

Фінансовий контроль Уряду Української Народної Республіки в еміграції

В.К. Гіжевський
кандидат юридичних
наук, професор,
проректор, декан
юридичного
факультету,
професор кафедри
цивільно-правових
дисциплін,
Університет економіки
та права «КРОК»

У статті досліджено фінансовий контроль Уряду Української Народної Республіки в еміграції. Проаналізовано еволюцію фінансового контролю, виокремлено відповідні органи та їхні повноваження щодо здійснення фінансового контролю.

Ключові слова: фінансовий контроль Уряду Української Народної Республіки в еміграції, Найвища Державна Контрольна Рада, Державний Контролер.

В статье исследован финансовый контроль Правительства Украинской Народной Республики в изгнании. Проанализирована эволюция финансового контроля, выделены соответствующие органы и их полномочия по осуществлению финансового контроля.

Ключевые слова: финансовый контроль Правительства Украинской Народной Республики в изгнании, Наивысший Государственный Контрольный Совет, Государственный Контролер.

In the article investigated the financial control of the Government of the Ukrainian People's Republic in exile. The author has analyzed the evolution of financial control, singled out individual authorities and their authority to exercise financial control.

Keywords: financial control of the Government of Ukrainian People's Republic in exile, Highest State Control Council, the State Controller.

Постановка проблеми

У різні роки ХХ ст. багато українців, борючись за незалежність України, вимушені були емігрувати за кордон, розмістившись у різних країнах світу.

У зв'язку з тим, що на українських землях поширилася влада більшовиків, органи державної влади УНР були змушені емігрувати до Польщі та позиціонувати себе як Уряд Української Народної Республіки (далі – УНР) в еміграції. У той час до Уряду УНР в еміграції входили такі органи – Голова Директорії, Рада Народних Міністрів (Уряд), Рада Республіки (законодавчий орган, який проіснував з лютого по серпень 1921 р.), Державний Контролер.

Після Другої світової війни щодо Уряду УНР в еміграції, починає активно вживатися назва – Державний центр Української Народної Республіки (далі – ДЦ УНР) в еміграції. У цей період до складу ДЦ УНР в еміграції входили – Президент УНР (Голова ДЦ УНР), Українська Національна

Рада (законодавчий орган ДЦ УНР), Виконавчий орган (Уряд), Державний Трибунал (судовий орган), Найвища Державна Контрольна Рада.

Уряд УНР в еміграції проіснував до 90-х років ХХ століття. Він переміщувався на територію різних країн, зокрема: Францію, Чехословаччину, Німеччину тощо. У різний час при Уряді УНР в еміграції діяли органи фінансового контролю.

Наукові дослідження стосовно діяльності органів фінансового контролю в Уряді УНР в еміграції майже не проводилися. Стаття допоможе всебічно пізнати діяльність Уряду УНР в еміграції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Питання фінансового контролю Уряду УНР в еміграції частково досліджували такі правознавці: І.Ю. Панова, Ж.О. Дзейко, М.А. Лівіцький; історики: Д.І. Будков, Ю.В. Недужко та інші.

Не вирішені раніше частини загальної проблеми

Нині в історико-правовій науці є багато недосліджених питань. Зокрема, мало уваги приділено питанню фінансового контролю в Уряді УНР в еміграції, не розкрито перелік органів, які займалися фінансовим контролем, їхні повноваження.

Формування цілей статті

Метою статті є дослідження питання фінансового контролю Уряду УНР в еміграції.

Виклад основного матеріалу дослідження

У 20-х роках ХХ ст. державний фінансовий контроль в Уряді УНР в еміграції здійснював Державний Контролер. На жаль, у цей період не було окремого закону про фінансовий контроль. У нормативних актах Уряду УНР в еміграції є лише окремі згадки про Державного Контролера. Так, доцільно згадати закон «Про тимчасове Верховне Управління та порядок законодавства в Українській Народній Республіці», що був прийнятий на українській території 12 листопада 1920 р. і став правовою основою діяльності Уряду УНР в еміграції. Зокрема, у ст. 17 закону зазначено, що «Державний Контрольор, ...не входить в склад Ради Народних Міністрів, але запрошується на всі засідання Ради Народних Міністрів в яких розглядається питання, зв'язане з фінансовими інтересами, з правом дорадчого голосу і протесту» [1]. Згодом на засіданнях Ради Республіки (законодавчий орган Державного центру в еміграції 1921 р.) згадувалося лише про посаду Державного Контролера [2, арк. 401-404].

У подальшому діячі Уряду УНР в еміграції намагалися заповнити цю прогалину в законодавстві. Зокрема, було розроблено проекти нормативних актів стосовно Найвищої Державної Контрольної Ради (далі – НДКР), яка й повинна була займатися фінансовим контролем. Варто виділити «Проект Закону про Найвищу Державну Контрольну Раду» від 14 квітня 1949 р., що визначав компетенцію НДКР,

нормативні акти, які приймав НДКР [3, арк. 1-3] та «Основні тези тимчасового Статуту Державного контролю УНР на час еміграції» від 19 квітня 1949 року.

Уперше нормативно положення про НДКР були визначені в «Тимчасовому статуті Державного Контролю Української Народної Республіки на час еміграції» від 26 червня 1949 р. (далі – Тимчасовий статут). Відповідно до цього акта НДКР була однією зі складових державного контролю. Останній мав статус окремого урядового ресорту, незалежного від виконавчої влади та безпосередньо підпорядкованого законодавчій владі ДЦ УНР в еміграції, тобто Українській Національній Раді (далі – УНРада). Державний Контроль очолював Державний Контролер [4, с. 121].

Крім того, 22 листопада 1954 р. було прийнято Регламент НДКР, який називався «Регулямін внутрішньої організації і порядку чинності Найвищої Державної Контрольної Ради» [5, с. 55].

Завданням НДКР було проведення фінансових перевірок, стану фінансової документації всіх органів ДЦ УНР в еміграції.

У 20-х роках ХХ ст. державний контроль здійснював лише один Державний Контролер. Зокрема, у ст. 17 закону «Про тимчасове Верховне Управління та порядок законодавства в Українській Народній Республіці» підкреслювалося, що «Державний Контрольор, призначення якого провадиться порядком відповідним розгляду і затвердженню законів, не входить в склад Ради Народних Міністрів, але запрошується на всі засідання Ради Народних Міністрів, в яких розглядається питання, зв'язане з інтересами скарбу, з правом дорадчого голосу і протесту» [1].

Із матеріалів діяльності ІХ Пленуму Ради Республіки від 9 березня 1921 р. можна зробити висновок, що державний контроль здійснював тільки Державний Контролер, оскільки про інші його складові не згадується. Так, на цьому засіданні Пленуму було згадано про те, що Державний Контролер до складу Ради Народних Міністрів не входить і повинен надавати періодичні та щорічні звіти про стан фі-

нансів держави, відповідати на запити [4, с. 123].

У кінці 40-х років ХХ ст. склад державного контрольного органу зазнав змін у зв'язку з прийняттям «Тимчасового статуту Державного Контролю Української Народної республіки на час еміграції» від 26 червня 1949 року. Цей акт визначав, що на чолі Державного Контролю ДЦ УНР в екзилі стоїть Державний Контролер, якого обирала УНРада, а затверджував Голова Держави за поданням Голови УНРади [6, арк. 15]. До складу Державного Контролю входила Найвища Державна Контрольна Рада, членів якої (у числі від двох до чотирьох) та їх заступників (у числі двох) обирала УНРада [6, арк. 16].

Тимчасовий статут визначав, що в разі розширення функцій державного контролю та збільшення трудових ресурсів, НДКР можуть створюватися окремі контрольні частини, які будуть підпорядковані державному контролю [6, арк. 16].

Державний Контролер, члени НДКР та їхні заступники при вступі до виконання обов'язків складали присягу. Державний Контролер складав присягу перед Головою ДЦ УНР в еміграції, а члени НДКР та їхні заступники – перед Державним Контролером [6, арк. 17].

Тимчасовим статутом також було закріплено, що Державний Контролер був наділений усіма правами голови ресорту, однак до складу уряду не входив і за його політику не відповідав [6, арк. 15].

Голова НДКР проводив засідання, перед якими завчасно надсилав членам НДКР листи-повідомлення про час і дату зібрання [9, арк. 3]. Через листування Голова НДКР спілкувався з членами НДКР про справи державного контролю. Так, у листі від 11 січня 1968 р. Д. Андрієвський писав І. Лучишину: «Свого часу, а саме 2 січня, надіслав я Вам листа, в яким інформував про різні біжучі справи Державного контролю. Долучив я до свого листа проект нової редакції Тимчасового Статуту Державного Контролю, якому дав нову назву Правильника і в який влучив також правила організування і праці Делегатур...» [7, арк. 9].

Державний контролер: 1) головував на засіданнях Найвищої Державної Контрольної Ради; 2) брав участь в засіданні УНРади, її Президії та уряду при розгляді державного бюджету та справ фінансового чи економічного характеру, а також у засіданнях Фінансового Комітету, Фінансово-Господарської і Бюджетової Комісій (у разі його незгоди з постановами уряду і Фінансової чи Бюджетової Комісії, Державний Контролер залишався при окремій думці чи оголошував протест, який прикладався до відповідної постанови уряду чи фінансової та Бюджетової Комісії; 3) був наділений правом законодавчої ініціативи у справах, що торкалися контролю та окремих фінансово-економічних питань; 4) подавав щорічний звіт Українській Національній Раді про діяльність Державного Контролю та свої висновки про стан фінансового господарства; 5) визначав кандидатів у члени НДКР; 6) розподіляв роботу між окремими контрольними частинами (окремими органам) державного контролю та керував ними [6, арк. 15-16].

У разі якщо Державний Контролер не міг виконувати свої обов'язки, його повноваження тимчасово виконував найстарший за віком член НДКР. Якщо повноваження Державного Контролера припинялися, то найстарший за віком член НДКР продовжував виконувати повноваження Державного Контролера аж до обрання нового Державного Контролера і зайняття ним своєї посади [6, арк. 16].

Члени НДКР, крім виконання загальних обов'язків, за згодою Державного Контролера могли брати участь у засіданнях Фінансово-господарської та Бюджетної комісій з правом дорадчого голосу; у разі незгоди з постановами цих комісій, вони оголошували окрему думку, яка заносилася до протоколу [6, арк. 17].

Державний Контролер та члени НДКР користувалися правом незмінності (недоторканності): вони могли бути усунені з посад лише на підставі судових вироків (за злочин) Державного Трибуналу або рішення спеціальної комісії УНРади [6, арк. 17].

Неодноразово склад НДКР та Державний

жавного Контролера обирали на сесіях УНРади. Так, наприклад, на Першій Сесії УНРади було обрано склад Найвищої Контрольної Ради на чолі з Державним Контролером І. Кабачковим, на Шостій Сесії УНРади було обрано Д. Андрієвського Державним Контролером, а Я. Зінченка до складу Найвищої Контрольної Ради, на Сьомій Сесії УНРади 18 грудня 1972 р. в Лондоні було обрано Найвищу Контрольну Раду в такому складі: голова – І. Ковальський; члени – Д. Бурко, Я. Зінченко, О. Скаба, В. Огородник [4, с. 125].

НДКР вела протоколи всіх своїх перевірок, ревізій. Зазвичай, після кожної ревізії, перевірки НДКР стверджувала, що фінанси ДЦ УНР в екзилі витрачаються дуже ощадно, працівники ДЦ УНР в еміграції мінімально винагороджуються за свою роботу [8, с. 4].

Функції державного контролю в країнах масового поселення української еміграції (Австрія, Велика Британія, Канада, Франція, США та ін.) виконували контрольні установи – «Закордонні Делегатури Державного Контролю» [9, с. 62]. Закордонні Делегатури Контролю ДЦ УНР в еміграції затверджували свій склад.

Так, наприклад, Делегатуру Державного Контролю ДЦ УНР в США (1966-1967 рр.) фактично було організовано та відповідно затверджено в червні 1964 р. в складі 3-х осіб: І. Крамаренка, І. Шепаровича та І. Гаєвського. Делегатура постійно інформувала Голову уряду ДЦ УНР в еміграції про стан своєї роботи. При цьому слід вказати, що Делегатура Державного Контролю в США у своєму розпорядженні не мала ні статуту Державного Контролю УНР, ні належних інструкцій чи конкретних правил щодо її завдань [10, арк. 37-38].

За час свого існування компетенція НДКР ДЦ УНР практично не змінювалася та полягала в консультуванні підпорядкованих їй контрольних установ і вирішенні спірних питань, що виникали в ревізійній діяльності. НДКР розглядала й давала висновки у справах контрольного характеру, які вносив Державний Контролер на її розгляд, розробляла регулямін щодо внутрішньої організації та порядку своєї діяльно-

сті, розглядала і перевіряла на підставі ревізійних даних проект бюджету ДЦ УНР в еміграції, стежила за законністю фінансових і господарських операцій уряду ДЦ УНР в еміграції та робила висновки про доцільність цих операцій незалежно від їх законності, проводила ревізію органів ДЦ УНР в еміграції тощо. Детальніше компетенцію НДКР розкривають її повноваження.

На думку І.Ю. Панової, Найвища Державна Контрольна Рада була наділена такими повноваженнями:

1) остаточно затверджувати звіти установ ДЦ УНР по прибутках і видатках;

2) стежити за своєчасним стягненням фінансових нарахувань;

3) консультувати підпорядковані їй контрольні установи і вирішувати спірні питання, що виникають в їх ревізійній діяльності;

4) виносити остаточні рішення по скаргах зацікавлених сторін на постанови, які приймають органи, підпорядковані Найвищій Державній Контрольній Раді контрольні ради;

5) розглядати й давати висновки по справах контрольного характеру, що їх може внести Державний Контролер на розгляд НДКР;

6) розробляти регулямін щодо внутрішньої організації та порядку своєї діяльності. Цей регулямін за поданням Державного Контролера ухвалює Президія УНРади;

7) розглядати і перевіряти на підставі ревізійних даних проект бюджету ДЦ УНР в екзилі, який Голова Фінансового Ресорту подає на затвердження Українській Національній Раді;

8) стежити за законністю фінансових і господарських операцій Уряду ДЦ УНР в екзилі та робити висновки про доцільність цих операцій незалежно від їх законності;

9) перевіряти фінансовий і матеріальний стан урядових установ, у розпорядженні яких знаходяться грошові та матеріальні засоби ДЦ УНР;

10) проводити ревізію фінансової діяльності органів ДЦ УНР;

11) стежити за належним зберіганням грошових і матеріальних капіталів та за

своєчасним відшкодуванням шкоди і збитків, заподіяних державній скарбниці;

12) давати висновки щодо законопроектів, які мають фінансовий чи економічний характер;

13) брати участь у засіданнях фінансово-господарської та бюджетної комісії з правом дорадчого голосу;

14) доручати Голові Найвищої Державної Контрольної Ради скласти проект протоколу своїх засідань і передавати учасникам контролю для підписів;

15) проводити контроль фінансових надходжень і видатків представництв ДЦ УНР;

16) перевіряти реєстр фінансових операцій Представництв ДЦ УНР [4, с. 126-127].

Висновки

Отже, фінансовий контроль Уряду УНР в еміграції здійснювався від початку його виникнення та до завершення діяльності.

Література:

1. Закон «Про тимчасове Верховне Управління та порядок законодавства в Українській народній Республіці» від 12 листопада 1920 р. // Вісник Державних законів для всіх земель Української Народньої Республіки. – 1920. – 19 листопада. – Вип. 2-й.
2. ЦДАВО України, ф. 3656, оп. 1, спр. 13, 413 арк.
3. Там само, ф. 5235, оп. 1, спр. 29, 14 арк.
4. *Панова І. Ю.* Державний центр Української Народної Республіки в екзилі: історико-правове дослідження : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Панова Ірина Юріївна ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2014. – 306 с.
5. Четверта сесія Української Національної Ради (16-21 березня 1957 р.) : матеріали і документи. – Б. м. : Видання Українського Інформаційного Бюро. – 1957. – 74 с.
6. ЦДАВО України, ф. 5235, оп. 1, спр. 54, 23 арк.
7. ЦДАВО України, ф. 5235, оп. 1, спр. 465, 55 арк.
8. *Ковальський І.* Звіт / І. Ковальський, Д. Бурко, В. Огородник, О. Скаба // Мета. – 1979. – Липень. – 8 с.
9. П'ята сесія Української Національної Ради (17-23 листопада 1961 р.) : матеріали і документи. – Мюнхен : Видання Українського Інформаційного Бюро. – 1962. – 121 с.
10. ЦДАВО України, ф. 5235, оп. 1, спр. 990, 65 арк.

Він поширювався на органи Уряду УНР в еміграції та на їх закордонні представництва (делегатури).

Фінансовий контроль здійснювався з метою ревізії фінансової ситуації в Уряді УНР в еміграції на підставі нормативних актів, які не завжди визначали порядок його проведення.

Найвища Державна Контрольна Рада ДЦ УНР в еміграції була складовою державного контролю, яку очолював Державний Контролер. Головною метою її діяльності було здійснення фінансових перевірок усіх органів ДЦ УНР в еміграції.

Найвища Державна Контрольна Рада діяла періодично. На початку діяльності Уряду УНР в еміграції державний контроль здійснював один Державний Контролер, з 1940-х років – такий контроль під головуванням Державного Контролера почала здійснювати Найвища Державна Контрольна Рада.