлением фактов казнокрадства и взяточничества чиновников, ведение дел по «преступлениям указов»⁷. В действительности же контрольная деятельность фискалов была еще шире, чем определившие ее законодательные акты⁸. Например, фискалы подавали доносы на лиц, укрывавшихся от службы, и их укрывателей, иногда самолично арестовывали их, боролись с бродяжничеством, нищетой и пьянством и так далее.

Указ 17 марта 1714 г. четко определил организацию фискалитета в центре и на местах. При Сенате надлежало быть обер-фискалу (первым обер-фискалом стал дьяк Преображенского приказа Яков Былинский⁹) с четырьмя помощниками, двое из которых должны были быть из купечества с целью «купеческое состояние тонко ведать»; в губернии, при губернском правлении, стояли провинциал-фискалы со своими помощниками-фискалами; в городах должны были находиться городовые фискалы¹⁰. Однако законодательство не установило прямую подчиненность провинциал-фискалов и городских фискалов главе учреждения, что во многом имело негативные последствия для деятельности этой службы.

Отметим, что создание фискалитета в России явилось нововведением Петра Великого. Российская государственность не знала подобной практики государственного контроля. Сама идея надзора была заимствована Петром I из опыта западноевропейских стран. Поэтому в организации российского текущего контроля мы находим элементы и прусско-шведского фискалитета, и французской системы государственного контроля. Развитая структура фискалитета по прусско-шведскому образцу, существовавшая на местах с 1711 г., была дополнена организацией контроля над государственными учреждениями по французской модели. Заимствование французского опыта было связано со стремлением Петра Великого охватить контролем весь государственный аппарат сверху донизу. В

результате в России была создана своеобразная фискально-прокурорская система контроля, не имевшая европейских аналогов. В действительности, на практике, она не была реализована и привела к усилению роли прокуратуры и упадку фискалитета.

Итак, характерной чертой эпохи абсолютизма в развитии российской государственности является пристальное внимание политической власти к осуществлению государственного контроля, осознание его значимости в деле управления страной, поиски форм и методов контрольной деятельности. Изучение истории государственного контроля России первой четверти XVIII в. представляет несомненный научный интерес и требует отдельного специального исследования.

¹ Примером может служить доношение обер-фискала А. Нестерова об «уравнительном платеже» от 30 ноября 1714 г. См.: *Павлов-Сильванский Н.П.* Проекты реформ в записках современников Петра Великого. Опыт изучения русских проектов и неизданные их тексты. СПб., 1897. С. 58-61.

² Подробнее о контрольной деятельности Ближней канцелярии и Сената см.: *Беляевский Ф.Н.* Исторический очерк развития государственного контроля в России. М., 1919; *Богословский М.М.* Областная реформа Петра Великого: Провинция 1719-1727 гг. М., 1902; *Коняев А.* Финансовый контроль в дореволюционной России. М., 1957; *Сакович В.А.* Государственный контроль в России, его история и современное устройство в связи с изложением сметной системы, кассового порядка и устройства государственной отчетности: В 2 ч. СПб., 1896.

³ См.: *Воскресенский Н.А.* Законодательные акты Петра I. М., 1945. Т. 1. С. 204.

⁴ См.: ПСЗ. Т. 5. № 3255, № 3133. Во главе Ревизион-коллегии был поставлен кригс-комиссар князь Я.Ф. Долгоруков.

⁵ Там же. Т. 6. №3877, №4127.

⁶ См.: *Воскресенский Н.А.* Законодательные акты Петра I. С. 204, 333-335.

⁷ См.: Там же. С. 333.

⁸ Подробнее о деятельности фискалов см.: *Анпилогов Т.Н.* Фискалитет при Петре I // Вестник МГУ: Ист.-филол. серия. 1956. № 2. С. 65-80; *Барсов Т.В.* О светских фискалах и духовных инквизиторах // Журнал Мин-ва народного просвещения. 1878. № 2. С. 321-400; *Градовский А.Д.* Высшая администрация России XVIII столетия и генерал-прокуроры. СПб., 1866; *Муравьев Н.В.* Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности. М., 1889. Т. 1; *Петровский С.А.* О Сенате в царствование Петра Великого. Историко-юридическое исследование. М., 1875; *Стешенко Л.А.* Фискалы и прокуроры в системе государственных органов России в первой половине XVIII в. // Вестник МГУ. Право. 1966. № 2. С. 51-58; *Филиппов А. Н.* Фискалы // История Правительствующего Сената за 200 лет (1711 — 1911). СПб., 1911.

⁹ См.: Доклады и приговоры Правительствующего Сената в царствование Петра Великого, изданные имп. Академией наук/ Под ред. Н.В. Калачова. СПб., 1880-1901. Т. 1. Кн. 1. № 46.

¹⁰ См.: *Воскресенский Н.А.* Законодательные акты Петра I. С. 333-334.