

обороті у вигляді ділянок під забудову; по-п'яте, ЦК України 2003 р. визначив особливий порядок спадкування окремих видів майна (в тому числі, земельних ділянок).

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Зайцев А. Л. Право наследования земли в Украине : автореферат дис. кандидата юридических наук : 12.00.03 Харьков, 2000. – 22 с.
2. Римське право. Навчальний посібник. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 512 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.big-lib.com/book/1\\_rimske\\_pravo/126\\_\\_4\\_Nabyttya\\_i\\_vtrata\\_prava\\_privatnoi\\_vlasnosti](http://www.big-lib.com/book/1_rimske_pravo/126__4_Nabyttya_i_vtrata_prava_privatnoi_vlasnosti)
3. Благівісний С. Г. Історичні аспекти інституту спадкового права України / С. Г. Благівісний // Часопис Київс. ун-ту права. – 2006. – № 2. – С. 28-32.
4. Нелін О. І. Еволюція спадкового права в Україні (історично-правовий аспект) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / О. І. Нелін / Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2010. – 39 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mydisser.com/ua/catalog/view/6/343/7767.html>
5. Савченко А.С. Етапи становлення та розвитку інституту спадкування нерухомого майна в Україні / А.С. Савченко // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2009. – № 3. – С. 60-67.

6. Трифонов С. Спадкування землі в українських землях за Русько-Литовським правом / С. Трифонов // Підприємництво, господарство і право. – 2005. – № 11. – С. 86-89.

7. Ткачук В. Ф. Проблемы правового регулирования перехода вещных прав на земельные участки в порядке наследования: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Специальность 12.00.03 – гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право / В. Ф. Ткачук ; Науч. рук. Л. А. Емелина. – М., 2010. – 26 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://law.edu.ru/book/book.asp?bookID=1385275>

8. Беґей С.І. Передача і поділ спадщини в селянських родинх Галичини в XIX - 30-их роках XX ст. Автореф. дис... канд. іст. наук: 07.00.05 / С.І. Беґей; НАН України. Ін-т українознав. ім. І. Крип'якевича; Ін-т народознав. – Л., 2003. – 21 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://disser.com.ua/contents/28723.html>

9. Мананников О. В. Наследование земельных участков и имущественных прав на них: диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.03 / Мананников Олег Владимирович; [Место защиты: Рос. правовая акад. М-ва юстиции РФ]. – Москва, 2008. – 240 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.lib.ua-ru.net/diss/cont/225532.html>

УДК 347.73

## ХАРАКТЕРИСТИКА ФУНКЦІОНАЛЬНОГО ПРИЗНАЧЕННЯ МІНІСТЕРСТВА ФІНАНСІВ УКРАЇНИ В БЮДЖЕТНІЙ СФЕРІ

**Єрмаков М. О.,**

здобувач кафедри економіко-правових дисциплін  
Національної академії внутрішніх справ

**Анотація:** У статті розглянуто сутність поняття функцій Міністерства фінансів України. В результаті дослідження родових понять «функції» та «функції органів виконавчої влади», окреслено загальні ознаки та виявлені особливості прояву цих ознак у характеристиці функціонального призначення Міністерства фінансів України в сфері формування та використання фондів державних фінансів.

**Ключові слова:** функції, функції органу виконавчої влади, управління фінансами.

**Аннотация:** В статье рассмотрена сущность понятия функций Министерства финансов Украины. В результате исследования родовых понятий «функции» и «функции органа исполнительной власти», определены общие признаки и выявлены особенности проявления этих признаков в характеристике функций Министерства финансов Украины в сфере формирования и использования фондов государственных финансов.

**Ключевые слова:** функции, функции органа исполнительной власти, управления финансами.

**Annotation:** In article the essence of concept of functions of the Ministry of Finance of Ukraine is considered. As a result of research of patrimonial concepts of «function» and «function of enforcement authorities», it is outlined the general signs and the found out features of display of these signs in the characteristic of functions of the Ministry of Finance of Ukraine in sphere of formation and use of funds of public finances.

**Key words:** functions, functions of enforcement authority, management of the finance.

Сьогодні одним із важливих напрямів адміністративного реформування є уточнення функціонального призначення та владних повноважень органів виконавчої влади з метою підвищення ефективності керівництва державним апаратом у цілому, оптимізації взаємодії та координації діяльності вказаних органів, усунення дублювання їх роботи в ході реалізації державної політики.

Провідна роль у формуванні та реалізації державної фінансової, податкової, бюджетної, митної політики, а також в управлінні державними фінансами належить Міністерству фінансів України. Ефективність реалізації Міністерством фінансів України, зокрема, бюджетної політики, забезпечення збалансованості державного бюджету, є вагомим чинником у досягненні економічної стабільності в країні, добробуту та соціальної захищеності населення. Водночас, одним з визначальних факторів забезпечення реалізації завдань, поставлених державою перед цим міністерством, є точна та повна

нормативно-правова регламентація правового статусу Міністерства фінансів України, в першу чергу, визначеність його функції і компетенції.

Дослідженням проблеми теоретичного осмислення поняття «функції органу виконавчої влади» приділено значну увагу у юридичній літературі, зокрема, у роботах таких науковців як В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, К. С. Бельський, Ю. П. Битяк, А. Б. Венгерів та ін. Водночас, слід зауважити на недостатній розробленості проблеми функціонального призначення Міністерства фінансів України. Серед не багатьох вчених, які приділяли увагу вивченню цього питання, слід відмітити Д. Голосніченко, М. П. Кучерявенка та Н. Д. Чалу.

**Метою статті** є уточнення характеристики правового статусу Міністерства фінансів України в бюджетній сфері, в частині окреслення загальних та особливих ознак його функціонального призначення. Так званий функціональний підхід, з одного боку, допоможе більш повно охарактеризувати положення Міністерства фінансів України в бюджетній сфері, надасть можливість науково окреслити зміст такої діяльності, з іншого боку – має на меті визначення шляхів удосконалення організаційної структури цього органу державної влади. Крім того, дослідження функцій Міністерства фінансів України дозволить вивчити його не тільки в статичному стані, але й в динаміці, тобто як певного державного інституту, що діє, змінюється, розвивається під час виконання свого соціального призначення.

Для забезпечення точності та повноти вивчення функцій Міністерства фінансів України в бюджетній сфері, необхідно розпочати з огляду риз, які притаманні родовому поняттю «функція». Така побудова дослідження дасть змогу забезпечити системний підхід до вивчення зазначеної категорії, встановити її взаємообумовленість та взаємозв'язок з іншими складовими правового статусу, а також визначити загальні ознаки та виявити особливості прояву цих ознак у характеристиці положення Міністерства фінансів України в бюджетній сфері.

Досліджуючи поняття «функція», важливо відмітити, що, як зазначає А. Б. Венгерів, функція, як багато інших суспільствознавчих понять, не є власне юридичним поняттям. Так, у математиці, фізиці поняття функції виражає залежність, коли при зміні однієї величини інша величина також змінюється певним чином. Запозичивши це поняття юридична мова наповнила його власним змістом, яке в цьому випадку майже повністю втратило зв'язок з вихідним терміном. Змістовний аналіз формулювань поняття «функції» на прикладі функцій держави, уряду, міністерств та інших державних органів, що є предметом дослідження, на яких спеціалізуються такі галузі юридичної науки як теорія держави та права, адміністративне право тощо, свідчить про єдність наукових поглядів у формулюванні сутності цього терміну [1, с. 86]. Так, в юридичному понятійному апараті «функція» означає напрям, предмет діяльності того чи іншого політико-правового інституту, сутність, призначення, зміст цієї діяльності та її забезпечення [2]. Як зазначають автори навчального посібника «Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики», найчастіше у науковій літературі термін

«функція» застосовується як назва та/або характеристика напряму діяльності, як узагальнююча характеристика сутності завдань і цілей діяльності кого-небудь або призначення чого-небудь [3, с. 101].

На відміну від наведеного розуміння змісту родового поняття «функція» слід відмітити неоднозначність тлумачення та дискусійність питання визначення сутності поняття «функції», що вживається під час характеристики правового статусу органів виконавчої влади.

Пропонуємо класифікувати підходи науковців у визначенні терміну «функція органу виконавчої влади», що надасть можливість виявити загальні та особливі характеристики функцій Міністерства фінансів України. Більш ґрунтовними в цьому питанні є дослідження фахівців таких галузей науки, як теорія держави та права, адміністративне право, державне управління.

1. За ознакою розподілу державних органів за трьома гілками влади. Зокрема, Д. М. Овсянко, під час характеристики функцій органів виконавчої влади, визначальною властивістю відмічає напрям діяльності органу державної влади, що відрізняє його від діяльності органів законодавчої або органів судової влади держави. Так, науковець зазначає, що сутність функцій органів виконавчої влади полягає у виконанні законів та слідкуванні за їх виконанням, що відображається у назві цих органів [3, с. 105; 4, с. 10]. Цю позицію підтримує Л. Морозова, яка водночас, визначає функції як головні соціально значимі напрями діяльності щодо управління суспільством [5, с. 98].

2. За ознакою цільового спрямування діяльності. Спираючись на висновки російського вченого К. С. Бельського, який у своїх працях приділив окрему увагу вивченню функцій виконавчої влади, та визначив функцію як провідний напрям у діяльності органів виконавчої влади, в якому виражається цільове навантаження цієї гілки державної влади. Кожна функція, зазначає вчений, як певний вид діяльності виконавчої влади характеризується певною самостійністю, однорідністю та повторюваністю. Кожна функція органу виконавчої влади має свою сферу діяльності [6, с. 15]. Тобто функції окремого органу держави відображають соціальне призначення цього конкретного органу як особливої частини механізму держави [3, с. 102]. Через покладення державою на конкретний орган відповідного комплексу функцій досягається спеціалізація державної діяльності та виділяються ті державні структури, які «опікуються» окресленою сферою суспільних відносин [3, с. 103]. Підтвердженням цієї позиції є думка, яку висловлюють, зокрема, Т. О. Мацелик, Ю. М. Старілов, В. М. Протасов стосовно того, що зміст функцій органів виконавчої влади обумовлений переважно цілями і завданнями цього органу, є проявом сутності та природи виконавчої влади [7, с. 56; 8, с. 117; 9, с. 116].

У свою чергу В. Б. Авер'янов об'єднує наведені позиції та надає визначення функції виконавчої органу як узагальнюючої характеристики призначення й спрямованості дій органу виконавчої влади, направлену на досягнення цілей та завдань державного управління [3, с. 106].

3. За ознакою належності органу виконавчої влади до структурних елементів механізму держави, що обумовлюють зв'язок його функцій з функціями держави. Так, слід виділити позицію Ю. П. Битяка про те, що функції органів виконавчої влади є продовженням функцій держави [10, с. 104]. Також Д. Голосніченко зазначає, що функції органів управління є похідними від функцій держави та виокремлюються з метою деталізації всіх напрямів дій для їхнього забезпечення. Органи держави змушені підлаштовуватися під функції держави, що змінюються [11, с. 79]. В свою чергу, А. А. Пухтецька наголошує на необхідності постійного оновлення переліку здійснюваних функцій, що є неодмінною умовою розвитку суспільства та його інституцій. Важливість такого перегляду підтверджується тим, що від правильного розподілу функцій залежить структура, зміст, цілеспрямованість системи, розподіл ролей, повноважень будь-якого органу управління [12, с. 226]. Більш того, як підкреслює А. Б. Венгеров, слід створювати державний орган під ту чи іншу функцію держави, а не навпаки – створювати орган, а потім знаходити йому заняття, функцію (*переклад автора*) [1, с. 95].

У результаті порівняльного аналізу позицій науковців щодо визначення «функції органу виконавчої влади» стало можливим навести його загальні риси:

- функція характеризує певний напрям діяльності державного органу;
- обумовлена цілями і завданнями державного органу;
- функції окремого органу держави відображають соціальне призначення цього конкретного органу, його сферу впливу та відмежовують його від інших органів;
- функції державних органів є похідними від функцій держави та потребують постійного перегляду у зв'язку зі зміною характеру впливу держави, обумовленою розвитком суспільства.

Окресливши загальні ознаки поняття «функції органу виконавчої влади», наведемо характеристику особливих рис, що визначають спеціальне призначення Міністерства фінансів України в сфері формування та використання фондів державних фінансів. Як зазначає М. П. Кучерявенко, Міністерство фінансів України є органом спеціальної компетенції у сфері управління фінансами, так як створене спеціально для здійснення фінансової діяльності [13, с. 15]. В підтвердження такої позиції Д. Голосніченко вказує, що управління фінансами є головною функцією цього державного органу [15, с. 80]. У зв'язку з цим, вважаємо за доцільне розглянути зміст, що закладається у поняття «управління фінансами». Більшість фахівців-фінансистів тлумачать управління фінансами як комплекс заходів, що розробляються в результаті аналізу фінансової ситуації та спрямовані на одержання максимального ефекту при залученні мінімальних затрат завдяки раціональному перерозподілу фінансових ресурсів. Загальним (законодавчим, стратегічним) управлінням фінансами займається Верховна Рада України, Рахункова палата України, Президент України та Кабінет Міністрів України. В свою чергу, Міністерство фінансів

України є центральним органом виконавчої влади, що здійснює оперативне управління державними фінансами [14, с. 125; 15, с. 74]. Стратегічне управління державними фінансами здійснюється шляхом прийняття фінансового законодавства, затвердження державного бюджету та звітності про його виконання, введення або відміну окремих видів податків, затвердження граничного обсягу державного боргу тощо. Організація ж оперативного управління фінансами здійснюється через державні фінансові органи, що реалізують фінансову політику, розробляють інструкції, методичні рекомендації, виконують роботу по оперативному фінансовому плануванню, обліку, аналізу та контролю [16, с. 18].

При вивченні функціональної сутності Міністерства фінансів України, заслуговує на увагу доробок Є. В. Сапілова, який містить короткий екскурс історії становлення та функціонування цього державного органу. Так, за висновками вченого, історично виконавча фінансова влада Російської Імперії на початку ХІХ ст. (до складу якої на той час входила Україна) була представлена Міністерством фінансів, його місцевими установами та представництвами. Головною функцією Міністерства фінансів було управління державними фінансами, тобто управління всією сукупністю матеріальних коштів, що знаходились у розпорядженні держави (її доходи, видатки та борги). Міністерство фінансів забезпечувало виконання кошторису державних доходів та видатків, управління державним кредитом, підготовку проекту державного бюджету та підготовку законів з фінансових питань, подання їх до вищих державних установ, видання розпоряджень та інструкцій, а також застосування дисциплінарних та примусових заходів щодо підпорядкованих йому установ, так і стосовно юридичних та фізичних осіб, які порушують фінансове законодавство (*переклад автора*) [17, с. 3].

На теперішній час щодо тлумачення функціонального призначення Міністерства фінансів вдалою вважаємо думку Е. Г. Веселкової, яка зазначає що основна функція полягає у формуванні, розподілі і використанні централізованого фонду грошових коштів, призначеного для задоволення загальнодержавних потреб [18, с. 68].

Нормативно-правовим актом, що визначає функціональне призначення головного фінансового органу, є Положення про Міністерство фінансів України, затверджене Указом Президента України від 8 квітня 2011 р. № 446/2011. Пунктом 4 зазначеного Положення про Міністерство фінансів України передбачені напрями діяльності міністерства відповідно до покладених на нього завдань. Але, узагальнюючим терміном, який застосовує нормотворець до переліку цих напрямів, є термін «повноваження» [19]. Переліку функцій Міністерства фінансів України згадане вище Положення взагалі не містить, на відміну від його попередніх редакцій. Так, редакції Положення про Міністерство фінансів України, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 27 лютого 1993 р. № 147, Указом Президента України від 26 серпня 1999 р. № 1081/99 та постановою Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2006 р. № 1837, містили перелік функцій цього органу, що визначалися цим же пунктом 4.

З цього приводу слід вказати, що поняття «функції» та «повноваження» не є тотожними. Проте в цьому випадку, ми спостерігаємо ситуацію, яку можливо прокоментувати, як таку, коли регламентований статус державного органу не включає функції, а визначається лише шляхом закріплення у відповідному нормативно-правовому акті завдань органу, а також його повноважень (прав і обов'язків), спрямованих на вирішення окреслених завдань.

На цю закономірність практики нормотворення вказує також В. Б. Авер'янов. Спостерігається ситуація, за якої одні й ті самі терміни (формулювання), як то «виконує», «вносить», «впроваджує», «встановлює», «забезпечує», «затверджує», «контролює», «координує», «організовує», «регулює», «слідкує», «створює» тощо, використовуються як для означення функцій органів виконавчої влади, так і для означення їх компетенції (повноважень). Більше того, в результаті зіставлення переліку таких функцій і повноважень можна виявити, що деякі з них є доволі абстрактними і допускають досить довільне тлумачення (наприклад, здійснює модернізацію державних фінансів, створює інтегровану систему управління державними фінансами). Деякі ж, навпаки, вказують на конкретні й точні дії органу виконавчої влади, які не можуть бути розширені шляхом застосування загальновідомих способів тлумачення нормативно-правових приписів (наприклад, визначає розміри фінансових нормативів бюджетної забезпеченості). Розвиваючи позицію В. Б. Авер'янова, зауважимо, що подібна практика не сприяє належному правовому регулюванню діяльності органів виконавчої влади, ускладнює користування відповідними нормативними актами у практиці правозастосування, зміщує зміст і обсяг понять «функції», «повноваження» і «компетенція» органу виконавчої влади [3, с. 121], у тому числі Міністерства фінансів України.

**Висновки.** Підсумовуючи викладене, слід звернути увагу на наявність проблеми відсутності нормативно-правової регламентації функцій Міністерства фінансів України, в тому числі в бюджетній сфері, та необхідності її вирішення. Це пояснюється таким.

По-перше, відповідно до функціональних напрямів діяльності будується структура центрального апарату Міністерства фінансів України та територіальних фінансових органів. Системно вивчаючи проблему функцій виконавчої влади А. А. Пухтецька зазначає, що саме функції визначають структуру, зміст, цілеспрямованість системи, розподіл ролей, повноважень та відповідальності будь-якого органу управління, будь-якого працівника цього органу [16, с. 226].

З іншого боку, крім того, що обгрунтоване визначення функцій має значення для покращення структурної побудови органів виконавчої влади, важливо відзначити те, що функція дає змогу виявити вектор діяльності органу виконавчої влади та очікувані результати такої діяльності, безпосередньо виражає владно-організуючу сутність управління. Визначені функції проявляються на характері владного впливу, який здійснюється органом

виконавчої влади згідно з наданими повноваженнями та поставленими перед ним цілями й завданнями державного управління [3, с. 111].

Слід наголосити, що вимоги сьогодення, зумовлені проведенням державної адміністративної реформи, орієнтують не на необгрунтоване завантаження роботою органів державної влади, а на формування пріоритетних напрямів, визначення меж можливої та необхідної діяльності державного апарату, що, в свою чергу, досягається формуванням відповідних функцій органів державної влади.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Венгеров А. Б. Теория государства и права: учебник для юридических вузов / Венгеров Анатолий Борисович. – М.: Юриспруденция, 2000. – 528 с.
2. Юридична енциклопедія: в 6 т. / [ред. кол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін.]. – К.: Укр. енцикл., 1998. – Т. 6: Т – Я. – 2004. – 768 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cyclop.com.ua/content/view/1425/1/1/9/>
3. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики: навч. посіб. / [Авер'янов В. Б., Андрійко О. Ф., Битяк Ю. П. та ін.]; за ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – 384 с.
4. Овсянко Д. М. Административное право: [учебное пособие]. – Изд. 3-е, перераб. и доп. – М.: Юристь, 2000. – 468 с.
5. Морозова Л. А. Функции Российского государства на современном этапе / Л. А. Морозова // Государство и право. – 1993. – № 6. – С. 98-108.
6. Бельский К. С. О функциях исполнительной власти / К. С. Бельский // Государство и право. – 1997. – № 3. – С. 14-21.
7. Мацелик Т. О. Функции органов исполнительной власти: окремі питання / Т. О. Мацелик // Науковий вісник КНУВС. – 2010. – № 1. – С. 54-60.
8. Старилев Ю. Н. Курс общего административного права: в 3 т. Т. 1: История. Наука. Предмет. Нормы, субъекты / Старилев Ю. Н. – М.: НОРМА, 2002. – 728 с.
9. Протасов В. Н. Теория права и государства: [Проблемы теории права и государства: вопросы и ответы] / Протасов Валерий Николаевич. – М.: Новый юрист, 1999. – 240 с.
10. Административное право Украины: [підручник] / [Битяк Ю. П., Парашук В. М., Дьяченко О. В. та ін.]; за ред. Ю. П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
11. Голосніченко Д. Теоретичні засади визначення владних повноважень на основі виявлення об'єктивно необхідних функцій. / Д. Голосніченко // Вісник львівського університету. – 2008. – № 47. – С. 76-82.
12. Пухтецька А. А. Функции держави та виконавчої влади: співвідношення змісту А. А. Пухтецька // Правова держава. – 2010. – № 21. – С. 224-229.
13. Фінансове право України: навч. посіб. / [Кучерявенко М. П., Криницький І. С., Лукашев О. А. та ін.]; за заг. ред. М. П. Кучерявенка. – Х.: Право, 2010. – 286 с.
14. Чала Н. Д. Бюджетна система: навч. посіб. / Н. Д. Чала, Л. В. Лазоренко. – К.: Знання, 2010. – 223 с.
15. Клець Л. С. Бюджетний менеджмент: навч. посіб. / Л. С. Клець. – К.: Центр уч. літ., 2007. – 640 с.
16. Жук И. Н. Международные финансы: учеб. пособие. / И. Н. Жук, Е. Ф. Киреева, В. В. Кравченко / под. общ. ред. И. Н. Жука. – Мн.: БГЭУ, 2001. – 149 с.
17. Сапилов Е. В. Государственные органы управления финансами России / Сапилов Е. В. – М.: Ин-т экономики РАН. Центр информации, 2000. – 162 с.
18. Веселкова Е. Г. Природа финансовых органов / Веселкова Е. Г. // Финансы, 2007. – № 11. – С. 66-70.
19. Положення про Міністерство фінансів України: Указ Президента України від 8 квіт. 2011 р. № 446/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1254. – С. 230.