

**СТАНОВЛЕННЯ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ В  
УКРАЇНСЬКИХ ГУБЕРНІЯХ (60-70-І РР. ХІХ СТ.)**

Організація та здійснення фінансової діяльності держави у всій її сукупності мусить мати в якості об'єднуючого чинника, окрім іншого, й здійснення державного контролю за нею. Спеціалізований орган державної виконавчої влади (державного управління) неодмінно, в силу об'єктивної необхідності проведення єдиної фінансової політики в рамках усієї держави, повинен бути зосереджений на реалізації контрольної функції саме в цій галузі суспільних відносин.

Системна криза, яка охопила Російську імперію в середині ХІХ ст., одним із найбільш наочних проявів котрої стала поразка в Кримській війні 1853-1856 рр., показала і всю неефективність, неорганізованість системи державних фінансів та управління нею. Про стан фінансового контролю держави свідчить та обставина, що як такого фактично не існувало єдиного державного бюджету. Кожне відомство мало власну касу, а відомчий фінансовий контроль був неефективним.

Історик Державного контролю М.С. Алишевський так описував дореформену ситуацію: «Ці порядки були, справді, сумні. Кошториси відомств складались без певної системи: у витратних кошторисах вельми часто змішувались в одних рубриках зовсім різнорідні кредити: при цьому не завжди вказувались ті підстави, за якими виводились ті чи інші цифри кредиту. Підрозділам кошторисів не надавалось значення: суми, призначені на один предмет, могли розпорядниками витрачатись на інший; залишки від кошторисних призначень будь-якого року не обов'язково було повертати в каси Міністерства фінансів; їх можна було витрачати на наступний рік...» [1, с.86]

Характерно, що Олександр ІІ критикував сучасну йому систему державного фінансового контролю, організацію її діяльності та компетенцію органів ще за життя батька, Миколи І. У листопаді 1854 р. цесаревич Олександр Миколайович говорив: «Я не тільки згоден, але переконаний, що існуюча нині в Росії система контролю звітності вимагає перетворення істотного, вимагає для цього, щоб підпорядкувати ревізії суворій і правильній, і по документах, і на самому місці, всі операції, і грошові, і матеріальні, всіх без винятку галузей державного управління» [2, арк.19]. Сама така постановка питання визначала зміст, головний напрям реформування системи Державного контролю в Російській імперії після вступу на престол Олександра ІІ, коли розпочалась епоха великих реформ. Те, що величезна й громіздка бюрократична машина мусила контролюватись і перевірятись щодо обігу коштів на всіх рівнях, передусім місцевому, означало для українських губерній, що тут мала бути побудована відповідна структура органів Державного контролю.

Таким чином, апарат державного управління Російської імперії в Україні мав набути ще однієї, винятково важливої для його функціонування ланки. Фінансова реформа, котра в повній мірі назріла на початок 60-х рр. XIX ст. і була для низки тогочасних державних та громадських діячів не менш важливою, ніж скасування кріпосного права [3, с.63], об'єктивно не мала сенсу без кардинальних перетворень у галузі державного фінансового контролю.

Розробка питання про реформу Державного контролю в Російській імперії була доручена талановитому адміністратору, одному з найбільш видатних державних діячів епохи «великих реформ» 60-х-70-х рр. XIX ст. В.О. Татаринову. У листопаді 1855 р. він виїхав у тривале відрядження до Прусії, Австрії, Бельгії та Франції, де надзвичайно прискіпливо досліджував організацію державного фінансового контролю в кожній з названих країн. Висновок Татаринова був по-своєму революційним для чиновництва середини XIX ст.: позбавлений можливості належним чином перевіряти правильність здійснюваних підзвітними установами оборотів коштів, Державний контроль не мав можливості скільки-небудь об'єктивно оцінювати доцільність, законність і вигідність окремих операцій. Контроль «... здійснював не ревізію, а простий розгляд звітів ...» [2, арк.32-32зв.]

Проект В.О. Татаринова був викладений у вигляді кількох доповідей та записок, він зводився, у найбільш загальному викладі, до трьох основних, принципових позицій:

- єдність і одноманітність складання кошторисів, їх обмежень в терміні характер, непорушність окремих статей;
- єдність каси, тобто зосередження всіх грошових ресурсів держави в касах Міністерства фінансів;
- незалежність від центральної та місцевої адміністрації ревізійної діяльності; остання повинна була здійснюватись за оригінальними, первинними документами, при цьому допускалось обговорення і винесення висновків щодо дій як розпорядників коштів, так і виконавців; попередня ревізія (визначення правильності витрат до їх здійснення).

Посівши у 1862 р. посаду Державного контролера, В.О. Татаринов отримав можливість на практиці реалізувати основні положення запропонованої ним реформи. Щоправда, йому довелося мати справу з непослідовністю курсу Олександра II, притаманною в тій чи іншій мірі усім перетворенням 60-70-х рр. XIX ст. Реформа державного фінансового контролю затяглась на роки, а фактично заново створена система його органів то отримувала певні повноваження, то втрачала їх.

Єдність каси була введена, у вигляді досліду, спершу в Петербурзі у 1864 р., потім у 12 губерніях Європейської Росії, а 20 квітня 1865 р. розповсюджена на всі губернії, за винятком Закавказького краю [4].

Основною функцією Державного контролю визначалось здійснення контрольно-ревізійних дій. Він мусив перевіряти на підставі достеменних актів та документів дії усіх розпорядників коштів та виконавців (кас). У той же час, Державний контроль, а також його керівник – Державний контролер – не мали необхідних виконавчих повноважень, тобто не могли вино-

сити рішення по суті порушення тих чи інших встановлених законом чи підзаконним актом норм фінансової діяльності державних суб'єктів. Дії розпорядників коштів могли тільки доповідатися з поясненнями та судженнями Державного контролю, а також висновками відповідних міністерств на розгляд імператора. Таким чином, вже з самого початку дії реформованого Державного контролю його компетенція була недостатньою і неповною для вирішення покладених на нього завдань. Не маючи права вносити адміністративні санкції щодо порушників фінансового законодавства, контроль втрачав важелі оперативного впливу на ситуацію, втрачався час, доки в Петербурзі приймалося відповідне рішення.

30 листопада 1864 р. Олександр II підписав височайше повеління про створення з 1 січня 1865 р. у 12 губерніях контрольних палат, спеціалізованих місцевих органів державного фінансового контролю [5]. Характерною ознакою милітаризованості не тільки державного апарату Російської імперії, а й самої свідомості тих осіб, які його очолювали, є те, що територіально місцевості, де повинні були створюватись перші контрольні палати, визначались не як-небудь, а за військовими округами: Санкт-Петербурзьким, Одеським та Ризьким. Це був перший досвід створення місцевих органів державного фінансового контролю, які й зобов'язувались законом здійснювати документальний контроль у відповідних губерніях за місцем дислокації. Те, що утворювався місцевий апарат Державного контролю, мало принципове значення. Відомство набувало можливість реально і більш чи менш ефективно працювати, здійснювати конкретні контрольні-ревізійні дії. Державний контроль переставав бути хоч і високопоставленою, але відірваною від периферії урядовою установою у Петербурзі.

Організаційна будова контрольно-ревізійних органів у губерніях Одеського військового округу (Катеринославській, Херсонській та Таврійській, а також Бессарабській області) відрізнялась від решти восьми губерній, які входили в склад Петербурзького та Ризького округів. У Петербурзі та Ризі створювались по одній контрольній палаті, а в інших губернських центрах на території цих округів – відділення відповідних палат. Виняток складала Архангельська губернія, де, за віддаленістю, було вирішено відкрити окрему контрольну палату. В українських та молдавській губерніях створено було чотири самостійні палати: в Одесі, Катеринославі, Сімферополі та Кишиневі.

Перший же рік роботи палат показав, що організаційна форма, апробована в Україні, виявилась більш ефективною. У Прибалтиці та Північній Росії відділення мусили направляти акти ревізій на затвердження до відповідних контрольних палат і отримувати позитивну чи негативну відповідь, «...що значно уповільнювало справу і позбавляло ревізію того місцевого характеру, який у видах запобігання зайвого листування, передбачалось покласти в підґрунтя нової системи ревізії», – відзначав через 18 років Державний контролер Д.М. Сольський у доповіді Олександрові II [2, арк.55]. Було вирішено перетворити відділення контрольних палат в етнічних російських та прибалтійських губерніях на самостійні контрольні палати.

22 березня 1865 р. Олександр II підписав указ про створення контрольних палат в усіх губерніях (в окремих випадках дозволялось розповсюджувати дію однієї палати на дві губернії), окрім Закавказького краю. Таким чином, з 1 січня 1866 р. в українських губерніях створювались ще шість контрольних палат: Київська, Волинська, Подільська, Харківська, Полтавська та Чернігівська. При цьому випадків розповсюдження дії однієї палати на дві губернії в Україні не було до 1877 р., коли була ліквідована Волинська контрольна палата, а її особовий склад і територія обслуговування передані в склад Київської палати [6, арк.36]. Причина цього була досить тривіальна – потреба в економії коштів та відсутності фінансування на потреби відновлення діяльності Волинської палати, приміщення та документація якої були знищені пожежею [7, с.179]. Після цього з 56 контрольних палат, які існували на території Російської імперії, в українських губерніях діяли 8 [6, арк.1].

3 січня 1866 р. побачило світ нове «Тимчасове положення про контрольні палати» [8]. Воно в цілому визначало компетенцію контрольних палат. У Положенні вказувались основні обов'язки палат (при цьому ст.17 Тимчасового положення 1866 р. фактично повторювала ст.18 Тимчасового положення 1864 р. про місцеві контрольні установи в дванадцяти губерніях):

- ревізія по шнурових книгах і достеменних документах грошових оборотів губернських і повітових казначейств і кас спеціальних збирачів (окремих податків та інших обов'язкових платежів у бюджет);
- ревізія по звітності кас і по достеменних документах оборотів управлінь, які розпоряджаються кредитами та збором державних доходів;
- перевірка по шнурових книгах і достеменних документах правильності оборотів матеріального майна;
- закінчення ревізії книг і звітів та провадження справ, які виникли у попередні роки і велись контрольними відділеннями губернських казенних палат;
- засвідчення відповідності до книг і документів готівкових сум та цінних паперів у казначействах губернських, повітових і в касах спеціальних збирачів.

Окремо закон визначав компетенцію присутствія контрольної палати (ст.19 Тимчасового положення 1864 р. та ст.18 Тимчасового положення 1866 р.). До його складу, у першому випадку, входили управляючий палати, його помічник (були не в усіх палатах, вводились в штат за рішенням Державного контролера) та ревізори. У другому, в зв'язку з тим, що за Положенням 3 січня 1866 р. ревізори поділялись на старших і молодших, до складу присутствія входили тільки старші ревізори. Такий поділ виник після першого річного досвіду роботи контрольних палат в зв'язку з тим, що перед їх працівниками поставали завдання різного ступеня складності, а отже, вимагалась різна кваліфікація службовців.

Присутствіє розглядало найбільш важливі питання. Воно аналізувало результати ревізій та вирішувало окремі питання, що виникали при їх проведеної, виробляло остаточний текст звітів про ревізії, котрі направлялись Державному контролерові, давало оцінку не тільки законності, а й вигідно-

сті тих чи інших фінансових операцій в губернії, які проводились юридичними особами державної форми власності. Присутствие також визначало розмір нарахувань на порушників. Важливою функцією цього колегіального органу було право ініціативи зміни юридичних норм та їх пояснення. Виписуючи компетенцію інших губернських установ, законодавець спеціально не зупинявся на цьому питанні. Щоправда, у даному випадку (п. «з» ст.18 Тимчасового положення 1864 р. і п. «з» ст.17 Тимчасового положення 1866 р.) зустрічаємо вкрай невдале формулювання: відомству присутствия контрольної палати підлягали «...випадки, які вимагають підтвердження або доповнення законів, пояснення оних, виправлення або скасування...» Отже, йдучи за буквою закону, присутствия контрольних палат начебто могли і тлумачити, і змінювати законодавство. І якщо слово «пояснення» само по собі не несе, на нашу думку, функції тлумачення, то вкупі зі словосполученням «доповнення законів» воно якраз і складає таке враження, не кажучи вже про «виправлення» або «скасування». На практиці присутствия, звісно, не мали такої можливості, бо законодавчим органом в самодержавній Росії був тільки імператор. Отже, ця, досить детально проаналізована норма вказує не тільки на певну демократизацію поліцейсько-державного устрою (губернський апарат набував права обговорювати законодавчі акти й виступати з пропозиціями щодо їх зміни та вдосконалення), а й слугує зайвим підтвердженням низького рівня юридичної техніки в Російській імперії.

В організації роботи контрольних палат поєднувалися принципи єдиності та колегіальності. Так, управляючий палати міг виносити на розгляд присутствия будь-які питання, які вважав за доцільне. У той же час, у випадку розбіжності з іншими членами присутствия, управляючий мав право перенести питання на розгляд вищого відомчого дорадчого органу – ради Державного контролю. До цієї ж ради палата подавала всю найбільш важливу інформацію про власну діяльність, перш за все річні звіти, а також мала подавати пропозиції про вдосконалення чинного законодавства.

В цілому контрольні палати мали щодо місцевих органів державного управління такі ж повноваження, як і Державний контроль стосовно міністерств і головних управлінь. Засобами ревізійного характеру контрольні палати як місцеві органи Державного контролю здійснювали нагляд за правильністю фінансової діяльності місцевих агентів центральної державної влади. Палати мали право надсилати своїх представників до загальних присутствій різноманітних установ, у першу чергу, казенних палат. Як правило, вони заручалися для цього відповідною вказівкою Державного контролера чи керівника одного з департаментів Державного контролю. Такі представники мали право брати участь в обговоренні проектів кошторисів та інших фінансових питань [9, с.326].

Положення про контрольні палати визначало порядок накладення стягнень у випадку викритих порушень фінансової дисципліни чи злочинних дій. Присутствие палати виносило мотивоване рішення про розмір нарахувань і повідомляло його керівництву винного. У випадку нереагування про правопорушення повідомлялось до ради Державного контролю. Таким же чином діяла контрольна палата, якщо зі зловживанням були зв'язані уря-

довці центральних відомств. Таким чином, губернські органи державного контролю не могли безпосередньо накладати стягнення на винних.

Можливості контрольних палат, окрім відсутності необхідних виконавчих повноважень, були обмежені також вилученням з-під їх контролю місцевих органів: Міністерства імператорського двору, відомства імператриці Марії Федорівни (виконувало благодійні функції, мало надавати соціальну допомогу найбільш нужденним), державних кредитних установ (під приводом дотримання комерційної таємниці) та установ духовного відомства (в частині витрат спеціальних сум і на утримання духовних навчальних закладів).

Контрольні палати за своїм складом поділялись на керівних працівників – управляючого та його помічника (там, де він був), ревізорів – старших і молодших, а також їх помічників, та технічного персоналу на чолі з секретарем (входили «журналісти» – тобто діловоди). В.О. Татаринів приділяв особливу увагу підбору особового складу контрольних палат. Специфіка служби вимагала поєднання високих професійних і особистих, моральних якостей.

Таким чином, незважаючи на непослідовність політики царату в справі оздоровлення фінансів, формування нового апарату управління ними в умовах капіталістичної модернізації після скасування кріпосного права у 1861 р., важливим кроком в цьому напрямі стала реформа системи державного фінансового контролю. Вона затяглася на роки. Принципове значення для її проведення і реалізації мало створення місцевого апарату Державного контролю, котрий і покликаний був забезпечити належну організацію контрольної справи в межах всієї імперії. Ці функції мали нести контрольні палати. У дев'яти українських губерніях було створено вісім контрольних палат. Їх компетенція визначалась надмірно довго, непослідовно. У об'єктивно виникаючому протистоянні з місцевими «присутственными місцями», які до того фактично дуже мало були «утиснені» фінансовим контролем, новостворені органи останнього повинні були мати більш широкі повноваження, аби забезпечити належну фінансову дисципліну в усіх державних установах.

Інтенсивність соціально-економічного розвитку, що була притаманна українським губерніям в складі Російської імперії в другій половині XIX – на початку XX ст., «посилення» складу (ускладнення структури та функцій) місцевого державного апарату були чинниками посилення ролі й значення місцевих органів Державного контролю.

**Список літератури:** 1. Альшевский Н.Я. Двадцатипятилетие преобразованного Государственного контроля // Счетоводство. 1889. №7. 2. Державний архів Російської Федерації (ДАРФ). Ф.678. Оп.1. Спр.686. 3. Головачев А.А. Десять лет реформ. СПб., 1872. 4. О распространении опыта единства кассы, производимого ныне в 12-ти губерниях, на все губернии империи, за исключением Закавказского края: Указ Правительств. сената (по 1-му департаменту) от 20 апр. 1865 г. //Указатель правительственных распоряжений по Министерству финансов. 1865. №17. С.254. 5. ПСЗ – II. Т.39. Отд.3. №41604. 6. ДАРФ. Ф.1099. Оп.1. Спр.164. 7. Государственный контроль 1811 – 1911. – СПб.,1911. 8. ПСЗ – II. Т.41. Отд.1. №42861. 9. Ярмиш О.Н., Головкин О.М. Контрольная палата // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К., 2001.

*Надійшла до редколегії 14.05.02*