

**ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ У РОСІЙСЬКІЙ ІМПЕРІЇ
У ПЕРШІЙ ПОЛОВИНІ ХІХ СТОЛІТТЯ**

Одним із завдань держави незалежно від історичного етапу її розвитку є здійснення контролю за рухом її коштів. Державні фінанси є справжнім фундаментом механізму держави, вони забезпечують здійснення нею внутрішніх і зовнішніх функцій, утримання власне державного апарату. Відтак, від ефективності й результативності фінансового контролю, формування організаційних та правових засад його діяльності багато в чому залежить фінансова, а отже, і політична стабільність державного утворення.

Схильність працівників будь-якого державного апарату (міра якої залежить все-таки від рівня розвитку цього апарату), чиновників до зловживань саме у сфері державних фінансів, на жаль, є вельми розповсюдженою у всі часи. Тому держава мусить протистояти цим правопорушенням і навіть просто безгосподарності.

В сучасній Україні завдання фінансового контролю в загальнодержавному масштабі покладено на Рахункову палату та її апарат [1]. Звичайно, досвід роботи органів фінансового контролю дореформеної Російської імперії навряд чи застосовний для сьогодення, однак дослідження його правових аспектів, на нашу думку, має значення для з'ясування генези організаційно-правових засад цієї галузі державного управління.

Формування інституту фінансового контролю на території українських губерній мало тривале і нелінійне, складне минуле. Рівень розвиненості механізму держави козацької доби не дозволяв мати скільки-небудь досконалу структуру органів фінансового контролю. У міру того, як Гетьманщина втрачала свою автономію, протягом ХVІІІ ст. усе більше значення набували органи адміністрації Російської імперії. Остання на цей час також не мала відокремленого, спеціалізованого апарату фінансового контролю.

З завершенням входження українських земель до складу Російської імперії в часи після ліквідації автономії Гетьманщини та Слобожанщини, на них розповсюдилися загальноімперські норми та організаційні особливості фінансового управління. Це ж стосувалося і функції державного контролю за законністю (а у тогочасних умовах і за доцільністю) фінансових операцій.

Характерна для феодального суспільного укладу нерозвиненість фінансових інститутів була цілком притаманною і Російській імперії до середини ХІХ ст. Остання третина ХVІІІ – перша половина ХІХ ст. були первинним етапом становлення і розвитку системи державного фінансового контролю.

Про стан фінансового контролю держави у цей період красномовно свідчить та обставина, що як такого фактично не існувало єдиного державного бюджету. Кожне відомство мало власну касу, а відомчий фінансовий контроль був неефективним. З певною натяжкою можна віднести і до се-

редини XIX ст. характеристику державного контролю, дану Ф. Белявським щодо останніх років царювання Катерини II: «Контрольна справа на лад не йшла. Суворі укази і ... погрози ... справі не допомагали; відбувалось це тому, що не усунуті були самі суттєві причини непорядку: недосконалість місцевого рахівництва і нестача працівників у тих контрольних установах, котрі врешті-решт стали заводити. ...Другий крупний недолік постановки контрольної справи полягав у залежності його від осіб, які розпоряджаються видатками сум, і в розрізненості по різних відомствах...» [2, с.9]

Малоефективними виявились і спроби реформування державного контролю та правових основ діяльності його органів під час перетворень М.М. Сперанського в системі центральних органів державного управління Російської імперії. У 1810 р. за його ініціативою було створене з кількох відомств (державна експедиція рахунків Сенату, департамент вирішення старих рахунків колишньої Ревізіон-колегії, рахункова експедиція департаменту водних комунікацій) Головне управління ревізії державних рахунків [3, с.164]. Організаційна будова нового відомства, прирівняного до міністерства, а також його компетенція були визначені іменним указом 28 січня 1811 р. [4]. З точки зору юридичної техніки цей закон був виконаний на невисокому (втім, характерному для кріпосницького періоду історії Російської імперії) рівні. Він мав загальний характер і складався усього з 16 статей (параграфів).

Головне управління мусило визначати законність фінансової діяльності державних органів, а також «...чи не залишаються де-небудь суми без руху і без прирахування їх в склад Державного Казначейства» (ч.4 ст.1). Ст.3 визначала, що «головне начальство ревізії державних рахунків ввіряється Державному контролерові». Управління ревізії державних рахунків поділялося на два департаменти, що здійснювали контроль відповідно у цивільних та військових установах. Структура департаментів будувалась відповідно до відомств – розпорядників коштів, які вони контролювали. Місцевих органів фінансового контролю іменним указом не створювалось, що робило його у великій мірі формальним, «паперовим».

Визначення головними повноваженнями нового органу ревізії доходів і видатків усіх державних коштів і наглядю за їх рухом виявилось скоріше декларацією, наміром законодавця, ніж реальною компетенцією. Чимало відомств подавали на ревізію тільки ті фінансові документи, які хотіли, Головне управління було буквально «завалене» старими неперевіреними справами і документами [2, с.12].

Діяльність місцевих органів державного управління в галузі фінансів у таких умовах потрапляла в поле зору Державного контролю епізодично: або опосередковано, через звіти міністерств, у першу чергу, Міністерства фінансів, або при розгляді фінансової діяльності тих чи інших регіонів. Однак такі періодичні «тематичні» перевірки усе-таки траплялися, а їх результати дещо спростовують розповсюджену як в дореволюційній, так і в радянській літературі безапеляційність тези про абсолютну безпорядність дореформеного фінансового контролю. На початку 1824 р. Рада Державного контролю звернулася з поданням до Урядуючого Сенату, яке і було ух-

валене як рішення – тобто нормативно-правового акта загальноімперського характеру. Суть справи полягала в наступному.

Узагальнення діяльності казенних палат з видачі т. зв. «прогонних» грошей¹ показало, що видатки здійснювалися з порушеннями, не тільки зі спеціальних асигнувань, але і з загальних коштів. Вказувалося, що казенні палати, зокрема південноукраїнських губерній не дотримуються норм указу 3 березня 1765 р., які регулювали порядок видачі «прогонних» грошей. Як наслідок, затверджувалися нові правила, в яких, між іншим, вказувалося: «Казенні палати і казенні експедиції, видаючи гроші, які необхідно віднести на рахунок винних, записують їх в недоїмку і стягають зі звітом, які заходи щодо стягнення були здійснені казенною палатою» [5, арк.90зв.]. Однак, без існування місцевих органів фінансового контролю забезпечити виконання цих (як і інших подібних) правил було складно.

Та в умовах, коли не існувало як такого єдиного державного бюджету, усі міністерства і головні управління мали рівний статус як розпорядники коштів, а залишки переходили з року на рік, суттєво реформувати відомство фінансового контролю, надати йому правового статусу, здатного забезпечити ефективне функціонування, було по суті неможливо. Не стояло питання і про створення місцевого апарату державного контролю, у тому числі в українських губерніях.

30 грудня 1836 р. контрольне відомство Російської імперії отримало більш відповідну суті діяльності назву – Головне управління державного контролю [6]. Та від цього ефективність здійснення фінансового контролю не підвищилась. Контроль здійснювався формальними перевірками, при чому значна частина фінансових документів цим перевіркам не підлягала. Місцевих органів державного контролю, як і раніше, не утворювалось, отже, мова йшла тільки про ревізію рахунків та інших фінансових документів лише на рівні міністерств, у Петербурзі. Українські, як й інші губернії імперії не знали, що таке місцеві органи державного фінансового контролю. Певні контрольні функції щодо руху фінансів несли хіба що рахункові відділення казенних палат.

У той же час, іменним указом 30 грудня 1836 р. було затверджено перший досить ґрунтовний спеціальний законодавчий акт – «Утворення Державного контролю», яким визначались його організаційна будова і компетенція. У першій статті (параграфі) визначалось, що Державний контроль є «окрема частина державного управління». Таким чином, підкреслювалась його відомча відособленість. Однак сам закладений в законі механізм здійснення ним своїх функцій виявився неефективним (що, по суті, не могло бути інакше в умовах тих архаїчних підходів до організації фінансового господарства та бюджетної діяльності, які були притаманні тогочасній Російській імперії).

Нагляд за «правильністю» (тут знову законодавець, як і в багатьох інших актах – навіть у кінці XIX ст. траплялись такі випадки, як було із зем-

¹ «Прогонні» – це, по суті, оплата відрядження державних службовців у дореволюційній Росії.

ською 1890 та міською 1892 р. контрреформами – плутає законність і правильність, тобто доцільність) руху капіталів мав здійснюватись із застосуванням низки малорезультативних у принципі методів: ревізії генеральних звітів, перевірки книг і приватних рахунків, складання «особливих міркувань» щодо вигоди тих чи інших фінансових операцій, здійснюваних державними органами. При цьому Державний контроль не мав права здійснювати ревізію дій, котрі ще не були обривізовані відомчим фінансовим контролем – тобто вищестоящими інстанціями в окремих відомствах.

Згідно з реформою 1836 р. утворювались рада Державного контролю і три департаменти: цивільних звітів, військових звітів, морських звітів. Функції технічного апарату Державного контролю виконували канцелярія та архів. Вищою інстанцією, котра виносила остаточні рішення зі спірних питань державного фінансового контролю, слугувала Рада Державного контролю. До її складу входили державний контролер та три генерал-контролери, які керували роботою департаментів, а також чотири члени Ради, які призначались безпосередньо імператором. Знову ж таки місцеві органи державного контролю не утворювались.

Таким чином, по суті, Державний контроль займався перевіркою результатів відомчого контролю за його ж матеріалами. Ст.60 визначала, що «висновки ради у справах, що вимагають вищого вирішення, вносяться Державним контролером в Комітет міністрів, у Державну раду або в Урядуючий сенат в поданнях за встановленою формою». Керівниками департаментів, як і раніше, були генерал-контролери. При цьому законодавець дуже ретельно і занадто детально виписував процедуру вирішення справ на різних ієрархічних рівнях Державного контролю (це цілком можливо було б зробити відомчим нормативно-правовим актом, наприклад, інструкцією Державного контролера). Департаменти поділялись на відділення на чолі з обер-контролерами, які «вели» окремі міністерства чи відомства. Технічним забезпеченням роботи департаментів Державного контролю опікувалася Канцелярія Державного контролю, яка відповідно до профілю департаментів поділялася на три відділення на чолі з експедиторами.

Отже, і друга реформа фінансового контролю в Російській імперії не забезпечувала ні організаційних, ні правових підстав для його здійснення в українських губерніях. Тут здійснювався тільки непрофесійний, неефективний, нормативно не впорядкований і не уніфікований відомчий контроль відповідно до репрезентованості місцевих агентів «лінійної» міністерської системи в Україні. Навіть «головний начальник» губернії – губернатор та загальна губернська адміністрація перевірялись з точки зору законності й «правильності» фінансово-господарської діяльності не Державним контролем, а Міністерством внутрішніх справ, яке, в свою чергу, подавало відповідні звіти вже до відповідного відділення Державного контролю.

За законом 30 грудня 1836 р. органи Державного контролю фактично не перевіряли фінансову звітність, бо мали справу тільки з загальними офіційними міністерськими звітами, у яких все було «підігнано» та «згладжено», первинні бухгалтерські книги та інші документи не перевірялись. Спроби ввести документальний контроль (відомий реформатор першої половини

XIX ст. П.Д. Кисельов) та попередній контроль (заступник державного контролера М.М. Брискорн) схвалення і підтримки не отримали [7, с.59–62].

Аналіз нормативно-правового матеріалу та результатів правозастосовчої діяльності, пов'язаних зі здійсненням фінансового контролю в дореформений період, показує, що відносили органів державного контролю навіть з різними «галузевими службами» (якщо вдаватися до модернізаторської термінології) власне фінансового відомства, по суті, не відрізнялися в умовах відсутності єдності каси, від правовідносин з іншими міністерствами та відомствами.

Так, Департамент зовнішньої торгівлі Міністерства фінансів протягом чверті століття (починаючи з 1836 р.) звітував про витрати сум (на підставі консолідації витрат митних округів та окремих митниць) до Державного контролю, який тільки й робив, що перевіряв ці звіти, не вдаючись до фактичного контролю. Більше того, наявність відомчого контролю призводила до дублювання функцій. Той же департамент, що відав митною справою, подавав аналогічні звіти (з 1847 по 1859 р.) до Департаменту державного казначейства. Метою цього звітування був відомчий фінансовий контроль за витратами митних установ шляхом порівняння з фінансовими документами казенних палат, через які здійснювалися видатки митниць у тій чи іншій губернії [8, с.191].

Кримська війна, яка випушло показала всю відсталість, недосконалість господарства Російської імперії, її як соціально-економічного, так і політичного устрою, викрила і підкреслила й усю нездатність Державного контролю виконувати покладені на нього функції.

На часі було реформування цього відомства, котре мало відбуватися в контексті загальних перетворень у галузі державних фінансів імперії.

Список літератури: 1. Про Рахункову палату: Закон України від 11 липня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. 1996. №43. Ст.212; 1998. №24. Ст.137. 2. Белявский Ф. Исторический очерк развития государственного контроля в России. М., 1919. 3. Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1983. 4. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1-е. (ПСЗ – I). Т.31. №24502. 5. Державний архів Одеської області (ДАОО). Ф.1. Оп.248. Спр.3176. 6. ПСЗ – II. Т.11. №9812. 7. Коняев А.И. Финансовый контроль в дореволюционной России. М., 1959. 8. Систематический каталог по делам Департамента таможенных сборов / Сост. Н. Кайданов. СПб., 1886.

Надійшла до редколегії 10.02.04

В.М. Єрмолаєв

УКРАЇНСКА ЦЕНТРАЛЬНА РАДА – ПЕРШИЙ УКРАЇНСЬКИЙ ПАРЛАМЕНТ

Сама постановка питання трактується в сучасній літературі неоднозначно і суперечливо. Так, О.Бандурка, Ю.Древаль вважають УЦР першим «реальним українським парламентом» [1, с.96, 102]. Знавці питань держави і права 1917–1920 рр. – О.Копиленко, М.Копиленко та ін. стверджують, що, «незважаючи на всі ознаки парламенту, Центральна рада відрізнялася певною специфікою», була скоріше «передпарламентом» [2, с.21; 3, с.51]. Зго-