

Становлення інституту державного контролю: історико-правовий аспект

В.СУХОНОС

*ректор Академії прокуратури України при Генеральній прокуратурі України,
державний радник юстиції 3 класу, кандидат юридичних наук, доцент*

Ефективна реалізація регуляторної функції права можлива лише за умов наявності налагодженої, дієвої системи державного контролю та нагляду за додержанням Конституції і законів України. Тому питання виникнення, розвитку та оптимізації цього інституту завжди розглядалося як одна з найважливіших складових становлення державності.

Процес становлення і розвитку державного контролю та нагляду глибоко досліджували провідні вчені-правознавці О. Андрійко, В. Афанасьєв, Ю. Битяк, В. Горшенєв, Ю. Грошевой, Н. Нижник, А. Рогожин, І. Шахов та інші. Проте аналіз спеціальної тематичної літератури свідчить, що більшість вчених та практиків спрямовували наукові дослідження на пошук функціонального аспекта державно-контрольної діяльності, розроблення теоретичних засад та удосконалення її нормативно-правової регламентації. Внаслідок такого підходу поза увагою залишилась низка проблем, що виникли у процесі державотворення за різних соціально-економічних умов. Саме тому дослідження генезису функції контролю у державі не одержало послідовного завершення.

Мета статті — правове дослідження становлення та розвитку державного контролю у різні історичні періоди Української держави, ролі інституту контролю у зміцненні вертикалі державної влади та врегулюванні відносин в суспільстві відповідно до чинних правових норм. Спроба комплексного, історико-правового аналізу дає можливість розглянути поставлену проблему та розробити пропозиції, що ґрунтуються на основі зібраних історіографічних матеріалів і є, по суті, першою розвідкою у вітчизняній та пострадянській практиці правових досліджень.

Зародки ефективного механізму контролю в Україні слід шукати у витоках її державотворчих процесів. Як відомо, київський князь Олег, котрий в IX ст. взяв владу та проголосив Київ «матір'ю городів руських» [1], запровадив основні елементи державності. Чи не найголовнішим з-поміж цих інститутів став контроль. Тодішня влада насамперед пильнувала за тим, щоб поневолені племена

на платили Києву данину та споряджали військо на воєнні походи [2]. Державну політику, яку запровадив князь Олег, продовжили князі Ігор, Ольга, Святослав та інші. Під час правління Ярослава Мудрого була прийнята «Руська Правда», що стала прообразом майбутньої Конституції.

Древньоруська держава існувала п'ять століть. Протягом цього часу утвердилися основні форми життя в Україні, що згодом знайшли відбиток у державному устрої країни, її економічних, соціальних та культурних відносинах. Усі суспільні установами слов'ян, правові норми і, навіть, політичні інститути висновувалися з регламентів тодішнього буття, першоосновою яких став контроль. За словами І. Крип'якевича, князь — це батько і господар землі, який сам дбає про своє велике господарство, про державу, сам за всім доглядає і пильнує за додержанням порядку та справедливості [3]. Він у своїх руках зосередив законодавчі, виконавчі й суддівські функції та лише інколи радився з боярами [4].

Після поневолення древньоруських земель золотоординці відчули гідний супротив у особі удільних князів Поділля, Волині та Київщини. Згодом до боротьби з татарами долучилися власники та управителі з прикордонних українських земель. Оборонці рідного краю пішли у степ та стали називати себе козаками (у мові половців слово «козак» означало «дозорець», «вартовий», той, що йде попереду — В. С.). У різних куточках України зароджувалося козацтво: на Дніпрі (в районі Черкас та Канева), на Південному Поділлі (у межиріччі Кодими та Савранки), поблизу Брацлава та Кам'янця... А заснування Запорозької Січі — постійного військового табору, лицарського ордену та військово-політичної сили — датоване 1566 р., коли на острові Хортиця споруджено фортецю та сформовано козацький гарнізон [5]. Прийняті «Пакти й конституції законів та вольностей Війська Запорізького» були правовими актами найвищої сили.

Новий період української історії, що почався з 1648 р., пов'язаний з іменем Богдана Хмельницького. Великий гетьман України у своїй політич-

ній далекоглядності вказав на єдиний шлях державного розвитку — утворення Української держави.

Військовий штат гетьмана, генеральна старшина були наділені функціями сучасного Кабінету Міністрів. Так, військові старшини займалися цивільними справами, у тому числі виконували контрольні функції. Богдана Хмельницького, котрий на ту пору вже впевнено зайняв місце національного лідера, стали називати самодержцем України. Віднині великий гетьман сам вирішував законодавчі справи, очолював військові сили, призначав старшин та суддів, приймав посольства, дбав про зміцнення адміністративної системи нової держави.

Пізніше, 5 квітня 1710 р., козацька рада схвалила «Конституцію прав і свобод Запорозького Війська», яку написав гетьман Пилип Орлик. Саме тоді перед усім світом було проголошено першу в історії людства Конституцію держави. І цією державою стала Україна...

Не реалізований на практиці цей важливий документ став справжнім дороговказом для майбутніх державних реформ[6]. За Конституцією Пилипа Орлика, парламентський устрій України характеризувався такими основними рисами: загальне виборче право, суб'єктами якого були усі, хто належав до «народу Козацького»; вибори мали провадитись у відповідних військових осередках, а участь у них мали брати усі козаки; усі цивільні, військові посади — виборні. Цікаво, що згідно Конституція встановлювала відповідні засоби щодо боротьби з корупцією[7].

1764 р. імператриця Катерина II примусила гетьмана Розумовського зректися булави та гетьманської посади, управляти Україною доручила генерал-губернатору Малоросійської колегії. Початок знищення державності в Україні та ліквідації Запорозької Січі було покладено...

А тим часом у Російській імперії, до якої входила і Україна, пошук ефективного механізму державного контролю продовжувався. І ця робота здійснювалась у двох напрямках. По-перше, надання контрольних функцій обраним від населення особам; по-друге, контроль, що відбувається за допомогою відповідних органів та посадових осіб. Так, певні ознаки контрольного органу в Росії мали: «Челобитные приказы», «Приказы тайных дел»[8] та інші. Чим швидше розвивались державні відносини, тим більшою ставала потреба у створенні та розвитку органів контролю (наприклад, під час війни з Лівонією цар Олексій Михайлович затвердив «Приказ отчетных дел», що передбачав перевірку своєчасної виплати військам жалування). Відповідальними за контроль були кабацькі та митні голови. Сенат також деякий час здійснював фінансовий та митний контроль, але, не справившись з цією роботою, згодом передав названі функції Ближній канцелярії. Як раніше вже зазначалось, на початку XVIII ст. склалися дві

контрольні системи — прокуратура на чолі з генерал-прокурором та фіскалітет[9]. Згодом управління у державі значно спростилося. Замість попередніх наказів були створені колегії. Наприклад, доходами займалась Камер-колегія, контролем за збором та витратами казни — Ревізіон-колегія. Проте їх реорганізували. Як бачимо, належну увагу контролю у Російській імперії названі структури практично не приділяли. Наслідком такої політики став повний занепад державного контролю, а зловживання з боку посадових осіб набули такого розмаху, що імператор Олександр I був змушений видати у 1811 р. маніфест про створення Головного управління ревізії державних рахунків. Фінансове господарство країни поділялось на три частини:

а) державні доходи контролю — Міністерство фінансів;

б) рух державних коштів — Державне казначейство;

в) ревізія усіх державних рахунків, доходів та витрат — Головне управління ревізії.

Форма контролю передбачала витребування звітності від підконтрольних об'єктів. Контролююче відомство зобов'язувалось вимагати від міністерств щорічних звітів для відповідних органів. Пізніше головне управління ревізії державних рахунків перейменували на Державний контроль. Він утворював окрему частину державного управління та здійснював нагляд за рухом всього капіталу. Державний контролер користувався правами міністра. Проте місцевих органів у системі Державного контролю не існувало. Кожне відомство мало декілька своїх ревізійних інстанцій, діяльність яких інколи перевіряли чиновники Державного контролю. Варто погодитись з думкою В.Бессарабова, який вважає, що робота департаментів Державного контролю була відірвана від місць та мала суто формальний характер. Зроблені ним зауваження не мали великого значення та не давали суттєвих наслідків щодо виявлення й запобігання зловживанням[10]. Тому під час проведення у Російській імперії судових реформ та реформ державного апарату в 1864 р. в 12 губерніях спочатку затвердили Тимчасове положення про місцеві контрольні установи, а пізніше, у 1866 р., — нове Положення про місцеві контрольні установи. До складу останніх ввійшли два контрольні департаменти, а саме: цивільного звіту; військової та морської звітності. І лише у 1892 р. Державний контроль організували як окрему самостійну частину державного управління, прирівняну до міністерства.

Певний інтерес викликає той факт, що контрольні установи не підпорядковувались місцевим органам влади, що дозволяло їм самостійно приймати будь-які рішення. У випадках виявлення крадіжок, розтрат названі установи негайно повідомляли відповідні органи, передавали їм матеріа-

ли та відомості, вказували суму стягнення з винних осіб.

Але реформаторський дух протримався недовго. Бо вже наприкінці XIX ст., як зазначає А. Ялбулганов, набрала чинність система безвідповідальності розпорядника та безкарності виконавців[11]. І пізніше намагання забезпечити незалежність Державного контролю успіху не мали.

Революційно налаштовані депутати Державної думи про прийняття блоку нових прогресивних економічних законів не хотіли і чути. Ціни у царській Росії постійно зростали як на товари, так і продукти харчування. Наприклад, в Україні напередодні Першої світової війни можна було за півтора пуда пшениці купити пуд заліза, але у 1916 р. пуд заліза вже коштував шість пудів пшениці...[12]. Зростання промисловості призупинилося. Посівна площа в Україні 1916 р. зменшилась на 1900000 десятин. Найбільше економічну кризу відчули малоземельні селяни. Контроль за використанням бюджету практично був відсутній на всіх рівнях державного управління. У країні почалися масові страйки та заворушення, особливо в індустріальних центрах Донбасу, Катеринославі, Харкові, Миколаєві. Повстання наростало. Український політичний рух з метою об'єднання всіх громад вимагав негайно створити відповідний політично-громадський осередок. У березні 1917 р. щойно створена Центральна Рада обрала Виконавчий комітет (Малу Раду) на чолі з М. Грушевським. Тоді в Україні існувало три носії влади: представники Тимчасового уряду, Центральна Рада та Рада робітничих та солдатських депутатів. Постійна ворожбачка між ними спровокувала підпалювання заводів, поміщицьких економій, крадіжки техніки, худоби тощо. Жодні заклики не могли зупинити ці диверсійні заходи. Про державний контроль та його вплив на ситуацію у країні ніхто й не згадував. Більша частина робітничого класу та селянства жила однією добою. За умов земельної анархії Центральна Рада повинна була діяти рішуче. Проте, незважаючи на проголошення чотирьох універсалів, цього не сталося.

Ведучи мову про способи державотворення в Україні, варто зазначити, що після Лютневої революції у Російській імперії та розпаду Австро-Угорської монархії цей процес відбувся і на західноукраїнських землях. Тут 1 листопада 1918 р. утворили Українську державу, яка 13 листопада отримала назву — Західноукраїнська Народна Республіка (ЗУНР). Пізніше, 22 січня 1919 р., вона формально об'єдналася з Українською Народною Республікою, внаслідок чого була створена соборна Українська держава[13].

Саме так почали називати її після приходу до влади гетьмана П. Скоропадського. Останній, сконцентрувавши у своїх руках всю повноту влади, видавав законодавчі акти, призначав отамана (голову) Ради Міністрів, затверджував її склад тощо. Скоропадський рішуче відмовився від політики

Центральної Ради та утворив Генеральний Суд, віддавши йому всі наглядові функції прокуратури. Проте інші державні контролюючі органи практично не створили.

У грудні 1918 р. влада перейшла до Дирекції на чолі з В. Винниченком, який відновив стару назву держави — Українська Народна Республіка. Під час існування Директорії паралельно діяли органи УНР, Гетьманату та Російської імперії. І стосується конкретно контролюючих органів тому числі і прокурорського нагляду, то революційних змін Директорія також не зробила[14].

Після жовтневої революції у системі органів державного контролю відбулись суттєві зміни. Можна сказати, що дійовий контроль за діяльністю органів влади та управління почався з безгромадських утворень. 14 листопада 1917 ВЦВК та РНК у Росії затвердили Положення про робітничий контроль[15]. На підставі цієї постанови місцеві Ради прийняли нормативні акти, у яких встановлювалися основні права та обов'язки контролюючих органів.

Певний науковий інтерес викликає те, що органи робітничого контролю мали право перевіряти усі документи та книги підприємств, запасів сировини, продуктів, інших матеріалів, стежити за виробництвом тощо. Рішення органів робітничого контролю було обов'язковим для виконання Службові особи, котрі, зловживаючи своїм становищем, сприяли розбазарюванню матеріалів, продукції та іншим злочинам, підлягали притягненню до кримінальної відповідальності. Розкривати злочини та притягувати винних посадових осіб відповідальності повинні були робочі контролери. Як бачимо, початок розбудови державного контролю після більшовицького перевороту супроводжувався інтеграцією народовладдя у державний контрольні функції, шляхом безпосередньої участі трудящих у здійсненні контролю.

Спадкоємницею робітничого контролю стала Вища Рада народного господарства (ВРНГ), створена згідно з Декретом ВЦВК та РНК 2 грудня 1917 р. ВРНГ об'єднала функції як суспільно-державного контролю. Після революції Рада, як того вимагав Декрет «Про повноту влади Рад»[16], були проголошені єдиними органами влади у державі. Від зміцнення їх позицій та ролі у державному управлінні залежала й контрольна діяльність. Верховний контроль закріпився у ВЦВК та його виконавчим органом, що діяв у період між з'їздами[17].

Після перемоги більшовиків на виборах місцевих Рад в Україні останні стали основним політичним центром боротьби за Радянську владу в Україні. Зазначу — з такими ж повноваженнями, як і Ради у Росії. Тому Україна, що була проголошена на Першому з'їзді Рад Республікою Рад робітничих, солдатських і селянських депутатів, в сьому узгоджувала свої дії з Радянською Росією.

На процес державотворення в Україні негативно вплинула громадянська війна. У зв'язку з цим робота ЦВК проходила за надзвичайно складних умов. Доводилось постійно змінювати місце розташування, а саме: Харків — Київ — Полтава — Катеринослав — Таганрог. Особливо заважали ліві есери, котрі входили до складу ЦВК[18]. Разом з тим, за домовленістю Народного Секретаріату (перший Уряд України) з Раднаркомом РРФСР, питання фінансування та державного кредиту для підприємств й установ України, а також контроль за їх використанням вирішували через Народний Секретаріат. Цим забезпечувалась недоторканність суверенітету молодій Українській республіці. У зазначений період, коли фонди соціалістичної власності, особливо предметів споживання, створювались переважно шляхом вилучення їх у приватних власників, забезпечення законності у справі конфіскацій та ревізій було важливим засобом для розвитку молодій держави. Але тут панувало свавілля[19].

Відомо, що соціалістичну власність створювали шляхом націоналізації землі, заводів, фабрик, транспорту тощо. До націоналізації промисловості і транспорту Радянська влада підійшла, як вже зазначалось, через робітничий контроль, підготувавши при цьому з його робітників керівників промислових підприємств. Конфіскація всіх поміщицьких, удільних, монастирських, церковних маєтків здійснювалась під селянським контролем, тобто через земельні комітети.

У подальшому система органів контролю на місцях почала розширюватися. Це відбувалось паралельно з розвитком контрольної діяльності Рад. У глибинці створювались контрольні відділи та управління Рад[20]. Крім того, як у провінції, так і в центрі створювались галузеві та спеціальні органи контролю (комісії та комісари)[21]. Проте, як вже вказувалось, Верховний контроль за запровадженням у життя радянських декретів здійснював безпосередньо ВУЦВК. Народний комісаріат юстиції та його місцеві органи — губернські, повітові та міські відділи юстиції здійснювали спеціальний нагляд як в Україні, так і у Росії. Верховному судовому контролю надали право проводити ревізії з правочинства та всієї діяльності судових установ в Україні. Нагляд за слідством здійснював контрольний-слідчий відділ НКЮ УРСР[22]. За законністю та доцільністю господарської й фінансової діяльності продовжував здійснювати нагляд Наркомат держконтролю, а НК РСІ УРСР зобов'язаний був інструктувати, контролювати і спрямовувати політичну діяльність всіх центральних та місцевих органів влади[23].

На початку 1920 р. під час перебудови контрольних органів у радянських республіках особливою гостротою набуло залучення трудящих мас до участі у державному контролі та до боротьби за зміцнення соціалістичної законності. Було створено Всеукраїнську РСІ, роботу якої схвалено на

наradі в Москві наприкінці жовтня 1920 р.[24]. Наведене свідчить, що органи державного контролю не виконували інших функцій, крім наглядових та контрольних. Їх діяльність підпорядковувалась єдиній меті — поліпшенню роботи всіх установ та організацій незалежно від їх відомчої підпорядкованості. Тому вони мали значно більшу можливість стати об'єктивними контролюючими органами, ніж органи відомчого контролю. Проте слід відмітити, що наглядові органи, які були створені в Україні, з одного боку, були ніби-то гарантом законності, а, з іншого — створювали певні труднощі, навіть у взаємовідносинах між собою.

РСІ України, як і у Росії, займалася навчанням громадян методам проведення контролю, охорони соціалістичної власності, здійснювала нагляд за виконанням рішень з'їздів Рад, що стосувалися стану законності, боротьби з тяганиною, тощо.

Нововведення у розвитку надвідомчого контролю почалися після прийняття 6 вересня 1923 р. постанов РНК СРСР «Про реорганізацію народних комісаріатів Робітничо-селянської інспекції радянських республік» та «Про звільнення Робітничо-селянської інспекції від деяких функцій»[25]. Завдання, функції, права та обов'язки нової РСІ ретельно регламентувало Положення про НК РСІ СРСР, яке 12 листопада 1923 р. затвердив ЦВК СРСР[26]. Вказані документи чітко визначали головні напрями діяльності нової РСІ, у тому числі з удосконалення державного апарату. Скерував діяльність РСІ більшовицький ЦКК РКП(б).

За своєю юридичною суттю РСІ була органом державного управління, що утворювався безпосередньо для виконання особливих контрольних функцій. Конституція СРСР 1924 р. (статті 37, 49) Наркомат РСІ СРСР відносила до 10 Наркоматів СРСР, що були створені для безпосереднього керівництва окремими галузями державного управління та підпорядковувались РНК СРСР.

Робітничо-селянська інспекція не була спеціальним органом нагляду за законністю або органом боротьби зі злочинністю. Ці функції здійснювали інші інститути. Виконуючи роботу з удосконалення державного апарату, ЦКК та РСІ контролювали правильність організації боротьби зі злочинністю; стежили, чи правильно органи міліції, прокуратури, суду, виконавчо-трудоу установи здійснюють покладені на них завдання, як це впливає на процес державотворення. Пізніше, 4 травня 1927 р., постанова ЦВК та РНК СРСР права РСІ значно розширила[27]. Органи НК РСІ отримали право приймати остаточні рішення, обов'язкові для всіх установ та підприємств щодо: спрощення розрахунку та звіту, ліквідації непотрібних органів та представництв, скорочення штатів, зменшення накладних витрат, накладання дисциплінарних стягнень, звільнення посадових осіб за безгосподарність, бюрократизм і тяганину. Незважаючи на

це, нагляд за законністю дій безпосередньо органів РСІ здійснювала Прокуратура СРСР. Тому Колегія НК РСІ СРСР розглядала її протести та подання щодо порушень соціалістичної законності. 1934 р. ЦКК — РСІ як єдину систему партійно-господарського контролю ліквідували. Створено самостійні контролюючі органи, а саме: Комісію партійного контролю при ЦК ВКП(б) та Комісію радянського контролю при РНК СРСР[28].

Указом Президії Верховної Ради СРСР від 6 вересня 1940 р. «Про створення Народного комісаріату державного контролю СРСР» перед його органами було поставлено завдання проведення контролю за розрахунками та витратами державних коштів і матеріальних цінностей, що знаходились у підпорядкуванні державних, кооперативних, інших громадських організацій, установ, підприємств[29]. Усі заходи контролю та перевірок наркомат здійснював тільки власними силами.

Пізніше, у 1957 р., Міністерство державного контролю СРСР було реорганізовано в Комісію радянського контролю РМ СРСР. Остання всю контрольну діяльність будувала у тісному взаємозв'язку з радянськими, партійними, профспілковими, комсомольськими та іншими громадськими організаціями. До цієї роботи залучались широкі маси робітників, селян та службовців[30].

Протягом 1962—1965 рр. на території Радянського Союзу діяли органи партійно-господарського контролю, у тому числі: Комітет партійно-господарського контролю ЦК КПРС та Ради Міністрів СРСР, аналогічний комітет при ЦК КПУ і РМ УРСР[31]. 9 грудня 1965 р. Президія Верховної Ради СРСР прийняла Закон СРСР «Про утворення народного контролю СРСР». Таким чином, органи партійно-господарського контролю були реорганізовані. У союзних республіках, зокрема і в Україні, діяли комітети народного контролю республіки, області, міські, районні, а також групи й пости народного контролю при сільських та селищних Радах народних депутатів, на підприємствах, в колгоспах, установах, організаціях та військових частинах. Постановою ЦК КПРС та РМ СРСР у грудні 1968 р. затверджено Положення про органи народного контролю в СРСР[32]. Це Положення передбачало наступне: комітети народного контролю мали право вимагати від керівників практично всіх рівнів необхідні відомості та інформацію, заслуховувати за наслідками перевірок їх доповіді і пояснення, давати відповідні вказівки, призначати ревізії господарсько-фінансової діяльності тощо. Постанови комітетів були юридичними актами та займали особливе місце у системі актів державного управління. Комітети мали право накладати на винних різні види стягнень, зокрема за невиконання рішень партії та Уряду, а за інші грубі порушення у роботі — відстороняти від займаних посад.

У середині 1980 р. пленум Верховного Суду СРСР, враховуючи суспільну небезпечність фак-

тів переслідування народних контролерів, кваліфікував їх як злочини, пов'язані зі зловживаннями владою або службовим становищем та рекомендував судам розглядати такі справи на виїзних сесіях із залученням громадськості.

В органах прокуратури та суду також діяли групи народного контролю. Вони не мали права контролювати діяльність цих органів щодо виконання ними службових функцій. Проте народні дозорці спрямовували свою роботу на зміцнення державної дисципліни серед співробітників апарату, вимагали чуйного ставлення до розгляду заяв та скарг громадян, запобігали фактам бюрократизму й тяганини.

Аналіз діяльності народних контролерів дозволяє зробити висновок, що вони мали певні можливості впливати на різні сфери господарського та культурного будівництва у державі. Вміле використання цих форм залежало лише від рівня кваліфікації керівних кадрів народного контролю.

Проте, незважаючи на велику кількість контрольних служб, у країні так і не змогли ліквідувати причини приписок, хабарництва, бюрократизму. Партійні організації постійно опікували контрольючі органи, не давали їм проявити власну ініціативу, що у підсумку й призвело до зниження кількості та якості перевірок на місцях.

За наслідками проведеного дослідження, на основі вивчення, аналізу історіографії формування та розвитку державного контролю й нагляду в Україні можна сформулювати деякі висновки та науково-практичні рекомендації. Це дозволить удосконалити взаємодію окремих політико-правових інститутів держави, що здійснюють контрольну та наглядову діяльність, підвищити ефективність всієї системи державного контролю:

Потребує доповнення та розроблення понятійний апарат науки державного контролю й нагляду, який однозначно відбивав би суть та характер притаманних цьому правовому інституту термінів (явищ).

Співвідношення державного контролю та прокурорського нагляду, їх функціональні корелятивні зв'язки доцільно розглядати як один з резервів підвищення ефективності діяльності цих систем.

З утвердженням відновленої України, що обумовлено новими явищами соціально-правового життя, демократизацією суспільства та державних інститутів, пріоритетним напрямом реформування і розвитку державного контролю є його відкритість, підконтрольність громадянському суспільству, прозорість його політики, гласність практичних дій.

Суспільний контроль за діяльністю державних органів збагачує досвід. Віднині нагляд та спостереження за державними інститутами контролює суспільство. Вказані нагляд та спостереження втрачають ознаки організаційної обмеже-

ності та корпоративності, стають більш ефективними, витребуваними, сприйнятими і бажаними для суспільства.

Потреба кожного суспільства у моделі державного контролю певного типу має об'єктивний характер. Коли законодавець нехтує цією аксіомою, не зважає на її очевидність, коли розв'язання вка-

заних питань йде за мінливими політичними інтересами, — майбутнє реформування контрольної системи — під загрозою. Тож від того, наскільки організаційно-правові зусилля ґрунтуються на адекватно усвідомлених соціальних потребах, значною мірою залежить розвиток не лише суспільства, а й держави.

Використані матеріали:

1. Крип'якевич І. Історія України. — Львів, 1992. — С. 38.
2. Там само.
3. Там само. — С. 99.
4. Пано в М.І. та ін. Державні, політичні та громадські діячі України. — К., 2002. — С. 6–46.
5. Сушинський Б.І. Козацькі вожді України. — К., 1998. — С. 8.
6. Різниченко В. Пилип Орлик (гетьман-емігрант). — К., 1918. — С. 7–48.
7. Там само.
8. Сергеевич В.И. Лекции и исследования по древней истории русского права. — СПб., 1910. — С. 290–291.
9. Сухонос В.В. Організація і діяльність прокуратури в Україні: історія і сучасність. — Суми, 2004. — С. 7–29.
10. Бессарабов В.Г. Государственный контроль в дореволюционной России (1811—1917) // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. — 1998. — № 1. — С. 83.
11. Ялбулганов А.А. Финансовый контроль как правовой институт: основные этапы развития // Правоведение. — 2000. — № 3. — С. 85–86.
12. Полонська-Василенко Н. Історія України. — К., 1993. — С. 451.
13. Сухонос В.В. Вказ. праця. — С. 44–54.
14. Там само.
15. Гаршун В. Історія виникнення і розвитку системи органів контролю за сферою державного управління // Вісник Академії правових наук України. — Харків, 1993. — № 4 (23). — С. 96–105.
16. СУ РСФСР. — 1917. — № 1. — Ст. 5.
17. Луначев А.Е. Контрольные полномочия Совета депутатов трудящихся // Правоведение. — 1963. — № 4. — С. 22.
18. «Вісник УНР» від 31 березня 1918 р.; «Земля і воля» від 5 березня 1918 р.
19. «Донецький пролетарій» від 15 березня 1918 р.
20. «Вісті Полтавської Ради» від 10 лютого 1918 р.
21. «Вісник УНР» від 11 та 18 січня 1918 р.
22. Сухонос В.В. Вказ. праця. — С. 91–135.
23. Маймескулов Л. З історії народного контролю на Україні // Рад. право. — 1963. — № 1. — С. 34–35.
24. Рогожин А.И., Дрейслер И.С. Из истории социалистического контроля на Украине (1920–1923 гг.) // Сов. гос. и право. — 1963. — № 7. — С. 57.
25. СУ РСФСР. — 1923. — № 99. — Статті 983, 984.
26. Там само. — 1924. — № 109. — 110. — Ст. 1042.
27. СЗ СССР. — 1927. — № 22. — Ст. 247.
28. Там само. — 1934. — № 12. — Ст. 75.
29. Ведомости Верховного Совета СССР. — 1940. — № 31.
30. СП СССР. — 1957. — № 16. — Ст. 163.
31. Довідник народного контролера. — М., 1964. — С. 25–32.
32. СП СРСР. — 1969. — № 1. — Ст. 2.