



АНАЛІТИЧНА НОТАТКА про нормативне забезпечення розподілу коштів державної підтримки сільгоспвиробників

1. Бюджетна дотація

Надання бюджетної дотації сільгосптоваровиробникам було встановлене 20.12.2016 року [пунктом 42 Розділу ІУ](#) "Прикінцеві та перехідні положення" Бюджетного кодексу України:

"42. Установити, що у 2017-2021 роках щорічний обсяг коштів Державного бюджету України, які спрямовуються на державну підтримку сільськогосподарських товаровиробників, становить не менше 1 відсотка випуску продукції у сільському господарстві.

При цьому, 20 відсотків такої підтримки використовується сільськогосподарськими товаровиробниками для закупівлі у вітчизняних виробників сільськогосподарської техніки та обладнання (2017 рік - 10 відсотків, 2018 рік - 15 відсотків)."

Резюме: Норма про надання дотацій сільськогосподарським товаровиробникам не є системною. В тексті Бюджетного кодексу вона представлена у розділі прикінцевих та перехідних положень і виглядає скоріше як тимчасове виключення з загального правила.

Хоча історія з мораторіями на продаж землі та перевірки, які також представлені в прикінцевих і перехідних положеннях, свідчать про те, що "немає нічого більш стабільного, ані тимчасове"...

2. Унормування розподілу бюджетних коштів

В загальному випадку, розподіл видатків державного бюджету України мав би відбуватися у відповідності до порядків розподілу коштів, затверджених актами органів виконавчої влади: постановами Кабінету Міністрів України, наказами міністерств та інших центральних органів влади – [розпорядників бюджетних коштів](#).

Чинне законодавство в [статті 22](#) "Розпорядники бюджетних коштів" Бюджетного кодексу України, так це і визначає: міністерства перебувають в числі головних розпорядників бюджетних коштів, а згідно пункту 5.5. цієї статті головний розпорядник розробляє проекти порядків використання коштів державного бюджету за бюджетними програмами, передбаченими частиною сьомою статті 20 Бюджетного кодексу.

В свою чергу, частина [7 статті 20](#) передбачає, що головні розпорядники коштів розробляють проекти порядків використання коштів державного бюджету та забезпечують їх затвердження **у терміни, визначені Кабінетом Міністрів України**. За рішенням Кабінету Міністрів України порядки використання коштів державного бюджету затверджуються Кабінетом Міністрів України або головним розпорядником коштів державного бюджету за погодженням з Міністерством фінансів України. Про затвердження таких порядків інформується Комітет Верховної Ради України з питань бюджету.

Порядки використання коштів державного бюджету за бюджетними програмами, **вперше** визначеними законом про Державний бюджет України, затверджуються **протягом 30 днів з дня набрання ним чинності**. Якщо реалізація бюджетної програми продовжується **у наступних бюджетних періодах**, дія порядку використання бюджетних коштів за такою бюджетною програмою (з урахуванням змін до цього порядку, внесених у разі необхідності) продовжується до **завершення її реалізації**.

Порядки використання бюджетних коштів, зокрема, мають містити:

- критерії та умови відбору суб'єктів господарювання, яким надається державна підтримка з бюджету, а також визначення обсягу такої підтримки;



- умови та критерії конкурсного відбору позичальників та проектів (програм), на реалізацію яких надаються кредити з бюджету;
- вимоги щодо необхідності відображення у первинному та бухгалтерському обліку отриманих (створених) оборотних і необоротних активів одержувачами бюджетних коштів, у тому числі отриманих (створених) в результаті проведення централізованих заходів;
- положення щодо здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг, визначення умов і термінів поставки та проведення розрахунків;
- інші положення щодо особливостей бюджетної програми.

Резюме: Згідно нормам статті 20 Бюджетного кодексу, порядки розподілу бюджетних коштів, в яких чітко визначені критерії для отримувачів коштів, у тому числі позичальників, а також вимоги до обліку отриманих коштів мають бути затвердженими **до кінця січня** відповідного бюджетного року.

Міністерство аграрної політики грубо і систематично порушує встановлені бюджетним законодавством строки.

3. Інші системні норми

- Закон України ["Про регламент Верховної Ради України"](#) встановлює, що процедура прийняття закону передбачає три читання. А стаття 127 встановлює, що до третього читання головним комітетом подається проекти актів Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, прийняття яких передбачено в законопроекті, що розглядається, або є необхідним для введення відповідного закону в дію, якщо Верховною Радою приймалося рішення про необхідність розробки таких проектів актів.

Разом з тим, спеціальна процедура затвердження державного бюджету і контролю за його виконанням, описана в Главі 27 закону "Про регламент Верховної Ради України" не містить положень щодо підготовки проектів нормативних актів на виконання видаткової частини державного бюджету.

- Закон України ["Про Кабінет Міністрів України"](#) також не надає чітких орієнтирів щодо порядку розробки підзаконних нормативних актів.

Стаття 49 закону "Про Кабінет Міністрів України" визначає 2 типи розпорядчих документів: документи нормативного характеру видаються у формі постанов КМУ, документи з організаційно-розпорядчих та інших питань видаються у формі розпоряджень КМУ.

Стаття 50 унормовує питання підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України. Зокрема, в п.1 визначається, що з ініціативою про прийняття нормативного документу можуть виступати члени Кабінету Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, державні колегіальні органи, обласні державні адміністрації. Проекти актів Кабінету Міністрів України можуть також вноситися Прем'єр-міністром України, Першим віце-прем'єр-міністром України, віце-прем'єр-міністрами України, а також міністром, який очолює міністерство.

Пункт 6 закону встановлює, що проекти актів Кабінету Міністрів України, що мають важливе суспільне значення та визначають права і обов'язки громадян України, підлягають попередньому оприлюдненню в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Про порядок формування підзаконної нормативної бази в законі "Про Кабінет міністрів України" не йдеться.

- Закон України ["Про центральні органи виконавчої влади"](#) в статті 15 зазначає, що міністерства в межах своїх повноважень видають накази на основі і на виконання законів України, актів Президента України та постанов Верховної Ради України, актів Кабінету Міністрів України.

Проекти наказів міністерства оприлюднюються на офіційному веб-сайті міністерства відповідно до Закону України ["Про доступ до публічної інформації"](#), п.3 статті 15 якого встановлює, що проекти наказів оприлюднюються **не пізніше як за 20 робочих днів** до дати їх розгляду з метою прийняття.



Резюме: З огляду на норми **статті 20 Бюджетного кодексу** та **статті 15 Закону України "Про доступ до публічної інформації"** проект наказу Міністерства аграрної політики та продовольства України про порядки розподілу коштів державної підтримки сільгоспвиробника мають бути оприлюднені **до 1 січня** поточного бюджетного року (з урахуванням формулювання "20 робочих днів", яке виключає численні січневі вихідні).

4. Поточний стан справ

Закон України "[Про державний бюджет України на 2018 рік](#)" не містить положень щодо подальшої долі видатків, визначених за розпорядниками Додатком №3 "Розподіл видатків державного бюджету України на 2018 рік", у тому числі норм та дороговказів щодо розробки підзаконної нормативно-правової бази.

Натомість стаття 32 закону про бюджет на 2018 рік передбачає, що розподіл коштів за бюджетними програмами "Здійснення природоохоронних заходів" (код 2401270) та "**Державна підтримка галузі тваринництва**" (код **2801540**) здійснюється за рішенням Кабінету Міністрів України, погодженим з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету. Звітування про використання коштів за згаданими бюджетними програмами здійснюють **головні розпорядники** коштів державного бюджету щоквартально перед Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету.

Резюме: Стаття 32 закону про бюджет містить низку протиріч:

1) бюджетне призначення - повноваження з розпорядження коштів за кодом 2800000 - статтею 2 закону "Про Державний бюджет України на 2018 рік" затверджене за Міністерством аграрної політики і продовольства України. В той же час встановлюється, що розпорядження окремим рядком такого бюджетного призначення, а саме рядком 2801540, здійснює Кабінет Міністрів України, який взагалі не має статуту головного розпорядника згідно статті 22 Бюджетного кодексу.

Така переадресація компетенції з розпорядження коштами зроблена без посилання на належне законодавчо-нормативне підґрунтя (якого не існує): прямих норм про делегування головними розпорядниками своєї компетенції Кабінету Міністрів або іншим органам виконавчої влади чинне законодавство не передбачає. В законодавстві також відсутні норми щодо перебирання на себе органами виконавчої влади вищого щаблю ієрархії повноважень з розпорядження коштами органу влади, який знаходиться на нижчому щаблі ієрархії;

2) в той час, як розподіл коштів здійснює Кабінет Міністрів України, звітування перед Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету покладене на головного розпорядника коштів, яким є Міністерство аграрної політики і продовольства України: розподіляє кошти одне відомство – відповідальність несе інше;

3) з тексту статті 32 стає зрозумілим, що кошти за кодом 2801540 будуть розподілятися на основі розпорядження КМУ, яке, на відміну від постанови КМУ, не передбачає проведення широкого суспільного обговорення. Цим самим порушуються принципи побудови бюджетної системи України, визначені в статті 7 Бюджетного кодексу: 9) принцип справедливості і неупередженості та 10) принцип публічності та прозорості.

Складається враження, що особи, наближені до Кабінету Міністрів України, зарезервували відповідні суми у складі державного бюджету (коди 2801540 та 2401270) на власні потреби, не дуже переймаючись при цьому питаннями не тільки дотримання норм чинного законодавства, але й елементарної логіки.

5. Висновок

Галузева спільнота має:

а) ініціювати виключення статті 32 з Закону України "Про державний бюджет України на 2018 рік" як такої, що не відповідає базовим принципам функціонування бюджетної системи України,

б) ініціювати застосування дисциплінарних заходів до посадовців Міністерства аграрної політики і продовольства України, які порушили терміни підготовки і оприлюднення порядків розподілу бюджетних коштів, зазначених в п.7 статті 20 Бюджетного кодексу України та п.3 статті 15 закону "Про доступ до публічної інформації".