

УДК 347.73

М.О. Єрмаков,
здобувач кафедри економіко-правових
дисциплін НАВС

ПОНЯТТЯ ТА СТРУКТУРА БЮДЖЕТНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ МІНІСТЕРСТВА ФІНАНСІВ УКРАЇНИ

У статті дано характеристику бюджетно-правового статусу Міністерства фінансів України, показано особливості його структури, визначено межі відповідальності Міністерства фінансів України в бюджетній сфері.

Ключові слова: правовий статус, класифікація видів правового статусу, повноваження, відповідальність, бюджетне право, фінансові органи, Міністерство фінансів України, гарантії фінансової діяльності.

В статті дається характеристика бюджетно-правового статусу Міністерства фінансов України і розкривається його структура, определяються пределы ответственности Министерства финансов Украины в бюджетной сфере.

Ключевые слова: правовой статус, классификация видов правового статуса, полномочия, ответственность, бюджетное право, финансовые органы, Министерство финансов Украины, гарантии финансовой деятельности.

Characteristics of a budgetary and legal status of the Ministry of Finance of Ukraine is given and its structure is analyzed; limits of responsibility of the Ministry of Finance of Ukraine in the budgetary sphere are defined.

Keywords: legal status, classification of kinds of legal status, powers, responsibility, Budgetary Law, financial bodies, the Ministry of Finance of Ukraine, guarantees of financial activities.

Проблема правового статусу досліджується вченими в межах галузевих особливостей регулювання суспільних відносин по відношенню до різних суб'єктів. У правничих науках досліджуються такі категорії, як: "конституційно-правовий статус", "адміністративно-правовий статус". "фінансово-правовий статус", "міжнародно-правовий статус", "кримінально-процесуальний статус", "соціально-правовий статус" тощо. Вчені кожної конкретної галузі намагаються розробити найбільш чітку дефініцію для її використання саме в цій галузі права. Не є виключенням у цьому питанні, зокрема, фінансове право та його підгалузь – бюджетне право. Термін бюджетно-правовий статус використовується в науковій та навчальній літературі досить обмежено. Не завжди авторами у працях наводиться його дефініція [1, с. 80; 2, с. 164; 3, с. 22–23; 4, с. 311; 5, с. 256]; більшістю вчених застосовується термін "правовий статус" при дослідженні окремих суб'єктів бюджетних правовідносин [6, с. 109; 7, с. 62]. Крім того, аналіз бюджетного законодавства не дозволив виявити цю категорію.

Підтвердженням необхідності вивчення бюджетно-правового статусу в науці фінансового права є поширена в науковій літературі класифікація правового статусу на такі види: а) за критерієм системи права: правовий статус у сфері приватного права; правовий статус у сфері публічного права; б) залежно від ступеня узагальненості і характеру прав та обов'язків: загальний, конституційний (базовий), галузевий, родовий (спеціальний), власний (індивідуальний, особливий, професіональний).

Визначаючи галузевим бюджетно-правовий статус державного фінансового органу, ми претендуємо на характеристику бюджетного права як самостійної галузі в системі права. Тому, відповідно до місця бюджетного права, як підгалузі фінансового права, статус Міністерства фінансів України, з одного боку правильно визначати як фінансово-правовий. Водночас, з іншого боку, і такий підхід видається нам узагальненим, оскільки у такому разі, ґрунтуючись на інститутах фінансового права, виникає необхідність аналізу як бюджетного статусу, так і валютного, податкового та інших різновидів фінансово-правового статусу Міністерства фінансів.

Характеристиці бюджетно-правового статусу Міністерства фінансів України передуює необхідність у з'ясуванні питання щодо структури такого статусу. Водночас слід зауважити, що визначення елементного складу цієї конструкції в науці є найбільш проблемним, зокрема й у фінансовому праві. Більшість спроб фахівців фінансового права визначити складові елементи фінансово-правового статусу суб'єктів права в науці видаються незавершеними, такими, що не розкривають у повній мірі зміст правового статусу.

Досліджуючи фінансово-правовий статус різноманітних суб'єктів фінансового права, вчені по-різному визначають кількісне та якісне його по-елементне наповнення. Так, О.В. Соболев виділяє такі елементи фінансово-правового статусу державних і муніципальних установ: 1) правоздатність; 2) дієздатність; 3) загальні права, обов'язки і повноваження; 4) законні інтереси [8, с. 348]; Ю.Л. Смірнікова при визначенні статусу суб'єктів Російської Федерації елементами називає сукупність прав і обов'язків, предметів відання і повноважень; О.Ю. Бакаєв до елементів фінансово-правового статусу митних органів включає: 1) компетенцію в процесі здійснення фінансової діяльності (мета, предмет і відання, об'єкти впливу, власне повноваження); 2) форми і методи, за допомогою яких вона реалізується; 3) систему гарантій їх фінансової діяльності [9, с. 96–97]; на думку О.О. Семчик найбільш повно сутність фінансово-правового статусу держави може бути визначена через сукупність таких складових: 1) завдання і функції держави у галузі фінансів; 2) правовий режим функціонування публічних фондів коштів, що знаходяться у власності держави; 3) здійснення нормотворчої діяльності з метою забезпечення найбільш ефективної реалізації своїх прав та обов'язків всіма суб'єктами фінансового права; 4) єдина фінансова політика органів державної влади; 5) компетенція, а відтак і визначення кола прав і обов'язків органів, які діють від імені держави у сфері фінансової діяльності; 6) відповідальність держави перед людиною, громадянином, народом за невиконання покладених на неї функцій і обов'язків [10, с. 56].

Безперечно, наведені погляди є лише окремо взятими, однак з іншого боку – найбільш характерними, що дає можливість зробити висновок про відсутність у фінансовому праві усталеної доктрини щодо структури фінансово-правового статусу суб'єктів фінансового права загалом та окремих фінансово-правових (у т.ч. бюджетно-правових) правовідносин зокрема.

У результаті компаративного вивчення суміжних з фінансовим правом інших правових наук, виявляється, що найбільш чітко структуровано правовий статус у такій публічно-правовій науці, як адміністративне право. Прийнявши за основу адміністративно-правові розробки, на нашу думку, *склад бюджетно-правового статусу Міністерства фінансів України утворює комплекс елементів, об'єднаних у такі групи (блоки): 1) цільовий* – включає цілі та завдання бюджетної діяльності Міністерства фінансів України; 2) *функції та повноваження* – функції та повноваження Міністерства фінансів України в процесі здійснення бюджетної

діяльності; 3) *функціональний* – форми і методи бюджетної діяльності Міністерства фінансів України; 4) *відповідальність* – межі відповідальності Міністерства фінансів України в бюджетній сфері.

Фінансові органи є носіями визначеного кола юридично владних повноважень, оскільки здійснюють свою діяльність від імені і в інтересах держави. Саме правові можливості такого типу безпосередньо сприяють фінансовим органам у реалізації державних завдань і функцій у сфері фінансової діяльності. У ході аналізу питання про владні повноваження державних фінансових органів необхідно звернути увагу на сам термін “повноваження”. В теорії публічного права існує усталена обґрунтована наукова позиція, згідно з якою публічна сфера передбачає поєднання прав і обов’язків у формулу повноваження як правообов’язок, яку не можна не реалізувати в публічних інтересах. Іншими словами термін “права” не слід розуміти буквально в його класичному визначенні, де реалізація такого права передбачається на свій розсуд. Отже, в публічній сфері правовідносин (якою є бюджетна) не можливо достатньо чітко відмежувати права й обов’язки.

Аналіз положень нормативних актів, що містить перелік владних повноважень різних органів державної влади і місцевого самоврядування дозволяє виявити поєднані правообов’язки суб’єктів фінансових (бюджетних) правовідносин. Так, Міністерство фінансів України, з одного боку, визначає основні організаційно-методичні засади бюджетного планування, які використовуються для підготовки бюджетних запитів і розроблення проекту Державного бюджету України та прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди, загальний рівень доходів, видатків і кредитування бюджету, дає оцінку обсягу фінансування бюджету для складання проекту Державного бюджету України; з іншого – складає проект закону про Державний бюджет України та готує відповідні матеріали, що до нього додаються. Крім того, Мінфін України встановлює порядок складання та виконання розпису Державного бюджету України, і водночас забезпечує відповідність розпису Державного бюджету України встановленим бюджетним призначенням (ст. 44 БКУ) [11].

У сучасному правовому полі місце Міністерства фінансів України в системі органів державної влади визначається Указом Президента України “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” від 09.12.2010 № 1085/2010. У п. 1 Схеми організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади цього Указу наведено перелік міністерств, серед яких наявне Міністерство фінансів України [12].

Функціонування Мінфін України регламентується Указом Президента України “Про Положення про Міністерство фінансів України” від 08.04.2011 № 446/2011 (п.1), якими визначено, що Міністерство фінансів України є *центральним органом виконавчої влади* (виділено авт.), діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України [13].

Водночас, керуючись ч. 2 ст. 120 та п. 12 ч. 1 ст. 92 Конституції України, згідно з якими організація, повноваження і порядок діяльності центральних органів виконавчої влади визначаються виключно законами, можна зробити висновок про наявність у чинному законодавстві прогалини щодо законодавчого закріплення статусу Міністерства фінансів України. У зв’язку з цим, вважаємо нагальним розробити й прийняти Закон України “Про Міністерство фінансів України”, як того вимагає Конституція України.

Організаційну цілісність Міністерства фінансів України як органу державної влади, що має статус Міністерства, засвідчує його особлива структура.

Цю особливість можна відмітити у зв'язку з виділенням нами трьох складових груп елементів, поєднаних в єдиній системі.

Першу групу утворюють підрозділи безпосередньо Міністерства фінансів України, які за правовим статусом можна поділити на три рівні: вищий рівень – Центральний апарат Міністерства фінансів України. Структура його побудована за функціональними напрямками діяльності та містить відповідні департаменти, управління, відділи, сектори. Другий (регіональний) рівень представлений територіальними (регіональними) органами: головними фінансовими управліннями обласних державних адміністрацій (виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації), фінансовим управлінням Севастопольської міської державної адміністрації, які засновуються рішенням відповідної державної адміністрації за принципом подвійного підпорядкування. Ці управління підвідомчі і підзвітні у своїй діяльності по вертикалі центральному апарату Міністерства фінансів України, а по горизонталі входять до складу обласної державної адміністрації. Третій – низовий (місцевий, базовий) рівень утворюють міські, районні, районні у містах фінансові управління (відділи). Фінансові управління (відділи) підпорядковані головним фінансовим управлінням обласних державних адміністрацій і входять до складу районних державних адміністрацій.

До другої групи організаційної структури Міністерства фінансів України можна віднести, не менш важливі в державному управлінні фінансами органи, що мають статус центрального органу виконавчої влади. Зокрема, це: Державна казначейська служба України, Державна митна служба України, Державна податкова служба України, Державна пробірна служба України, Державна служба фінансового моніторингу України, Державна фінансова інспекція України. При цьому діяльність цих органів спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів України.

Третю організаційну складову Міністерства фінансів України утворюють державні підприємства та установи, що належать до сфери управління Міністерства фінансів України. Основним призначенням таких організацій є матеріально-технічне, соціально-культурне та кадрове забезпечення функціонування Міністерства фінансів України. До них, зокрема, належать: Державне підприємство “Поліграфічний комбінат “Україна” по виготовленню цінних паперів”; Центральне казенне підприємство пробірного контролю; Державна навчально-наукова установа “Академія фінансового управління”; Державна установа “Державне сховище дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння України”; Державна установа “База відпочинку “Конча-Заспа” Міністерства фінансів України тощо.

Отже, Міністерство фінансів України має достатню територіальну розгалужену структуру (територіальний масштаб), яка охоплює всі адміністративні утворення в країні, що дозволяє у повній мірі забезпечувати реалізацію поставлених державою перед ним завдань і функцій у сфері фінансової (бюджетної) діяльності на всій території України.

Наступною ознакою Мінфін України як органу державної виконавчої влади є його *відповідальність*. Значення відповідальності органу виконавчої влади для забезпечення правомірності його діяльності вже давно підкреслюється у літературі, але останнім часом інститут відповідальності став розглядатися не тільки як стримуючий, забезпечувальний фактор діяльності органів виконавчої влади, але і як основна засада їх функціонування [14, с. 147].

Загальні засади відповідальності Міністерства фінансів України за порушення бюджетного законодавства сформульовано у ст. 121 Бюджетного кодексу України. Так, п. 1 цієї статті передбачено, що “посадові особи, з вини яких допущено

порушення бюджетного законодавства, несуть цивільну, дисциплінарну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно із законом” [11], а п. 2 – “порушення бюджетного законодавства, вчинене розпорядником чи одержувачем бюджетних коштів, може бути підставою для притягнення до відповідальності згідно з законами України його керівника чи інших відповідальних посадових осіб, залежно від характеру вчинених ними діянь” [11]. Крім того, ч. 2 ст. 45 Закону України “Про Кабінет Міністрів України” передбачено, що Міністр фінансів України, як член Кабінету Міністрів України, особисто несе відповідальність за стан справ у доручених їм сферах державного управління [15], а ч. 1 ст. 27 Закону України “Про центральні органи виконавчої влади” встановлено, що посадові особи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади несуть кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та цивільно-правову відповідальність відповідно до закону [16].

Але такий підхід законодавця, викладений, зокрема, у ст. 121 БКУ, суб’єктами відповідальності у бюджетній сфері передбачає лише посадових осіб (керівника) [11].

Подібний підхід до конструювання відповідальності в бюджетній сфері не відповідає загально визнаній у теорії управління тезі, що основну відповідальність за соціальний ефект і якість управління, несе в першу чергу система управління та її органи у цілому. Однак, незважаючи на це, дуже часто теорія та законодавча практика пов’язує конкретні форми відповідальності в основному з посадовою особою.

Таким чином, одним із завдань з удосконалення юридичної відповідальності Міністерства фінансів України має стати чітке законодавче розмежування відповідальності цього органу і його посадових та службових осіб. Підтвердженням раціональності такого кроку є чинні законодавчі норми, що стосуються інших державних фінансових органів. Так, Бюджетний кодекс України ст. 123 передбачив відповідальність органів Державної казначейської служби України за: 1) невиконання вимог щодо ведення бухгалтерського обліку та складання звітності про виконання бюджетів; 2) несвоєчасність подання звітності про виконання бюджетів; 3) здійснення витрат з перевищенням показників, затверджених розписом бюджету; 4) порушення в процесі контролю за бюджетними повноваженнями при зарахуванні надходжень бюджету та здійсненні платежів за бюджетними зобов’язаннями розпорядників бюджетних коштів відповідно до бюджетних асигнувань; 5) недотримання порядку казначейського обслуговування державного і місцевих бюджетів. Крім того, керівники органів Державної казначейської служби України несуть персональну відповідальність у разі вчинення ними порушення бюджетного законодавства та невиконання вимог щодо казначейського обслуговування державного і місцевих бюджетів (п. 2 ст. 123 БКУ) [11].

Висновки. Враховуючи викладене щодо відповідальності фінансових органів, як органів державної влади, у тому числі Міністерства фінансів України, правильним видається виділяти два її відносно самостійні види. Перш за все, необхідно говорити про відповідальність фінансового органу як юридичної особи, а по-друге, про відповідальність посадових осіб (керівників) зазначених органів, оскільки діяльність юридичної особи, яка є певною мірою юридичною фікцією, проявляється саме через діяння (дії або бездіяльність) фізичних осіб, які перебувають з нею у трудових або службових відносинах.

Бюджетно-правовий статус Міністерства фінансів України утворює комплекс елементів, об’єднаних у такі групи (блоки): 1) *цільовий* – включає цілі та завдання бюджетної діяльності Міністерства фінансів України; 2) *функції та повноваження* –

функції та повноваження Міністерства фінансів України в процесі здійснення бюджетної діяльності; 3) *функціональний* – форми і методи бюджетної діяльності Міністерства фінансів України; 4) *відповідальність* – межі відповідальності Міністерства фінансів України в бюджетній сфері.

Міністерство фінансів України є провідним фінансовим органом зі статусом центрального органу виконавчої влади, який має достатню територіально розгалужену структуру, що дозволяє у повній мірі забезпечувати реалізацію поставлених державою завдань і функцій на всій території України у здійсненні на основі імперативного методу фінансової діяльності у сфері акумулювання, розподілу й використання публічних фондів коштів та здійсненні контролю за публічними фінансами на відповідних стадіях їх руху, а також несе відповідальність як юридична особа, так і в особі посадових його осіб (керівників).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративне право України : [підруч.] / [Битяк Ю.П., Парашук В.М., Дьяченко О.В. та ін.] ; за ред. Ю.П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
2. Фінанси : підруч. / [С.І. Юрій, В.М. Федосов, Л.М. Алексеєнко та ін.] ; за ред. С.І. Юрія, В.М. Федосова. – К. : Знання, 2008. – 611 с.
3. Крохина Ю.А. Вопросы бюджетно-правового статуса Российской федерации / Ю.А. Крохина // Право и политика. – 2001. – № 6. – С. 20–26.
4. Эриашвили Н.Д. Финансовое право : учеб. для вузов. / Н.Д. Эриашвили. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2000. – 606 с.
5. Химичева Н.И. Финансовое право : учеб.-метод. комплекс / Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова ; отв. ред. Н.И. Химичева. – М. : Норма, 2005. – 464 с.
6. Зайчук О.Б. Правовий статус централізованих позабюджетних цільових фондів [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О.Б. Зайчук. – К., 2005. – 241 с.
7. Чуприна Л.М. Правовий статус бюджетної установи як суб'єкта фінансових правовідносин : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Л.М. Чуприна. – К., 2010. – 217 с.
8. Соболев А.В. Понятие финансово-правового статуса государственных и муниципальных учреждений / А.В. Соболев // Вестник ВГУ. – 2009. – № 2. – С. 335–349. – [Серия права].
9. Бакаев О.Ю. Содержание категории “финансово-правовой статус” (на примере таможенных органов) / О.Ю. Бакаев // Государство и право. – 2006. – № 1. – С. 95–99.
10. Семчик О.О. Держава як суб'єкт фінансового права : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О.О. Семчик. – К., 2009. – 232 с.
11. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17).
12. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 09.12.2010 № 1085/2010 // Урядовий кур'єр від 14.12.2010. – № 234.
13. Про Положення про Міністерство фінансів України : Указ Президента України від 8 квіт. 2011 р. № 446/ 2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1254. – С. 230.
14. Алехин Э.В. Государственные и муниципальные финансы : учеб. / Э.В. Алехин. – Пенза, 2010. – 350 с.
15. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 07.10.2010 № 2591-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 9. – Ст. 58.
16. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 берез. 2011 р. № 3166-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 27. – Ст. 1123. – С. 20.

Отримано 31.07.2013