

*Солошкіна І. В.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри державно-правових дисциплін
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна*

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС МІНІСТЕРСТВА ФІНАНСІВ УКРАЇНИ

Анотація. У статті розкривається поняття адміністративно-правового статусу Міністерства фінансів України, визначаються його особливості. Уточнюються завдання, цілі, функції діяльності Міністерства фінансів України. Аналізуються права та обов'язки даного центрального органу виконавчої влади України у розрізі формування фінансової політики держави.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, Міністерство фінансів України, фінансова політика, асигнування, завдання, функції.

Постановка проблеми. У кожній розвинутій державі проведення правильної економічної політики відіграє неocenну роль на всіх стадіях процесу суспільної еволюції. У той же час фінансова політика є невід'ємною частиною економічної політики.

Реалії сьогодення демонструють ті глибокі зміни, які відбуваються в соціальному, політичному й економічному житті країни. Без сумніву, можна стверджувати, що вони мають відношення до всіх без винятку найважливіших інститутів суспільства, але особливий вплив вони мають на процеси, які відбуваються в інститутах фінансового контролю, що й обумовлює актуальність теми даної наукової статті.

Виклад основного матеріалу дослідження. Слід зазначити, що в Україні керуючим органом у системі центральних органів виконавчої влади у сфері реалізації єдиної державної фінансової політики є Міністерство фінансів України (далі – Мінфін).

Установленням особливостей адміністративно-правового статусу Міністерства фінансів України займалися такі вчені: В.Д. Базилевич, Б.І. Гаврилишин, М.М. Єрмоленко, В.І. Білоус, В.О. Паламарчук, Л.К. Воронова, Н.В. Павлюк, Л.І. Савченко і багато інших, але найбільш чітко та повне викладення завдань, функцій, прав та обов'язків зазначеного центрального органу виконавчої влади міститься безпосередньо у Положенні про Міністерство фінансів України.

Діяльність Мінфіну регламентується Конституцією та законами України, а також постановами Верховної Ради України та указами Президента України, зокрема «Положенням про Міністерство фінансів України», затвердженим Указом Президента України від 08.04.2011.

Мінфін України формує та забезпечує реалізацію державної фінансової, бюджетної, а також податкової і митної політики (крім адміністрування податків, зборів, митних платежів та реалізації податкової і митної політики), політики у сфері державного фінансового контролю, казначейського обслуговування бюджетних коштів, бухгалтер-

ського обліку, випуску і проведення лотерей, організації та контролю за виготовленням цінних паперів, документів суворої звітності, видобутку, виробництва, використання та зберігання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органічного утворення та напівдорогоцінного каміння, їх обігу та обліку, у сфері запобігання і протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму тощо [1].

З метою більш змістовного аналізу адміністративно-правового статусу Міністерства фінансів України в першу чергу необхідно сформулювати завдання цього центрального органу виконавчої влади. До основних із них можна віднести формування й забезпечення у межах повноважень реалізації державної політики у сфері державного фінансового контролю, координації та спрямування діяльності органів виконавчої влади, уповноважених на проведення контролю за дотриманням бюджетного законодавства; забезпечення концентрації фінансових ресурсів на пріоритетних напрямках соціально-економічного розвитку України; здійснення заходів із підвищення ефективності управління державними фінансами; проведення разом з іншими органами виконавчої влади аналізу фінансово-економічного стану держави, перспектив її подальшого розвитку; розроблення разом з іншими центральними органами виконавчої влади проекту Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період; розроблення в установленому порядку проекту закону про Державний бюджет України; організація роботи, пов'язаної зі складанням та управлінням виконанням Державного бюджету України, координація діяльності учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету; розроблення в установленому порядку прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди; удосконалення міжбюджетних відносин; забезпечення управління державним та гарантованим державним боргом; удосконалення методів фінансового і бюджетного планування; здійснення державного регулювання бухгалтерського обліку та фінансової і бюджетної звітності в Україні, розроблення стратегії розвитку національної системи бухгалтерського обліку, визначення єдиних методологічних засад бухгалтерського обліку та складання фінансової і бюджетної звітності, обов'язкових для всіх юридичних осіб незалежно від організаційно-правової форми, форми власності та підпорядкування (крім банків), адаптація законодавства з питань бухгалтерського обліку в Україні до законодавства Європейського Союзу та запровадження міжнародних стандартів фінансової звітності; забезпечення здійснення повноважень головно-

го розпорядника бюджетних коштів в установах та організаціях, що належать до сфери управління Мінфіну України, центральних органах виконавчої влади; інформування громадськості про економічні та фінансові цілі держави тощо [1].

Але найбільш повно завдання Міністерства фінансів України розкриваються в його функціях. Погоджуємось із В.Д. Базилевичем, який стверджує, що Міністерство фінансів України реалізовує контрольну, організаційну, регулюючу, прогнозуючу, аналітичну, експертну, нормотворчу, координаційну, інформаційну, а також правозастосовну функції [2, с. 58].

У свою чергу Л.К. Воронова роз'яснює, що контрольна функція Міністерства фінансів України полягає в тому, що відповідно до Бюджетного кодексу України Мінфін України здійснює контроль за дотриманням бюджетного законодавства на кожній стадії бюджетного процесу як щодо державного бюджету, так і місцевих бюджетів, якщо інше не передбачено законодавством України [3, с. 115].

Автор не погоджується з деякими науковцями, які стверджують, що функція контролю є основною для Міністерства фінансів України [4, с. 90-91]. Адже, по-перше, якщо розглядати функції Міністерства фінансів із загальних позицій органу управління, то ця функція не може бути основною, адже не менш важливою є й організаційна функція. По-друге, за відсутності можливості реалізації інших функцій, які покладені на Мінфін законодавством, виконання суто контрольної функції у сфері фінансів є неможливим. Якщо вважати функцію контролю основною, то інші функції, які сприятимуть її здійсненню або будуть її обслуговувати, вважатимуться допоміжними, що не є коректним, оскільки Міністерство фінансів є центральним спеціалізованим органом державної виконавчої влади з управління фінансами, а не суто органом фінансового контролю [2, с. 167].

Тому поряд із контрольною функцією слід відмітити організаційну функцію. Вона створює умови для здійснення Мінфіном України покладених на нього завдань, передбачає їх встановлення, здійснення певних дій, які спрямовані на забезпечення виконання контрольної функції, тобто організаційна функція полягає у здійсненні Міністерством фінансів певних організаційних дій, що в подальшому сприятиме здійсненню контролю [5, с. 17-18].

Мінфін України, здійснюючи організаційну функцію, бере участь у розробці, підготовці різноманітних заходів, пропозицій, зокрема подає Кабінету Міністрів України пропозиції щодо вдосконалення взаємовідносин між Державним бюджетом України, поліпшення стану розрахунків і місцевими бюджетами; бере участь у підготовці пропозицій щодо основних засад грошово-кредитної політики України, поліпшення стану розрахунків і платежів тощо.

З метою забезпечення належного виконання Державного бюджету, що в подальшому сприятиме і належному здійсненню контролю, Міністерство фінансів здійснює функцію регулювання [6, с. 121].

Функція прогнозування передбачає, що Міністерство фінансів України здійснює прогнозування доходів бюджету, показників зведеного бюджету України [2, с. 89].

Аналітична функція або передувє вчиненню контрольних дій, тобто спочатку проводиться аналіз, а потім, якщо виявлено порушення, здійснюється контроль, або, навпа-

ки, має місце контроль, а за його результатами проводиться аналіз. У певних випадках аналіз є методом контролю.

З аналізу чинного законодавства можна дійти висновку про існування експертної функції, яка полягає у тому, що Міністерство фінансів дає експертні висновки щодо визначення вартісної величини впливу законопроектів на дохідну чи видаткову частину бюджетів та пропозицій щодо доцільності їх прийняття, можливості та терміну набрання ними чинності. Міністерство фінансів у двотижневий термін готує експертний висновок та пропозиції до законопроектів, передає комітету Верховної Ради України з питань бюджету для підготовки висновків щодо доцільності їх прийняття Верховною Радою України і термінів набрання ними чинності [3, с. 264-266].

Нормотворча функція є однією із основних функцій Міністерства фінансів України, оскільки саме цей орган формулює певні правила поведінки, які в подальшому набувають загальнообов'язкового значення. З метою виконання таких завдань, як удосконалення методів фінансового і бюджетного планування, фінансування, а також звітності та системи контролю за витрачанням бюджетних коштів; забезпечення впровадження єдиних методологічних засад бухгалтерського обліку та звітності (крім бухгалтерського обліку та звітності в банківських та кредитних установах), Міністерство фінансів і виконує цю функцію [1]. На основі аналізу бюджетних запитів, що подають головні розпорядники бюджетних коштів Міністерству фінансів, Мінфін готує проект закону про Державний бюджет України. Міністерство фінансів розробляє Інструкції щодо підготовки бюджетних запитів, тобто встановлює певні вимоги до них, яких повинні дотримуватись головні розпорядники бюджетних коштів. Міністерство фінансів визначає основні організаційно-методичні засади бюджетного планування, які використовуються для підготовки бюджетних запитів і розроблення пропозицій проекту Державного бюджету України [1].

Однією із невід'ємних складових під час визначення адміністративно-правового статусу Міністерства фінансів України є визначення його основних прав. Згідно з Положенням про Міністерство фінансів України [1] основними з них є наступні права: залучати спеціалістів центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій (за погодженням з їх керівниками), вчених, представників інститутів громадянського суспільства (за згодою) для розгляду питань, що належать до компетенції Мінфіну України; одержувати в установленому законодавством порядку безоплатно від міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування інформацію, документи і матеріали, необхідні для виконання покладених на Мінфін України завдань; одержувати в установленому законодавством порядку безоплатно від головних розпорядників бюджетних коштів інформацію, документи і матеріали, необхідні для складення проекту Державного бюджету України, розпису державного бюджету, прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди та аналізу виконання бюджетів, що входять до складу бюджетної системи держави, матеріали з питань надходження і використання коштів державних цільових фондів, їх кошториси та звіти; одержувати в установленому законодавством порядку безоплатно від

центральної і місцевих органів виконавчої влади, розпорядників бюджетних коштів інформацію про здійснення внутрішнього фінансового контролю і внутрішнього аудиту; одержувати в установленому законодавством порядку безоплатно від центральної і місцевих органів виконавчої влади, Національного банку України, підприємств, установ та організацій, банків та інших фінансових установ усіх форм власності пояснення, матеріали та інформацію з питань, що виникають під час складання, розгляду, затвердження і виконання бюджетів та звітування про їх виконання, а також для виконання покладених на Мінфін України завдань [1].

Мінфін у межах своїх повноважень на їх основі та на виконання актів законодавства видає накази, організовує і контролює їх виконання.

Мінфін у разі потреби видає разом з іншими органами виконавчої влади спільні акти.

Нормативно-правові акти Міністерства підлягають державній реєстрації в порядку, встановленому законодавством.

Рішення Мінфіну, прийняті у межах його повноважень, обов'язкові для виконання центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами й організаціями всіх форм власності та громадянами [1].

Міністерство фінансів України як фінансовий інститут регулювання економіки відіграє важливу роль в управлінні фінансово-кредитною сферою країни. Воно не лише розробляє і здійснює фінансову політику держави, а й безпосередньо контролює її здійснення.

Мінфін України очолює Міністр, який призначається на посаду за поданням Прем'єр-міністра України і звільняється з посади Президентом України. Міністр має першого заступника, заступника Міністра – керівника апарату, які призначаються на посади за поданням Прем'єр-міністра України, внесеним на підставі пропозицій Міністра, і звільняються з посади Президентом України.

Висновки. Детальний аналіз адміністративно-правового статусу Міністерства фінансів України дозволив виділити низку наявних проблем у діяльності та розвитку цього центрального органу виконавчої влади, а також запропонувати авторське бачення деяких шляхів вирішення цих проблем та напрямків покращення функціонування Міністерства.

Сьогодні Міністерство фінансів України не відіграє провідної ролі в управлінні фінансово-кредитною сферою держави, у визначенні та здійсненні фінансової політики. Значні сфери економіки й фінансів не контролюються Міністерством. Це насамперед стосується розробки макроекономічної стратегії та макроекономічного прогнозування, формування та розвитку фінансової інфраструктури ринку, забезпечення стабільності державних фінансів, розробки і здійснення митної політики, політики страхування, у тому числі державного, сприяння місцевому самоврядуванню та реформуванню міжбюджетних відносин, як це прийнято у розвинутих країнах, таких як США, Австрія, Швеція, Німеччина тощо.

Мінфін України вже майже не впливає на реалізацію податкової політики, хоча за законодавством закріплено за ним цю функцію. Це пов'язано з тим, що податкову інспекцію, що свого часу була підрозділом Мінфіну, перетворе-

но на окреме Міністерство – Міністерство доходів і зборів України, яке є правонаступником Державної податкової служби України та Державної митної служби України.

Ще однією суттєвою проблемою, на нашу думку, є те, що на сьогоднішній день законодавчо не закріплено правовий статус Міністерства фінансів України як головного державного інституту регулювання фінансово-кредитної сфери країни. На думку автора, регламентування правового статусу Мінфіну лише Указом Президента України вже є завузьким.

Виходячи з переліку й змісту основних завдань Міністерства фінансів, воно не спроможне виконувати їх повною мірою, оскільки у нього не вистачає компетенції і прав. А отже, без питань формування і функціонування ринку цінних паперів, які є складовими фінансової політики держави, проведення цієї політики буде неефективним та неповним.

Таким чином, шляхи удосконалення роботи Міністерства фінансів України полягають у наступному:

1. Правовий статус Мінфіну має визначитися низкою законодавчих актів і насамперед бюджетним, фінансовим, податковим, митним та страховим законодавством та законодавством про фінансовий контроль. Головним фінансовим органом у системі виконавчої влади має бути Міністерство фінансів України, правовий статус якого слід значно підвищити, наприклад, шляхом ухвалення Закону України «Про Міністерство фінансів України», а функції міністерства розширити [6, с. 122].

На думку автора, саме створення нового законодавчого поля має стати вагомим внеском у посилення координаційної ролі Мінфіну в системі державних фінансових органів.

2. Необхідним є вирішення принципово важливої концептуальної проблеми – визначення ролі Міністерства фінансів у сфері розробки та реалізації державної економічної політики, макроекономічного прогнозування [5, с. 20]. Ми вважаємо, що доцільно покласти на Мінфін довгострокове і середньострокове фінансове планування та безпосередню участь (разом із Міністерством економіки) у макроекономічному прогнозуванні (показники розвитку фінансово-кредитної сфери). На нашу думку, до функцій Мінфіну слід також віднести розробку прогнозів ситуацій у фінансово-кредитній сфері країни.

3. Розробка та ухвалення окремого законодавчого акту, який би регулював систему фінансового контролю в Україні, визначав би функції парламентського фінансового контролю, функції фінансового контролю в системі виконавчої влади та управління державним майном, функції фінансового контролю в системі місцевого самоврядування. Все це має бути зведене в єдину систему фінансового контролю, в якій були б чітко розподілені права й обов'язки перелічених систем фінансового контролю.

У цілому реалізація наведених вище пропозицій зможе реально підвищити роль Міністерства фінансів України як центрального органу виконавчої влади, що має проводити фінансову політику країни.

Література:

1. Про Положення про Міністерство фінансів України : Указ Президента України від 08.04.2011 № 446/2011 // [Електронний ресурс] <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/446/>.
2. Базилевич В.Д., Баластрик Л.О. Державні фінанси : Навчальний

посібник / В.Д. Базилевич, Л.О. Баластрик // Видання 1, 2. – К. : Атіка, 2004, 2006. – 368с.

3. Воронова Л.К. Фінансове право України : Підручник. / Л.К. Воронова. – К. : Прецедент; Моя книга, 2006. – 448 с.
4. Савченко Л., Білоус В. Функції Міністерства фінансів України як органу, що здійснює фінансовий контроль / Л.В.Савченко, В.В.Білоус // Підприємництво, господарство і право. – 2003. – № 9. – С. 89-93.
5. Єрмошенко М.М. Шляхи підвищення ролі Міністерства фінансів України в проведенні фінансової політики / М.М. Єрмошенко // Актуальні проблеми економіки. – 2008. – № 7. – С. 16-21
6. Гаврилишин Б.Д. Реформи в керівництві держави / Б.Д. Гаврилишин // Адміністративна реформа в Україні. Проблеми підвищення ролі Міністерства фінансів України і Національного банку як інститутів регулювання економіки : матеріали науково-практичної конференції. – 2005. – С. 121-122.

Солошкіна І. В. Адміністративно-правовий статус Міністерства фінансов України

Анотація. В статтю розкривається поняття адміністративно-правового статусу Міністерства фінансов України, визначаються його особливості. Уточнюються задачі, цілі, функції діяльності Міністерства фінансов України.

України. Аналізуються права і обов'язки даного центрального органу виконавчої влади України в разі формування фінансової політики держави.

Ключевые слова: адміністративно-правовий статус, Міністерство фінансов України, фінансова політика, асигнування, завдання, функції.

Soloshkina I. Administrative and legal status of the Ministry of Finance of Ukraine

Summary. The concept of administrative legal status of Ministry of finance of Ukraine opens up in the article, his features are determined. Tasks, aims, functions of activity of Ministry of finance of Ukraine, are specified. The right and duties this central organ of executive power of Ukraine are analyzed in the cut of forming of financial policy of the state.

Key words: administrative legal status, Ministry of finance of Ukraine, financial policy, assignation, tasks, functions.