

**Ключевые слова:** А. Волошин, научно-публицистическая деятельность, образовательная деятельность, правовая культура, гражданское общество, национальное сознание, правовое государство.

**Sabadosh T. Scientific, journalistic and educational activity of A. Voloshyn in the context of building the rule of law in the Transcarpathia.**

*The article explores main directions of scientific, journalistic and educational activity of Augustin Voloshyn, which aims at strengthening national identity and improving the level of legal, political and general enlightenment of the population.*

**Keywords:** A. Voloshyn, scientific and journalistic activity, educational activity, legal culture, civil society, national consciousness, the rule of law.

Цимбал В. О.  
Національний педагогічний університет  
імені М. П. Драгоманова

## ЮРИДИЧНІ ФОРМИ ТА ЗМІСТ КОНТРОЛЬНО-РЕВІЗІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НКФ УКРАЇНСЬКОЇ СРР (1919-1936 РР.)

У статті розглянуто окремі історико-правові аспекти організації та діяльності державного фінансового апарату, а також нормативно-правові засади контрольно-ревізійної діяльності Народного комісаріату фінансів УСРР, визначено напрями удосконалення механізму державно-правового регулювання приватних та публічних фінансових правовідносин.

**Ключові слова:** Українська соціалістична радянська республіка (УСРР), Народний комісаріат фінансів (Наркомфін, НКФ), фінансовий контроль, ревізія.

Організація контролю є обов'язковим елементом управління суспільними фінансовими ресурсами, оскільки таке управління тягне за собою відповідальність перед суспільством. З'ясування стану, повноти та достовірності вивчення історії становлення й функціонування апарату радянської влади в Україні дає підстави стверджувати, що попри досить ґрунтовне вивчення вітчизняними та зарубіжними вченими різноманітних аспектів становлення апарату державної влади в Україні (Б. І. Андрусишин, Б. М. Бабій, Л. К. Воронова, В. І. Корецький, С. В. Кульчицький, П. В. Мельник, Л. Л. Потарикіна, О. П. Реєнт, Ю. І. Терещенко, І. К. Рибалка, І. Б. Усенко, П. В. Цимбал та ін.), комплексне дослідження процесу її фінансової діяльності не здійснювалося. Відтак, вивчення радянського досвіду здійснення контрольно-ревізійної діяльності у галузі фінансів складає значний науковий інтерес.

Контрольні функції тією чи тією мірою виконували усі структурні підрозділи фінансових органів, включно з тими, для котрих вона не утворювала основного змісту діяльності, а була спрямована на сприяння виконання їхніх основних завдань.

Функції ж державного фінансового контролю відносно організаційно не підпорядкованих підприємств, установ та організацій було закріплено за Наркомфіном після реорганізації Робітничо-селянської інспекції (РСІ) в 1923 р. Так, ЦВК та Раднаркомом СРСР було передано Наркомфінові функції наступної ревізії доходних та витратних документів усіх наркоматів, нагляду за дотриманням законів та

підзаконних нормативно-правових актів (правил виконання державного бюджету тощо). Межі відання контролю повинні були визначатися відповідно до прийнятих раніше законодавчих актів відносно фінансового контролю [10, с. 76].

Організація фінансового контролю здійснювалася за принципом суворої централізації, що був основою системи партійно-державного механізму соціально-економічної регуляції. Це знаходило відображення як у структурі його апарату, так і у порядку заміщення його керівних посад (начальник Управління фінансового контролю УСРР призначався наркомом фінансів УСРР та затверджувався Наркомом фінансів СРСР; завідувачі контрольно-бухгалтерськими управліннями на місцях та у АМСРР призначалися наркомом фінансів УСРР за поданням завідувачів фінвідділами; завідувачі спеціальними контрольними частинами та старші контролери цих частин призначалися на посаду наркомом фінансів СРСР) [3, с. 72].

На території УСРР основні положення відносно контролю за місцевими фінансами з боку центральної влади, згодом було закріплено у “Положенні про місцеві фінанси УСРР”, згідно якого: загальні основи обліку місцевих бюджетів визначалися Наркомфіном СРСР; порядок, форми та строки надання періодичної звітності місцевими фінансовими органами Наркомфіном УСРР, і останнім – Наркомфіну СРСР, визначалися інструкціями, що видавалися НКФіном СРСР спільно з НК РСІ СРСР; контроль виконання місцевих бюджетів покладался на Управління фінансового контролю НКФіну УСРР [3, с. 112].

Засади нормативно-правовими актами, що регулювали контрольно-ревізійну діяльність були “Положення про ревізії”, затверджене РНК УСРР 23 березня 1923 р. [8, с. 37], та “Загальні правила фінансового контролю” затверджені Наркомфіном СРСР спільно з НК РСІ СРСР 21 грудня 1923 р.. Завдання контролю при перевірці звітності були сформульовані наступним чином: “Фінансовий контроль переконується у законності та правильності оборотів, входить в оцінку доцільності та вигідності для скарбниці господарських операцій, що здійснюються підзвітними місцевими органами та іншими особами господарських операцій і переконується у цілості й схоронності підзвітних йому грошових і матеріальних коштів” [3, с. 78].

Форми фінансово-контрольної діяльності були такими:

- наступний документальний контроль;
- фактичний контроль;
- нагляд за правильністю постановки фінансово-облікових частин усіх відомств Союзу РСР;
- складання звіту про виконання загальнодержавного розпису доходів та витрат і зведення про виконання місцевих бюджетів;
- розробка та подання для затвердження НКФіном СРСР спільно з НК РСІ загальних правил прийому та витрачання коштів, що перебували у підзвітних касах та установах, а також розробка єдиних, обов’язкових для усіх розпорядників кредитів, правил та форм фінансового обліку та звітності [3, с. 72].

На території УСРР діяв “Тимчасовий наказ фінансово-контрольним установам при НКФ УСРР”, який містив загальні положення щодо фінансового контролю, будови та компетенції його органів, загальних правил фінансового контролю, порядок здійснення ревізій. У додатках до “Наказу...” знаходимо список підзвітних установ,

такими були: центральні установи та необ'єднані наркомати (ВУЦВК, РНК, НКВС (ДПУ), НКюст, Наркомосвіти, Наркомат охорони здоров'я, НКСоцзабез, НКЗем); центральні установи та об'єднані наркомати (РСІ, НКПрод, НКПраці, ВРНГ УСРР, ЦСУ); союзні наркомати (Уповнаркомпоштел, Уповнаркомзовнішторг, УповнаркомЗС, Наркомвійськ (Український військовий округ)) [6, с. 47].

Варто зауважити, що фінансовий контроль у 1924 р. охоплював діяльність дедалі більшого кола державних установ. При всьому глибокому проникненні контролюючих “щупалець” до бюджетного “нутра” установ, місцевий бюджет ставав “цапом-відбувайлом” контрольної дисципліни – місцевий бюджет став “завалочним пунктом” для всіх незаконних бюджетних дій, що особливо виразно спостерігалось в установах що перебували на державному і місцевому бюджетах одночасно [5, с. 45]. Діяльність Управління фінансового контролю, апарат якого зазнавав дедалі більшого розширення, спочатку охоплювала лише союзний та республіканський бюджети і лише у липні 1925 р. постановою ЦВК та РНК СРСР її було поширено на місцеві бюджети. Процес розвитку системи радянського фінансового контролю проходив доволі динамічно та хаотично. Так, зокрема, 22 вересня 1925 р. РНК СРСР було затверджено єдині “Правила публічної звітності НКФ”, які містили вимоги щодо форми, змісту та строків звітності суб'єктів господарювання, а 23 грудня 1925 р. НКФіном УСРР було видано об'їжник ч. 498 “Про скасування всіх розпоряджень що видано було про строки та форми відчитності та про встановлення нових форм та строків для відчитів за рік, квартал та за місяць” [4, ст. 23].

Покладаючи на Фінансово-контрольне управління відповідальні державні обов'язки, положення про управління, однак, не забезпечувало необхідної правової бази для їх виконання. Права управління були окреслені не чітко, а їхній обсяг був вкрай недостатнім. Так, “Положення...” встановлювало, що у випадку виявлення у порядку подальшої ревізії правопорушень і зловживань, фінансовий контроль міг вживати заходів до усунення порушень і до відшкодування збитків скарбниці на основі виробленого НКФ СРСР особливого положення, затвердженого Раднаркомом. Цей документ, однак, виданий не був, а саме “Положення про Фінансово-контрольне управління”, затверджене тільки НКФіном та НКРСІ, не мало сили закону [3, с. 19]. Відсутність закону, що визначав би права і повноваження фінансового контролю була серйозною перешкодою для його нормального розвитку. Фінансово-контрольне управління було наділене недостатнім обсягом прав для усунення виявлених в процесі ревізій порушень. Воно не мало права робити в цих випадках “обревізованим” установам, обов'язкових для них вказівок, внаслідок чого у багатьох випадках результати ревізій залишалися нереалізованими, а недоліки і порушення не усувалися.

Фінансово-контрольне управління Наркомфіну не могло здійснювати документальні перевірки належним чином і в повному обсязі, тому в 1926 р. було реорганізоване на Державний фінансовий контроль. У такий спосіб було “... посилено його самостійність та розширено права в галузі боротьби з порушеннями державних інтересів” [9, с. 34]. Особливою постановою ЦВК та РНК СРСР “Про режим економії” від 11 червня 1926 р. на фінансово-контрольні органи було покладене завдання підсилення нагляду за використанням бюджетних коштів. У зверненні ЦК і ЦКК до усіх парторганізацій та членів партії, виданому за місяць до цього йшлося про те, що

марнотратство та неекономність у витрачанні коштів слід було розглядати як “злочин перед робітничим класом” [3, с. 21].

Проблеми законності та доцільності у контролі ставилася у інструкційній практиці як проблема окремих принципів, що визначали спрямованість контрольної роботи. Розбіжність у принципах законності та доцільності, на нашу думку, утворює нонсенс, оскільки закріплення певних норм поведінки на законодавчому рівні повинне передбачати доцільність їх дотримання. Отже, згідно з принципом доцільності окремі органи могли наділятися надзаконними повноваженнями, тоді як законні дії могли бути кваліфікованими, як такі, що не відповідають доцільності та стати підставою застосування певних санкцій (репресій). При цьому слід наголосити, що формальне розуміння законності, як невизначеної категорії дозволяло довільно тлумачити та застосовувати його норми у рамках “революційної свідомості”.

Постановою від 16 листопада 1926 р. було скасовано проведення суцільного документального контролю та впроваджено планові та позапланові фактичні ревізії фінансових та господарських операцій з виконання бюджету. Основним методом фінансового контролю стає ревізія, оскільки переконатися у законності дій органів управління щодо виконання бюджету можна було лише шляхом її безпосередньої перевірки. У організаційному відношенні Держфінконтроль функціонував при НКФ на правах самостійного управління. Циркулярним листом ЦВК та РНК СРСР від 26 травня 1927 р. ВУЦВК та РНК УСРР було зобов'язано прийняти до керівництва “Положення про державний фінансовий контроль”. Прийняття “Положення...” стало підставою розширення нормативної бази зазначеного напряму фінансової діяльності держави. Зокрема, на його підставі було прийняте положення “Про заходи, що вживаються Фінансовим контролем відносно виявлених при ревізії порушень” [9, с. 37].

Фінансово-контрольній функції відводилася дедалі більш важлива роль у радянській державно-правовій доктрині. Особливість “радянського” фінансового контролю повинна була полягати у тому, щоб він на протигагу “бюрократичному” фінансовому контролю, не обмежуючись перевіркою законності дій, охоплював ще й оцінку їхнього господарського змісту та значення.

Радянська ідея “наддержавного контролю”, що полягала у нагляді НК РСІ за діяльністю всього державного апарату на предмет “відповідності законодавчої практики вимогам реального життя та інтересам трудящих” знайшла відображення у декретах центральних органів влади ще у 1922 р., [3, с. 87] глибокі ж адміністративні зміни 1930 р. спричинили передачу системи державного фінансового господарства підприємств та установ до Наркомату робітничо-селянської інспекції. Однак, подальший досвід роботи вказав на те, що така система організації фінансового контролю його лише послаблювала [4, с. 47].

У зв'язку з цим Раднарком СРСР постановою від 9 грудня 1932 р. поклав на НКФ СРСР і його органи обов'язок здійснення ревізій та обстежень діяльності бюджетних установ і госпорганів щодо витрачання ними коштів, що відпускалися за державним і місцевим бюджетам.

Загалом, ревізія була провідною формою фінансового контролю в умовах адміністративно-командної економіки, оскільки жорстка підпорядкованість нижчої

ланки управління вищій вимагала відповідної ревізії діяльності для з метою отримання інформації про якість виконання завдань та директив нижчою ланкою. Ревізія розглядалася як універсальний, здатний подолати всі недоліки функціонування фінансового і господарського механізму. Метою ревізії було в основному встановлення недоліків і порушень [7, с. 144].

На підставі постанови раднаркому СРСР від 9 грудня 1932 р. у системі фінансових органів було організовано фінансово-бюджетну інспекцію, тимчасове положення про яку було затверджено НКФ СРСР у січні 1933 р. Таким чином, фінансово-бюджетна інспекція стала органом наступного фінансового контролю у складі НКФ СРСР, НКФ УСРР, НКФ АМСРР, обласних і міських (у найбільших містах) фінансових відділів [3, с. 27].

Аналіз викладеного вище матеріалу вказує на необхідність ґрунтовного та об'єктивного дослідження діяльності державного фінансового апарату, визначення за результатами такого аналізу напрямів удосконалення механізму державно-правового регулювання приватних та публічних фінансових правовідносин (підвищення ефективності планування, прогнозування, безпосереднього керівництва, координації, контролю та обліку), а також нормативного закріплення засад організації та діяльності органів публічної адміністрації фінансової сфери.

Система органів державного фінансового апарату, зокрема, його контрольно-ревізійна складова, побудована в умовах становлення і зміцнення комуністичного режиму, цілком відповідала і була суголосною завданням влади, спрямованих на тотальний контроль і регламентацію усіх сторін життєдіяльності суспільства і свідчила про побудову в СРСР адміністративно-командної системи управління народним господарством.

У зв'язку з цим вважаємо наголосити на тому, що принциповим завданням для суспільства у наш час є усвідомлення того, що контроль є не самоціллю, а невід'ємною частиною системи регулювання, метою якої є попередження відхилень від прийнятих стандартів і порушень принципів, законності, ефективності та економії витрачання матеріальних ресурсів на якомога більш ранній стадії з тим, щоб мати можливість вжиття коригуючих заходів, у окремих випадках, притягнення осіб, винних у здійсненні фінансових правопорушень до відповідальності, отримання компенсації за заподіяну шкоду або здійснення заходів щодо запобігання або скорочення таких порушень у майбутньому.

#### **Використані джерела:**

1. Історія народного господарства Української РСР : у 3 т. – Т. 2. Створення соціалістичної економіки (1917-1937 рр.) / АН УРСР. Ін-т економіки ; редкол. І. І. Лукінов. – К. : Наук. думка, 1984. – 439 с.
2. Касьяненко Л. М. Правові основи здійснення фінансового контролю органами державної податкової служби України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Державна податкова адміністрація України. – Ірпінь, 2004. – 239 с.
3. Ровинский Е. А. Основные вопросы теории советского финансового права. – М. : Госюриздат, 1960. – 193 с.
4. На фінансовому фронті. Офіційний вісник НКФ УСРР/ № 5. – Х., 1930. – 45 с.
5. Финансовый бюллетень. Орган Наркомфина УССР, Всеукр. конторы Госбанка и Укргостраха. Издание НКФ УССР /№ 2. – Х., 1924. – 62 с.

6. Финансовый бюллетень. Орган Наркомфина УССР, Всеукр. конторы Госбанка и Укргосстраха. Издание НКФ УССР / № 14. – X., 1924. – 74 с.
7. Финансовый бюллетень. Орган Наркомфина УССР, Всеукр. конторы Госбанка и Укргосстраха. Издание НКФ УССР / № 25(77). – X., 1926. – 48 с.
8. Финансовый бюллетень. Орган Наркомфина УССР, Всеукр. конторы Госбанка и Укргосстраха. Издание НКФ УССР / № 30(82). – X., 1926 – 56 с.
9. Центральний державний архів вищих органів влади і управління України (ЦДАВО України). – Ф. 30 (Міністерство фінансів), оп. 1, спр. 6336. – 118 арк.
10. ЦДАВО України. – Ф. 30, оп. 2, спр. 7944. – 132 арк.

**Цимбал В. А. Юридические формы и содержание контрольно-ревизионной деятельности НКФ УССР.**

*В статье рассмотрены некоторые историко-правовые аспекты организации и деятельности государственного финансового аппарата, а также нормативно-правовые основы контрольно-ревизионной деятельности НКФ УССР, определены направления совершенствования механизма государственно-правового регулирования частных и публичных финансовых правоотношений.*

**Ключевые слова:** Украинская социалистическая советская республика (УССР), Народный комиссариат финансов (Наркомфин, НКФ), финансовый контроль, ревизия.

**Tsymbal V. Legal forms and content of the financial control activities by USSR Peoples Commissariat of Finances.**

*The article is dedicated to the analysis of historical and legal aspects of the organization and activities of the state financial system and regulatory framework of the financial control, there were also identified areas for improvement of legal regulation of public and private financial relationships.*

**Keywords:** The Ukrainian Socialistic Soviet Republic (SSR), the People's Commissariat of Finance, financial control, revision.

**Шитий С. І.**  
**Національний педагогічний університет**  
**імені М. П. Драгоманова**

## ПИТАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ УРЯДУ В ПОЛІТИКО-ПРАВОВИХ ПОГЛЯДАХ В.К. ПРОКОПОВИЧА

*У статті розглядається державницька діяльність останнього міністра освіти Української Народної Республіки періоду Центральної Ради В. К. Прокоповича та його погляди, на співвідношення політико-правової та морально-етичної відповідальності.*

**Ключові слова:** політико-правова відповідальність, політично-моральна відповідальність, етика.

**Метою** даної статті є розглянути політико-правові погляди В. К. Прокоповича, який з січня по квітень 1918 р. займав посаду міністра освіти Української Народної Республіки в уряді Голубовича, на співвідношення політико-правової та морально-етичної відповідальності у контексті сучасного стану політико-правової відповідальності в Україні. А також можливість впровадження корисного досвіду В. К. Прокоповича у галузі відповідальності в сучасну правову, політичну і освітню системи.

Україна є молодою незалежною демократичною державою, яка нині переживає