

може надавати правову допомогу двом і більше свідкам, а також надавати таку допомогу свідку та бути захисником підозрюваного, обвинуваченого, підсудного, представником потерпілого, цивільного позивача, цивільного відповідача.

1. Кримінальний кодекс України. Кримінальний процесуальний кодекс України. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 608 с. 2. *Титова Н.В.* Право свідка на правову допомогу / Н.В.Титова // Актуальні проблеми кримінального процесу, криміналістики, судової експертизи та оперативно-розшукової діяльності: Матеріали 3 Міжнародної науково-практичної конференції «Актуальні проблеми кримінального права, процесу та криміналістики», присвяченої 10-річчю Міжнародного гуманітарного університету (м. Одеса, 28 жовтня 2011 року). – Одеса: Фінікс, 2011. – С. 360-361. 3. *Семенцов В.* Процесуальне положення адвоката в уголовном судопроизводстве / В. Семенцов, Б. Бургер // Уголовное право. – 2009. – № 4. – С. 101-104. 4. *Мухудинова К.Р.* Обеспечение конституционного права каждого на получение квалифицированной юридической помощи в российском уголовном процессе: автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук: 12.00.09 – «Уголовный процесс; криминалистика и судебная экспертиза; оперативно-розыскная деятельность» / К.Р. Мухудинова. – Ижевск, 2005. – 26 с. 5. *Щерба В.М.* Надання правової допомоги свідку у кримінальному процесі / В.М.Щерба // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. – 2011. – № 3. – С. 119-130. 6. Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність»: чинне законодавство станом на 16 серпня 2012 року. – К.: Алерта, 2012. – 48 с. 7. Уголовно-процесуальний кодекс Российской Федерации. – М.: Проспект, КНОРУС, 2009. – 224 с. 8. Уголовно-процесуальний кодекс Республики Молдова. – К., 2009. – 254 с. 9. Кримінально-процесуальний кодекс України: чинне законодавство зі змінами та допов. Станом на 12 липня 2011 р.: (ОФЦ, ТЕКСТ). – К.: ПАЛИВОДА А.В., 2011. – 264 с. – (Кодекси України). 10. *Белькова О.* Правова допомога свідку: підстави та порядок надання / О.Белькова // Підприємництво, господарство і право. – 2004. – № 6. – С. 137-140. 11. *Когамов М.Ч.* Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Республики Казахстан. Общая и Особенная части / М.Ч. Когамов. – Алматы, 2008. – 896 с. 12. *Курочкин Д.* Адвокат при допросе свидетеля / Д. Курочкин // Законность. – 2003. – № 6. – С. 31-32. 13. *Почтовік Ю.Ю.* Порівняльна характеристика інституту захисту свідка / Ю.Ю. Почтовік // Право і держава в дослідженнях молодих науковців : Матеріали 5-ї науково-практичної конференції студентів, аспірантів та молодих науковців (м. Одеса, 23 березня 2012 року). – Одеса, 2012. – С. 212-215.

УДК 342.518:94(477) “1919-1936”

**В. О. ЦИМБАЛ,**

*аспірант Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова*

## ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НАРОДНОГО КОМІСАРІАТУ ФІНАНСІВ УСРР

*У статті розглянуто деякі історико-правові аспекти організації та діяльності державного фінансового апарату, а також нормативно-правові засади нормотворчої діяльності НКФ УСРР. Шляхом узагальнення нормотворчої практики НКФ УСРР було*

сформульовано висновок про те, що, здійснюючи нормотворчу діяльність, НКФ УСРР лише сприяв забезпеченню певного режиму державної дисципліни у фінансовій діяльності, тоді, як на підтримання державного ладу (політичного режиму) спрямовувалася дія нормативно-правових актів, якими керувався сам НКФ УСРР. Таким чином, було визначено окремі елементи правового статусу Народного комісаріату фінансів УСРР. Зокрема, було встановлено, що нормативно-правові акти, що видавалися Наркомфінном як акти-регламентатори, будучи спрямованими на регламентацію фінансових правовідносин у масштабах цілої республіки, були актами дотримання вищої компартійної волі і відіграли ключову роль у становленні тоталітаризму.

**Ключові слова:** Українська Соціалістична Радянська Республіка (УСРР), Народний комісаріат фінансів (Наркомфін, НКФ), нормотворчість, нормативно-правовий акт.

### **Цымбал В. А. Правовая характеристика нормотворческой деятельности Народного комиссариата финансов УССР**

В статье рассмотрены некоторые историко-правовые аспекты организации и деятельности государственного финансового аппарата, а также нормативно-правовые основы нормотворческой деятельности НКФ УССР. Путем обобщения нормотворческой практики НКФ УССР был сформулирован вывод о том, что, осуществляя нормотворческую деятельность, НКФ УССР способствовал обеспечению определенного режима государственной дисциплины в финансовой деятельности, тогда как на поддержание государственного строя (политического режима) направлялось действие нормативно-правовых актов, которыми руководствовался сам НКФ УССР. Таким образом, были определены отдельные элементы правового статуса Народного комиссариата финансов УССР. В частности, было установлено, что нормативно-правовые акты, издаваемые Наркомфином как акты-регламентаторы, будучи направленными на регламентацию финансовых правоотношений в масштабах целой республики, были актами соблюдения высшей компартийной воли и сыграли ключевую роль в становлении тоталитаризма.

**Ключевые слова:** Украинская Социалистическая Советская Республика (УССР), Народный комиссариат финансов (Наркомфин, НКФ), нормотворчество, нормативно-правовой акт.

### **Tsybmal V. O. Legal characteristic of law-drafting activities of Peoples commissariat of finances of USSR**

The article is dedicated to the analysis of historical and legal aspects of the organization and legislative activities of the People's Commissariat of Finance of Ukrainian SSR. By means of analysing the normative practice of PCF of USSR was worded a conclusion that implementing standard setting, PCF of USSR helped to ensure a certain mode of discipline in public finance, while the maintenance of public order (political regime) guided the regulations of PCF of USSR activities. Thus, it was determined the legal status of the specific elements of the People's Commissariat of Finance of Ukraine.

**Key words:** The Ukrainian Socialistic Soviet Republic (USSR), the People's Commissariat of Finance (PCF), legislative activities, legal act.

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 радянської влади в Україні (Б. І. Андрушин, Б. М. Бабій, Н. О. Дмитрасевич, В. М. Корецький, С. В. Кульчиць-

кий, Л. Л. Потарикіна, О. П. Рєснт, І. К. Рибалка, В. Ф. Солдатенко, Ю. І. Терещенко, П. М. Тригуб, І. Б. Усенко, А. Є. Шевченко та ін.), комплексне дослідження процесу її фінансової діяльності не здійснювалося, а отже, становить значний науковий інтерес, оскільки аналіз зазначеної теми дає змогу відповісти на низку питань історії радянської доби, серед яких одним з найактуальніших залишається визначення природи радянської державності і права.

Нормотворчість – особливий елемент компетенції фінансових органів. Вона полягає у встановленні загальних правил, розрахованих на багаторазове (постійне або тимчасове) застосування і обов'язкованні для організацій, підприємств, установ та фізичних осіб, яким вони адресовані, – суб'єктам правовідносин. Нормотворча діяльність фінансових органів – одна з форм здійснення ними надвідомчих повноважень. Водночас вона проявляється у виданні численних інструкцій і правил для регулювання внутрішньовідомчої діяльності<sup>1</sup>. Юридичні властивості індивідуальних фінансових актів визначають їх зв'язки з нормою права. Кожний з них видається з метою реалізації правових норм через державно-владні приписи фінансово-кредитних органів. Державно-владні повноваження знаходять своє юридичне відображення в правових формах фінансової діяльності як виду управлінської, і, перш за все, у правозастосуванні, яке, відображуючи сутність фінансової діяльності, полягає у здійсненні індивідуальних актів фінансово-кредитних органів<sup>2</sup>.

Реалізуючи власні нормотворчі повноваження, Наркомфін УСРР здійснював деталізацію і доповнення правових актів вищих органів влади та управління в галузі ведення фінансів, встановлював певний порядок їх практичного застосування, регулював міжгалузеві управлінські відносини. На основі поділу нормотворчих повноважень вищих органів державної влади та управління передбачалася можливість і необхідність детальнішого регулювання Наркоматом фінансів питань ведення фінансів. Нормативні акти, які видавалися Наркомфіном, мали підзаконний характер, а відтак – підлегле, обслуговуюче становище відносно актів вищих органів державної влади (ВУЦВК та РНК). Наприклад, у Положенні про Народний комісаріат фінансів УСРР в редакції 1925 р. вказувалося на те, що Наркомфін, безпосередньо підпорядковуючись РНК УСРР та ВУЦВК, проводить фінансову роботу на території УСРР на основі загальносоюзного законодавства, законодавства УСРР, директив НКФ СРСР<sup>3</sup>. У цьому випадку є привід прислухатися до твердження М. В. Чебан, яка, спираючись на визначення, актуальне для вітчизняного адміністративного права вже півтора десятиріччя, характеризує індивідуальний фінансово-правовий акт як односторонню волювладну дію фінансово-кредитного органу (його посадової особи) з реалізації норм фінансового права відповідно до закону у зв'язку з конкретною справою, що виникає в процесі реалізації цим органом власних повноважень і приводить до виникнення, зміни або припинення конкретних фінансових правовідносин<sup>4</sup>.

Нормотворчу функцію Наркомфін УСРР, як і Наркомфін СРСР, здійснював як на підставі закріплених за ними спеціальних повноважень, так і в порядку делегування, на основі окремих законів і постанов.

Власні або компетенційні нормотворчі повноваження зазвичай закріплювалися в положеннях про Наркомфін<sup>5</sup>, де зазначалося, з яких питань вони могли

приймати нормативні правові акти. Не всі відносини, що виникають у галузі ведення фінансів, потребували закріплення у таких положеннях. Важливого значення з точки зору юридичної техніки у зв'язку з цим набувала проблема виділення із загальної сукупності тих відносин, юридичне закріплення яких безпосередньо у положенні про Наркомфін було б доцільним.

Загалом компетенційні нормотворчі повноваження мають систематичний характер, можуть здійснюватися при настанні певних подій, без додаткового доручення вищих органів. Необхідно відзначити ту обставину, що, видаючи нормативні акти в межах власної компетенції, Наркомфін УСРР тим самим здійснював регулювання діяльності як підпорядкованих фінансових органів, так і інших суб'єктів фінансових правовідносин, які здійснювали фінансову діяльність<sup>6</sup>. Так, відповідно до Статуту НКФ, затвердженого постановою ВУЦВК УСРР від 12 червня 1929 р., Бюджетним управлінням здійснювалися розробка законопроектів, інструкцій, правил складання, розгляду, затвердження і виконання державного бюджету УСРР, складання висновків щодо бюджетних питань інших відомств<sup>7</sup>.

На відміну від власних повноважень, делегування має разовий характер; при цьому вищі органи покладають на підпорядковані певний обов'язок і надають йому одноразове право прийняти певний нормативний акт.

Делегування нормотворчих повноважень Наркоматові фінансів УСРР набувало поширення у зв'язку зі зростанням складності державного управління, великим обсягом роботи, виконуваної органами загальної компетенції, а також необхідністю спеціальних знань – факторами, зумовленими непом. При делегуванні, на відміну від простого доручення, Наркомфін УСРР отримував такі правотворчі повноваження, яких раніше у нього не було. Але на практиці разові доручення ВУЦВК і РНК УСРР становили юридичну базу для внесення змін та перевидання останніми нормативних актів<sup>8</sup>.

Велику питому вагу мали нормативні акти, прийняті Наркомфіном на основі окремих законів, указів і постанов. У цих актах передбачався прямий обов'язок Наркомфіну УСРР видавати певний нормативний акт. При цьому траплялися випадки, коли органи загальної компетенції давали Наркомфінові УСРР розпорядження про повторне видання (перевидання) нормативного акта в межах його загальної компетенції, встановленої відповідними положеннями про Наркомфін. Так, відповідно до протоколу засідання РНК УСРР від 2 березня 1922 р. Уповнаркомфіну було доручено у триденний строк надати усім наркоматам інструкції щодо складання кошторисів. Уповнаркомфін, у свою чергу, був зобов'язаний отримати відповідні інструкції від Наркомфіну РСФРР. Інструкції затверджувалися Колегією НКФ<sup>9</sup>.

Вважаємо за необхідне звернути увагу на те, що в нормотворчій практиці радянських урядових установ певного юридично-технічного прийому, який дозволяв би відрізнити випадки делегування від прямих директив, не існувало. Право прийняття Наркомфіном УСРР у межах власної компетенції нормативних актів з питань фінансово-бюджетного планування та фінансування народного господарства, порядку обчислення і вилучення платежів до бюджету, ведення бухгалтерського обліку та складання звітності про виконання рес-

публіканського бюджету УСРР обмежувалося обов'язком виконання директив вищих органів щодо складання проектів нормативно-правових актів.

Важливим напрямом нормотворчості Наркомфіну були розробка й затвердження ставок платежів і нормативів, а також форм окремих документів (форм планових балансів доходів і витрат тощо), встановлення порядку їх складання, розроблення ставок окремих податків. Найзначнішу питому вагу мали нормативні акти Наркомфіну УСРР щодо порядку, термінів, розмірів обчислення і надходження державних прибутків УСРР.

Варто також відзначити, що Наркомфіном УСРР видавалася значна кількість нормативних актів з питань, що виходили поза межі його виняткового відання. У таких випадках мала місце спільна нормотворчість Наркомфіну з іншими наркоматами. Наркомфін брав участь у прийнятті нормативних актів у сфері ціноутворення, затвердження форм фінансових планів і встановлення порядку їх складання, спільно з Держпланом визначав методологію складання валютних планів і звітів про їх виконання, спільно з ВЦРПС встановлював порядок ведення бухгалтерського обліку та звітності з державного соціального страхування, спільно з Наркомземом розробляв проекти встановлення платні за сільськогосподарські знаряддя тощо<sup>10</sup>.

Участь у здійсненні контролю за дотриманням фінансового законодавства брали також правоохоронні органи, зокрема Прокуратура УСРР, яка відношенням НКЮ УСРР ч. 42421-35173 від 16 грудня 1925 р. рекомендувала всім окремим прокурорам відповідно до Положення про прокурорський догляд здійснювати такі заходи: неухильний нагляд за виконанням і дотриманням установами бюджетної дисципліни та своєчасне надсилання звітних матеріалів до органів фінконтролю; розслідування в позачерговому порядку справ про порушення вказаних приписів, тощо<sup>11</sup>.

Прийняття спільних загальнообов'язкових актів відображає щільне переплетіння компетенції різних органів управління, особливо міжгалузевих, і є способом взаємної координації їхніх спільних дій у вирішенні певних питань. Здійснення Наркомфіном УСРР нормотворчої діяльності спільно з іншими наркоматами і відомствами було пов'язане з тим, що він переважно виконував міжгалузеві, планово-координаційні функції, і зміст питань спільно прийнятих актів одночасно входив як до компетенції НКФ, так і до компетенції інших органів управління. Необхідність прийняття Наркомфіном УСРР окремих нормативно-правових актів спільно з іншими органами влади, як і видання ним нормативно-правових актів в індивідуальному порядку, досить часто встановлювалося розпорядженнями вищих органів влади республіки<sup>12</sup>.

Нормотворча діяльність НКФ УСРР знаходила прояв також у питаннях надання згоди на прийняття правових актів та вирішення в них тих чи тих питань іншими органами управління. Узгодження мало місце тоді, коли порушене питання якимось чином входило до компетенції Наркомату фінансів. Таке узгодження зі спеціальними органами фінансової компетенції варто пов'язувати з тим, що на останні покладалося завдання загального керівництва фінансовою діяльністю, яка має універсальний характер. Ще в лєнінському проекті постанови «Про підготовку засідань Раднаркому» перших років радянської влади

вказувалося на те, що при внесенні на розгляд Раднаркому того чи іншого питання було необхідно в першу чергу вказати, «чи запитано відомство фінансів (Комісаріат фінансів + контроль), якщо справа стосується витрат і асигнувань»<sup>13</sup>.

Даючи висновки на проекти актів управління, Наркомфін повинен був наперед здійснювати контроль за їх відповідністю рішенням партії та уряду з фінансових питань. У власних висновках Наркомфін міг викладати свої думки, пропозиції і зауваження щодо змісту розглянутих актів, про їх доповнення або про вилучення з них деяких положень, які, однак досить рідко впливали на прийняття нормативно-правових актів (особливо тих, що стосувалися бюджетних прав УСРР). Якщо ж при узгодженні реалізовувалися надвідомчі повноваження Наркомфіну, мало місце одностороннє волевиявлення, гарантоване правом вето щодо проектів рішень, представлених галузевими органами.

Таким чином, власні нормотворчі повноваження НКФ УСРР здійснював шляхом розробки декретів і постанов у галузі фінансів для внесення до вищих органів влади УСРР декретів і постанов з фінансових питань, а також їх проектів, що впливали із загальносоюзної державної політики, надання в межах його компетенції висновків на проекти декретів та постанов, що вносилися іншими наркоматами до законодавчих органів УСРР<sup>14</sup>. Однак багатоплановий характер управлінської діяльності, що впливав зі взаємодії Наркомфіну з іншими суб'єктами фінансових правовідносин, спричиняв виникнення цілої низки додаткових форм нормативних актів. До таких форм, що не передбачалися законодавством, можна віднести листи, положення, методичні вказівки, правила, тощо. Таку різноманітність форм нормативних актів можна пояснити відмінностями у змісті і ступені важливості питань, що вирішувалися Наркоматом фінансів. Але досить часто при визначенні форм видання нормативних актів в НКФ УСРР не враховувалися критерії, на основі яких можна було б обґрунтовано віднести нормативний акт до рангу інструкції або положення, в одному випадку, та інструктивного листа або правила – в іншому. Зокрема, практика оформлення нормативно-правових актів у вигляді листів створювала плутанину в процесі систематизації законодавства і, як наслідок – у процесі його подальшого використання.

Якщо протягом періоду воєнного комунізму та перших років непу на території УСРР вводилося в дію фінансове законодавство РРФСР, то пізніше при підготовці найважливіших нормативних актів союзного значення НКФ СРСР надсилав їх проекти на обговорення в нижчі ланки власної системи, а також тим державним органам, які були пов'язані з його діяльністю. Пропозиції щодо проектів найважливіших наказів, правил та інструкцій розглядалися на засіданнях колегії Наркомфіну. Зазвичай такому розглядові підлягали пропозиції щодо вдосконалення методики фінансово-бюджетного планування та фінансування народного господарства, методології бухгалтерського обліку та звітності на підприємствах, в установах і організаціях.

Виходячи з викладеного, можна дійти висновку про те, що, здійснюючи нормотворчу діяльність, Наркомфін лише сприяв забезпеченню певного режиму державної дисципліни у фінансовій діяльності, тоді, як на підтримання дер-

жавного ладу (політичного режиму) спрямовувалася дія нормативно-правових актів, якими керувався сам Наркомфін. Охоплюючи нормативним регулюванням діяльність галузевих органів управління, підприємств, установ та організацій, пов'язаних із веденням фінансів, фінансові органи тим самим закріплювали економічну політику держави «для усунення будь-якої можливості відхилення від неї»<sup>15</sup>. Отже, нормативно-правові акти, що видавалися НКФ УСРР як акти-регламентатори, будучи спрямованими на регламентацію фінансових правовідносин у масштабах цілої республіки, були актами дотримання вищої компартійної волі і відіграли ключову роль у встановленні тоталітаризму.

1. *Ананов И. Н.* Очерки федерального управления СССР (Народные комиссариаты союза ССР) – Л.–М.: Госиздат, 1925. – С. 104. 2. Загальна теорія держави і права: підручник для студ. юрид. спец. вищ. навч. закладів / за ред. М. В. Цвіка, В. Д. Радченка, О. В. Петришина. – Харків: Право, 2002. – 432 с. 3. *Константинова Ю.* История финансов СССР: учеб. пособие. – М.: Мзд-во ВЗФЭИ, 1987. – 101 с. 4. *Чебан В. М.* Правові форми фінансової діяльності: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. – К., 1998. – С. 155. 5. Центральний державний архів вищих органів влади і управління України (ЦДАВО України). – Ф. 30 (Міністерство фінансів). – Оп. 1. – Спр. 252. – Арк. 310. 6. ЦДАВО України. – Ф. 30. – Оп. 1. – Спр. 3161. – Арк. 98. 7. ЦДАВО України. – Ф. 30. – Оп. 1. – Спр. 3361. – Арк. 17. 8. ЦДАВО України. – Ф. 30. – Оп. 1. – Спр. 3410. – Арк. 105. 9. Финансовый бюллетень / Орган Наркомфина УССР, Всеукр. конторы Госбанка и Укргосстраха. – Х.: Изд. НКФ УССР, 1926. – № 29. – 25 с.