

від 29 листопада 181, якою передбачався поділ Палестини на 2 незалежних держави. Таким чином, можна сказати, що питання про міжнародно-правовий статус території Палестини в період 1917–1947 років вирішувалося без участі населення Палестини, що ставить під сумнів легітимність прийнятих щодо території Палестини рішень.

Використані джерела:

1. *Boutros-Ghali*. The Arab League, Chapter I The Place of the Arab Court of Justice in the League of Arab States. – 1986. – 536 p. – 196-198.
2. *Davis J.* The Evasive peace. A Study of the Sionist-Arab Problem. John Murray: London. – 1968. – 124 p. – 11-12.
3. *Mallison W. T.* The Balfour Declaration: An Appraisal in International Law. The Transformation of Palestine. 1957. – 54 p.
4. Statement to the Ad Hoc Committee on the Palestinian Question by the representative of the Arab Higher Committee, 29 September 1947 // The Arab-Israeli conflict and its resolutions: Selected documents / Arab-Israeli conflict and its resolutions: Selected documents / Ed. by R. Lapidoth. L.: Nijhoff, Springer, 1 edition. – October 15, 1992. – 388 p. 57-58.
5. *Жамкоян, Мнацакан Арутюнов.* Ліга Арабських держав і проблема палестинського врегулювання в 1945–1967 рр.: дисертація ... кандидата історичних наук: 07.00.15 Санкт-Петербург, 2003. – 144 с.
6. *Кузнецов Д. В.* Арабо-ізраїльський конфлікт: Історія і сучасність. Нарис подій. Документи і матеріали: навчальний посібник / Д. В. Кузнецов. – Благовещенськ: Изд-во БДПУ, 2006. – 289 с.
7. *Марак Рамі.* Проблема становлення палестинської державності в процесі мирного врегулювання на Близькому Сході: 1991–2007 рр.: дисертація ... кандидата історичних наук: 07.00.15 / Марак Рамі; [Місце захисту: Ін-т сходознавства РАН] Москва, 2008. – 194 с.
8. *Нубані Абдель Насер Шаукат.* Міжнародно-правові аспекти створення Арабського Палестинської держави: дисертація ... кандидата юридичних наук: 12.00.10 Москва, 1997. – 149 с.
9. Халабі Абдульмалік Таліб: освіта державності в Ізраїлі та Палестині в їх співвідношенні: Дисертація ... кандидата юридичних наук: 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень. – Одеса, 1999. – 157 с.

Цимбал В. О.

Національний педагогічний університет імені М. П. Драгоманова

**МЕТОДОЛОГІЧНІ ПРОБЛЕМИ ПОБУДОВИ ТА ДІЯЛЬНОСТІ АПАРАТУ
НАРОДНОГО КОМІСАРІАТУ ФІНАНСІВ УСРР (1919–1936 РР.)**

Статтю присвячено дослідженню проблем методологічного та матеріально-технічного забезпечення побудови та діяльності центрального фінансового апарату Української СРР та його місцевих органів, а також проблем внутрішньої організації їхньої діяльності. Аналіз зазначених проблем здійснюється в порівнянні з дослідженнями аналогічних процесів, що мали місце в економічно розвинутих країнах.

Ключові слова: *фінанси, фінансовий апарат, структурний підрозділ, реорганізація, союзна республіка, Народний комісаріат фінансів (Наркомфін, НКФ).*

Актуальність дослідження історичного досвіду організації діяльності фінансових органів державної влади, а також принципів побудови системи фінансових органів в цілому, полягає у можливості виявлення проблем та недоліків, що виникали протягом

найбільш бурхливого періоду державотворення радянської доби. Недопущення принципових помилок державотворчого процесу досліджуваного у статті періоду є важливою умовою побудови сучасної системи фінансових органів України.

Деякі аспекти організації та правового регулювання діяльності радянських органів влади на території України досліджуваного періоду висвітлено в працях таких науковців, як О. В. Волок, А. О. Сокіл, Ю. М. Тлушак, К. М. Твердомед, М. М. Шевердін, А. Є. Шевченко, однак у вказаних працях фактично не приділено уваги організації діловодства в державних органах та матеріально-технічного забезпечення їхньої діяльності.

Систематичні пошуки найпростішої та найдешевшої техніки управління та практична реалізація виявлених прийомів та засобів почалася на Заході, після виходу в 1903 р. праці Тейлора. Якщо перших півтора десятиліття ХХ ст. характеризувалися повільним втіленням ідей наукової організації управління, то перша світова війна поставила організаційно-технічні питання ребром.

Стрімкий розвиток військової промисловості у США та необхідність негайного створення на порожньому місці декількомільйонної армії, що виникла після вступу країни у війну, змусили владу вдаватися до використання наукового підходу до організації виробничих і управлінських процесів. Найбільш гучний успіх нової техніки управління у військовому господарстві США був пов'язаний з ім'ям Ганта, який запровадив власну систему графічного обліку та планування. Демобілізація економіки та криза, що настала з укладенням перемир'я, стали приводом для створення комісії Гувера (згодом міністра торгівлі США), що вивчала втрати в промисловості. Згадана комісія в результаті глибоко аналізу діяльності більш, ніж ста підприємств різних галузей промисловості дійшла висновку, що одним з найбільш істотних чинників (до 50%) втрат промисловості не виробничого характеру є нерациональне управління. Керуючись цим висновком, раціоналізаторська думка в Америці спрямувалася до вивчення питань техніки управління, здійснюючи поступовий перехід від питань управління окремими промисловими підприємствами до управління торговими підприємствами, об'єднаннями підприємств, державними владними установами.

Суть системи Тейлора полягала в точному аналізі всієї діяльності адміністративного апарату за допомогою наукових методів та у виокремленні чітких, суворо обмежених функцій та їх закріплення за окремими органами (їх структурними підрозділами) та працівниками шляхом видання докладних інструкцій, чим забезпечувалася точна фіксація порядку, форм та методів роботи апарату; впровадженні планового керівництва діяльністю апарату шляхом виокремлення відповідних функцій та зосередження їх у спеціальному організаційно-плановому підрозділі; в зміцненні науково-допоміжної діяльності, здатної забезпечити органи управління точними розрахунками та висновками. Система Тейлора в повному обсязі була застосована лише в декількох підприємствах, однак її основні принципи було реалізовано в широкому масштабі, що утворило базис функціонування більшості найбільш успішних американських та західноєвропейських підприємств.

Для забезпечення правильності методів роботи в умовах функціональної побудови апарату в зарубіжних країнах того часу (переважно в США) організовувалися спеціальні органи планування та інструктування. Вказані

організаційно-планові бюро (штаби) перебували під безпосереднім керівництвом керівника підприємства. Так існувала раціоналізаторська фірма інженера Кнеппеля, що спеціалізувалася на наданні з послуг з організації діяльності підприємств та установ. Ця фірма починала свою роботу з удосконалення окремих підприємств саме зі створення такого штабу, що давало змогу координувати процес їх реорганізації та подальшої діяльності [5, арк. 154].

Варто приділити увагу дослідженням Вашингтонського інституту вивчення державного апарату, що знайшли вияв в працях його директора Уіллогбі, в яких було окреслено проект реорганізацій держапарату США. У основу проекту було покладено аналіз всього держапарату як єдиного підприємства з розподілом функцій всередині нього та забезпеченням плановості в управлінні.

У галузі особового складу одним з найбільших успіхів американського держапарату, який не вдавалося повторити на території СРСР, було точне нормування штатів та заробітної плати, здійснене спеціальною Об'єднаною комісією конгресу в 1920 р. Його особливістю було встановлення вичерпного переліку державних посад, для кожної посади було сформовано коло обов'язків, визначено оклад та визначено кваліфікаційні вимоги (освіта, практичний стаж, спеціальні дані) [5, арк. 156].

На теренах СРСР найбільш близько принципи згаданої вище системи було застосовано в процесі створення в 1927–28 рр. центральних органів планування при окремих народних комісаріатах. Загалом слід відзначити, що в СРСР розмах та кількісний обсяг, як і саме значення планової роботи значно переважали американську та європейську практику, однак в технічному аспекті спостерігалася величезна прірва.

У результаті раціоналізаторських пошуків у галузі обліку та звітності американцями Гаррісоном, Бліссом, німецьким професором Шилінгом на практиці в західних країнах почало здійснюватися об'єднання бухгалтерського та статистичного обліку. Варто відзначити, що застосування зарубіжних досягнень у фінансовому господарстві СРСР відбувалося здебільшого безсистемно, як правило, в межах окремого виду обліку (статистичного, бухгалтерського), більше того, вказані питання розглядалися не в раціоналізаторському аспекті, як проблеми організаційно-технічного порядку, а винятково в економічному плані (що виявлялося, як правило, в прямолінійному курсі на механічне здешевлення апарату, який до того ж утримувався на місцеві кошти).

У Європі поворот в бік систематичного вивчення та широкого втілення в життя техніки управління почався також у післявоєнний кризовий період, набувши найширшого розмаху в Німеччині [5, арк. 153].

З 1926 р. в Німеччині було розпочато реформу діловодства шляхом упровадження т.з. “безреєстраційної роботи в установах”, що полягала у спрощенні порядку проходження та зберігання офіційних документів, а також принципу єдності форм документації. Цю систему вперше було застосовано в муніципальних установах, а згодом і в органах державної влади. Заходи, до яких вдавались для спрощення документообігу в СРСР, починаючи з 1922 р., були недостатньо ефективними, у зв'язку з чим застосовувалися досягнення закордонних країн, зокрема згаданої вище “безреєстраційної системи”. Не менш важливим досягненням західноєвропейських країн (Німеччина, Швеція, Польща) було впровадження стандартизації обладнання

установ, що розвивалося разом з “індустріалізацією конторської праці” (використання організаційної та обчислювальної техніки). Так було розроблено стандарти таких видів: щодо витратних матеріалів (папір, чорнило); щодо предметів обладнання (меблі); щодо оргтехніки, т.з. “знарядь канцелярської праці” (ручки, пера, механічні пристрої (телефон, телетайп, парлограф та ін.); щодо форми документів. У СРСР змогли перейняти лише принципи стандартизації форматів паперів. Механізація ж канцелярської роботи майже не починалася. Крім друкарських машин, якими забезпечувалися державні установи ще в довоєнний період та невеликої кількості арифмометрів, механічних засобів просто не існувало, та й навіть забезпечення найпростішими предметами, такими як меблі було неналежним. Взагалі, канцелярської індустрії в СРСР, на відміну від західних країн, не існувало, більшість предметів, що виготовлялася в приватних маленьких майстернях в замалих обсягах, мала до того ж вкрай низьку якість [5, арк. 162].

Технічне обслуговування працівників фінапарату перебувало на незадовільному рівні. Відповідальні виконавці навіть в період першої п’ятирічки, зазвичай, були змушені виконувати такі технічні функції, як коректура друкарських паперів, експедитування кореспонденції, складання трафаретних паперів та ін. Через нечітку побудову архіву відповідальні виконавці не мали змоги своєчасно отримувати необхідні довідки, тому змушені були самотужки формувати власний, т.з. “підручний архів” [6, арк. 84].

Не зважаючи на те, що дореволюційна правова система формувалася на базі континентального права, організаційно-правові засади діяльності органів державної влади та управління в радянських республіках перебували на вкрай низькому рівні. У даному контексті показовим є приклад Німеччини, яка, маючи досконалий на той час механізм вилучення та перерозподілу капіталу, змогла організувати потужне виробництво.

Основною причиною відставання рівня організації управління радянських республік, безумовно, варто вважати кардинальну зміну всього державного ладу в післявоєнний період. Як матеріальні, так і процесуальні норми фінансового та адміністративного права мали тимчасовий, перехідний характер, зокрема розроблення організаційних питань діяльності фінансових органів мала доволі поверхневий характер. Навіть найважливіші положення радянського права мали певною мірою технічний характер, пристосовувалися до історичних обставин та піддавалися найістотнішим трансформаціям з їх зміною (варто відзначити, що навіть конституція УСРР 1919 р. мала характер своєрідного перехідного нормативно-правового акту). Такого роду відносини тогочасний спеціаліст у галузі фінансового права С. Б. Крилов схарактеризував як такі, що відбуваються за принципом “*rebus sic stantibus*” [2, с. 68]. Особливо складною була ситуація в УСРР, де радянська влада встановлювалася та вкорінювалася дещо пізніше, ніж в РСФРР, а основна функція фінансового апарату полягала в ліквідації чинного фінансового апарату та подальшій організації його діяльності за зразком відповідного апарату РСФРР, який, до речі, сам по собі був зовсім не досконалим, що в подальшому далось в знаки.

Доволі значний вплив на формування організаційних засад діяльності НКФ УСРР мав НКРСІ (наркомат робітничо-селянської інспекції). Пік його активності припадає

на 1926-29 рр., коли його спеціальними робочими групами здійснювались заходи з “обстеження” фінансового апарату, за результатами яких, як правило, порушувалися питання про внесення змін до його структури. [6, арк. 72] Такого роду ініціативи НКРСІ могли стосуватися будь-яких аспектів діяльності фінансового апарату. Не варто забувати, що НКРСІ будучи значною мірою політичним органом, однією з найважливіших функцій якого був нагляд за дотриманням партійних директив центру, не міг давати абсолютно об’єктивної оцінки діяльності фінансових органів, і як наслідок, певною мірою створював перешкоди в функціонуванні останніх. Переконливим доказом чого є численні “відписки” НКФіну на зауваження та пропозиції НКРСІ [4, арк. 87].

Безперечно, одним з найбільших прорахунків радянської влади була надто незначна міра залучення до організаційної діяльності представників фінансово-економічної науки, якими здійснювалися ґрунтовні дослідження закордонних фінансових систем. Особливо якщо порівнювати вплив наукових розробок з тим впливом на формування та функціонування фінансового апарату, який мала робітничо-селянська інспекція. З позицій логіки взагалі важко зрозуміти, яким чином особи, що не володіли спеціальними знаннями могли аналізувати діяльність фінансових органів, тим більше – виносити пропозиції щодо їх вдосконалення. Радянська система характеризувалася прагненням відмовитися від аналізу об’єктивних чинників функціонування фінансового апарату, замість цього здійснювалася робота з оцінки виконання затверджених господарським планом завдань. У розрізі міжвоєнної доби функціонування радянської влади лише період НЕП можна виділити як такий, протягом якого система управління та організації роботи державних органів базувалася на принципах, певною мірою притаманних т.з. “капіталістичним” країнам.

Отже, на відміну від західних країн, де пошуки способів покращення якості роботи державного апарату здійснювались на основі аналізу об’єктивних чинників, у радянській практиці управління господарством здійснювалося з центру, і якщо той чи той орган не виконував планів, одразу ж відбувалася його реорганізація, зміна штатів, або й повна ліквідація та утворення замість нього нового органу. Організаційно-технічне та організаційно-інструкторське забезпечення перебували на вкрай низькому рівні, внаслідок чого можна стверджувати, що процес створення фінансового апарату держави та формування засад його діяльності здійснювались навіть не власними силами, а в протистоянні з ними.

Використані джерела:

1. Кузьменко В. Радянська Україна: проект і реалізація (1917–1924 рр.). специфіка державотворення крізь призму національної політики більшовиків. – О. : видавець Бакаєв В. В., 2008. – 365 с.
2. Крылов С. Б. Бюджетное право СССР. Федеральные основы. – Л. : Финансовое изд-во НКФ СССР, 1928. – 160 с.
3. Правова ідеологія і право України на етапі становлення тоталітарного режиму (1929–1941 рр.) / І. Б. Усенко, О. М. Мироненко, В. А. Чехович та ін. ; НАН України. Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2001. – 200 с.
4. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України (ЦДАВО України). – Ф. 30 Міністерство фінансів. – Оп. 2. – Спр. 154. – 72 арк.
5. ЦДАВО України. – Ф. 30. – Оп. 2. – Спр. 4632. – 154 арк.

6. ЦДАВО України. – Ф. 30. – Оп. 2. – Спр. 5922. – 84арк.

Цимбал В. А. Методологические проблемы построения и деятельности аппарата Народного комиссариата финансов УССР (1919-1936 гг.)

Статья посвящена исследованию проблем методологического и материально-технического обеспечения построения и деятельности центрального финансового аппарата Украинской СРР и его местных органов, а также проблем внутренней организации их деятельности. Анализ отмеченных проблем осуществляется в сравнении с исследованиями аналогичных процессов, которые имели место в экономически развитых странах.

Ключевые слова: финансы, финансовый аппарат, структурное подразделение, реорганизация, союзная республика, Народный комиссариат финансов (Наркомфин, НКФ).

Tsymbal V. O. Methodological problems of construction and activity of apparatus of the People's commissariat of finances of UKRAINE (1919-1936)

The article is dedicated to the research of problems of organizational and technical support of activity of central financial apparatus of Ukrainian SRR and its local subdivisions. The analysis of the noted problems is carried out as comparativation to the research of analogical processes which took place in the economically developed countries.

Keywords: finances, financial apparatus, structural unit, reorganization, soviet republic, People's commissariat of finance.

Шевчук В. О.

Національний педагогічний університет імені М. П. Драгоманова

КРИМІНАЛЬНЕ І КРИМІНАЛЬНО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО КИЇВСЬКОЇ РУСІ

У статті розглянуто кодифіковане законодавство Київської Русі періоду її найвищого державного і культурного розквіту – “Руська Правда”.

Ключові слова: звичаєве право, кодифіковане законодавство, джерела права, угода, покарання

Актуальність статті полягає у зверненні до правової історії Київської Русі в період її найвищого розквіту на предмет виявлення генези давньоруського кримінального і кримінально-процесуального права, формування правосвідомості мешканців Київської Русі, державної правової ідеології.

Мета дослідження – узагальнити відомості щодо походження найважливішого юридичного документа Київської Русі та його специфіки в контексті тогочасної правосвідомості.

Наукова новизна дослідження полягає в тому, що в ньому з залученням історичних, текстологічних і лінгвістичних відомостей окреслено генезу і сутність “Руської Правди” – кримінального і кримінально-процесуального законодавства Київської Русі епохи князювання Ярослава Мудрого та його синів.

“Руська Правда” як найголовніший юридичний документ Київської Русі віддзеркалювала перехід від звичаєвого права до державного законодавства і кодифікацію права в епоху розквіту давньоруського державотворення.

Як підкреслює С. В. Юшков, наскільки б широким і всеохопним не було