УДК 351.72

В. В. Нікітін,
к.і.н., доц.,
професор кафедри державного управління ХарРІ НАДУ,
м. Харків

ОРГАНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ У XIX – НА ПОЧАТКУ XX СТ.

На підставі узагальнення першоджерел і фахових видань проаналізовано процес формування та розвитку організаційно-правових засад державного фінансового контролю в українських землях Російської імперії у XIX – на початку XX ст. Визначено переваги та вади адміністративно-бюрократичної моделі державного контролю в контексті сучасних вимог.

Ключові слова: державний контроль, державний контролер, звід статутів рахункових, контрольні палати, колегіальний устрій, казенні палати, державний розпис.

Постановка проблеми. Модернізація системи державного фінансового контролю, яка відбувається сьогодні в Україні, щоб бути успішною вимагає серед іншого, по-перше, ретельного вивчення новітнього досвіду публічного аудиту у країнах Європейського Союзу, а, по-друге, уважного та шанобливого ставлення до досвіду державно-управлінської діяльності, що вже накопичений у країні. Мається на увазі перш за все опанування нормативно-правових засад і практики діяльності органів державного фінансового контролю, що діяли в межах сучасної України за часів Російської та Австро-Угорської імперій. Обидві імперії як великі складно структуровані авторитарні державні утворення сповідували принципи фінансового контролю адміністративно-бюрократичного типу, хоча в Австро-Угорщині порівняно більше були розвинуті початки парламентаризму та місцевого самоврядування. Проте міжрегіональні конфлікти, перманентне протистояння провінційних парламентів і державного центру, спричинена тим нестабільність у діяльності вищих органів імперської влади зменшували в Австро-Угорщині загальну ефективність влади. Натомість у Російській імперії система адміністративного фінансового контролю як фахової діяльності кар'єрних посадовців визначалася максимально можливою за тих умов мірою стабільності, принаймні до початку Першої світової війни.

© Нікітін В. В., 2017

У сучасній Україні державний фінансовий контроль реформується перш за все в напрямку впровадження демократичних стандартів належного врядування, критерієм якого є широка громадська участь та публічний контроль за діяльністю урядових інституцій. У той же час організаційно-правові засади внутрішнього державного фінансового контролю, успадковані не тільки від радянських, але й дорадянський часів, які довели свою практичну спроможність і функціональну ефективність можуть бути успішно використані й за теперішніх умов. Наприклад, ступінь професійної незалежності державних контролерів у Російській імперії, де Державний контроль підпорядковувався виключно самодержавному монарху, був набагато вищим, ніж сьогодні в Україні, та значною мірою міг би відповідати сучасним директивам INTOSAI. У 1917–1920 рр. за якісно інших умов імперський досвід організації державного контролю широко використовувався при формуванні відповідних державних інституцій Української Народної Республіки та Української держави гетьмана П. Скоропадського [12], а також майже всіх антибільшовицьких державних утворень на теренах колишньої Російської імперії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У дореволюційні часи різним питанням організації та здійснення державного фінансового контролю було присвячено роботи Е. Бессона, І. Бліоха, Ф. Бочковського, І. Озерова, І. Плехана, В. Саковича та ін. Особливо слід виокремити аналітичні розвідки Державного контролера В. Татаринова, присвячені тогочасному європейському досвіду державної звітності. Саме після здійсненої ним у 60-х рр. XIX ст. змістовної реформи державного контролю, за авторитетним висновком С. Вітте, «контрольну справу у нас було поставлено міцно на ноги з метою допомоги всім відомствам у викоріненні зловживань і розкрадань казенних сум» [2, с. 486].

Серед сучасних українських дослідників питаннями діяльності фінансових установ Російської імперії на теренах України опікувалися О. Александрович, В. Гаращук, О. Головко, В. Орлик, М. Пампура, Ю. Слободяник, В. Сухонос, В. Тароєва, В. Шандра, Б. Шевчук та ін. Поміж

них слід відзначити роботи О. Александрович, О. Головка, В. Тароєвої та В. Шандри, спеціально присвячені діяльності центральних та місцевих органів державного контролю у визначений період. У той же час багатьом публікаціям стосовно історії державного фінансового контролю притаманне некритичне запозичення (іноді цілими абзацами) загальних тверджень і неперевірених фактів із напрацювань авторів, що не були професійними істориками. Так, у в цілому цікавій та корисній розвідці П. Андрєєва, який поза сумнівів є першокласним професіоналом у фінансовій сфері, знаходимо помилкове твердження про підпорядкування внаслідок реформи 1866 р. Управління державного контролю Міністерству фінансів [1, с. 5]. Зі свого боку, В. Тароєва наголошує, що державний контроль законом 1892 р. було прирівняно до міністерства, а отже «спроба забезпечити незалежність Державного контролю успіху не мала» [19, с. 63]. Насправді, ніякого окремого Управління державного контролю ніколи не існувало. Статус Державного контролю та Державного контролера був вищим за міністерський і більше формальної незалежності йому надати було просто неможливо. Інша річ, що «система безвідповідальності розпорядника і безкарності виконавців» (вислів В. Тароєвої) зводила нанівець всі зусилля реформаторів, починаючи з М. Сперанського, В. Татаринова та С. Вітте. Державний контроль як самостійна управлінська установа підпорядковувався безпосередньо імператору, а його територіальні органи – контрольні палати – були незалежні від впливу губернських владних установ. Більш того, контрольні палати мало право ревізувати діяльність місцевих казенних палат, які підпорядковувалися міністерству фінансів [4; 15].

Мета статті полягає у спробі на підставі узагальнення та дослідження першоджерел та оригінальних публікацій фахівців визначити організаційні та правові засади здійснення державного контролю на українських землях як самостійної галузі державного управління в XIX – на початку XX ст. з точки зору сучасного етапу реформування вітчизняної системи державного фінансового контролю.

© Нікітін В. В., 2017

Виклад основного матеріалу дослідження. За часів Російської імперії термін «державний фінансовий контроль» офіційно не вживався, в законодавстві йшлося про «державний контроль», який за німецьким взірцем застосовувався виключно до фінансових справ. У період Української національної революції (1917-1929 років) термінологія не змінилася. Тільки в проекті конституції Української Народної Республіки О. Ейхельмана (1920 р.) вперше вжито було термін «фінансовий контроль» для позначення однієї із самостійних гілок державної влади, незалежної від виконавчої та законодавчої влади. За радянських часів монопольного вжитку надано було компромісному формулюванню «державний фінансовий контроль», оскільки поняття «державний контроль» означало тоді скоріш загальний політичний контроль, ніж контроль суто фіскальний.

Створення сучасної системи державного фінансового контролю в Росії відноситься до т.зв. «епохи реформ» початку XIX ст. Височайшим маніфестом від 28 січня 1811 р. з ініціативи відомого російського реформатора державного управління М. Сперанського утворено було на правах міністерства Головне управління ревізії державних рахунків, яке в 1836 р. перетворено у Державний контроль. Відповідно до імперського закону про встановлення Державного контрою від 28 квітня 1892 р. Державний контроль визначався як окрема складова державного управління («*отдельная часть государственного управления*»). Іменним Височайшим указом від 14 квітня 1906 р. наголошувалося, що ревізійна діяльність Державного контролю ніяким чином не підлягає компетенції Ради міністрів [18, кн. 1, т. I, ст. 943, с. 236]. Протягом століття (1811–1911 рр.) посаду Державного контролера займали вищі імперські чиновники I-III класу відповідно до Табелі про ранги (за єдиним виключенням – Д. Філософов (1905-1906 рр.) мав чин дійсного статського радника, що відповідало IV табельному класу). Переважна більшість з них одночасно мала статус члена Державної ради Російської імперії [5, с. 345-346]. За часів Української національної революції традиційну систему посадових класів було повністю збережено, а державні контролери українських урядів, їх заступники та директори відповідних департаментів мали такі же саме ранги як їх імперські попередники. Організаційна структура Державного контролю Російської імперії наведена на рис. 1.

© Нікітін В. В., 2017

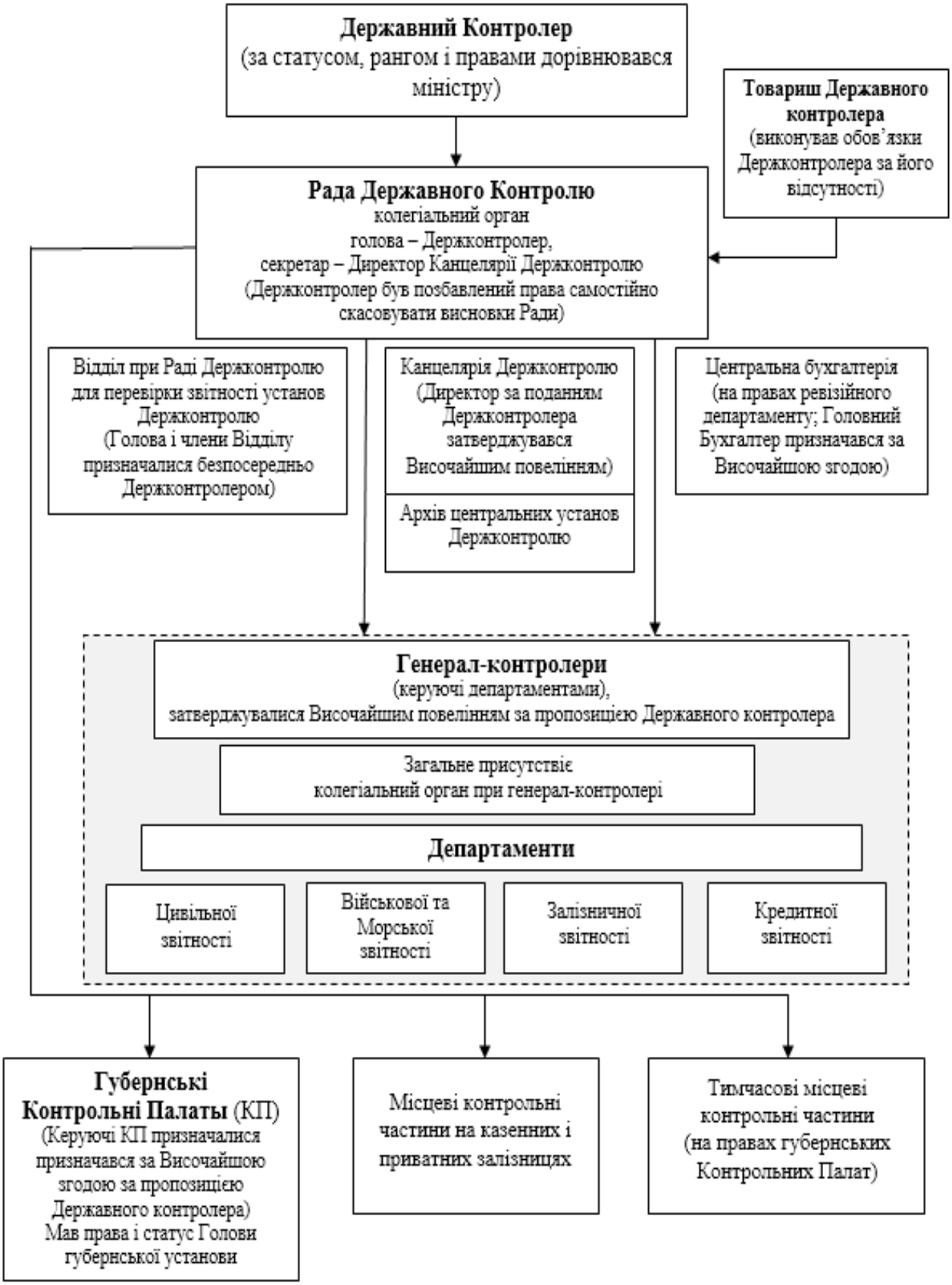

Рис. 1. Організаційна побудова Державного контролю Російської імперії за законом 1892 р. [виконано за: 18, кн. 1, т. I, ст. 943-1016, с. 236–244]

© Нікітін В. В., 2017

Головними завданнями Державного контролю призначалося, по-перше, спостереження за законністю і правильністю розпорядчих і виконавчих дій щодо приходу, витраті й зберіганню капіталів, що перебувають у завідуванні звітних перед ним установ, й, по-друге, висування пропозиції про вигідність або невигідність господарських операцій, незалежно від законності їх здійснення. До переліку його основних повноважень відносилося:

– перевірка кошторисів і подань про асигнування позакошторисних кредитів міністерств і головних управлінь, а також підпорядкованих його компетенції земських, міських і приватних установ, звіт про результати перевірки за належністю;

– перевірка звітності з обігу грошових і матеріальних капіталів у підконтрольних установах;

– виконання за особливими вимогами фактичної перевірки грошових і матеріальних капіталів, будівель та інших операцій, що мають обкладатися податками та іншими зборами;

– нагляд за експлуатацією казенних і підпорядкованих його нагляду приватних залізниць;

– нагляд за правильністю асигнувань і рухом кредитних коштів;

– нагляд за правильністю і доцільністю кошторисної класифікації всіх підзвітних йому капіталів;

– вироблення заходів щодо удосконалення правил і форм рахівництва та звітності, а також встановлення за погодженням з відповідними відомствами адміністративних норм, що не потребують законодавчого врегулювання [18, кн. 1, т. I, ст. 944, с. 237].

Колегіальний устрій вищих органів Державного контролю мав істотні відмінності від міністерств, якими одноосібно управляли міністри. Так, насамперед, Рада державного контролю (утворена в 1836 р., реорганізована у 1892 р.), що діяла під головуванням Державного контролера та складалися з його товариша, членів за найвищим призначенням та генерал-контролерів, вирішувала справи за більшістю голосів. За законом Державний контролер

позбавлений був права жодним чином скасовувати висновки, ухвалені Радою. У разі незгоди, він міг тільки перенести розгляд питання у Державну раду, уряд або Сенат за профілем справи [18, кн. 1, т. I, ст. 971, 983-984, с. 240-241]. Тим же порядком вирішувалися справи Ради державного контролю, коли в ньому відсутня була більшість, або коли повноважень Ради не вистачало для вирішення певного питання. Якщо з висновком Ради не згодні були військова або адміралтейська ради, а також міністри, справа передавалася Сенату.

При галузевих департаментах Державного контролю утворювалися загальні присутності (*присутствія*), що діяли під головуванням генерал-контролерів та складалися з їх помічників і старших ревізорів. Кворум членів загальної присутності в департаменті залізничної звітності становили три, а в інших департаментах – чотири посадовця. Рішення ухвалювалися за більшістю голосів; а при рівності голосів голос Голови надавав перевагу. За відсутності більшості, справа переносилася в Раду державного контролю [18, кн. 1, т. I, ст. 933, 1001, с. 242-243; 10, т. 2, с. 691-692].

Російське законодавство після 1836 р. чітко розрізняло дві складові ревізії рахунків: безпосереднє здійснення ревізії та затвердження результатів ревізії. Здійснення ревізії покладалося на відповідні департаменти державного контролю, а затвердження – на Раду державного контролю під головуванням Державного контролера [6, т. 8, с. 463, 465]. Найскладніші питання, які не можливо було виконати власною владою Державного контролера, він мав передавати на найвищий розгляд через Раду міністрів [18, кн. 1, т. I, ст. 968, с. 240].

У той же час майно і кошти міністерства імператорського двору та деякі установи, що знаходилися під опікою членів імператорської родини (наприклад, Відомство установ імператриці Марії), комерційні операції Державного банку, банківські операції іноземного відділення особливої канцелярії по кредитних справах, а також суми, що асигнувалися за власним розсудом імператора, не підлягали ревізії Державного контролю [10, т. 2, с. 693]. У 1906 р. законодавчо був остаточно закріплений механізм внутрішнього контролю у міністерстві двору. Зокрема, організовано

самостійний Контроль міністерства імператорського двору у складі ревізійного, бухгалтерського та технічного відділів та відділень у Москві, Варшаві та деяких віддалених регіонах. Ревізії мала підлягати вся діяльність міністерства, грошові та матеріальні кошти, центральне рахівництво, технічна перевірка будівельних операцій [18, кн. 1, т. I, ст. 894, с. 232].

Адміністративна підлеглість Державного контролю як впливової інституції опинилася у центрі політичної боротьби за часів Першої російської революції. У серпні 1905 р. в царському Маніфесті про заснування Державної Думи серед предметів її ведення позначений був звіт Державного контролю про виконання державного розпису (державного бюджету) [9, с. 539]. У жовтні 1905 р. державний контролер Д. Філософов висунув ідею про повне виключення державного контролера з числа членів Ради міністрів і відповідне перетворення Державного контролю в цілковито незалежного охоронця правильного витрачання державних коштів усіма відомствами. Обізнаний сучасник, член Державної ради Російської імперії, В. Гурко з цього приводу зауважив, що поза чисто особистих міркувань її автора, думка ця була по суті вірна: «пильно і неупереджено спостерігати за діяльністю членів колегії, до якої сам належиш і від долі якої сам залежиш, досить важко і можливо лише при винятковій висоті громадянських чеснот», додав він [7, с. 478].

Нормативно-правова база державного фінансового контролю. Роботу контрольних установ було детально регламентовано спеціальними нормативно-правовими актами. У 1848 р. імператор затвердив Звід статутів рахункових (*Свод уставов счётных*) – окремий систематизований нормативний документ, який врегульовував рахунково-ревізійну діяльність, визначав сутність ревізії, предмет ревізійних дій – перевірку рахунків та мав силу закону. У складі Зводу виокремлювалися загальний статут, що застосовувався до звичайних владних установ, та особливі статути – для організації рахівництва та ревізій в окремих державних відомствах. Рахунки установ Святішого Синоду частково ревізувалися Державним контролем, частково – господарським управлінням Синоду за загальними правилами [17, т. 8, ч. II, тетр. 10, ст. 1-5, с. 1-3].

© Нікітін В. В., 2017

Спеціальні рахункові правила регламентували діяльність імператорської канцелярії, міністерства імператорського двору, деякі з установ імператриці Марії тощо. Передбачалося, зокрема, що керуючий контролем міністерства імператорського двору за статусом дорівнює керуючому департаменту Державного контролю, а контролери – начальникам відділень [17, т. 8, ч. II, тетр. 12, ст. 1-3, с. 3]. Кінцеву ревізію звітів та шнурових книг жіночих навчальних установ імператриці Марії здійснювала контрольна експедиція Четвертого відділення імператорської канцелярії [17, т. 8, ч. II, тетр. 13, ст. 40-50, с. 9-11]. Після повалення царату петроградський Тимчасовий уряд 2 червня 1917 р. скасував всі вилучення з ведення Державного контролю [2, т. 2, с. 215].

У Законі 1892 р. наголошувалося, що порядок діяльності Державного контролю визначається Рахунковими уставами, найвищими повеліннями та відповідними законодавчими актами [18, кн. 1, т. I, ст. 946, с. 237].

Державний контроль видавав власні відомчі циркуляри, обов'язкові для виконання не тільки контрольними установами, але й розпорядчими органами різних відомств. Так, у 1874-1875 рр. було оприлюднено два томи «Збірки циркулярів, виданих по Державному контролю у 1865–1873 роках». На тисячі сторінок тут вміщено приблизно 800 нормативних актів та біля 200 додатків до них. Видання супроводжувалося детальним алфавітним покажчиком термінів та довідковим апаратом.

Затверджені імператором кошторисні правила від 22 травня 1862 р. вимагали від Державного контролю до 1 листопада поточного року подавати і згодом оприлюднювати річні звіти щодо виконання державного розпису доходів та витрат (тобто державного бюджету) за минулий рік[1]. Такі звіти видавалися регулярно з 1866 по 1915 рр., навіть за доби Першої російської революції 1905–1907 рр. Звітів за 1916 та наступні роки видано вже не було.

Також найвищим повелінням від 9 листопада 1863 р. Державному контролю наказано було до 1 березня поточного року подавати щорічний звіт

[1] Перший звіт з виконання державного розпису (бюджету) за недосконалою методикою було виконано Державною експедицією (існувала з 1811 до 1836 років) під час ревізії рахунків за 1826 р. і оприлюднено у звіті Державного контролера за 1829 р. [5, с. 211-212]

© Нікітін В. В., 2017

(«*Всеподданнейший отчет государственного контроллера*») щодо власної діяльності та результатів ревізій кредитних операцій за минулий рік. Всі вказані офіційні документи були за законом відкриті для громадськості. Витяги із звітів державного контролю публікувалися, крім того, у «Санкт-Петербурзьких відомостях» та інших провідних газетах.

Місцеві органи державного контролю. До 1866 р. Державний контроль не мав власних територіальних осередків. Контрольні функції в губерніях виконували контрольні відділення при заснованих в 1775 р. казенних палатах. З ліквідацією полково-сотенного та введенням губернського адміністративно-територіального поділу в 1782-1783 рр., казенні палати створюються у Слобідській Україні, Лівобережній Україні та Півдні України. Наприклад, у 1782 р. створено казенні палати Чернігівської та Новгород-Сіверської губернії. В 1796 р. у зв'язку зі створенням Малоросійської губернії Новгород-Сіверську казенну палату було ліквідовано, а Чернігівська до 1802 р. називалась Малоросійською. Після другого в 1793 р. та третього в 1795 р. поділів Польщі казенні палати з'явилися й у новоутворених губерніях Правобережної України. Так, Волинську Казенну палату було утворено в 1796 р. [8, т. 4, с. 20; 20, с. 168]. Кримську обласну казенну палату засновано в 1784 р. після інкорпорації Криму до складу імперії.

Очолювали казенні палати голови, які за посадою дорівнювалися віце-губернаторам. У підпорядкуванні губернських казенних палат знаходились місцеві казначейства, касові установи, повноваження яких не виходили за межі прийому, збереження та видачі грошових коштів [14, с. 67]. У 1827 р. казенні палати отримали право вимагати від губернських правлінь та інших підзвітних установ всі документи (в тому числі й настільні реєстри) за необхідністю. З 1830 р. казенні палати від імені міністерства фінансів одержали повноваження як розпорядчого, так і рахункового характеру. Останні розподілялися на поточну звітність (рахівництво), контроль, тобто ревізію рахунків, та складання генерального щорічного звіту. Контрольна діяльність, а саме кінцеву (остаточну на відміну від поточної) перевірку і зведення рахунків на підставі

© Нікітін В. В., 2017

ревізії шнурових книг та складання генеральних щорічних звітів покладалася на контрольне відділення казенної палати. Законом встановлювалося право казенної палати ревізувати власні рахунки і рахунки всіх губернських управлінь. На чолі контрольного відділення стояв губернський контролер, який у званні радника був членом загальної присутності казенної палати [17, т. 8, ч. II, тетр. 2, ст. 29-39, 72, с. 7-9, 16].

З 1 січня 1865 р. з метою «здійснення сучасної документальної ревізії грошового обігу» створювалися контрольні палати як спеціалізовані незалежні від місцевої державної адміністрації територіальні органи Державного контролю. Спочатку – у 12 губерніях Центральної Росії (в т.ч. в Одеській, Катеринославській та Таврійській), а з 1866 р. – у решті губерній і областей Росії [13]. У Царстві Польському контрольні палати відкривалися, починаючи з 1867 р., у Закавказькому та Туркестанському краях – з 1868 р. Одночасно у губерніях впроваджувався принцип єдності каси і нові правила документальних ревізій грошового обігу. У своїй діяльності палати керувалися «Тимчасовим положенням про місцеві контрольні установи» від 3 січня 1866 р. та «Інструкцією контрольним палатам і відділенням» від 30 травня 1866 р. [8, т. 5, с. 106].

Територіальні органи державного контролю також мали колегіальний устрій. Губернську контрольну палату очолював керуючий, під головуванням якого з його помічників та старших ревізорів утворювалася загальна присутність [10, т. 2, с. 692].

Контрольні палати як безпосередні органи державного контролю хоча й користувалися всіма правами губернських *присутственних* місць, але до їх складу не входили і не підпорядковувалися ані губернаторському нагляду, ані спостереженню губернських прокурорів, де такі існували. До обов’язків контрольних палат відносилося, по-перше, спостереження за правильністю руху й збереженням грошових і матеріальних капіталів, і, по-друге, висування особливих пропозицій про вигідність або невигідність господарських операцій, незалежно від законності їх здійснення (на губернському рівні) [18, кн. 1, т. II,

ст. 1136, с. 140]. Для здійснення першого завдання контрольним палатам надано було право ревізії по книгах і оригінальних документах грошових оборотів казначейств, кас спеціальних зборів, оборотів матеріального майна, готівкових сум і паперів, що зберігаються в казначействах, видаткових відділеннях і спеціальних касах, а також затвердження шнурових книг, що надходять на ревізію [6, т. 9, с. 306–308].

Земські установи не підлягали державному контролю, а ревізувалися власними виборними органами. Для ревізії рахунків управи і розгляду кошторисів у деяких містах створювалися тимчасові ревізійні комісії зі складу міської думи. Одним з перших, хто звернув увагу на неефективність даних ревізій, був харківський міський глава В. Фесенко, який указував, що на практиці ревізійні комісії обираються тільки для перевірки звіту управи щодо виконання бюджету, при цьому «є контроль цифр, підсумків, розписок, але немає контролю заощаджень коштів, контролю за доцільністю витрат [11, с. 156].

Напередодні революції 1917 р. земські діячі наполягали, що ніяка урядова ревізія витрачання земською організацією відпущених їй державою сум не припустима, що це було б образою земства та громадськості. Таким чином, земські контрольні органи номінально контролювали самих себе [16, с. 52]. Деякі обізнані сучасники (наприклад, В. Гурко) вважали такий стан справ неправильним та вказували на необхідність залучити Державний контроль до фахової ревізій земських коштів. Але того зроблено не було за політичними причинами.

Слід додати, що опосередковано контрольні палати мали законну можливість перевіряти рахунки органів місцевого самоврядування, оскільки виконання земських і міських повинностей (грошових і натуральних) здійснювалося через губернську казенну палату та підпорядковані їй губернські та повітові казначейства. Фінансова діяльність даних установ повною мірою ревізувалася контрольними палатами. Типову організаційну побудову губернської Контрольної палати зображено на рис. 2.

© Нікітін В. В., 2017

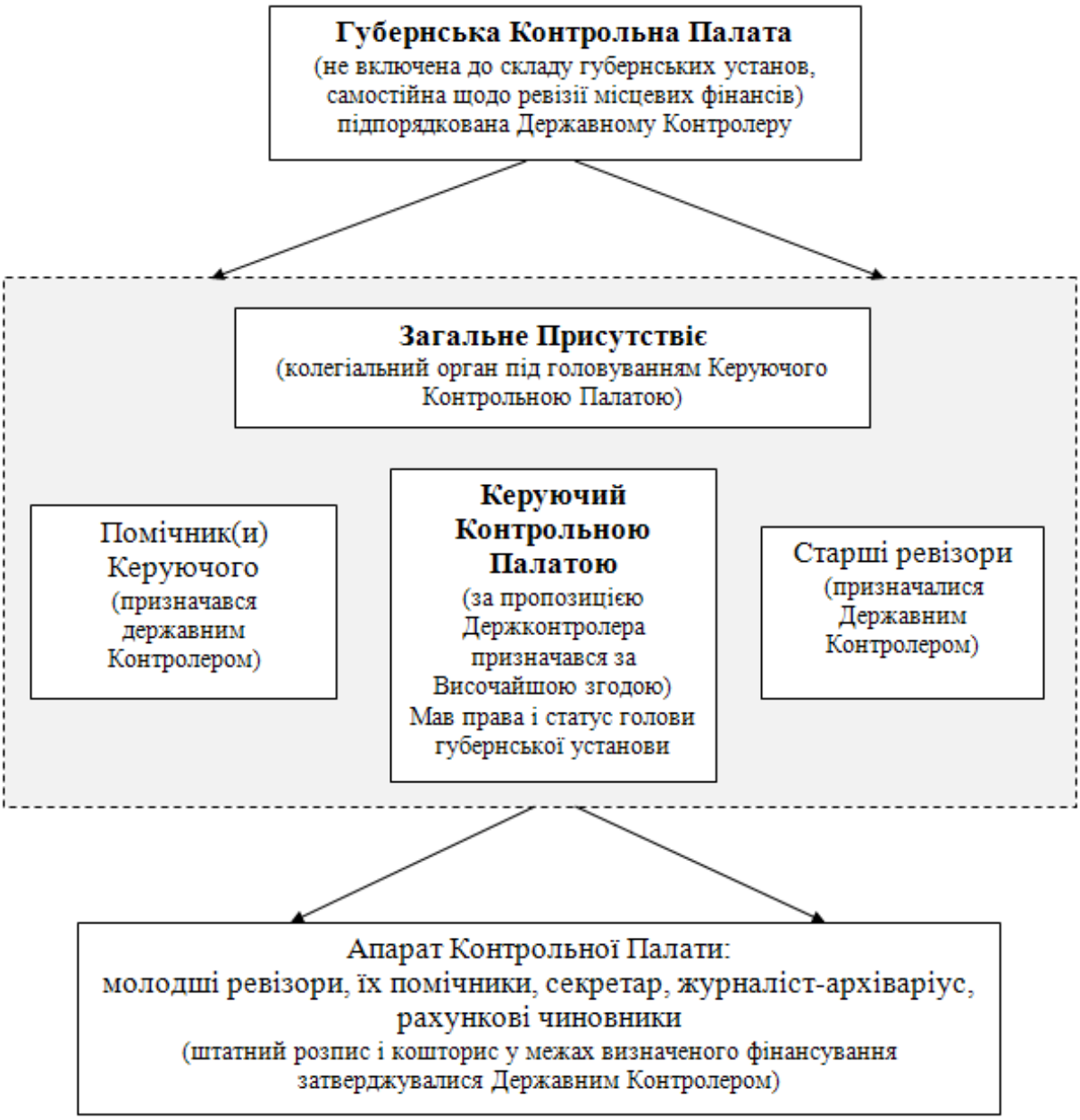

Рис. 2. Типова організаційна побудова губернської контрольної палати [18, кн. 1, т. II, ст. 1138–1147, с. 140-141]

У межах, визначених законом, ревізії губернських контрольних палат підлягали як управлінські установи (губернські та повітові), що розпоряджалися кредитами та збирали державні доходи, так і каси, які виконували їх розпорядження [18, кн. 1, т. II, ст. 148, с. 141]. Узагальнену схему взаємовідносин контрольних палат з деякими губернськими установами наведено на рис. 3.

© Нікітін В. В., 2017

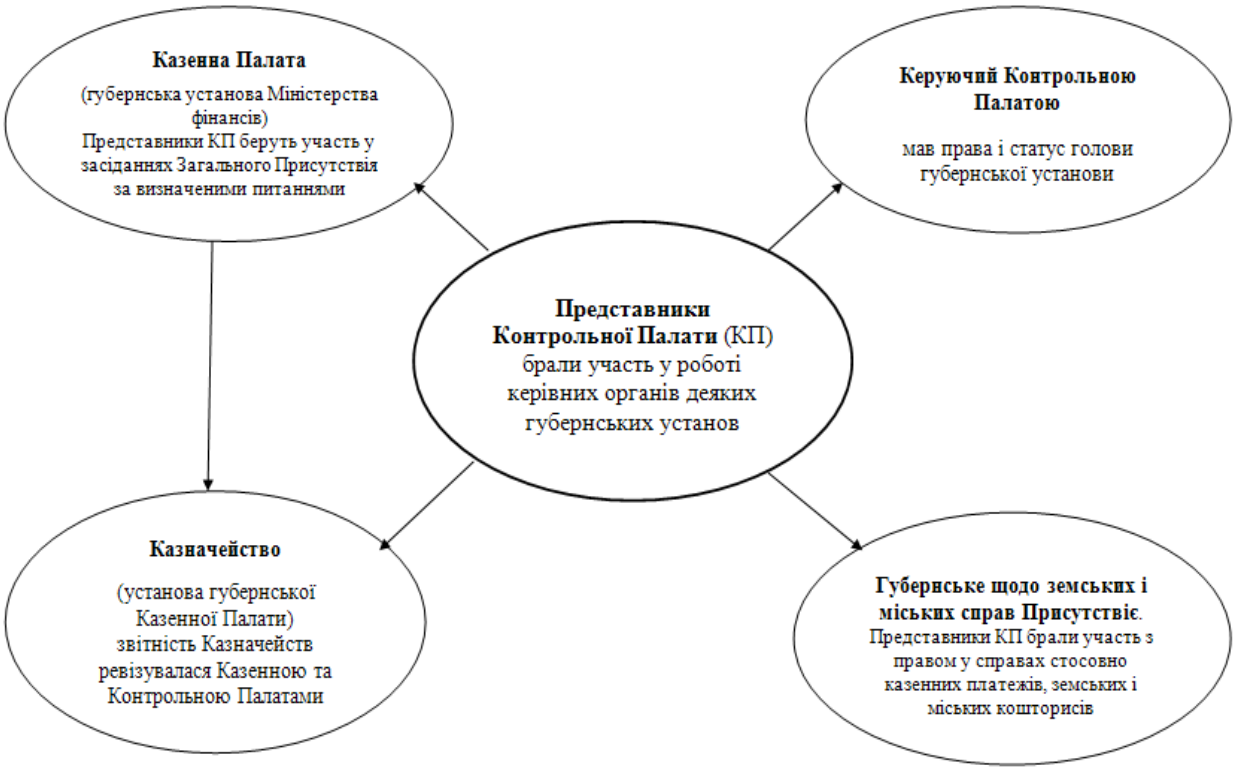

Рис. 3. Узагальнена схема взаємовідносин Контрольних палат з деякими губернськими установами [18, кн. 1, т. II, ст. 1134-1151, с. 140–142]

Закон забезпечував правовий захист посадовців контрольних установ (у т.ч. й територіальних) під час виконання ними своїх професійних обов'язків. Їх можливо було притягнути до відповідальності виключно через посередництво Державного контролера [18, кн. 1, т. I, ст. 951, с. 238 ; 10, т. 2, с. 692-693].

В українських землях контрольні палати функціонували в губернських центрах: Києві (1866–1919), Чернігові (1865–1920), Полтаві (1866–1919), Херсоні (1865–1919), Катеринославі (нині м. Дніпро; 1865–1920), Харкові (1866–1919), Подільська в Кам'янці-Подільську (нині м. Кам'янець-Подільський; 1866–1918), Волинська в Житомирі (1865–1919), Таврійська в Сімферополі (1865-1920). Для контролю за будівництвом та експлуатацією залізниць відкривалися окремі установи, зокрема на Харківсько-Миколаївській (1883), Уманській гілці Південно-Західної (1888), Донецькій, Курсько-Харківсько-Азовській, Лозівсько-Севастопольській (1889) залізницях [8, т. 5, с. 106].

Після повалення царату центральний Тимчасовий уряд протягом 1917 р. зберігав Державний контроль як державну інституцію. Державний контролер на правах міністра входив до складу уряду. Проте відсутність професійної підготовки та коаліційні інтриги (з лютого по жовтень змінилося три Державні контролери) призвели до втрати ним будь-якої політичної ваги. Після більшовицької жовтневої революції декретом Раднаркому від 18 (31) січня 1918 р. Державний контроль було ліквідовано. У травні 1918 р. утворено Народний комісаріат державного контролю, пізніше у лютому 1920 р. реорганізований у Народний комісаріат робітничо-селянської інспекції, побудований на зовсім інших організаційних та ідеологічних принципах.

На території України, підлеглій радянській владі, контрольні палати припинили свою діяльність згідно із постановою Народного комісаріату державного контролю УСРР «*О единообразном наименовании учреждений государственного контроля*» від 15 березня 1919 р. [8, т. 5, с. 106]. Проте Таврійська губернська контрольна палата в силу політичних обставин протрималася до кінця 1920 р.

В Українській Народній Республіці та Українській гетьманській державі протягом 1917-1920 рр. традиції «старого» державного контролю зберігалися, хоча й у дещо трансформованому вигляді.

Висновки. У статті проаналізовано організаційно-правові засади державного фінансового контролю на території України XIX – початку XX ст. У зв’язку з цим доцільно зробити два попередні зауваження: по-перше, для повного розкриття теми необхідним залишається дослідження загальноросійського досвіду здійснення державного контролю, оскільки практика контрольних палат в межах українських губерній не мала помітних відмінностей від загальноросійського контексту: по-друге, у кожній державно-управлінській системі завжди присутні значні відмінності між задекларованими принципами і стандартами та реальною практикою їх реалізації у конкретних соціально-економічних умовах. У цьому сенсі достатньо чітко спроектована управлінська модель може й не виправдати пов’язаних з нею сподівань. У

© Нікітін В. В., 2017

нашому випадку практичний досвід функціонування державного контролю Російської імперії, у т.ч. й на теренах України, є окремою темою для подальшого вивчення. В ході цього вивчення цікаво було б відокремити вади принципового характеру, пов'язані з сутністю адміністративно-бюрократичної природи даного управлінського феномену, і вади соціально-політичні, залежні від загального стану речей у державному співтоваристві.

Адміністративно-бюрократичну модель державного фінансового контролю не можна вважати прийнятною для сьогочасної України, оскільки саме від такої спадщини ми маємо відмежуватися. Проте, конкретний досвід організації державного контролю може статися в нагоді. Деякі функціональні особливості організації державного контролю в Російській імперії, якщо абстрагуватися від їх бюрократичної сутності, не протирічать сучасним принципам публічного аудита, задекларованими INTOSAI. Серед них:

– забезпечена на найвищому рівні та зафіксована у Зводі законів незалежність державного контролю від урядових та інших адміністративних структур;

– контрольні палати як територіальні органи державного контролю (на відміну від казенних палат попереднього періоду) також були за законом позбавлені адміністративного впливу будь-яких місцевих органів державної влади з гарантованим найвищою волею правом перших повною мірою ревізувати діяльність останніх;

– наявність сталої нормативно-правової бази діяльності контрольних інституцій як на загальнодержавному, так і відомчому рівні;

– відносно ефективна та цілеспрямована система підготовки державних контролерів, що ґрунтувалася на їх професійному вдосконаленні, кар'єрному просуванні, забезпеченні стабільних умов діяльності;

– законодавча правова захищеність державних контролерів від будь-якого стороннього тиску під час виконання службових обов'язків;

– колективна (колегіальна) форма ухвалення остаточних рішень щодо підсумків контрольних дій, доповнена правовим механізмом оскарження таких

© Нікітін В. В., 2017

рішень у вищих адміністративних та судових органах імперії;

– передбачене законодавством право органів державного контролю як на загальнодержавному, так і місцевому рівні висувати пропозиції про вигідність або невигідність господарських операцій, незалежно від законності їх здійснення (формальне поняття законності мало відносний характер у самодержавній країні);

– обов'язкове оприлюднення до загального відома, починаючі з 1866 р., офіційних звітів Державного контролю щодо виконання державного розпису (бюджету) та змісту його річної діяльності, що в контексті Великих реформ 60-70-х рр. XIX ст. мало видатне значення для інформування громадськості про перебіг державних справ.

Поряд з тим негативний вплив на розвиток державного контролю мали такі чинники:

– бюрократична процедура здійснення контролю та оприлюднення його результатів, що повністю виключала можливість для громадськості брати участь в цій діяльності;

– неможливість за таких умов врахувати місцеві особливості, які впливали на процес здійснення державної влади в певних, іноді дуже різних, регіонах імперії;

– вилучення з компетенції Державного контролю проведення контрольних дій в імператорській канцелярії, міністерстві двору та інших державних установах;

– слабкість або відсутність необхідного внутрішнього контролю за якістю діяльності власних посадовців, що призводило до падіння авторитету цієї установи у суспільстві. Останнє зауваження відноситься, скоріше, до практики роботи, а не до принципів діяльності державного контролю.

Фактичний матеріал, наведений у даній статті, дозволяє зробити кінцевий висновок про те, що деякі практичні елементи та складові державного контролю, що діяв у Російській імперії протягом XIX та початку XX ст., із відповідними зауваженнями відкриті до використання й сьогодні.

© Нікітін В. В., 2017

Список використаних джерел:

1. Андрєєв П. Еволюція внутрішнього державного фінансового контролю в Україні. *Вісник Київ. нац. ун-ту ім. Тараса Шевченка. Економіка*. 2013. № 8 (149). С. 5–8.

2. Витте С. Ю. Конспект лекций о народном и государственном хозяйстве, читанных его имп. выс. вел. кн. Михаилу Александровичу в 1900–1902 годах / предисл. М. П. Афанасьева. Москва: Юрайт, 2011. 629 с.

3. Высшие и центральные государственные учреждения России. 1801–1917 / отв. ред. Д. И. Раскин: в 4 т. Санкт-Петербург: Наука, 1998–2004.

4. Головко О. М. Фінансова адміністрація Російської імперії в Україні (кінець XVIII – початок XX ст.): історико-правове дослідження: монографія. Харків: СІМ, 2005. 448 с.

5. Государственный контроль. 1811–1911: Обзор деятельности Санкт-Петербург: Гос. тип., 1911. – XVI, 358 с.

6. Градовский А. Д. Собрание сочинений А.Д . Градовского. Т. 1–9. Санкт-Петербург: Тип. М. М. Стасюлевича, 1899–1904.

7. Гурко В. И. Черты и силуэты прошлого: Правительство и общественность в царствование Николая II в изображении современника. Москва: Новое лит. обозрение, 2000. 808, [1] с.

8. Енциклопедія історії України: у 10 т. / редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін.; НАН України, Ін-т історії України. Київ: Наукова думка, 2004–2013.

9. Конституционные проекты в России XVIII – начала XX века / сост., автор вступ, ст. и коммент. А. Н. Медушевский. Москва: Российская политическая энциклопедия (РОССНЭН), 2010. 640 с.

10. Коркунов Н. М. Русское государственное право. Т. 1-2. Изд. 6-е. Санкт-Петербург: Тип. М. М. Стасюлевича, 1909.

11. Лагутин И. Б. Системность бюджетного контроля и бюджетного аудита в Российской Федерации: финансово-правовое регулирование: дис. д-ра юрид. наук: 12.00.04; Моск. гос. юрид. ун-т им. О. Е. Кутафина (МГЮА). Москва, 2014. 471 с.

12. Нікітін В. В., Александрович О. О. Основні етапи формування системи державного фінансового контролю в період Української національної революції 1917–1920 років. *Публічне управління: стратегія реформ 2020*: зб. тез XV Міжнар. наук. конгресу, 23 квіт. 2015 р. Харків: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2015. С. 60–62.

13. Об открытии, с 1-го января 1865 года, местных контрольных учреждений в 12-ти губерниях, в которых с того времени вводиться единство кассы : Высочайшее утвержденное мнение Государственного Совета от 30 ноября 1864 г. Полное *Собрание Законов Российской империи.* Собр. второе. Т. XXXIX. Отд. первое (1864 г.). № 41513. Санкт-Петербург: Тип II Отд-ния собств. е. и. в. Канцелярии, 1867. С. 440-441.

14. Орлик В. М. Казенні палати в системі фінансового управління Російської імперії в кінці XVIII – у XIX ст. (на матеріалах Київської губернії). *УІЖ*. 2003. № 2 (449). С. 66–73.

15. Орлик В. М. Органи фінансового управління Російської імперії в Україні (кінець XVIII – сер. XIX ст.). *Проблеми історії України XIX – початку XX ст*. Вип. VII. Київ, 2004. С. 75–81.

16. Пампура М. В. Відносини земського самоврядування з державними органами у сфері фінансово-господарської діяльності в українських губерніях Російської імперії (друга половина XIX – початок XX ст.): історико-правове дослідження. *Право і безпека*: наук. журн. 2011. № 1. С. 48–53.

17. Свод законов Российской империи, повелением гос. имп. Николая I-го составленный. Издание 1857 г. Т. 1–15. Санкт-Петербург: Тип II Отд-ния собств. е. и. в. Канцелярии, 1857.

18. Свод законов Российской империи. Полный текст всех 16 томов, согласованный с последними Продолжениями, изданными в порядке ст. 87 законов основных, и позднейшими узаконениями: неофиц. изд. / сост.: Н. П. Балканов и др.; под ред. И. Д. Мордухай-Болтовского. Кн. 1–5. Санкт-Петербург: Деятель, 1912.

© Нікітін В. В., 2017

19. Тароєва В. В. Генезис контрольних органів в аспекті становлення Української держави. *Актуальні проблеми держави і права*. 2012. Вип. 68. С. 61–68.

20. Шевчук Б. Л. Законодавче врегулювання роботи Контрольного відділення Волинської казенної палати і механізми реалізації його повноважень у першій половині XIX ст. Суспільно-політичні процеси на українських землях: історія, проблеми, перспективи: зб. матеріалів Всеукр. наук.-практ. конф., 20 трав. 2011 р. Ч. 2 / ред. кол.: К. К. Васильєв, В. М. Власенко, А. В. Гончаренко та ін.; за заг. ред. С. І. Дегтярьова. Суми: СумДУ, 2011. С. 168–171.

Nikitin V. **Organization of state control in the Ukrainian governorates of the Russian empire in the 19th – early 20th century.**

On the basis of generalization of primary sources and professional publications, the process of formation and development of organizational and legal principles of state financial control in the Ukrainian governorates of the Russian Empire in the 19th – early 20th century was analyzed. The advantages and disadvantages of the administrative-bureaucratic model of state control in the context of modern requirements are determined.

Key words: state control, state controller, a set of statutes for counting, control chambers, collegial structure, fiscal chamber, state budget.

Надійшла до редколегії 03.07.2017 р.

ХарРі НАДУ 1995
НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

© Нікітін В. В., 2017