



визначеними справами, що і послужило основою для створення спеціальних центральних органів фінансового управління і контролю, а ще пізніше — утворення “наказів”. Накази мали повноваження по керуванню певним окресленим колом справ [2, 328].

До перших відносилися: *наказ Великої скарбниці; наказ Великого приходу; наказ Нова чверть і наказ Рахункових справ*. Фінансово-контрольну установу являв собою *наказ Рахункових справ*, створений в 1654р., він був першим органом фінансового контролю, і проіснував до 1701р., коли його функції перейшли до Ближньої канцелярії. Компетенція Рахункового наказу визначалася як “государеві рахункові, розшукні й описні справи” [3, 10]. Контрольна діяльність Рахункового наказу була малоефективна, вона зводилася до ревізії звітності по витраті державних коштів, перевірці прибуткових і видаткових книг; було відсутнє чітке розмежування компетенції різних органів, деякі галузі фінансового керування і контролю перебували у віданні інших наказів.

**ІІІ. Литовсько-Польський період** (друга половина XIV — початок XVIII ст.) схожий з періодом Київської Русі, тому що істотних змін в організації фінансового пристрою на території України не відбулося. Як і раніше, всі галузі керування були зосереджені в руках князів, що закріплено в Литовських статутах 1529, 1566 рр.: “тим наказуємо, абы жодна людина в якості нашом великому князевстве Литовському не смів нових мита вимишляти ані встановлювати ні на дорогах, ані на місцях, ані на мостах ...” [4, 126].

**ІV. Національний період** (середина XVII — кінець XVII ст.) історії України характеризується національно-визвольною війною і підписанням з Росією договірних статей, що і визначили правовий статус України в складі Росії. Питання про діючі у цей час норми фінансового права найменш досліджені. Безумовно доведено лише одне, — на Україні діяли “попередні права”, що підтверджується в договірних статтях 1654, 1659, 1664рр. Затвердження договірних статей установило верховенство царської влади над Україною як автономією. Україна мала власні органи керування, у тому числі податкову і митну систему. Верховне керування і правосуддя в Україні здійснював гетьман, що обирався на Раді старшин і затверджувався царським урядом, яка була дорадчим органом при гетьмані. До її складу входила козацька верхівка: генеральний суддя, генеральний писар, генеральний подскарбій — останній і відав фінансами — та інші [5, 59].

**V. Московсько — Австрійський період** (початок XVIII — середина XIX ст.) історії України визначний тим, що територія України була розділена між двома імперіями: Російською й Австрійською. У цей час Україна поступово втрачає цілком свою автономію і попадає під владу Росії та Австрії. **Московський період** примітний тим, що вводяться перші методи і прийоми проведення ревізії звітності, на нормативному рівні закріплюються система, функції, і компетенція органів фінансового контролю.

Зміни почалися з реформ Петра I по введенню в Росії системи централізації влади. У 1701р. було встановлено, що всі “накази” зобов’язувалися регулярно представляти в Ближню канцелярію дані фінансово-адміністративного і військово-адміністративного характеру. За даними, що надходили, Ближня канцелярія складала зведені відомості державних доходів, витрат і залишків у всіх існуючих наказах [3, 20]. Ефективності від роботи Ближньої канцелярії було мало, тому що звітність, яка надходила, не піддавалася ревізії за первинними документами.

У розвитку фінансового контролю в Росії особливу роль зіграло створення в 1711р. Сенату, — колегіального органу, члени якого призначалися царем [5, 75]. Перед Сенатом, поряд з багатьма завданнями, було поставлено задачу “дивитися у всій державі витрат, і непотрібні, а особливо даремні знімати” [5, 76]. При

проведенні контрольних заходів у роботі Сенату почав використовуватися метод перевірки. Перевірка полягала в тому, що звірялися не просто відомості, а і первинні прибуткові та видаткові книги [3,77]. У 1714р. було встановлено обов'язкове направлення відомостей у Ближню канцелярію з *всіх установ, усі накази і губернії треба було перевіряти і ревізувати за первинними книгами і документами* [6, 78].

Однієї з реформ, проведених Петром I, було введення системи колегій у 1718р. Фінансовий контроль був покладений на спеціально створений для цієї мети орган — *Ревізійну колегію*, що була *зовсім новою установою* (не правонаступником). В указі від 12. 12. 1718р. її функції визначалися дуже коротко “рахунок усіх державних приходів і витрат” [7, 60]. Діяльність цієї колегії мала значні недоліки, бо *місцевих органів у цієї колегії* не було, звіти не надходили. Тому в 1722р. вона була ліквідована і включена до складу Сенату як *Ревізіон-контора*. У цьому ж році Ревізіон-конторою була видана інструкція, яка являла собою *перший нормативний акт*, що закріпив у собі досвід попередніх років по введенню форм грошової і матеріальної звітності. Інструкцією вводилися форми звітності про фінансові операції за формами з посиланням на норми, що були передбачені в “Регламенті адміралтейському” [2,336]. Відповідно до цієї інструкції всі особи, що видають фінансовими операціями, надавали свої *справжні* прибутково-видаткові книги тим *колегіям і канцеляріям*, яким вони були *безпосередньо підлегли*. Останні повинні були робити документальну перевірку книг і складати так звані “рахункові виписки”. Ревізіон-контора проводила перевірку цих “рахункових виписок”, тобто її *діяльність зводилася тільки до перевірки звітності*.

У такому виді фінансовий контроль проіснував до 60-х років XIX ст., змінювалися тільки органи керування і їхній статус. У 1775р. була проведена реформа адміністративного розподілу, що спричинила реформу в галузі фінансового контролю: були створені місцеві органи фінансового контролю — казенні палати, що представляли собою “з”єднані департаменти Камер- і Ревізіон-колегій” [8, 229]. Створення казенних палат і передача їм функцій фінансового контролю спричинила створення установи, що узагальнювало результати роботи з “свідчення рахунків” — у результаті з’явилася нова установа — *Експедиція для свідчення рахунків у 1780р.*” [3,39].

Щодо України, то, після ліквідації гетьманства в 1764р. джерела місцевого права — і всі особливості “попередніх прав” — відійшли на другий план: зокрема, це знайшло своє відображення в забороні магдебурського права [5,86]; згодом було ліквідовано і дію Литовського статуту. Указом російського імператора від 25. 06. 1840р. було введено *загальноімперське законодавство на Правобережній території України* [5, 86], а через два роки воно поширювалося і на *Лівобережну* [3, 87].

**Австрійський період** не досліджувався через відсутність у нашому розпорядженні матеріалів про розвиток фінансового законодавства.

**VI. Російський період**, (кінець XIX — кінець XX ст.) З цього моменту розвиток фінансового контролю України відбувається в умовах, коли *Україна цілком утратила свою незалежність і власне законодавство*.

Цей період примітний створенням у Російській імперії різних міністерств, проведенням адміністративної реформи і реформи державного фінансового контролю, що значно розширила сферу останнього.

У 1811 році було створено **Головне Управління ревізій** державних звітів, перетворене в 1836 р. у **Державний контроль** і прирівнено його в правах до міністерства. Слід зазначити, що компетенція Державного контролю була обмежена лише перевіркою, представленням установами звітів; *було відсутнє право перевірки первинної документації*, контролювалися середні і нижчі ланки



ведучих до швидкого виявлення і запобігання умов, які заважають веденню правильного державного господарства” [12,14]. Проводилися наступні, попередні і фактичні ревізії. Постановою СНК від 26. 11. 1918р. були затверджені *Правила про попередні і фактичні ревізії* господарсько-фінансової і промислової діяльності радянських, суспільних установ і підприємств. Відповідно до постанови всі радянські установи і націоналізовані підприємства представляли органам держконтролю звіти про всі витрачені кошти, матеріали та майно для наступної документальної ревізії [12,14]. На жаль, уже в 1919р. з’ясувався *формальний характер роботи контролю*. Робота зводилася тільки до фіксування недоліків: не узагальнювалися факти, не розроблялися методи усунення недоліків. У 1919 році ВЦИК і Рада Народних Комісарів прийняли Декрет про реорганізацію державного контролю. У розвиток цього Декрету (1920р.) рішенням ВЦИКу Народний Комісаріат Державного Контролю був *перетворений у Народний Комісаріат Робочо-Селянської інспекції*. Компетенцією Наркомату РСІ було здійснення контролю по дотриманню господарського і трудового законодавства, як на підприємствах, організаціях, так і в органах державного апарата. Основною формою роботи РСІ були разові перевірки і ревізії, що проводилися на підставі затверджених урядом правил про попередню і фактичну ревізію фінансово-господарської діяльності [12,16]. Крім того, ревізії здійснювалися загальними органами державного контролю.

У 1923 році РСІ була реорганізована і функції фінансового контролю покладені на створене при Наркомфіні *Фінансово-Контрольне управління*, що проводило перевірку доходів і витрат бюджету, ревізію виконання бюджету усіма відомствами. У 1924р. постановою ЦИК і СНК СРСР були затверджені *Загальні правила фінансового контролю*, згідно з якими перевірка проводилася за первинними документами і дані щомісяця відсилалися установами у фінансовий контроль. Перевірка здійснювалася по лінії законності і господарської доцільності оборотів, цілісності і схоронності підзвітних грошових та матеріальних коштів. Однак робота *контролю* не була ефективною, тому що була відсутня необхідна правова база; компетенція була окреслена нечітко; органи фінансового контролю не мали права давати обов’язкових вказівок для усунення, виявлених порушень, проводився тільки наступний контроль діяльності відомств [13,12]. *Результати ревізій залишалися нереалізованими*, а недоліки і порушення не усунутими.

Через ці обставини назріла необхідність реорганізувати фінансовий контроль, зробити його більш ефективним. Постановою СНК СРСР від 16. 11. 1926р. Фінансово-Контрольне управління була перетворена в *Державний фінансовий контроль при Наркомфіні*. Відмінений суцільний наступний контроль і замінений на проведення планових і позапланових фактичних ревізій фінансових та господарських операцій для виконання держбюджету з застосуванням вибіркового методу при перевірці первинних документів і обстеження стану грошових та матеріальних цінностей. У випадку виявлення порушень Госфінконтроль *мав право давати вказівки про усунення порушень і залучення винних осіб до відповідальності* [13,12].

*Необхідність підвищення ефективності фінансового контролю викликала пошук нових його форм*. У 1932 році в Наркомфіні СРСР замість Головного управління фінансового контролю створюється *фінансово-бюджетна інспекція (далі ФБІ)*. Сфера контролю ФБІ була значно розширена порівняно з раніше існуючими органами контролю. ФБІ займалася перевіркою фінансової діяльності не тільки бюджетних установ, а й господарських підприємств та організацій. У її функції входило надання допомоги в організації роботи відомчого контролю, створеного постановою СНК СРСР від 15. 04. 1936р. ФБІ проводила ревізії і перевірки фінансово-господарської діяльності підприємств і організації у формі попереднього та поточного контролю, що давало можливість попереджати



**Література**

1. Толстой Д. А. История финансовых учреждений России со времени основания государства до кончины Екатерины II. С. — П. Жернаков. — 1848. — 258с.
2. Иловайский С. И. Учебник финансового права под ред. П. П. Яснопольского. О. — 1912. — 604с.
3. Коняев А. И. Финансовый контроль в дореволюционной России. М. Госфиниздат, — 1959. — 164с.
4. Хрестоматия по истории государства и права Украины. Т. 1. К. — 1997. — 462с.
5. Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России. М. — 1983. — 351с.
6. ПСЗ. Соб. 1. Т. V. №2763. С-П. В типографии II отделения собственной Е. И. В. канцелярии. — 1830. — 781ст.
7. ПСЗ. Соб. 1. Т. 5. №3255. С-П. В типографии II отделения собственной Е. И. В. канцелярии. — 1830. — 781с.
8. ПСЗ. Соб. 1. Т. XX. № 14392. С-П. В типографии II отделения собственной Е. И. В. канцелярии. — 1830. — 1084с.
9. ПСЗ. Соб. 2 Т. XI. № 9812. С-П. В типографии II отделения собственной Е. И. В. канцелярии. — 1837. — 369с.
10. ПСЗ. Соб. 2 Т. XLI. № 42861. С-П. В типографии II отделения собственной Е. И. В. канцелярии. — 1868. — 1080с.
11. История государственных учреждений в документах и материалах. М., — 1975. — 56с.
12. Ровинский Н. Н. Финансовый контроль в СССР. М. Госфиниздат, — 1947. — 242с.
13. Васильев П. Г. Ширкевич Н. К. Финансовый контроль в СССР. М. — 1960. — 34с.

