

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПРАВА

Правові горизонти



Legal horizons

ВИПУСК 11 (24)

Суми – 2018

**SECTION 3
ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS;
FINANCIAL LAW; INFORMATION LAW**

**СЕКЦІЯ 3
АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС;
ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО**

DOI: <http://www.doi.org/10.21272/Legalhorizons.2018.i11.p20>

**ІСТОРИЯ СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТКУ
МІНІСТЕРСТВА ФІНАНСІВ УКРАЇНИ¹**



***Гаруст Юрій Віталійович,**
доктор юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри адміністративного, господарського права
та фінансово-економічної безпеки,
Навчально-науковий інститут права,
Сумський державний університет*



***Миргород-Карпова Валерія Валеріївна,**
Викладач-стажист кафедри адміністративного, господарського
права та фінансово-економічної безпеки,
Навчально-науковий інститут права,
Сумський державний університет*

***Хурсенко Карина Ігорівна,**
Навчально-науковий інститут права,
Сумський державний університет*

У статті проаналізовано розгляд історії становлення і розвитку Міністерства фінансів України. Зауважується, що вивчення історичних засад становлення і розвитку Міністерства фінансів України закладає підвали для модернізації фінансового органу відповідно до сучасних тенденцій розвитку суспільства і держави. Досліджено особливості становлення Міністерства фінансів як центрального суб'єкта управління фінансовою системою держави.

Акцентовано увагу на необхідності покращення процесу керування вітчизняною фінансовою системою та визначенню місця і ролі в цьому процесі Міністерства фінансів України. Підкреслено, що забезпечення єдиного системного підходу до управління фінансами забезпечить результативність не тільки фінансової політики держави, але й сприятиме ефективному розвитку

¹ Робота виконана в рамках проекту №0118U003582

економіки країни в цілому та її регіонів, зокрема.

Наголошено, що результативність функціонування фінансової системи істотно залежить від оптимальності розподілу повноважень всіх ланок фінансової системи. Одним з основних завдань Міністерства фінансів як центрального органу, що здійснює загальне керівництво всією фінансовою країни має стати гарантування злагодженості у функціонуванні окремих сфер і ланок фінансових відносин. Цього досягають подоланням дублювання та перехрещення компетенції, чітким розмежуванням функцій і повноважень між фінансовими органами та їх інституціями.

Ключові слова: Міністерство фінансів України, історія розвитку Міністерства фінансів України, фінансова система, управління фінансовою системою.

Harust Yu.V., Mirgorod-Karpova V.V., Khursenko K.I. The history of the formation and development of the Ministry of Finance of Ukraine. It was analyzed that the history of the formation and development of the Ministry of Finance of Ukraine. It is noted that the study of the historical principles of the formation and development of the Ministry of Finance of Ukraine lays the foundations for modernizing the financial body in accordance with the modern trends in the development of society and the state. The peculiarities of formation of the Ministry of Finance as the central subject of management of the financial system of the state are investigated.

The author focuses on the need to improve the management process of the domestic financial system and to determine the place and role in this process of the Ministry of Finance of Ukraine. It was emphasized that ensuring a unified systemic approach to financial management will ensure the effectiveness not only of the financial policy of the state, but will also contribute to the effective development of the economy of the country as a whole and its regions in particular. It is emphasized that the efficiency of the functioning of the financial system depends essentially on the optimality of the distribution of powers of all parts of the financial system. One of the main tasks of the Ministry of Finance as the central body that carries out general management of the whole financial system of the country should be to ensure coherence in the functioning of individual spheres and parts of financial relations. This is achieved by overcoming duplication and overlapping of competences, by clearly delineating the functions and powers between financial institutions and their institutions.

Key words: Ministry of Finance of Ukraine, history of development of the Ministry of Finance of Ukraine, financial system, management of the financial system.

Актуальність. У національній правовій системі особливе значення має одна з основних державних інституцій, яка забезпечує виконання єдиної фінансової, податкової, бюджетної та митної політики нашої держави – Міністерство фінансів України. Саме ця державна інституція є однією з базових одиниць державного апарату, яка нині функціонує майже у кожній країні світу. Так само і в нашій державі є власний державний орган із спеціальною компетенцією, що впроваджує фінансову політику в державі.

Але створенню та подальшому становленню Міністерства фінансів як державного органу, що забезпечує управління фінансовою системою країни, передувала своя історія, яка була нерозривно пов'язаною із загальнодержавотворчими процесами. Вивчення історичних засад становлення та розвитку Міністерства фінансів України має не тільки науково – дослідницьке, а й прикладне значення оскільки закладає підвалини для модернізації фінансового органу відповідно до сучасних

тенденцій розвитку суспільства і держави, що для розвитку Української держави має безумовно актуальний характер. До того ж, без урахування історичних здобутків, дослідження проблем становлення Міністерства фінансів є неповним, незавершеним. Саме тому цілком доцільно, через призму соціальних та політико – правових подій, розглянути процеси формування головних принципів і завдань функціонування та реформування підрозділів одного з основних інститутів державності – Міністерства фінансів України, а також його внесок у розбудову національної фінансової системи, що також дозволить спрогнозувати подальшу діяльність Міністерства фінансів України та перспективні напрями удосконалення його діяльності.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Джерельною базою для написання цієї статті стали роботи таких вчених, як А. Куліш, М. Карлін, В. Опаріна, І Солошкіна, В. Оспіщева, К Клименко, О. Штермер і багато інших науковців. Роботи зазначених вчених мають методологічне значення,

однак не вичерпують всю багатогранність питань, пов'язаних із розвитком та становленням фінансової системи держави, її інституційною основою та мають використовуватися як вихідні у процесі написання цієї статті.

Мета цієї статті полягає у висвітленні історії становлення і розвитку Міністерства фінансів України як суб'єкта управління фінансовою системою держави.

Виклад основного матеріалу. Формування системи ефективних фінансових органів та інституцій в Україні є важливим завданням в напрямі розвитку нашої держави як незалежної, демократичної і правової країни із європейськими цінностями і стандартами. Від вірного вирішення завдання залежить як стійкий розвиток економіки країни, так і результативне функціонування державних органів. Тому є важливе покращення системи фінансів України, яка ще перебуває на етапі розроблення та вимагає необхідного контролю з боку органів управління країною. Окрім, вірний економічний стандарт не тільки заохочуватиме виробника, а й задовольнить результативні фінансові взаємини із громадою [1, с.8].

Керівне становище у здійсненні фінансами в Україні посідає Міністерство фінансів, також це спостерігається і в інших країнах. Тому, Міністерство фінансів має основне завдання, як управління всією фінансовою системою країни. Отже, можна визначити певні функції, такими є: - утворення головних завдань та їх втілення; - організація бюджетного процесу, складання проекту Державного бюджету та його виконання після затвердження Верховною Радою України; - функціонування ринку цінних паперів; - постановня і функціонування завдань фінансових операцій, які необхідні суб'єкту господарювання, крім того ведення економічних документів, стандартів бухгалтерського обчислення та фінансової звітності; - гарантування економічних зв'язків з іншими державами, з іноземними об'єднаннями і фінансовими установами; - виконання економічної перевірки у державі [2, с.215].

Слід зазначити, що фінансова система будь – якої іншої держави є головною ознакою незалежності держави. Тому саме з проголошенням у 1991 року незалежності України розпочався процес становлення фінансової системи країни.

Цілий ряд функцій, які раніше виконувало союзне міністерство фінансів перейшли до Міністерства фінансів України. Розпочалася перебудова організаційної структури Центрального апарату Міністерства і місцевих фінансових органів. На початку 1992 року, згідно діючого на той час адміністративного поділу

України, вона складалася із Центрального апарату, який в свою чергу складався із управлінь і самостійних відділів, обласних фінансових управлінь – м. Києва і Севастополя та районних фінансових установ, районних фінансових відділів у містах, які мали районний поділ [3, с.82].

В непростих умовах становлення держави Міністерством фінансів було багато зроблено для розбудови фінансової системи суверенної України. Продовж 1991 -1992 роках в основному було створено власну бюджетну, податкову, митну системи, частково валютну систему. Нові напрямки у фінансовій політиці в умовах трансформації економіки у ринкових умовах вимагали нових підходів до формування нової системи контролю за державними фінансами [4, с.150]. Фінансовий контроль держави повинен був спрямуватися передусім на доцільне використання бюджетних коштів і коштів фондів цільового призначення, контроль за виконанням бюджету та використанням органами державної виконавчої влади та виконавчими органами місцевих рад коштів позабюджетних фондів, які через свої контрольні органи здійснювала Верховна Рада, Рада АР Крим та місцеві ради.

Для гарантування єдності контролю та формування доходів і здійснення видатків Державного бюджету в складі Міністерства фінансів утворюються відокремлені Контрольно – ревізійна служба, Державне казначейство та Державна податкова служба [5, с.41].

В умовах трансформації економіки для розбудови фінансової бази і забезпечення фінансової стабільності в державі Кабінет Міністрів України у 1993 рік прийняв Положення про Міністерство фінансів (Постанова «Питання Міністерства фінансів України» від 27.02.1993 р. №147), згідно якому Міністерство стало головним органом виконавчої влади. Було затверджено нову будову апарату Міністерства, а разом із змінами в структурі апарату відбулося посилення окремих функцій Міністерства, переважно пов'язаних із зміною форм власності, демонополізацією виробництва, розвитком підприємницької діяльності і різних галузей економіки у регіонах, створенням і функціонування спеціальних вільних економічних зон. В червні 1994 році в складі Міністерства фінансів та його підрозділів в областях, районах, містах утворилися управління, відділи та іспекції державних доходів. На них покладалася відповідальність за дотриманням відповідного порядку справлення бюджетних доходів і за виконання плану надходжень платежів до бюджету [3, с.87].

Поступово Міністерство фінансів перетворюється на головний орган уряду по

розробці та реалізації фінансової політики. У подальшому була прийнята Постанова КМУ від 27.12.2006 року № 1837 «Про запровадження Положення про Міністерство фінансів України». Тобто реформування органів державного фінансового контролю продовжується, але як показує практика, системного підходу до розбудови державного фінансового контролю не має. На противагу конституційним правилам розподілу влади і компетенції на основну роль в організації та реалізації державного фінансового контролю претендує Головне контрольно – ревізійне управління [4, с.151].

Враховуючи євроінтеграційну складову державної політики, поступово відбувається відокремлення органів фінансового контролю від Міністерства фінансів. Якщо раніше підпорядкованість Міністерству фінансів забезпечувала неподільність державного контролю за формуванням доходів та здійсненням видатків державного бюджету, то сьогодні розбудова цієї системи йде шляхом подальшого відділення її складових.

Зараз Міністерство фінансів в управлінській діяльності керується Конституцією і законами України, постановами Верховної Ради, указами і розпорядженнями Президента України, декретами, постановами і розпорядженнями Кабінету Міністрів України.

Міністерство фінансів у своїй діяльності керується Положенням про Міністерство фінансів України від 20 серпня 2014 року [6]. У межах своєї компетенції Міністерство здійснює постійний контроль законодавства України у фінансовій сфері. Це вказує, що застосування законодавчих актів узагальнює практику, щодо його повноважень. Тобто Міністерство фінансів України є головним органом у сфері реалізації фінансової політики держави.

Міністерство фінансів складається з таких підрозділів: Державна казначейська служба, Державна фіскальна служба і Державна служба фінансового моніторингу України.

Державна казначейська служба України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів і який реалізує державну політику у сферах казначейського обслуговування бюджетних коштів, бухгалтерського обліку виконання бюджетів [7]. Казначейство створено для виконувати гарантувань бюджету країни. Це передбачає, що об'єкти фінансування бюджету країни здійснюється по всій території України, тому реалізувати обслуговування з єдиного центру – Міністерства фінансів, важко.

Казначейство має такі властиві форми, як і Міністерство фінансів. Реалізація компетенції між регіональними органами відбувається за властивостями об'єкта фінансування і за місцем знаходженням.

Виділяють такі завдання Казначейства: 1) реалізація державної політики у сферах казначейського обслуговування, бюджетних коштів, бухгалтерського обліку виконання бюджетів; 2) аналіз пропозицій щодо формування державної політики у визначених сферах. Тобто компетенція казначейства є визначеною відповідно до його основних завдань і функцій.

Щодо державного податкового органу, то у складі Міністерства фінансів спершу була створена Державна податкова адміністрація [3, с.93], а з кінця 1996 року перетворена у самостійний фінансовий орган. Сьогодні існує Державна фіскальна служба України, що є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів і який реалізує державну податкову політику, державну політику у сфері державної митної справи, державну політику з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства, а також законодавства з питань єдиного внеску [8]. Проте слід зауважити, що зміна назви державної інституції не вплинула суттєво на його правовий статус.

Завданням Державної фіскальної служби є здійснення повноважень у податковій і митній сфері. Фіскальна служба виконує такі функції: - опрацювання проектів податкового законодавства; - проведення консультацій серед платників податків; - облік платників податків та надходження виплат до бюджету; - своєчасність сплати обов'язкових платежів; - накладання штрафних санкцій і адміністративних стягнень на порушників податкового законодавства; - міжнародне співробітництво у сфері оподаткування.

Регіональна структура фіскальної служби аналогічна до системи Міністерства фінансів, тобто має чітко виражений ієрархічну побудову.

Вищою її ланкою є Державна фіскальна служба. Вона розробляє проекти податкового законодавства і організовує податкову роботу та діяльність податкових органів у країні. Регіональними органами є податкові адміністрації в областях, містах Києві і Севастополі та податкові інспекції в районах і містах обласного підпорядкування [9]. Податкові адміністрації в

областях і містах з районним поділом виконують організаційні і консультаційні функції. Безпосередньо податкову роботу ведуть податкові інспекції в районах. Вони забезпечують облік усіх платників, що перебувають на конкретній території, контролюють їхні розрахунки з бюджетом.

Державна служба фінансового моніторингу України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів і який реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення.

Держфінмоніторинг утворений і почав функціонувати у 2002 році у складі Міністерства фінансів України у статусі Державного департаменту фінансового моніторингу. З 2005 року відповідно до Закону України Держфінмоніторинг набув статусу центрального органу виконавчої влади.

У своїй діяльності Державна служба фінансового моніторингу України керується Законом України «Про запобігання та протидію легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» та використовує міжнародні стандарти, які спрямовані на протидію легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму.

Державна служба фінансового моніторингу України має такі завдання: - реалізація державної політики у сфері запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення; - встановлення і аналіз рекомендацій, щодо запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом; - аналіз зібраної інформації про фінансові операції, що підлягають фінансовому моніторингу; - функціонування та

розвиток єдиної інформаційної системи у сфері запобігання та протидії легалізації доходів; - оцінювання небезпечних випадків; - представництво в іноземних установах, щодо легалізації доходів та інше [10].

Проте, у науковій літературі зауважується, що відокремленість вище зазначених державних інституцій призвело до позбавлення ролі Міністерства фінансів як центрального органу виконавчої влади у сфері фінансової політики держави [4, с.150; 11, с.213]. Дійсно, варто погодитися, адже надмірна децентралізація державних органів аж ніяк не сприяє ефективності їх роботи, за таких умов послаблюється нагляд та контроль за нижчестоящими державними органами.

Слід відзначити, що реформування системи органів управління фінансами в Україні – це неперервний процес, який триває і сьогодні. Значимо, що система органів управління фінансами в Україні потребує подальшого удосконалення. Створення єдиної системи управління фінансами забезпечить результативність не тільки фінансової політики держави, але й сприятиме ефективному розвитку економіки країни та її регіонів.

Висновки. Отже, результативність функціонування фінансової системи істотно залежить від оптимальності розподілу повноважень всіх ланок фінансової системи. Одним з головних завдань Міністерства фінансів як центрального органу, що здійснює загальне управління всією фінансовою системою країни має стати забезпечення злагодженості у функціонуванні окремих сфер і ланок фінансових відносин. Цього досягають чітким розмежуванням функцій і повноважень між фінансовими органами та інституціями. Адже нинішній непростий економічний стан України залишається актуальним і відкритим для подальших досліджень проблем покращення процесу управління вітчизняною фінансовою системою та визначенням місця і ролі в цьому процесі Міністерства фінансів України як державного центрального органу виконавчої влади.

Література:

1. Трансформація фінансової системи України: тенденції та перспективи розвитку : матеріали І Всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Миколаїв; 20-21 листопада 2017 р. – Миколаїв : МНАУ, 2017. – 104 с.
2. Міністерство фінансів України //Словник фінансово-правових термінів / за заг. ред. д. ю.н., проф. Л. К. Воронової. – 2-е вид., переробл. і доповн. – К.: Алерта, 2011– 558 с.
3. Пятаченко Г. О., Кухарець Л. В. Становлення та розвиток фінансів України (1917-2003). – К. :НДФІ, 2005. – 691 с.
4. Штермер О. Є. Становлення та розвиток управління фінансів в Україні / О. Є. Штермер // Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу

"Києво-Могилянська академія"]. Сер. : Державне управління. - 2011. - Т. 159, Вип. 147. - С. 149-152.

5. Положення про Міністерство фінансів України : Постанова Кабінету Міністрів України 20 серпня 2014 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

6. Державний фінансовий контроль : Навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисц. / Н. С. Витвицька, І. Ю. Чумакова, М. М. Куцупатрий. — К. : КНЕУ, 2003. — 314 с.

7. Положення про Державну казначейську службу : Постанова Кабінету Міністрів України 15 квітня 2015 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

8. Положення про Державну фіскальну службу : Постанова Кабінету Міністрів України 21 травня 2014 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

9. Офіційний сайт Державної фіскальної служби [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://sfs.gov.ua/pro-sfs-ukraini/struktura-/teritorialni-organi>

10. Офіційний сайт Державної служби фінансового моніторингу України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://sdfm.gov.ua/articles.php?cat_id=29&lang=uk

11. Логвиненко М. І. Щодо удосконалення діяльності суб'єктів управління фінансовою системою держави / М. І. Логвиненко, Т. В. Булах // Форум права. - 2016. - № 4. - С. 212–217.