

В. В. Лазарев. – М. : Акад. МВД РФ, 1992. – 183 с. **11.** Шестаев Н. Т. Функции и структура государства / Н. Т. Шестаев. – М. : МВШМ, 1992. – 28 с. **12.** Braillard Ph. Les relations internationales: une nouvelle discipline / Ph. Braillard // Т.М. – 3^e trim. – 1994. – Р. 21–34. **13.** Котюк В. О. Загальна теорія держави і права : навч. посіб. / В. О. Котюк. – К. : Атіка, 2005. – 592 с. **14.** Венгеров А. Б. Теория государства и права / А. Б. Венгеров. – М. : Юриспруденция, 2000. – 528 с.

Надійшла до редколегії 22.12.2012

Уточнена суцність основних функцій сучасного державства. Рас-смотрены проблемные вопросы, связанные с классификацией государственных функций, их содержанием и принципами типологизации.

The essence of basic functions of the modern state is specified. The problem questions, related to classification of state functions, their essence and principles of typology, are considered.

УДК 340.15: 336.1(477)(091)“176/190”

М. В. Пампура

ПРАВОВА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ ФІНАНСОВИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ ЗЕМЬСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНСЬКИХ ГУБЕРНІЯХ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ (ДРУГА ПОЛОВИНА ХІХ – ПОЧАТОК ХХ СТ.)

На основі аналізу «Статуту про земські повинності», інших пам'яток права другої половини ХІХ – початку ХХ ст., а також широкого обсягу наукової літератури висвітлено характерні риси правової регламентації фінансової діяльності органів земського самоврядування в українських губерніях Російської імперії.

Протягом останніх десятиліть з-поміж проблем, які перебувають у центрі уваги вітчизняних та зарубіжних дослідників – юристів, політологів, істориків, не останнє місце посідають питання становлення та розвитку місцевого самоврядування, нормативно-правового забезпечення фінансово-господарської діяльності самоврядних структур, і, насамперед, земських органів, що функціонували в українських губерніях Російської імперії у другій половині ХІХ – на початку ХХ ст. Набутий у минулому досвід правового регулювання фінансово-господарської діяльності земств може стати у пригоді при опрацюванні нормативної бази функціонування сучасних органів самоврядування на місцях.

Безсумнівно, окремі дослідження фінансової діяльності органів місцевого самоврядування на українських землях загалом та у складі Російської імперії зокрема вже здійснювалися. Дореволюційні автори – Б. Б. Веселовський [1], Б. В. Дейнеко [2], К. О. Пажитнов [3] та ін. зазвичай звертали увагу на питання фінансової самостійності земств відносно повітових та губернських адміністрацій. Серед наукового доробку радянської та пострадянської доби варто відзначити

© Пампура М. В., 2011

праці О. М. Головка [4], С. А. Калугіна [5], І. В. Іванова [6] та багатьох інших. Однак на фінансово-господарській діяльності земств вони спиняють свою увагу лише побіжно. Отже, проблема правової регламентації фінансових повноважень земських органів у вітчизняній історико-правовій науці досі не була предметом спеціального дослідження.

Лібералізація суспільства наприкінці 50-х рр. XIX ст. та майбутнє скасування кріпацтва створили сприятливі умови для створення органів самоврядування на місцях. Наприкінці 50-х рр. XIX ст. вже повсюдно лунали голоси щодо необхідності дворянського та загального представництва, а також права місцевого населення «мати своїх виборних для ради Верховної влади» [7, с. 64]. Такі думки виголошувалися на дворянських зборах, про це говорили губернські комітети із селянських справ, які вказували на «необхідність заклику усього суспільства до участі в управлінні» [7, с. 64]. У 1862 р. до Державної ради почали надходити клопотання на ім'я імператора від багатьох дворянських зборів, зокрема Київських, Харківських, Чернігівських тощо. Так, харківське дворянство клопоталося щодо скликання в місті земської думи із представників усіх прошарків населення. Взагалі з початком реформ в українських губерніях, що входили до складу Російської імперії, були надзвичайно розповсюджені ліберальні настрої.

До складання положень про земські органи самоврядування приступилася спеціальна комісія. У перебігу опрацювання положень щодо структури та компетенції земських установ мала місце боротьба двох основних позицій і поглядів на роль цих установ у системі управління та їхній правовий статус. Так звана «державницька теорія» була підтримана начальником II відділення Власної Його Імператорської Величності канцелярії бароном М. А. Корфом [8, с. 14–15]. Земське управління розглядалося ним як елемент системи державного апарату, особливий орган державного управління, що наділений специфічними повноваженнями. Відповідно діяльність земств повинна була будуватися за загальними стандартами, притаманними усім без винятку державним установам. Варто зауважити, що ця точка зору не взяла гору. Їй протистояла «теорія громадського самоврядування», відповідно до якої місцеве населення отримувало право вирішувати свої проблеми самостійно й «самому вершити власні інтереси» [9, с. 245]. У Російській імперії, зокрема й у її українських губерніях, незважаючи на одержавлення усіх гаузей громадського життя, усе-таки відбувалося становлення громадянського суспільства, інтереси якого могли не збігатися із загальнодержавними інтересами, як інтерес окремої частки часто-густо протистоїть інтересу цілого.

На практиці під час розгляду обох проектів Державною радою було обрано середній шлях. Визначаючи обсяг фінансових повноважень, вона визнала за необхідне законодавчо закріпити, які саме кошти могли стати об'єктом оподаткування для формування

місцевого бюджету, а які повинні перебувати винятково у веденні органів державної влади. Окрім того, Державна рада вказала, що підставою для визначення розміру обкладання повинна бути цінність та прибутковість майна, що підлягало оподаткуванню. Встановлення будь-яких інших обмежень фінансових повноважень органів земського самоврядування Державна рада визнала зайвими [10, с. 11–12].

1 січня 1864 р. було видано затверджене імператором «Положення про губернські та повітові земські установи» [11]. До фінансових повноважень земських установ законом насамперед було віднесено стягнення земських повинностей – місцевих податків та зборів, які не направлялися до загальнодержавного бюджету, а використовувалися для розвитку провінції. До таких податків були віднесені збори з нерухомого майна – земель, житлових будинків, фабричних, заводських, торговельних приміщень. Земства встановлювали спеціальні збори зі свідоцтв на право торгівлі, промислів, з патентів на виробництво спиртних напоїв тощо [12, ст. 5]. Податок на майно був головним джерелом поповнення земського бюджету. Його сплачували юридичні та фізичні особи, що мали у власності земельні ділянки. «Земські установи, встановивши підстави розкладки поземельного податку, визначають у точності, скільки такого треба з кожної міської або сільської громади, з кожного повітового землевласника..., повітові управи ведуть земські окладні книги, до яких вносяться усі об'єкти нерухомого майна, що перебувають у межах повіту й підлягають земському збору, з означенням навпроти кожного майна його цінності» [12, ст. 7]. При цьому земські установи мали право застосовувати різні способи обчислення податків. В одних губерніях таке обчислення здійснювалося на основі цінності земель, в інших – на основі прибутковості. Деякі із земств призначали так званий десятинний податок, однаковий для усіх земель губернії.

Ставка податку визначалася індивідуально для кожного платника, залежно від його фінансово-господарського становища, від його платоспроможності. При цьому враховувалися суми, виплачені ним за минулий період, виконання ним натуральних повинностей тощо. Тогочасне податкове законодавство Російської імперії дозволяло гнучко підходити до стягнення податків. Установлювалася тверда сума податків, що повинна була надійти від кожного повіту та губернії. Сама губернія визначала, хто буде нести податковий тягар та в якій мірі. Внаслідок цього виходило, що ставка податку з кожного платника нерідко була різною та визначалася з урахуванням обставин, названих вище. Це стосувалося всіх без винятку суб'єктів оподаткування – фізичних осіб, підприємств, організацій та адміністративно-територіальних одиниць. Для стягнення земських зборів – земельних та з нерухомого майна – земства створювали спеціальні комісії – губернську оцінювальну комісію, а також повітову оцінювальну комісію.

Губернська комісія утворювалася у складі губернського предводителя дворянства, віце-губернатора, управляючих – казенною палатою, державним майном та відділеннями Державного дворянського земельного банку, одного з членів губернського присутствія за призначенням губернатора, голови та членів губернської земської управи, двох членів на вибір губернських земських зборів, міського голови губернського міста, управляючого удільним округом, де були удільні землі, а також представника гірничого відомства. Головою комісії був губернатор. Така губернська оцінювальна комісія мала наступні повноваження: 1) встановлення за поданням губернської земської управи способів оцінки об'єктів обкладання у повітах губернії; 2) спостереження за виконанням повітовими оцінювальними комісіями, а також губернськими та повітовими земськими управами обов'язків щодо оцінки нерухомого майна, видання рекомендацій щодо прийомів такої оцінки; 3) з'ясування питань щодо розбіжностей, які виникали між повітовою управою та повітовою оцінювальною комісією; 4) розгляд скарг на постанови повітових оцінювальних комісій [13, ст. 58, 59].

Повітова оцінювальна комісія включала до свого складу повітового предводителя дворянства як голову, податного інспектора, одного з дільничних земських начальників за призначенням губернатора, голову повітової земської управи, двох членів на вибір повітових земських зборів, двох членів міської думи повітового міста, а також членів від відомств: державного майна, уділів та гірського. Повітова оцінювальна комісія вносила подання до губернської комісії щодо способів оцінки оподаткованого майна; 2) здійснювала керівництво діями повітової управи щодо встановлення оцінок відносно окремих об'єктів оподаткування; 3) розглядала подання повітової земської управи за клопотаннями землевласників про зниження оцінки прибутковості землі; 4) розглядала заперечення щодо оцінки окремих об'єктів, здійсненої повітовою земською управою [13, ст. 57, 59].

Окрім переліченого вище, до обов'язків земських установ було віднесено стягнення трактирного збору, судового мита, збору зі свідоцтв, що видавалися мировими судьями [13, ст. 38], тощо. Зібрані у вигляді податків та зборів кошти спрямовувалися до місцевого бюджету.

До обов'язків земств відносилося й забезпечення виконання натуральних повинностей. Так, вони відповідали за надання гужового транспорту для проїзду членів імператорського двору, а також транспорту для роз'їздів у службових справах, стежили за станом доріг тощо [13, ст. 261–263]. Законодавство дозволяло земським установам самим встановлювати додаткові збори з тих осіб, які з якихось причин не виконували натуральні земські повинності. Усі додаткові збори стягувалися не інакше як з дозволу губернатора [14].

Земські установи тримали під контролем надходження податкових платежів до бюджету – їхню повноту та своєчасність.

У випадку виникнення недоїмок вони мали право звертатися по допомогу до органів поліції. Прийняті кошти зберігалися відповідно до постанов земських зборів або у своїх касах або ж в особливих скринях, які розташовувалися у казначействі [12, ст. 24].

Зібрані земствами кошти витрачалися за різними напрямками для задоволення місцевих потреб.

Видатки могли здійснюватися земськими установами лише у суворій відповідності до кошторису. Виняток становили особливі випадки, наприклад, стихійні лиха. Кошториси складалися земськими управами та затверджувалися земськими зборами. Передбачалося й винятково цільове використання коштів. Зміни у цьому плані ставали можливими лише за однорідними статтями видатків. На випадок грошових утруднень до кошторису вносилися запасна сума у розмірі, що не перевищував 5 % загальної суми видатків. За рішенням земства до кошторису могли вноситися суми для утворення спеціальних фондів.

Досить часто траплялися випадки, коли земські установи створювали особливі комісії, які безпосередньо опікувалися фінансовими проблемами земств. Комісії розробляли пропозиції щодо збирання та використання коштів. Про це вони доповідали губернським земським управам. Наприклад, вже у грудні 1865 р. таку комісію було створено Харківською губернською земською управою. «Усі відомості щодо стану капіталів, які належать земству, передати до комісії для складання доповіді щодо тих заходів, які мають бути вжиті», – йшлося у рішенні управи з цього приводу [15, арк. 17]. Названа комісія вже до липня 1866 р. висловила свої міркування: «Комісія, після розгляду зазначених відомостей, взявши до уваги, що потреби земства постійно зростають та можуть викликати значні витрати капіталу, дійшла висновку про необхідність, поперше, підсилити по можливості кошти земства більш вигідним розміщенням капіталів і, по-друге, зосередити кошти в безпосередньому розпорядженні земства на випадок раптової необхідності в них, так, щоб земські збори могли цілком мати у своєму розпорядженні сукупність своїх коштів». Далі комісія надала конкретні пропозиції щодо роботи з фінансами харківського земства [16].

На практиці діяльність земств найчастіше виявлялася досить далекою від прилизо-блискучого ідеалу. Право земських установ самостійно встановлювати розміри податків інколи мало результатом нерівність у становищі суб'єктів оподаткування: одні несли податковий тягар повною мірою, а інші виявлялися у більш пільговому становищі. Відомий фахівець у галузі земської діяльності В. Ю. Скалон зазначав: «Земські збори інколи прямо зазіхають на інтереси деяких прошарків нашого суспільства. На першому плані щодо цього стоїть незрівняльність розкладки земських повинностей, що у більшості випадків покладаються на податні стани. Незважаючи на невпинне повторення у земських зборах стереотипної фрази, що у земстві не має бути місця становій ворожнечі, що

земські установи, як встанові, повинні рівною мірою піклуватися про задоволення потреб усього населення, представники станів привілейованих завжди вміють улаштувати так, що при уявній зрівняльності розкладки більша частина зборів падає саме на податні стани» [17, с. 63]. Усе це робилося, зрозуміло, не прямо, а манівцями. Так, для встановлення ставки земельного податку мала значення оцінка вартості землі як об'єкта оподаткування. Характеризуючи процес цієї оцінки, В. Ю. Скалон описував, як саме вона здійснювалася: «1) землі, що належать особам неподатного стану (тобто дворянам. – *М. П.*), були оцінені по 10 р. за десятину із платежем 11 коп.; 2) власна земля селян – по 12 р. із платежем 13 коп.; 3) надільна земля, тобто земля тимчасово зобов'язаних селян – по 16 р. із платежем 20 коп. за десятину» [17, с. 64]. Майже в кожній з українських губерній Російської імперії лише в одному-двох повітах землі усіх станів оцінювалися однаково. На цю обставину звертав увагу й Урядуючий Сенат. У своєму указі від 24 жовтня 1866 р. він відзначав, що «при вищій оцінці зборами земель казенних та державних селян проти часток поміщицьких земель, незважаючи на однакові місцеві умови, на перші збір повинен упасти у більшому розмірі. Через цю незрівняльність не можна визнати таку розкладку правильною» [11, с. 82].

Серед недоліків діяльності земств відзначалися спроби деяких земських зборів установлювати додаткові, не передбачені законодавством податки. І в цих випадках тягар таких платежів лягав також на недворянські стани. З них земства намагалися стягувати подушний податок. До честі губернських органів державного управління варто зазначити, що вони, користуючись своєю владою, досить часто перешкоджали такій практиці. У часопису «Отечественные записки» за 1879 р. описувався випадок конфлікту одного з губернських земств із губернатором. Земство протестувало проти втручання губернатора у свої внутрішні справи, а конкретно у процес розподілу суми земельного податку. При розборі конфлікту з'ясувалося, що дії земства є незаконними. При подальшому розслідуванні діяльності земства було виявлено цілу низку різноманітних зловживань та махінацій. Інколи адміністрація губернії «виступала як засіб захисту саме осіб податних станів» [18, с. 29].

Діяльність земських установ піддавалася нищівній критиці не лише за запровадження незаконних податків, але й за постійне збільшення обсягів тих зборів, які вони мали право стягувати. У збільшенні податкових ставок звинувачував земства С. Ю. Вітте. Він звертав увагу на постійне підвищення ставок податкових зборів, що викликало, на його думку, зниження платоспроможності населення. Так, з 1885 по 1898 р. земські повинності зросли на 50 % [19, с. 160]. Справедливості заради варто зазначити, що прибутки, які надходили до місцевого бюджету не могли покрити усіх видатків та у жодному разі не задовольняли місцевих господарсько-побутових та культурних потреб. Це призводило до того, що з

одного об'єкта обкладання намагалися якнайбільше «вичавити», якнайбільше підвищити від нього віддачу. При цьому земські повинності виконувалися погано, збори виплачувалися несвоєчасно й не повною мірою. Земські установи не мали власного апарату примусу, що істотно знижувало ефективність їхньої роботи. Це оберталось надзвичайно тяжким становищем земств. Той же С. Ю. Вітте пізніше писав, що на початку 70-х рр. злиденність земств дійшла до того, що земські збори зважувалися у випадку ненадходження доходів значною мірою припинити усі необов'язкові видатки, а щодо обов'язкових видатків просити уряд прийняти їх на рахунок земства у своє ведення й розпорядження [19, с. 79].

Фінансова діяльність земств не обмежувалася стягненням земських повинностей. У міру можливостей вони намагалися надавати допомогу населенню у справі поліпшення матеріального рівня його життя. Цьому сприяла кредитна діяльність земств. Насамперед, саме вони вперше порушили питання щодо необхідності організації земельного селянського кредиту, оскільки, як ніхто інший, вони були в курсі проблем селянства, пов'язаних з малоземеллям [20, с. 79]. Земські установи посиляли до центральних державних установ відповідні клопотання й, навіть більше, стали самі організовувати власні кредитні установи. Наприклад, Харківське земство виявило бажання у 1879 р. заснувати земський банк для видачі позичок селянам. Статутний капітал його визначався в розмірі 300 р. Хоча земські збори не погодилися із цією пропозицією, проте вони визнали необхідність здійснення заходів щодо сприяння селянам у покупці ними землі й виділили для цієї мети 30 тис. р. У такий же спосіб діяли й земства Херсонської і Таврійської губерній [21, с. 116–117]. Цілком обґрунтованою видається думка, що земські установи підготували ґрунт для створення Селянського поземельного банку, сформулювали основні завдання й напрямки його діяльності. Більше того, коли Селянський банк із його відділеннями вже активно функціонував, земства не припинили своїх кредитних операцій з видачі позичок. Посилаючись на низку статистичних даних, Л. Зак писав, що ... селяни страждали від малоземелля, і це при тому, що землі, пропоновані до покупки, було досить, щоб вирішити проблему. Та лише деякі селяни зверталися до Селянського банку, оскільки відсотки за позичку вони вважали надто високими. Погашення позички змушувало селян втрачати землі, що були придбані ними раніше [21, с. 134]. У цих умовах губернські земства старалися надавати селянам матеріальну й організаційну підтримку, що була досить істотною. При цьому вони діяли у тісному співробітництві з відповідними губернськими відділеннями Селянського поземельного банку [21, с. 135].

Із усього сказаного випливає, що фінансова діяльність земських установ була досить різноманітною. В організації та функціонуванні земств, безперечно, мали місце серйозні недоліки та різноманітні зловживання. Однак це було властивим усьому імперському

бюрократичному апарату. А якщо про недоліки у діяльності земських органів говорили з особливим обуренням, то це, вочевидь, лише тому, що вони були новою установою, з якою пов'язувалися надії на розвиток самоврядування та демократичних засад у суспільстві.

Наприкінці XIX ст. держава пішла у наступ на земські установи, які ще не зміцнили своє становище в системі органів управління та у свідомості людей. Земські установи виявилися цілковито нездатними протистояти державній машині. Після появи низки урядових актів, що стосувалися окремих питань, у 1890 р. було прийнято нове Положення, що регламентувало діяльність земських органів, де істотно розширилися права губернської адміністрації стосовно земств. Службу в земських установах дорівняли до державної служби, істотно скоротилися деякі фінансові повноваження земств. Губернатор одержав широкі права відносно земств. Якщо раніше він міг припиняти виконання рішень земських зборів через їхню незаконність, то після прийняття нового Положення перелік підстав для призупинення їх дії суттєво розширився. Окрім незаконності, до них було віднесено «невідповідність загальним державним користям і потребам та явне порушення інтересів місцевого населення». Губернатор мав право призупинити більшу частину земських постанов, а також порушити питання про збільшення земських зборів для задоволення потреби, «визнаної або пов'язаної з державним інтересом і такої, що задовольняється недостатньо» [22, с. 196]. Щоправда, Положення залишало за земствами право оскарження постанов губернатора до Міністерства внутрішніх справ та до Урядуючого Сенату, рішення якого було остаточним.

Зауважимо, що Положення 1890 р. ще не стало останньою крапкою в наступі на земства. У 1893 р. було прийнято закон про оцінку нерухомого майна для обкладання земським збором. Мета його полягала в обмеженні прав земських установ. Правила оцінки встановлювалися центром. У 1895 р. було прийнято закон про звільнення земських повинностей від деяких обов'язкових видатків та про обіг сум, що звільнилися в земському бюджеті, на утворення дорожніх капіталів. Тут закон не регламентував діяльність земств, обмежуючись вимогою, щоб суми, що звільнилися у земства внаслідок перенесення на скарбницю деяких видатків, спрямовувалися на дорожні витрати. Однак за розпорядженням Міністерства внутрішніх справ було встановлено тверді ставки відрахування до дорожнього фонду, що обчислювалися у процентному співвідношенні від загального земського збору. Тобто у цьому питанні земствам не було надано навіть мінімальної самостійності [7, с. 143–149].

Створення земських установ стало значним кроком на шляху до демократичних перетворень суспільства. Однак, як зауважують дослідники, самоврядування в Російській імперії не мало стійких традицій. Управління здійснювалося винятково зверху. Держава не бажала поступатися навіть частиною своєї влади, тому само-

врядування в Росії не набуло подальшого розвитку й поступово зводилося нанівець. Законодавство та адміністративна практика йшли по шляху обмеження і звуження принципів земського управління. Період короткої реформаторської діяльності змінився роками реакції. У російському державному управлінні гору брала централізована бюрократична система.

Список літератури: 1. Веселовский Б. Б. История земства за сорок лет : в 4 т. – Т. 3 [Електронний ресурс] / Б. Б. Веселовский. – СПб. : Изд-во О. Н. Поповой, 1911. – 708 с. – Режим доступу: <http://dlib.rsl.ru/view.php?path=/rsl01004000000/rsl01004144000/rsl01004144995/rsl01004144995.pdf>. 2. Дейнеко Б. В. Устройство органов местного самоуправления / Б. В. Дейнеко. – СПб. : [б. и.], 1910. – 67 с. 3. Пажитнов К. А. Городское и земское самоуправление : в 2 т. / К. А. Пажитнов. – СПб. : Невские ведомости, 1913. 4. Головкин О. М. Участие административно-полицейского аппарата, органов самоуправления в управлении державными финансами Российской империи на украинских землях (конец XVIII – начало XX ст.) : монография / О. М. Головкин. – Х. : СИМ, 2005. – 176 с. 5. Калугин С. А. Земское самоуправление на Харьковщине (1865–1917 гг.) / С. А. Калугин. – Х. : Ун-т внутр. справ, 2000. – 148 с. 6. Иванов И. В. Повитовое земство в украинских губерниях (другая половина XIX – начало XX столетия) : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория та история держави і права; история политических и правовых учений» / Иванов Иван Володимирович. – Х., 2004. – 20 с. 7. Витте С. Ю. Самодержание и земство : Конфиденциальная записка 1899 года / С. Ю. Витте. – Штутгарт : Заря, 1903. – 256 с. 8. Авинов Н. Н. Граф М. А. Корф и земская реформа 1864 г. : Из истории составления Положения о земских учреждениях 1864 г. / Н. Н. Авинов. – М. : Типо-литогр. т-ва «И. Н. Кушнеров и К», 1904. – 20 с. 9. Берендтс Э. Н. О прошлом и настоящем русской администрации / Э. Н. Берендтс. – СПб. : Тип. М. М. Стасюлевича, 1913. – 280 с. 10. Веселовский Б. Б. История земства за 40 лет : в 4 т. – Т. 1 [Електронний ресурс] / Б. Б. Веселовский. – СПб. : Изд-во О. Н. Поповой, 1909. – 724 с. – Режим доступу: <http://files.tambovliv.ru/fl/pdf/veselovsky1.pdf>. 11. Положение о земских учреждениях со всеми относящимися к нему узаконениями, судебными и правительственными разъяснениями / сост. Мыш М. И. – Изд. 3-е, испр. и доп. – СПб. : Тип. Лебедева, 1886. – 948 с. 12. Временные правила для земских учреждений по делам о земских повинностях. – СПб. : [б. и.], 1886. – 64 с. 13. Устав о земских повинностях // Свод законов Российской империи. – (неофиц. изд.). – Т. 4. – СПб., 1902. – С. 129–164. 14. Бирюкович И. П. Земские финансы / И. П. Бирюкович // Северный вестник. – 1896. – Сент.-окт. – С. 64–65. – Разд. паг. 15. Державний архів Харківської області (Держархів Харківської обл.), ф. 19, оп. 1, спр. 123, арк. 17–18. – Про створення комісії для ревізії фінансової діяльності земських органів. Рішення Харківської губернської земської управи. 16. Держархів Харківської обл., ф. 19, оп. 1, спр. 123, арк. 24–30. – Висновок ревізійної комісії Харківської губернської земської управи. 17. Скалон В. Ю. Земские вопросы. Очерки и обозрения / В. Ю. Скалон. – М. : Земство, 1882. – 222 с. 18. Принципы земского обложения // Отечественные записки. – 1879. – № 11. – С. 27–30. 19. Витте С. Ю. Объяснения Министра финансов на записку Министра внутренних дел о политическом значении земских учреждений / Витте С. Ю. – СПб. : [б. и., б. г.]. – 229 с. 20. Кириченко В. Е. Установы довгострокового кредиту Російської імперії в Україні (друга половина XIX – початок XX ст.): історико-правове дослідження. – Х. : Контраст, 2010. – 688 с.

21. Зак Л. Земство и крестьянское хозяйство / Л. Зак // Русская мысль. – 1901. – № 5. – С. 116–156. 22. Зен С. Повторительный курс финансового права / С. Зен. – М. : Современность, 1913. – 233 с.

Надійшла до редколегії 20.12.2011

На основе анализа «Устава о земских повинностях», других памятников права второй половины XIX – начала XX века, а также широкого круга научной литературы раскрыты характерные черты правовой регламентации финансовой деятельности органов земского самоуправления в украинских губерниях Российской империи.

On the basis of analysis of «Charter about zemsky duties», other right monuments of the second half of XIX – beginning of the XX of century, and also wide volume of the scientific literature characteristic lines of a legal regulation of financial activity of organs of a territorial self-government in the Ukrainian provinces of the Russian empire are exposed.

УДК 342.95+351.74 (477)

А. Й. Присяжнюк

СУТНІСТЬ ТА ЗНАЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Розглянуто проблеми визначення суті та значення державного контролю у сфері виконавчої влади згідно з чинним законодавством та проаналізовано наукову юридичною літературою.

В сучасній Україні системним дослідженням проблем контролю і, зокрема, контролю в сфері виконавчої влади тривалий час приділялось недостатньо уваги. Лише останнім часом почали з'являтися теоретичні розробки вітчизняних науковців, у яких розглядаються питання контролю. Це праці В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурки, Ю. П. Битяка, Ю. В. Білоусова, В. М. Гарашука, А. М. Гірника, Г. О. Глазунова, С. Т. Гончарука, С. Д. Дубенко, В. Г. Мельничук, О. М. Музичука, Н. Р. Нижник, Р. Н. Павленко, Н. Г. Плахотнюк, В. Ф. Погорілко та інших. Зважаючи на те, що система державного управління України зазнає постійних змін, на нашу думку, необхідним є застосування системного підходу до її вивчення і, зокрема, до дослідження контролю в сфері виконавчої влади.

Сутність і особливості контролю в сфері виконавчої влади, насамперед, визначаються тим, що його об'єктом буде система відносин виконавчої влади. Ці відносини утворюють сферу державного управління, у рамках якого органи виконавчої влади реалізують завдання, визначені законодавством у межах своєї компетенції. Правова регламентація створює й забезпечує міцний правовий режим, у рамках якого організується і здійснюється виконавчо-