

УЧЕБНИКИ  
И УЧЕБНЫЕ ПОСОБИЯ

А. М. Тарасов

# ПРЕЗИДЕНТСКИЙ КОНТРОЛЬ

ЮРИДИЧЕСКИЙ  
ЦЕНТР

УДК 342  
ББК 67.400.6; 67.401  
Т19

**Серия**  
**«Учебники и учебные пособия»**

**Рецензенты:**

*Золотарев В. А., доктор исторических и юридических наук, профессор, вице-президент РАЕН, действительный государственный советник РФ 1 класса*

*Кикоть В. Я., доктор юридических и педагогических наук, профессор, заслуженный работник высшей школы РФ*

*Минин А. Я., доктор юридических наук, профессор, академик*

*Сальников В. П., доктор юридических наук, профессор, академик, заслуженный деятель науки РФ, вице-президент Российского союза юристов*

*Харитонов А. Н., доктор юридических наук, профессор, академик, депутат Государственной Думы Федерального Собрания РФ*

*Щепетев В. И., доктор юридических наук, академик*

**Тарасов А. М.**

Т19 Президентский контроль: понятие и система. Учебное пособие. —  
СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс»,  
2004. — 644 с.  
ISBN 5-94201-318-7

Автор настоящего учебного пособия — Анатолий Михайлович Тарасов, доктор юридических наук, академик РАЕН, заслуженный сотрудник органов внутренних дел РФ, автор монографии «Президентский контроль» (СПб., 2002) и более 70 научных работ по вопросам государственного контроля и правоохранительной деятельности.

В учебном пособии в исторической ретроспективе с учетом зарубежного опыта рассматриваются основы теории и практики правового и организационного обеспечения не только президентского, но и государственного контроля в целом. Анализируются место и роль президентского контроля в системе государственного управления и контроля. Значительное внимание уделяется методологии, проблемам совершенствования и повышения эффективности президентского контроля за правоохранительной деятельностью.

Для работников органов государственного управления и контроля, преподавателей, аспирантов и студентов юридических вузов, научных работников, а также практиков, осуществляющих контрольные функции и правоохранительную деятельность.

ББК 67.400.6; 67.401

© А. М. Тарасов, 2004

© Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2004

ISBN 5-94201-318-7

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ .....	7
Глава I. ПОНЯТИЕ, СОДЕРЖАНИЕ, ИСТОРИЯ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В РОССИИ. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ .....	12
§ 1. Становление государственного контроля в России... —	
§ 2. Государственный контроль в советский период.....	46
§ 3. Система государственного контроля в Российской Федерации .....	71
§ 4. Государственный контроль в зарубежных странах ...	107
Глава II. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПРЕЗИДЕНТСКОГО (ГОСУДАРСТВЕННОГО) КОНТРОЛЯ.....	143
§ 1. Понятие и содержание государственного контроля.....	—
§ 2. Президентский контроль в системе государственного контроля .....	175
§ 3. Принципы президентского контроля .....	207
§ 4. Субъекты президентского контроля на федеральном уровне .....	228
§ 5. Президентский контроль на уровне федерального округа и субъектов Российской Федерации.....	261
Глава III. ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ КАК ОБЪЕКТ ПРЕЗИДЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ.....	283
§ 1. Сущность и содержание правоохранительной деятельности .....	—
§ 2. Система правоохранительных органов исполнительной власти в Российской Федерации ....	305

---

§ 3. Нормативные правовые акты как объекты президентского контроля за правоохранительной деятельностью .....	324
§ 4. Президентский контроль за оперативно-розыскной, процессуальной и административно-юрисдикционной деятельностью .....	348
§ 5. Президентский контроль за деятельностью органов суда, прокуратуры и негосударственных структур, осуществляющих правоохранительные функции.....	369
§ 6. Правовое регулирование государственного (президентского) контроля за экономической и налоговой преступностью.....	392
§ 7. Политический, социально-экономический и правовой аспекты государственного (президентского) контроля за состоянием коррупции .....	415
<b>Глава IV. НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ И ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРЕЗИДЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ .....</b>	<b>437</b>
§ 1. Теоретические и практические аспекты оценки эффективности президентского контроля .....	—
§ 2. Типовой порядок президентского контроля.....	463
§ 3. Президентский контроль за результатами.....	494
§ 4. Координация и взаимодействие при президентском контроле .....	524
Заключение.....	552
Список литературы.....	563
Приложение 1. Концепция государственного контроля в Российской Федерации .....	578
Приложение 2. К вопросу о Федеральном законе «О государственном контроле в Российской Федерации».....	616

## Глава I

# **ПОНЯТИЕ, СОДЕРЖАНИЕ, ИСТОРИЯ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В РОССИИ. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ**

### **§ 1. Становление государственного контроля в России**

Государственный контроль — категория историческая. Комплексное исследование и изучение такой масштабной и важной проблемы, как правовое и организационное обеспечение государственного, в том числе президентского, контроля, включая вопросы правоохранительной деятельности, невозможно без применения исторического метода. Устройство государственного контроля в России в его историческом развитии имеет и практический, и научный интерес. Как известно, история, указывая на достижения и ошибки прошлого, дает уроки для будущего, в частности, уроки формирования и совершенствования государственной системы управления, в том числе различных видов государственного контроля. Виды государственного контроля, субъекты, его осуществляющие, связаны непосредственно с политической, административной системой государства. Верховные (высшие) органы государственной власти в России и в зарубежных странах назывались и называются по-разному. Вместе с тем в правовом, организационном, методическом их обеспечении, кроме различий, прослеживается и общее, позитивное, прошедшее длительную апробацию и при творческом подходе применимое в наши дни, в современной российской действительности.

Изучение истории формирования и развития государственного контроля в России свидетельствует, что контроль как важнейший компонент государственного управления уходит своими корнями в глубокое прошлое, к истокам создания Древней Руси. Трудно не согласиться с выводом о том, что специальное изучение различных звеньев государственной власти в их исторической ретроспективе, правовой и организационной основы их функционирования составляет одну из насущных задач, стоящих перед историко-правовой наукой<sup>5</sup>.

Возникновение и развитие госконтроля в целом связано с общественным процессом труда. Сама природа труда обуславливает необходимость «управления, которое устанавливает согласованность между индивидуальными работами и выполняет общие функции, возникающие из движения всего производственного организма в отличие от движения его самостоятельных органов»<sup>6</sup>.

Отдельные вопросы формирования и развития государственного контроля в России были предметом рассмотрения Н. О. Адышевского, И. И. Блеха, Ф. Борчковского, И. Р. Василевского, Г. Котошихина, М. Кремяновского, Ф. Н. Белявского, С. И. Иловайского, А. И. Коняева, В. М. Митрофанова, В. А. Саковича, В. А. Татарина. Из современных исследователей истории государственного контроля известны работы А. Андреева и А. Никольского, А. Андруховича, А. В. Новикова, Н. Д. Погосяна, А. А. Ялбулганова.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> *Щепетев В. И.* Российская государственность середины XIX — начала XX века: правовые основы и тенденции развития. СПб., 2001. С. 5.

<sup>6</sup> *Маркс К., Энгельс Ф.* Собр. соч. 2-е изд. Т. 23. С. 342.

<sup>7</sup> См.: *Адышевский Н. О.* О прошлом и нынешнем устройстве государственного контроля в России. СПб., 1881; *Блех И. И.* Устройство финансового управления и контроля в России в историческом их развитии. СПб., 1895; *Борчковский Ф.* Организация государственного контроля в России сравнительно с государствами Западной Европы. СПб., 1895; *Василевский И. Р.* Государственный контроль как охранитель народных интересов за границей и в России. СПб., 1907; *Сакович В. А.* Государственный контроль в России: его история и современное устройство в связи с изложением сметной системы, кассового порядка и устройства государственной отчетности. СПб., 1896; *Котошихин Г.* О России в царствование Алексея Михайловича. 3-е изд. СПб., 1884; *Кремяновский М.* Государственный контроль в России за 100 лет // Вестник Европы. 1915. Июль (кн. 7); *Белявский Ф. Н.* Исторический очерк государственного контроля в России. М., 1919; *Иловайский С. И.* Учебник финансового права. Одесса, 1912; *Татарин В. А.* Общий сравнительный обзор систем государственной отчетности во Франции, Бельгии, Австрии, Пруссии. СПб., 1858; *Коняев А. И.* Финансовый контроль в дореволюционной России. М., 1959; *Митрофанов В. М.* Государственный финансовый контроль в дореволюционной России (1811–1917 гг.) // Автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 1961; *Погосян Н. Д.* Счетная палата РФ. М., 1998; Фор-

В данном параграфе рассматривается процесс зарождения, формирования, развития и совершенствования системы государственного контроля, в том числе за правоохранительной деятельностью.

В целом формирование и развитие государственного контроля на Руси (в России) целесообразно изложить в динамике, разбив на ряд основных этапов.

**Первый этап.** Система государственного устройства, управления и контроля насчитывает более чем тысячелетнюю историю. Как о системе счетоводства и контроля, восходящей к Древней Руси, говорит, например, А. Андрухович.<sup>8</sup> Однако данный вывод автора представляется дискуссионным, поскольку говорить о первых этапах можно только как об этапах зарождения, первых шагах формирования и развития государственного контроля, а не как о сложившейся системе.

На Руси становление органов управления началось в ходе первых административных и правовых реформ, проводимых княжеской администрацией<sup>9</sup>. Первые княжества возникли у восточных славян в VIII в. н. э. В 882 г. новгородский князь Олег совершил поход на Киев. С этой же даты ведется отсчет процесса образования Киевского государства. В XI в. происходило нормативное обеспечение деятельности Русского государства: принята «Русская Правда Ярослава» (предположительно 1030–1040 гг.), а позднее сыновьями Ярослава Мудрого — «Правда Ярославичей». При Владимире Мономахе создается Устав Владимира Мономаха, дополнивший «Русскую Правду». В 1136 г. провозглашается Новгородская феодальная

---

мирование статуса Счетной палаты РФ (историко-правовые аспекты и некоторые современные проблемы) // Государство и право. 1998. № 4; Ялбулганов А. А. Зарождение государственного контроля в России во второй половине XVII—XVIII вв. (историко-правовое исследование) // Государство и право. 2001. № 10; Единство и эффективность // Президентский контроль: Информационный бюллетень. 1998. № 6 и др.; Андрухович А. Единство триады: счетоводство, отчетность, контроль. От приказа счетных дел до Сената. Реформы Петра Великого // Президентский контроль: Информационный бюллетень. 1997, № 1–2, 6 и др.; Андреев А., Никольский Д.: 1) К истории становления и развития государственного финансового контроля в России. М., 1999; 2) Этапы развития. Уроки прошлого // Президентский контроль: Информационный бюллетень. 1999, № 1–7, 9–12 и др. номера за последующие годы; Новиков А. В. Социальный контроль в условиях трансформации российского общества. М., 1999.

<sup>8</sup> Андрухович А. Единство триады: счетоводство, отчетность, контроль // Президентский контроль. Информационный бюллетень. 1997. № 1. С. 75.

<sup>9</sup> Российское законодательство X—XX вв. Законодательство Древней Руси. М., 1984. Т. 1. С. 134.

республика. Органом народного управления в ней становится вече. В этот исторический период зарождения госконтроля управление финансами проводила Боярская дума. Контроль за их использованием осуществляли князь и Боярская дума, а в Новгородской республике еще и вече.

В ходе проведенной в X в. княгиней Ольгой налоговой реформы были установлены места и сроки сбора дани<sup>10</sup>. Таким образом появились конкретные установления в осуществлении контроля — по месту и времени сбора дани. Они имели на этом этапе основополагающее значение в осуществлении государственного контроля. Между тем специальные финансовые и контрольные учреждения в то время не были созданы. Действовало общее управление и общий административно-финансовый контроль.

Древнерусские летописи не содержат точных данных о механизме поступления дани в казну князя. Скорее всего, она собиралась старейшинами покоренных племен и чиновниками князя-победителя. Управление государством и контроль концентрировались в Боярской думе, которая являлась постоянным советом князя и состояла из 5–6 верных бояр. На заседаниях Думы князь думал «о строе земляном», «каков в человецех сих новопознавших Господа закон уставити», обсуждались и финансовые вопросы, например, как заменить уголовное наказание «денежными пенями».

Из истории известно, что князь практиковал раздачу своим дружинникам в управление городов и сел. Эти лица именовались мужами, затем — посадскими, а в XII—XV столетиях их стали называть наместниками и волостелями. Деятельность наместников и волостелей заключалась в исполнении обязанностей, носивших военный, политический и контрольно-ревизионный характер. Именно они должны были собирать подати для князя, следить за их правильным поступлением, вводить торговые пошлины, творить суд.

Механизм (порядок) контроля в этот период был примерно следующим. Дьяки докладывали о состоянии дел боярам по ведомству каждого из них. Бояре, не будучи уверены в их добропорядочности, давали поручения своим людям перепроверить, проконтролировать соответствие состояния дел и поступивших от дьяков докладов. В случае обнаружения воровства бояре порой наказывали прови-

---

<sup>10</sup> Там же. С. 263.



нившихся сами, а за чрезмерные лихоимства и поборы испрашивали совета и приговора у князя.

**Второй этап** начался со времени царствования Иоанна III (1462–1505 гг.). В этот период происходит присоединение новых уделов к Москве. Населенных пунктов стало больше. Возникла необходимость их управления уже не отдельными лицами, а учреждениями. Боярская дума сохранила в основном свое прежнее значение. Среднюю ступень между Думой и местными органами управления стали занимать созданные приказы, которые действовали от имени государя. Каждый приказ состоял при Думе и был как бы ее подразделением (органом). В 1553 г. начал работать Приказ большого прихода, ведающий сбором налогов и таможенных пошлин<sup>11</sup>. Приказ наблюдал за сборами податей, исполнением повинностей, разборами челобитных жалоб, осуществлял контрольно-ревизионную деятельность.

Управление государством с использованием специальных учреждений — «приказов» в Москве началось с 1497 г., с издания Судебника Ивана III. При Иване Грозном в 1550 г. принят Судебник Ивана IV. На этом этапе вместо поручения различных отраслей управления нескольким приближенным лицам (боярам) создавались отдельные учреждения, получившие название «присутственные места» (приказы).

С введением приказного управления можно говорить о формировании государственного контроля на Руси. В этот период решение политических вопросов активно способствовало развитию и совершенствованию системы управления, и наоборот. С расширением территории Руси (в 1552 г. присоединено Казанское, а в 1556 г. Астраханское ханства) усиливалась необходимость формирования новых подходов в управлении государством. В связи с этим в 1556–1572 гг. в целях укрепления самодержавия была проведена опричнина. Укрепление географического и административного положения государства, формирование новой системы управления территориями и развитие самостоятельности населения требовали введения местного финансового управления и самоуправления с присущими им формами и методами контроля. Число отдельных органов, заведовавших управлением новых областей и присоединенных террито-

---

<sup>11</sup> См.: *Щепетев В. И.* История государственного управления в России. Учебник. М., 2003.

рий, постепенно росло. С этого периода в России началось активное формирование системы управления, сочетающей централизованное управление государством и местное самоуправление.<sup>12</sup>

Сформированная в Московской Руси приказная система, пришедшая на смену непосредственно личному управлению князя, разделяла функцию финансового управления, а следовательно, и финансового контроля, целый ряд приказов. К ним, в частности, относятся: областные, или «четвертые», приказы, Печатный приказ, приказы Казенного двора, Большой казны, Большого дворца, Приказная четверть. Основные финансовые операции осуществлял Казенный приказ. Приказ большого прихода собирал доходы. Перечисленные приказы наряду с различными функциями осуществляли и контрольную функцию<sup>13</sup>, т. е. это не были еще специальные контрольные учреждения.

Кроме того, существенные черты нового государственного устройства того периода состояли в том, что вместо лиц, ранее назначавшихся для решения «разных дел», теперь стали управлять постоянные государственные присутственные места, имеющие определенное организационное устройство, функции, полномочия. Вместе с тем особенностью этого этапа является и то, что многие направления государственной деятельности законами тогда не регулировались. Законы зачастую заменяли обычаи.

Финансовое местное управление до середины XVI в. по-прежнему осуществляли наместники. Царю Ивану Васильевичу на действия наместников шли многочисленные жалобы. Видя, что дворы в уездах опустели, а дань и оброк выплачиваются не сполна, царь принял решение о выборности исполнительной власти на местах. Эту власть (местное самоуправление) представляли выборные старосты, а им помогали выборные целовальники и дьяки. Всех выборных приводили к целованию креста. В руках старост и их помощников концентрировались финансовые и контрольные функции.

Кроме самоуправления выборных старост, целовальников, дьяков при Иване Васильевиче на местах власть представляли и назна-

---

<sup>12</sup> См.: Андреев А., Никольский Д. Этапы развития. Уроки прошлого // Президентский контроль. Информационный бюллетень. 1999. № 1. С. 29.

<sup>13</sup> См.: Ялбулганов А. А. Зарождение государственного контроля в России во второй половине XVII—XVIII вв. (историко-правовое исследование) // Государство и право. 2001. № 10. С. 89.

ченные воеводы, которые контролировали, в первую очередь, финансовое управление. Воеводам предписывалось собирать ясак<sup>14</sup> «вправду» (правильно) и лишнего ясаку, т. е. для себя, не собирать. Собранный ясак записывался в специальные книги, которые отсылались в Москву.

В целом создание приказов стало первым шагом к формированию бюрократии в стране, утверждению государственного управления и контроля.

Начало **третьего этапа**, на наш взгляд, связано с созданием Счетного приказа, или Приказа счетных дел (1654 г.). Данный Приказ, учрежденный при «тишайшем» царе Алексее Михайловиче Романове (годы царствования 1645–1676), стал первым государственным учреждением контрольного характера на Руси. С этого Приказа начинается история развития государственного финансового контроля, осуществляемого специальным контрольным органом. Создание Приказа счетных дел было связано с необходимостью в усилении контроля, особенно это диктовалось важностью осуществления постоянного контроля за военными расходами в условиях войны с Ливонией. В обязанности Приказа первоначально входила проверка раздачи войскам жалованья.

Как отдельное самостоятельное учреждение Приказ счетных дел упоминается в записных книгах с 1656 по 1701 г. Два дьяка, входивших в Приказ, вели учет прихода, остаточных денег (в пределах всего Московского государства за многие годы), «которые в котором году и с какого не взяты в цареву казну», а также «в котором году за расходом, что осталось в остатке»<sup>15</sup>. По окончании года все приказы обязывались представлять Приказу счетных дел на ревизию свои приходно-расходные книги за истекший год.

Таким образом, Приказ счетных дел занимался ревизией государственных доходов и расходов по книгам всех других центральных приказов, сводил остатки от текущих расходов, обращался в другие приказы (органы управления) с запросами по исполнению ассигновок, выданных должностным лицам, послам, полковым воеводам, вызывал из других городов для отчетов земских целовальни-

---

<sup>14</sup> Ясак — поголовная подать с восточных инородцев.

<sup>15</sup> Блех И. И. Устройство финансового управления и контроля в России в историческом их развитии. СПб., 1895. С. 58.; Андрухович А. Единство триады: счетоводство, отчетность, контроль // Президентский контроль. Информационный бюллетень. 1997. № 2. С. 68.

ков, которые отчитывались по приходно-расходным книгам. Кроме того, в него поступали недоимки прошлых лет. В связи с этим можно сказать, что данный Приказ выполнял функции своего рода казначейства.

Проверка дохода, расхода и остатков денежных сумм отмечалась в специальных книгах во всем государстве. Между тем единообразной системы в ведении приходно-расходных книг еще не было, и это затрудняло деятельность Приказа. Организовывала его деятельность и руководила им, как, впрочем, и другими приказами, Боярская дума (первым руководителем Приказа был И. Д. Милославский, 1657–1668 гг.). Вместе с тем сам Счетный приказ расходы осуществлял только по указам царя.

С 1656 по 1667 г. Приказ счетных дел был реформирован в Приказ столовых и счетных дел<sup>16</sup>. Он делился на два отделения: первое заведовало столовым делом, т. е. проверяло отчетность по содержанию царского стола, второе — счетным делом, т. е. проверяло приходно-расходные книги других приказов за истекший год.

Таким образом, Счетный приказ как финансовый и административный орган получил оформленную структуру специального государственного контрольного органа, к тому же не находящегося в зависимости от ведомств, действия которых он контролировал. Можно сделать вывод, что названный Приказ осуществлял независимый, внешний государственный финансовый контроль. Итак, государственный контроль на данном этапе был обусловлен необходимостью осуществления проверок, ревизий доходов и расходов и развивался, в первую очередь, как финансово-хозяйственный, а не административный контроль. Особенностью организации его работы, как отмечал В. А. Сакович,<sup>17</sup> было то, что успешную ревизию Счетный приказ делать фактически не мог, поскольку она сводилась к простой арифметической проверке голых цифр, так как «книги представляли одни валовые итоги прихода и расхода за весь год по каждому отдельному приказу». Кроме того, книги не сопровождались какими-либо документальными подтверждениями (приложениями). Иными словами, единообразной системы ведения приходно-

---

<sup>16</sup> См.: Древняя Российская вивлиофика Новикова. 2-е изд. М., 1791. Ч. XX.

<sup>17</sup> Сакович В. А. Государственный контроль в России: его история и современное устройство в связи с изложением сметной системы, кассового порядка и устройства государственной отчетности. СПб., 1896. С. 111.

расходных книг создано не было, что негативно сказывалось на качестве осуществляемого контроля.

На протяжении рассмотренных трех этапов (до петровских реформ) специальных полицейских учреждений еще не было сформировано. Правоохранительная деятельность (функции правоохранительных органов) осуществлялась, наряду с другими функциями управления, судебными, финансовыми, военными центральными и местными органами власти: приказами и воеводами. К несению службы по охране общественного порядка привлекались выборные люди из местного населения. Деятельность приказов, как уже указывалось, регламентировалась указами и наказами царей и великих князей,<sup>18</sup> которые совместно с Боярской думой осуществляли руководство и контроль за исполнением полицейских функций в государстве.

**Четвертый этап** начался с создания Петром I Ближней канцелярии (Консилиии министров). Утверждение абсолютизма потребовало перестройки всего государственного аппарата. Россия переводилась на рельсы строгой централизации, государственного администрирования, упорядочения государственного управления и контроля.

Как отмечал известный историк С. М. Соловьев, реформы Петра Великого обусловлены самим состоянием российского общества конца XVII столетия, его несостоятельностью во всем, несостоятельностью материальной и нравственной,<sup>19</sup> т. е. как необходимый ответ на «жесткий» вызов времени. Стремление и реализация намерений по усилению центральной власти не могли осуществляться без укрепления контрольных функций государства. В период его правления учреждаются контрольные органы с более определенными функциями (Ближняя канцелярия, Ревизион-коллегия). Царь, реформируя административный уклад России, преследовал преимущественно две цели: 1) учреждение и развитие органов управления (администрации) как в центре, так и на местах, к тому же с точно определенной, постоянной компетенцией; 2) учреждение органов, действующих не по усмотрению, а по общим правилам, указанным в соответствующих регламентах и инструкциях.

---

<sup>18</sup> См.: Наказ о градском благочинии 1649 г. // ПСЗ. Собр. 1. Т. 1. № 6.

<sup>19</sup> Цит. по: Президентский контроль. Информационный бюллетень. 1997. № 2. С. 67.

Ближняя канцелярия от Приказа счетных дел унаследовала функции финансового контроля. Это новое учреждение, заменившее упраздненную Петром I Боярскую думу, состояло из лиц, заведовавших различными приказами (органами управления). В связи с этим можно сделать вывод, что в деятельности контрольного органа стали просматриваться элементы коллегиальности в осуществлении государственного контрольного дела.

О дате учреждения Ближней канцелярии существовали разные мнения. Так, М. Кремяновский<sup>20</sup> называл 1699 г., С. И. Иловайский<sup>21</sup> и В. А. Сакович<sup>22</sup> — 1701, а И. Е. Андреевский<sup>23</sup> — 1705 г. А. Андрухович, на наш взгляд, совершенно справедливо, начало деятельности Ближней канцелярии связывает с принятием именного царского Указа от 14 марта 1701 г. Названный Указ Петра Великого предписывал всем приказам и ратушам доставить в Ближнюю канцелярию «подлинные перечневые ведомости о наличном составе денежной и всякой другой казны, о приходе и расходе ее с 1 января 1701 г., о наличном составе служилых людей с обозначением получаемых ими окладов, жалованья и проч., каковые ведомости доставят на будущее время помесячно, а в январе погодно». В данном Указе, кроме его содержательной стороны, внимание привлекает то, что в его редакции определены конкретные сроки представления соответствующих «ведомостей» (отчетов): «помесечно, а в январе погодно», а также то, что они должны быть подлинными. Установленные Указом критерий срока и критерий качества представления отчетности заложили важные элементы формирования в будущем системы государственного контроля на Руси. Кроме того, Указом на Ближнюю канцелярию возлагалась обязанность контроля за всеми центральными учреждениями по делам государственного хозяйства и вообще заведования финансовой частью в государстве. Таким образом, с выходом данного Указа в России появилась правовая основа развития надведомственного государственного контроля, осуществляемого на основе конкретных предписаний, содержащихся в

---

<sup>20</sup> Кремяновский М. Государственный контроль в России за 100 лет // Вестник Европы. 1915. Июль (кн. 7). С. 11; Иловайский С. И. Учебник финансового права. Одесса, 1912. С. 701.

<sup>21</sup> Иловайский С. И. Указ. соч. С. 701.

<sup>22</sup> Сакович В. А. Указ. соч. С. 112.

<sup>23</sup> Андреевский И. Е. // Брокгауз Ф. А., Ефрон И. А. Энциклопедический словарь. Т. 4. С. 82.

царском Указе. Помимо финансового контроля, этот орган контролировал исполнение различных поручений, данных царем.

Главное заведование Канцелярией было возложено на генерал-президента. Под его контролем и руководством находилась работа дьяков и подьячих других приказов. Одним из направлений работы Ближней канцелярии были хозяйственные вопросы, связанные с государственным управлением. Таким образом, Канцелярия, являясь ведущим контрольным органом, осуществляла не только государственный финансовый, но и административный контроль.

Кроме того, интересным в организационном плане деятельности Канцелярии является привлечение к проверкам приходно-расходных книг прикомандированных для этой цели дьяков и подьячих из других приказов<sup>24</sup>.

Внешняя, формальная сторона контроля (ревизии) того периода состояла в том, что книги по итогам контроля «закреплялись» (подписывались) дьяками как контролирующего, так и контролируемого учреждения. Представляют практический интерес и другие применяемые формы работы Канцелярии. Так, приходно-расходные книги и именные указы, скрепленные (подписанные) дьяками, поступали в Ближнюю канцелярию вместе с подлинными делами и документами. Если их не присылали, то Ближняя канцелярия требовала, чтобы «отписки и выписки, с чего вносили в приход, собрав все, что есть зафиксированного в приходных книгах 1710 г., присылать немедленно».

В 1708 г. Петр I начал проводить реформу местного самоуправления. Государство было разделено на 8 губерний, а в 1719 г. появилось новое административно-территориальное образование: губернии были разделены на провинции, а те, в свою очередь, на дистрикты. На губернаторов был возложен высший надзор за финансовым управлением подведомственных им губерний. Провинциями руководили воеводы с такими же правами и обязанностями по отношению к провинции, какие имели губернаторы по отношению к губерниям.

---

<sup>24</sup> Цит. по: Ялбулганов А. А. Зарождение государственного контроля в России во второй половине XVII—XVIII вв. (историко-правовое исследование) // Государство и право. 2001. № 10. С. 90.

С 1711 г. обязанность госконтроля от Большой канцелярии перешла к Сенату (временно на 3 года), получившему функции высшего финансового и контрольного учреждения<sup>25</sup> (губернаторы вошли в его подчинение, а с учреждением вместо приказов коллегий они были поставлены в зависимость от них). На Сенат возлагалось, во-первых, собирание как можно больше денег, во-вторых, «смотреть о расходах» во всем государстве, в том числе и на полицейские нужды. В компетенции Сената находился и налоговый контроль. Сенат, став постоянно действующим центральным административным органом, приступил к более точному ознакомлению со средствами и потребностями государства. Указом от 13 апреля 1711 г. он затребовал высылки из губерний приходно-расходных книг, назначив для этого определенные сроки, что подтвердил в своем Указе 11 декабря 1711 г.<sup>26</sup> За промедление и неполные сведения Сенат угрожал наложением штрафов, применением административных санкций к нарушителям. Иными словами, в методах работы Сената появилась форма административного принуждения. В целом Сенат был наделен административно-управленческой, судебной и законодательной властью. Он разрабатывал проекты законов, а в отсутствие царя издавал указы общегосударственного значения. Как орган высшего административного контроля Сенат осуществлял наблюдение за деятельностью центральных отраслевых коллегий и местных управленческих структур. В частности, устанавливалось, что все принятые коллегиями указы и распоряжения высылались в Сенат для рассмотрения на его заседаниях. Без утверждения Сенатом решения коллегий не получали статуса законодательных актов. Таким образом, с деятельности Сената можно вести речь о формировании системы административного, а также административно-правового контроля в стране.

Вместе с тем новый порядок контроля не сопровождался ожидаемыми результатами. Несмотря на предостережение «ковать за ноги и на шею наложить цепи, лишить движимого и недвижимого имущества»<sup>27</sup>, приходно-расходные книги доставлялись в финансовые контрольные органы несвоевременно. Так, из Указа Сената от

---

<sup>25</sup> См.: Андреев А., Никольский Д. Этапы развития // Президентский контроль. Информационный бюллетень. 1999. № 1. С. 30.

<sup>26</sup> Президентский контроль. Информационный бюллетень. 1997. № 2. С. 70.

<sup>27</sup> См.: Государственный контроль. 1811–1911. СПб., 1911. С. VIII.



15 февраля 1716 г. следует, что данные книги за 1714 г. представлены только из посольской, адмиралтейской, воинской и С.-Петербургской канцелярий годовых дел.<sup>28</sup>

Возможно, по этим причинам в 1714 г. появилось следующее предписание царя: Великий Государь, будучи в Санкт-Петербурге в консилие, указал по именному своему указу все губернии и собственные канцелярии и приказы, денежные дворы и соляной сбор в приходе и расходе считать в Ближней канцелярии с начала губерний, как они определены по табелям с 1710 по 1714 г. Данным указом финансовый контроль был возвращен в Ближнюю канцелярию.

Вместе с тем продолжающаяся централизация государственного аппарата при абсолютизме требовала развития и специализации государственного управления и контроля, создания специальных контрольных органов.

В начале XVIII в. в основном сформировались две контрольные системы — прокуратура (во главе с генерал-прокурором Сената) и фискалитет (во главе с обер-фискалом).

Впервые прокуратура была создана Указом Петра Великого 12 января 1722 г., в котором говорилось: «Быть при Сенате прокурору и генерал-прокурору, также во всякой коллегии по прокурору, которые должны будут рапортовать генерал-прокурору». Согласно ст. 1 Указа надзор прокуратуры распространялся и на Сенат. 27 апреля 1722 г. был подписан Указ «О должности генерал-прокурора», которым были определены его права и обязанности. Генерал-прокурор подчинялся царю. «Генерал и обер-прокуроры ничьему суду не подлежат, кроме нашего», — определялось в Указе. Наряду с надзором за законностью прокуратура наделялась полномочиями по защите прав граждан.

Фискалам всех уровней контрольной вертикали управления вменялось в обязанность доносить о всяких государственных, должностных и иных тяжких преступлениях и нарушениях законности в учреждениях. В их обязанности входило также выступление в качестве обвинителей в суде (эти функции позже перешли к органам прокуратуры и реализуются ими в настоящее время).

Должность обер-фискала учреждалась в Сенате. Главный фискал был правомочен осуществлять надзор за деятельностью госапп-

---

<sup>28</sup> См.: Полное собрание законодательства. Т. V. № 2995.

парата, используя систему фискалитета (должности фискалов учреждались при губернских правлениях, провинциях, городах). Для усиления контроля со стороны императора при Сенате учреждались должности рекетмейстера (принятие жалоб и апелляций), генерал-прокурора, обер-прокурора. Генерал-прокурор и обер-прокурор Сената подчинялись лично государю. Для реализации ими своих полномочий был сформирован соответствующий порядок: 1) осуществляемый ими контроль охватывал всю иерархию учреждений (от губернских на местах до коллегий и Сената в центре); 2) прокуроры получили реальный ресурс контроля (им переданы были канцелярские служащие различных учреждений); 3) возникло единое управление как гласным, так и негласным контролем прокуроров.<sup>29</sup>

Необходимо отметить, что возникновение в России самостоятельных специализированных полицейских органов было связано со становлением абсолютизма, преобразовательной деятельностью Петра I и рождением Российской империи<sup>30</sup>. Правовым документом, положившим начало формированию и развитию полицейских органов, стал Указ 1718 г. об учреждении в Петербурге должности генерал-полицмейстера<sup>31</sup>. Генерал-полицмейстер фактически руководил лишь столичной петербургской полицией. Он подчинялся Правительствующему Сенату. Однако его положение, как справедливо отмечают А. В. Борисов, А. Н. Дугин, А. Я. Малыгин и др.,<sup>32</sup> определялось, главным образом, личной близостью к императору. Санкт-Петербургский генерал-полицмейстер находился под постоянным контролем императора, «взыскивающего с него за все беспорядки, замеченные в столице».

Реформа 1722 г. преобразовала Сенат в высший орган центрального управления, вставший над всем государственным аппаратом (коллегиями и канцеляриями). Учрежденный в 1720 г. специальный контрольный орган — Ревизион-коллегия (создана для проверки счетов по государственным доходам и расходам как в деньгах, так и в вещах)<sup>33</sup> с 1722 г. стал состоять при Сенате. Несмотря на сущест-

---

<sup>29</sup> См.: Новиков А. В. Указ. соч. С. 186.

<sup>30</sup> См.: Курицын В. М. История полиции России. М., 1998. С. 6.

<sup>31</sup> См.: ПСЗ. Собр. 1. Т. V. № 3203.

<sup>32</sup> Борисов А. В., Дугин А. Н., Малыгин А. Я. и др. Полиция и милиция России... М., 1995. С. 5.

<sup>33</sup> См.: Полное собрание законодательства. Т. V. № 3255 (п. 4).

зование Ревизион-коллегии, Сенат оставался высшим контрольным финансовым учреждением. Таким образом сформировался параллелизм и дублирование контрольных функций.

Важным для развития контрольного дела на этом этапе стало издание в 1722 г. Инструкции Ревизион-контуре,<sup>34</sup> которая представляла собой зарождающийся опыт систематизированной организации и порядка осуществления ревизии как формы контроля. Согласно Инструкции все места и лица, ответственные за финансовые операции, обязывались представлять за год подлинную отчетность (приходно-расходные книги) только тем коллегиям (канцеляриям), которым они были подчинены, где должна проводиться документальная проверка книг. По ее результатам составлялись «счетные выписки», удостоверявшиеся подписями всех членов коллегии. Оформленные «счетные выписки» направлялись для контроля в Ревизион-контур, которая в случае необходимости могла запросить подлинные книги.

Итак, при Петре I Сенат — главный орган управления и контроля, т. е. Правительствующий Сенат. Деятельность Сената как высшего госучреждения строилась на основе указов, исходящих от верховной власти. В нем со временем реализовалась установка Петра I по объединению всех органов и отраслей администрации. С 1722 г. Сенат начал использовать такую форму контроля, как направление в провинции страны сенатора-ревизора. В XIX в. сенаторским ревизиям были подвергнуты 53 губернии, в которые выезжало 89 сенаторов. Отчеты по проверкам были, как правило, секретными.<sup>35</sup> Все поступающие в Сенат дела заносятся в реестр, заседания протоколировались. Вместе с тем деятельность самого Сената также контролировалась. С 1715 г. такой контроль осуществлял генерал-ревизор, позднее его сменил обер-секретарь Сената. В XIX в. Сенат превратился в высший орган суда и контроля (надзора), т. е. он исполнял функции судебного и контрольного органа, в том числе и за полицейской деятельностью.

Основными задачами созданной Петром I полиции были: борьба с уголовной преступностью, охрана общественного порядка (поймка беглых солдат и крестьян, «разбойничьих шаек»), осуществление

---

<sup>34</sup> См.: Там же. Т. VI. № 4127.

<sup>35</sup> См.: БСЭ. М., 1976. С. 249.

пожарной и санитарной безопасности (соблюдение правил торговли съестными продуктами). Вместе с тем полиции вменялось осуществление контрольных функций, включая контроль за домашними расходами и воспитанием детей. Наиболее полно задачи полиции определялись в Уставе Главного магистрата от 16 января 1721 г., в котором также было определено значение полиции: «Полиция есть душа гражданства и всех добрых порядков и фундаментальный подпор человеческой безопасности и удобства»<sup>36</sup>. Термин «полиция» происходит от древнегреческого *Politeia* — управление государством и применяется с XVII в. в западноевропейских странах к государственным органам охраны правопорядка и борьбы с преступностью.

При рассмотрении процесса формирования и развития организационных форм полиции в XVIII в. обращает на себя внимание то, что первоначально специальные полицейские органы были учреждены в Петербурге (1718 г.) и Москве (1721 г.).

Кроме того, важным для рассмотрения и изучения развития государственного контроля является то, что в 1720 г. в С.-Петербурге был учрежден Главный магистр (орган местного самоуправления), а в городах — выборные магистры, заведовавшие всем хозяйством города, включая суд. Таким образом, судебная власть находилась в зависимости от исполнительной местной власти. Магистрат осуществлял и организацию выполнения полицейских функций, так как в провинции специальные полицейские органы были сформированы не сразу, а полицейские функции исполнялись органами местного управления. Это объяснялось тем, что подавляющее большинство крестьян находилось в крепостной зависимости, подчинялось полицейской власти и суду помещиков. Полиция в провинциях как специальный орган начала создаваться в соответствии с Высочайшей резолюцией на доклад Полицмейстерской канцелярии от 23 апреля 1733 г. Согласно названной Высочайшей резолюции местные полиции обязаны были «рапортовать в Главную полицию»<sup>37</sup> в Петербург, т. е. был предусмотрен внутриведомственный контроль.

---

<sup>36</sup> ПСЗ. Собр. 1. Т. V. № 3477.

<sup>37</sup> См.: Реестр губерний: Новгород, Киев, Воронеж, Астрахань, город Архангельский, Смоленск, Белгород, Казань... Всего в 23 городах // ПСЗ. Собр. 1. Т. IX. № 6378.

Итак, основным средством осуществления политики преобразований Петром Великим стал механизм государственного регулирования и контроля общественных процессов, который осуществлялся в жестоких формах, игнорирующих западные, европейские методы управления. Петр I был убежден, что европейский опыт не во всем соответствует сути российского общества: «Иностранцы говорят, что я повелеваю рабами. Это неправда: не знают всех обстоятельств. Я повелеваю подданными, повинующимся моим указам; эти указы содержат в себе пользу, а не вред государству... Английская вольность здесь неуместна, как к стенке горох».<sup>38</sup>

Однако, несмотря на частое реформирование Петром I контрольного ведомства, жесткость методов управления страной, стремление создать всеохватывающий госконтроль, результаты контрольной деятельности не всегда были эффективными. Так, Ф. Н. Беляевский отмечает: «В общем, в это время в центре и на местах государственная отчетность велась больше на бумаге и мало обеспечивала от злоупотреблений».<sup>39</sup>

**Пятый этап** характеризуется ухудшением организации государственного контроля в России, снижением его централизации. В ходе проведенной Екатериной I реформы (1725–1727 гг.) Ревизион-контора выделяется из состава Сената и вновь создается Ревизион-коллегия. Возможно, за этим стоял политический расчет: ослабление позиций Сената. В то же время контрольные функции осуществлялись и Сенатом, и Ревизион-колlegией. Часть полномочий Сената передается при Екатерине I и при Петре II, в том числе управление финансами, Верховному Тайному Совету, а при Анне Иоанновне (годы царствования 1730–1740) — Кабинету министров. Эти органы представляли собой советы при императорской особе и в данный период уделяли основное внимание взиманию с населения податей и сборов. Поэтому, как замечает В. О. Ключевский, такая политика — это политика доимочной облавы на народ.<sup>40</sup>

В период царствования Анны Иоанновны издается новый Регламент, в котором сохраняются основы Инструкции 1722 г.<sup>41</sup> Контрольные функции в государстве по-прежнему осуществлялись ца-

<sup>38</sup> Цит. по: Ключевский В. О. Сочинения в 8 т. Т. IV. С. 201.

<sup>39</sup> Беляевский Ф. Н. Исторический очерк государственного контроля в России. М., 1919. С. 7.  
<sup>40</sup> Ключевский В. О. Курс русской истории. Ч. IV. СПб., 1910. С. 393.

<sup>41</sup> ПСЗ. Т. IX. № 6391.

рем (царицами), Сенатом и Ревизион-коллегией. Ревизион-коллегия занималась ревизией счетов, начиная с 1732 г. В организационном плане происходило дробление контроля по ведомственному признаку: создавались отдельные счетные комиссии, например, Сибирский приказ, Канцелярия от строений, самостоятельные счетные конторы и экспедиции при Военной коллегии.

Взошедшая на престол Елизавета Петровна (годы царствования 1741–1761) ликвидировала отдельные ведомственные контрольные учреждения (экспедиции и конторы) и восстановила петровские учреждения, объясняя это тем, что Петр Великий при коллегиях для счетов особых контор не установил.<sup>42</sup> Процесс создания единого экономического пространства в стране в 1753 г. послужил основанием для принятия императорского указа об уничтожении внутренних таможен. Восстанавливались полномочия Сената, в том числе контрольные. Данный орган фактически становится не только высшим административным учреждением, но и высшим учреждением, осуществляющим самостоятельно законодательную власть. Императрицей были «подтверждены все права и обязанности генерал-полицмейстера». Он был выведен из подчинения Сенату и подчинен непосредственно императрице. Все жалобы на полицию должны были направляться только генерал-полицмейстеру. Даже Тайной канцелярии запрещалось вмешиваться в его работу.

Екатерина II (годы царствования 1762–1796) уделяла большое внимание контрольной сфере государства. В 1775 г. она утвердила «Учреждения для управления губерний Всероссийской империи» и перенесла коллегии в провинции (происходила децентрализация контрольных органов). Для усиления госконтроля царица увеличила число чиновников Ревизион-коллегии и преобразовала ее, разделив на шесть департаментов (четыре — в Петербурге и два — в Москве). Каждый департамент мог действовать самостоятельно в своей части.

В 1781 г. Ревизион-коллегия упраздняется. В то же время царицей было упразднено провинциальное управление, упорядочено деление на губернии и уезды, создана новая судебная система по условиям, реформирован местный административный, в том числе полицейский, аппарат. В результате в уездах были созданы нижние земские суды во главе с капитанами-исправниками и земскими засе-

---

<sup>42</sup> Сакович В. А. Указ. соч. С. 127.

дателями, в городах полицейские функции осуществляли городничие<sup>43</sup>.

Вслед за этим в 1782 г. реформируется городская полиция. В городах учреждаются Управы благочиния, принимается специальный Устав благочиния<sup>44</sup>. Уставом определяется «Примерный штат градского благочиния или полиции», должностные права и обязанности ее должностных лиц, например, частного пристава, квартального надзирателя. Управу благочиния в Санкт-Петербурге возглавлял генерал-полицмейстер, в Москве — обер-полицмейстер, в губернском городе — полицмейстер, в уездном — городничий. Управа благочиния (как и нижний земский суд в уезде) являлась не только полицейским, но и судебным органом по мелким уголовным и гражданским делам. В ее состав входили два пристава (по уголовным и гражданским делам). Учитывая, что суд в феодальном обществе носил сословный характер, в состав Управы благочиния включались также два ратмана, т. е. выборных представителя городского сословия.

В этот период, как обоснованно утверждает В. М. Курицын,<sup>45</sup> общая полиция была децентрализована, полицейские органы в губерниях всецело подчинялись губернаторам, которые и контролировали работу полиции. Вместе с тем политическая полиция (Преображенский приказ — специальный орган, созданный еще Петром I) с начала своего существования была строго централизована и подчинена непосредственно царю. Одновременно с 1718 по 1724 г. в Петербурге действовала созданная Петром I Тайная канцелярия. При Анне Иоанновне Преображенский приказ был ликвидирован и создана Тайная канцелярия. В дальнейшем она получила название Канцелярии тайных розыскных дел<sup>46</sup>. Все центральные и местные органы управления должны были беспрекословно исполнять указания Канцелярии, пересылать всех лиц, заявивших «слово и дело государеву», вместе со свидетелями в ее распоряжение. При Петре III Канцелярия была ликвидирована, а при Сенате учреждена Тайная экспедиция, которой передавались функции политического сыска<sup>47</sup>.

---

<sup>43</sup> См.: ПСЗ. Собр. 1. Т. XX. № 14392.

<sup>44</sup> Т. XXI. № 15379.

<sup>45</sup> Там же.

<sup>46</sup> Сенатский указ от 6 апреля 1731 г. «Об учреждении Канцелярии...» // ПСЗ. Собр. 1. Т. VIII. № 5738

<sup>47</sup> См.: ПСЗ. Собр. 1. Т. XV. № 11445.

В царствование Екатерины II, несмотря на то, что роль за Сенатом как государственным контрольным учреждением сохраняется, создаются и ведомственные счетные конторы, и экспедиции при военном и морском ведомствах<sup>48</sup>. Речь здесь идет о развитии так называемого ведомственного (внутреннего) контроля. Вместе с тем формирование ведомственных счетных контор и экспедиций способствовало децентрализации на этом этапе единого госконтроля в стране. Этому же способствовало и расширение функций прокуратуры, наделение ее, кроме административно-правового контроля, полномочиями осуществления контроля за финансами, судопроизводством, хозяйственными вопросами. Ее ведущей функцией стала охрана законов вообще, невзирая на то, в какой области и кем было допущено нарушение законности.

В целях дальнейшей централизации и повышения секретности политического сыска, его независимости от каких-либо иных учреждений Екатериной II осуществлен ряд организационных мер. Тайная экспедиция была подчинена генерал-прокурору, ее московское подразделение (контора) — московскому главнокомандующему (генерал-губернатору). Надведомственный контроль за деятельностью Тайной экспедиции осуществлялся непосредственно императрицей.

Позитивным в реформировании контрольного дела в этот период является то, что были созданы местные контрольные учреждения, т. е. специальные органы, приближенные к объектам проверки. Положительным также можно считать и развитие технологии (методики) госконтроля. Так, в Указе от 15 февраля 1781 г. предусмотрено упрощение методов проведения ревизии; «ревизия, будучи очищена от всех излишних обрядов, делается проще и сообразнее с настоящей ее целью»<sup>49</sup>.

В царствование императора Павла I (1796–1801 гг.) существенных изменений в государственном управлении не произошло. Однако в отношении организации работы полицейских органов по мере нарастания кризиса феодально-крепостного строя проявлялась тенденция к централизации полиции и подчинению ее военным властям. Так, указами императора Павла I в столичных городах Петер-

---

<sup>48</sup> См.: Государственный контроль. 1811–1911. С. XIII.

<sup>49</sup> Там же.



бурге и Москве были назначены военные губернаторы, а в важнейших губернских городах — военные коменданты, которым, а также подконтрольным им плац-майорам, и была подчинена полиция<sup>50</sup>.

Так, согласно Уставу Санкт-Петербурга, руководство полицией возлагалось на петербургского военного генерал-губернатора, который подчинялся непосредственно императору. Его помощником являлся обер-полицмейстер.<sup>51</sup> За работой подчиненных подразделений со стороны военного генерал-губернатора осуществлялся административный контроль, в свою очередь, обер-полицмейстер проводил ведомственный контроль за деятельностью подчиненных ему полицейских, в частности, частными приставами, городскими, квартальными унтер-офицерами, а также квартальными комиссарами, каждый из которых контролировал половину квартала. Контроль за дежурствами городских (родоначальников действующей сейчас патрульно-постовой службы милиции) возлагался также на квартальных унтер-инспекторов.

Кроме того, необходимо отметить как важный элемент образования в Санкт-Петербурге и в Москве подконтрольных военному генерал-губернатору специальных следственных органов, так называемых «юстицких криминальных дел департаментов» при городских правлениях. До этого расследование преступлений проводили частные приставы, околоточные надзиратели или чиновники полицмейстерской канцелярии по поручению полицмейстера. Теперь же в столичной полиции следствие было выделено из полиции и сосредоточено в специальных следственных органах, которые проводили расследования как по делам, направляемым из канцелярии военного губернатора, так и по делам, поступившим из судов и иных присутственных мест, а также по предложениям генерал-прокурора<sup>52</sup>.

На протяжении XVIII в. государственный контроль осуществлялся как контроль финансовый и административный. Верховная власть понимала, что политическое положение в стране во многом зависело от состояния казны, а следовательно, и от порядка ведения финансовых дел, контроля за исполнением принятых решений. Приоритетность именно финансового контроля объясняется и значительной потребо-

---

<sup>50</sup> См.: ПСЗ. Собр. 1. Т. XXIV. № 117878.

<sup>51</sup> Там же. Т. XXV. № 18663.

<sup>52</sup> См.: *Курицын В. М.* Указ. соч. С. 14.