

УДК 340:94(47)

**ПРЕДПОСЫЛКИ СТАНОВЛЕНИЯ ОРГАНОВ НАДЗОРА  
В РОССИИ НА РУБЕЖЕ XVII–XVIII ВВ.  
The Prerequisites of Formation of Supervisory Authorities  
in Russia at the XVII–XVIII Centuries**

**Е. А. Чекурда** – преподаватель кафедры гражданского права Омского юридического института

**E. A. Chekurda** – Lecturer of the Department of Civil Law, Omsk Law Institute

*Аннотация.* Рассмотрены политические и социальные предпосылки становления органов надзорной власти в России на рубеже XVII–XVIII вв.

*The article examines political and social prerequisites for formation of supervisory authorities in Russia in the XVII–XVIII centuries.*

*Ключевые слова:* история, политика, органы надзорной власти, Петр I.  
*History, politics, supervisory authorities, Peter the Great.*

Становление власти, наделенной надзорными полномочиями, в процессе исторического развития государства Российского первой четверти XVIII в. происходило под существенным влиянием социальных и политических факторов.

Общегосударственный контроль есть неотъемлемая функция государства. Необходимость органов надзора за деятельностью государственных органов как элемента структуры государственного управления того времени была обусловлена целым рядом причин, первая из которых заключалась в следующем. Конец XVII – начало XVIII вв. характеризовался современниками как период возросшего неисполнения чиновниками норм, установленных законами, царскими указами, казнокрадства, взяточничества, поборов, наконец, как кризис системы управления государством. Известный публицист петровского времени И. Т. Посошков охарактеризовал существовавшее положение так: «Какие указы императорского величества ни состоятся, вси ни во что обращаются, но всяк по своему обычаю де-

лает»<sup>1</sup>. Крупнейший отечественный криминалист, ученый и общественный деятель Н. С. Таганцев, рассуждая о применении смертной казни при Петре I, писал: «...как же велико должно было быть число ежегодно казненных, особенно когда мы припомним, как сильно внедрилось в нашу приказную жизнь взяточничество, так что без посула нельзя было сделать и шагу ни в одном присутственном месте»<sup>2</sup>. Сам Петр I в полной мере сознавал опасность такого положения, а также необходимость установления законности в государственном управлении<sup>3</sup>.

Вторая причина, определившая необходимость учреждения органов надзора, видится в последовательном ослаблении властных полномочий Боярской думы. В первое время царствования Петра I Боярская дума по-прежнему находилась во главе государства, но постепенно, с развитием реформаторской деятельности государя, характер ее модифицируется, причем модификация касается названия, состава, предметов ведения, деятельности и в том числе делопроизводства<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Посошков И. Т. Книга о скудости и богатстве. М., 1951. С. 91.

<sup>2</sup> Таганцев Н. С. Курс уголовного права. СПб., 1902 г. С. 150.

<sup>3</sup> См.: Томсинов В. А. Развитие русской юриспруденции в первой четверти XVIII века // Законодательство. 2006. № 2. С. 7.

<sup>4</sup> См.: Латкин В. Н. Учебник истории русского права периода империи (XVIII и XIX вв.) / под ред. В. А. Томсинова. М.: Зерцало, 2004. С. 200.

Не имея специальных надзорных полномочий, Боярская дума, однако же, по Соборному уложению 1649 г. являла высшее в государстве судебное учреждение, поставленное над приказами<sup>5</sup>. Так, все спорные дела, которые не могли быть разрешены в приказах, было предписано вносить в палату к боярам (статья 2 главы X Уложения). Наряду с этим Уложение предусматривало возможность прямого обращения челобитчиков к государю с жалобами на неправильные решения и действия приказов: «А будет ему в приказе суда не дадут, или против его челобитья указу ему не учинят, и ему о том бити челом и челобитныя подавати государю, и то в челобитных своих описывати, что он о том деле наперед того в приказе бил челом, а указу ему в приказе не учинено» (статья 20 главы X Уложения). Позже, 18 октября 1680 г., Именным указом было установлено, что и в этих случаях следует обращаться не к государю, а к боярам, а потому указ гласит, что бояре не только слушают спорные дела, вносимые из приказов, но и челобитные принимают<sup>6</sup>. Таким образом, Боярская дума со времени Соборного уложения 1649 г. и вплоть до начала коренных петровских преобразований входила в систему государственного управления, выражаясь современным языком, как высший элемент внутреннего (ведомственного) контроля. Упразднение же Боярской думы в начале XVIII в. привело Российское государство в состояние абсолютной безнадзорности, что могло грозить упадком системы государственного управления, усугубляемым чиновничьими злоупотреблениями.

Ссылаясь на автобиографию князя В. И. Куракина, В. О. Ключевский пишет, что в 1699 г. «сделана Ближняя канцелярия под судом (начальством) думного дворянина Никиты Зотова, в которую должна была доставляться «со всех приказов по вся недели ведомость, что где чего в приходе, в расходе и кому что должно на что расход держать»<sup>7</sup>. Боярская дума, не имея постоянного места заседаний, часто собиралась в Ближней канцелярии, и поэтому порой ее называли

именем этого присутственного места. «Очевидно, – замечает Ключевский, – в новом учреждении восстанавливался Счетный приказ...». Об этом же в своей работе пишет Ф. И. Бочковский: «Счетный приказ заменила Ближняя канцелярия при Петре Великом»<sup>8</sup>.

Нормативным актом, с юридической точки зрения давшим начало деятельности и определившим первостепенную компетенцию Ближней канцелярии, является Именной указ от 14 марта 1701 г. – данный нормативный акт упоминают в своих работах и В. О. Ключевский, и П. Н. Милюков, и Ф. И. Бочковский. В своей работе П. Н. Милюков представляет некоторые рассуждения о том, наделил ли данный указ Ближнюю канцелярию счетными полномочиями как учреждение государственного финансового контроля вновь созданное либо как уже существовавшее. В рассуждениях Милюкова приведены несколько фактов, свидетельствующих о существовании Ближней канцелярии до указа 14 марта 1701 г.<sup>9</sup> Во-первых, это «помета» (резолуция) Никиты Зотова от 5 декабря 1699 г. по делу, слушавшемуся в Боярской думе, сделанная им в качестве думного дьяка, что свидетельствует о собрании Думы для заседания в Ближней канцелярии и использовании ее как собственной канцелярии. Во-вторых, обстоятельством, указывающим на существование Ближней канцелярии ранее указа 14 марта 1701 г., является то, что указ этот говорит о Ближней канцелярии как об учреждении существующем.

Официальное, нормативно-урегулированное наделение Ближней канцелярии полномочиями главного государственного счетного учреждения связано с затруднениями Петра I в выдаче субсидий польскому вспомогательному корпусу в соответствии с договором с польским королем. Неудовлетворительное состояние государственного хозяйства и отсутствие надлежащей государственной отчетности, как серьезные государственные проблемы, не могли не обратить на себя внимание Петра I. Ближняя канцелярия должна была решить эти проблемы. В соответ-

<sup>5</sup> См.: *Сергеевич В. И.* Древности русского права : в 3 т. М. : Зерцало, 2006. Т. 2 : Вече и князь. Советники князя / под ред. В. А. Томсинова. С. 170.

<sup>6</sup> См.: *Полное собрание законодательства Российской империи.* Т. 2. № 838.

<sup>7</sup> *Ключевский В. О.* Боярская дума Древней Руси. М., 1902. С. 442–452.

<sup>8</sup> *Бочковский Ф. И.* Организация государственного контроля в России сравнительно с государствами Западной Европы. СПб., 1895. С. 53.

<sup>9</sup> См.: *Милюков П. Н.* Государственное хозяйство России в первой четверти XVIII века и реформа Петра Великого. СПб., 1905. С. 83–85.

ствии с вышеупомянутым указом все приказы, в ведении которых были доходы либо расходы, обязывались предоставлять ежемесячные отчеты о движении казенных сумм в Ближнюю канцелярию, «чтобы Ему, Великому государю, о тех делах известно было всегда».

25 января 1705 г. Именным указом, объявленным Ближней канцелярии, было предписано завести в ней записную книгу для «внесения всех Высочайших указов, данных присутственным местам»<sup>10</sup>. Связано это, прежде всего, с тем, что заведенная в Ближней канцелярии книга для записи указов позволяла Петру I следить за течением дел в Боярскую думу из приказов и за исполнением государевых распоряжений и боярских приговоров<sup>11</sup>.

Таким образом, к середине первого десятилетия XVIII в. Ближняя канцелярия приобретает статус органа государственной власти, главные предметы деятельности которого составляют вопросы государственного хозяйства, финансовые дела и государственный контроль.

Что же касается Боярской думы, то в указанный период она все чаще съезжалась на заседания в Ближнюю канцелярию, пользуясь ею как собственной канцелярией, президент Ближней канцелярии Никита Моисеевич Зотов принимал непосредственное участие в делопроизводстве, подписывая для доклада челобитные, обращенные к боярам, собственноручно удостоверял докладные выписки, по которым состоялись боярские приговоры. Во исполнение указа от 25 ян-

варя 1705 г. из Ближней канцелярии по приказам рассылаются указы, данные присутственным местам, и даже приговоры бояр, состоявшиеся вне места нахождения Боярской думы.

При частых отлучках Петра I из столицы все чаще случаются собрания бояр в Ближней канцелярии без царя. Именно поэтому в законодательстве образуются две параллельные ветви, слабо соприкасающиеся друг с другом<sup>12</sup>. Другим результатом отсутствия государя является издание массы нормативных актов помимо Ближней канцелярии. Веря в несокрушимую силу законов, Петр I стремился всесторонне регламентировать государственную и общественную жизнь. Однако весь этот массив указов, инструкций, регламентов рисковал остаться только на бумаге и не принести своих плодов в виде всеобщего блага – ведь он мог просто не исполняться.

Таким образом, предпосылками, предопределившими необходимость учреждения в России органов надзорной власти в первой четверти XVIII в., явились, с одной стороны, проблемы социального плана: приобретающее характер стихийного взяточничества и неисполнение чиновниками царских указов, а с другой – политические преобразования государства Российского: ликвидация Боярской думы, формально наделенной надзорными полномочиями внутриведомственной ориентированности, а также интенсификация законотворческого процесса, связанная со стремлением государя к установлению в России закона «сильного» и «правильного».

<sup>10</sup> Полное собрание законодательства Российской империи. Т. 4. № 2022.

<sup>11</sup> См.: Ключевский В. О. Указ. соч. С. 450.

<sup>12</sup> Там же. С. 448.