

МУШЕНОК В. В.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри загальноправових
дисциплін

(Київський національний торговельно-
економічний університет)

УДК 347.73

ПРАВОВІ ОСНОВИ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ БЮДЖЕТНОЇ ПІДТРИМКИ ТВАРИННИЦТВА ТА ПТАХІВНИЦТВА НА СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКИХ ПІДПРИЄМСТВАХ

Здійснено аналіз теоретико-правових засад бюджетної підтримки галузей національної економіки та визначено особливості програмно-цільового методу бюджетної підтримки виконання програми селекції у тваринництві та птахівництві на підприємствах агропромислового комплексу.

Ключові слова: бюджетна підтримка, програмно-цільовий метод, птахівництво, розпорядник бюджетних коштів, селекція, сільське господарство, тваринництво, фінансові правовідносини.

Осуществлен анализ теоретико-правовых основ бюджетной поддержки отраслей экономики и определены особенности программно-целевого метода бюджетной поддержки выполнения программы селекции в животноводстве и птицеводстве на предприятиях агропромышленного комплекса.

Ключевые слова: бюджетная поддержка, программно-целевой метод, птицеводство, распорядитель бюджетных средств, селекция, сельское хозяйство, животноводство, финансовые правоотношения.

The analysis of the theoretical and legal bases of budget support of the branches of the national economy and the features of the program-target method of budget support for the implementation of the breeding program in livestock and poultry farming at the enterprises of the agro-industrial complex are determined.

Key words: budget support, program-target method, poultry farming, manager of budgetary funds, selection, agriculture, livestock, financial legal relations.

Вступ. Бюджет кожної країни є невід'ємною ознакою держави, оскільки, наповнений коштами від сплати податків та неподаткових платежів, забезпечує національну безпеку та реалізацію суверенітету шляхом створення фінансової основи для діяльності держави. З погляду нормативно-правового регулювання бюджет розглядається як головний фінансово-плановий нормативний документ держави, що визначає більшість параметрів її розвитку безпосередньо на бюджетний рік та на перспективу подальшого функціонування. Бюджетний кодекс України (далі – БК України) у комплексі визначення правових засад функціонування бюджетної системи України (її принципів, основ бюджетного процесу і міжбюджетних відносин та відповідальність за порушення бюджетного законодавства) [1] законодавчо забезпечує, за допомогою програмно-цільового методу, бюджетну підтримку різних галузей економіки нашої держави та конкретних напрямів господарювання у межах галузі.

За необхідності швидкого реагування на зміни суспільно-економічних відносин та ефективного забезпечення правового регулювання конкретних проблемних питань різних



сфер суспільно-економічного життя, держава здійснює регулюючий вплив, відповідно до основоположних законодавчих актів, за допомогою інших правових інструментів, якими є постанови Кабінету Міністрів України (далі – КМУ).

Як найбільш пріоритетна галузь вітчизняної економіки, сільське господарство потребує постійної різнопланової підтримки держави, у т. ч. і шляхом виділення коштів, передбачених у державному бюджеті для фінансування різних заходів сільськогосподарської діяльності. На сьогодні проблемним видом діяльності суб'єктів сільськогосподарського виробництва та таким, що потребує бюджетної підтримки, є розвиток тваринництва та птахівництва, у т. ч. шляхом його селекції. Правовий механізм виділення та використання бюджетних коштів для розвитку даного напрямку сільськогосподарської діяльності потребує аналізу та удосконалення.

Дослідженню питань правового регулювання бюджетних видатків на розвиток сільського господарства в цілому, питань порядку прийняття, реалізації та юридичної сили регуляторних актів КМУ присвячені праці видатних науковців галузей адміністративного та фінансового права, таких як В. Авер'янов, Л. Воронова, Е. Дмитренко, А. Ковальчук, Є. Криницький, В. Курило, М. Кучерявенко, О. Лукашев, О. Орлюк, Д. Павлов, А. Чубенко та ін. Однак аналізу постанов КМУ у системі джерел фінансового права, які регулюють порядок використання бюджетних коштів для фінансової підтримки сільського господарства, зокрема заходів розвитку тваринництва та птахівництва, та окресленню подальших перспектив застосування механізму такого регулювання не присвячена належна кількість наукових досліджень.

Постановка проблеми. Метою даної статті є здійснення загального аналізу теоретико-правових засад бюджетної підтримки галузей національної економіки та визначення особливостей програмно-цільового методу бюджетної підтримки виконання програми селекції у тваринництві та птахівництві на підприємствах агропромислового комплексу.

Результати дослідження. Сутність бюджету як економічної категорії реалізується через низку функцій: розподільчу, регулюючу, контрольну, фінансову. Зміст регулюючої функції бюджету характеризується процесами розподілу і перерозподілу фінансових ресурсів не лише між різними рівнями влади, але й між різними підрозділами суспільного виробництва [2, с. 73]. Відповідно до ст. 20 БК України, у бюджетному процесі застосовується програмно-цільовий метод бюджетного фінансування на рівні державного бюджету та на рівні місцевих бюджетів. Особливими структурними елементами цього методу у бюджетному процесі є:

- бюджетні програми як сукупність заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети, завдань та очікуваного результату, визначення та реалізацію яких здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій;

- відповідальні виконавці бюджетних програм, які визначаються головним розпорядником бюджетних коштів за погодженням із Міністерством фінансів України чи місцевим фінансовим органом для місцевих бюджетів територіальних громад, яким може бути головний розпорядник бюджетних коштів за бюджетними програмами, виконання яких забезпечується його апаратом та який у процесі їх виконання забезпечує цільове та ефективне використання бюджетних коштів протягом усього строку реалізації відповідних бюджетних програм у межах визначених бюджетних призначень;

- результативні показники бюджетних програм, які використовуються для оцінки їх ефективності і включають кількісні та якісні показники, що визначають результат виконання бюджетної програми, характеризують хід її реалізації, ступінь досягнення поставленої мети та виконання завдань бюджетної програми. Такі показники мають підтверджуватися офіційною державною статистичною, фінансовою та іншою звітністю, даними внутрішньогосподарського (управлінського), бухгалтерського, статистичного обліку [1].

На всіх стадіях бюджетного процесу його учасники, в межах своїх повноважень, здійснюють оцінку ефективності бюджетних програм, що передбачає заходи з моніторингу, аналізу та контролю за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів. Оцінка



ефективності бюджетних програм здійснюється на підставі аналізу їх результативних показників, а також іншої інформації, що міститься у бюджетних запитах, кошторисах, паспортах бюджетних програм, звітах про виконання кошторисів.

Результати оцінки ефективності бюджетних програм, у т. ч. висновки органів виконавчої влади, уповноважених на здійснення фінансового контролю за дотриманням порядку змін до бюджетних призначень поточного бюджетного періоду, відповідних пропозицій до проекту бюджету на плановий бюджетний період та до прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди, включаючи зупинення реалізації відповідних бюджетних програм.

За бюджетними програмами, здійснення заходів за якими потребує нормативно-правового визначення механізму використання бюджетних коштів, головні розпорядники коштів державного бюджету розробляють проекти порядків використання коштів державного бюджету та забезпечують їх затвердження у терміни, визначені КМУ [3, с. 211].

Аналізуючи особливості правового регулювання бюджетного процесу, Е.С. Дмитренко зазначає, що, 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 [4, с. 312].

Беручи до уваги норми БК України як спеціального акту бюджетного законодавства [1]; Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України», який визначає основи державної політики у бюджетній, кредитній, цінovій, регуляторній та інших сферах державного управління щодо стимулювання виробництва сільськогосподарської продукції та розвитку аграрного ринку, а також забезпечення продовольчої безпеки населення [5] та інших нормативних актів вітчизняного законодавства, зазначимо, що порядок використання бюджетних коштів має містити такі фінансові структурні елементи:

- цілі та напрями використання суб'єктами виробничо-господарської діяльності бюджетних коштів;
- наявність відповідального виконавця бюджетної програми, підстави чи критерії залучення одержувачів бюджетних коштів до виконання бюджетної програми;
- завдання головного розпорядника бюджетних коштів, розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня як одержувачів бюджетних коштів, що забезпечують виконання бюджетної програми, з визначенням порядку звітування щодо результативних показників її виконання та заходів впливу у разі її невиконання;
- порядок, терміни та підстави, а також критерії розподілу (перерозподілу) видатків між адміністративно-територіальними одиницями у розрізі розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів із урахуванням відповідних нормативно-правових актів;
- критерії та умови відбору суб'єктів господарювання, яким надається державна підтримка з бюджету, а також визначення обсягу такої підтримки;
- умови надання кредитів із бюджету та їх повернення, включаючи положення щодо здійснення контролю за їх поверненням;
- положення щодо необхідності перерахування коштів за бюджетними програмами, які передбачають надання субвенцій із державного бюджету місцевим бюджетам;
- шляхи погашення бюджетної заборгованості тощо.

Ознайомившись із теоретико-правовими основами застосування програмно-цільового методу бюджетної підтримки у системі національного законодавства, проаналізуємо, як приклад, Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для виконання програми селекції у тваринництві та птахівництві на підприємствах агропромислового комплексу, затверджений постановою КМУ від 18 травня 2011 р. № 515 [6].

З метою всебічної державної підтримки галузі сільського господарства, державою запропоновано правовий механізм використання коштів, передбачених у державному



бюджеті за програмою «Селекція у тваринництві та птахівництві на підприємствах агропромислового комплексу».

Держава, стимулюючи розвиток тваринництва та птахівництва як важливих складових частин сільськогосподарського виробництва та необхідних умов забезпечення продовольчої безпеки членів суспільства, спрямовує бюджетні кошти на виконання робіт загальнодержавного значення у частині підтримки створення сучасної державної системи селекції:

- розроблення та виконання програм селекції, розроблення та видання нормативно-правової документації, спеціальної літератури з ведення племінної справи у тваринництві, а також форм племінного обліку і звітності;
- створення і формування інформаційних автоматизованих баз даних про племінні (генетичні) ресурси, результати оцінки тварин за власною продуктивністю та (або) якістю потомства, ведення та видання державних книг племінних тварин і Державного племінного реєстру, розробку програмного забезпечення та придбання необхідної комп'ютерної техніки;
- проведення експертної оцінки племінних (генетичних) ресурсів, у т. ч. оцінки тварин за власною продуктивністю та (або) якістю потомства, ведення офіційного обліку продуктивності та офіційної класифікації (оцінки) за типом тощо [6].

Зазначимо, що за даними програмами головним розпорядником бюджетних коштів та відповідальним виконавцем бюджетної програми є Мінагрополітики, яке, на нашу думку, повинно всебічно сприяти організації суб'єктів сільськогосподарської діяльності та інших пов'язаних із ними суб'єктів до здійснення відповідних заходів.

Нами встановлено специфіку порядку реалізації програмно-цільового методу бюджетної підтримки заходів у сільському господарстві та визначено особливості правового регулювання державного контролю за використаннями суб'єктами тваринництва та птахівництва державної фінансової підтримки. Особливістю даного процесу є той факт, що одержувачі бюджетних коштів визначаються за результатами конкурсу, що проводиться у порядку, встановленому Мінагрополітики, із числа юридичних осіб усіх форм власності, які є суб'єктами племінної справи у тваринництві та яким за результатами державної атестації присвоєно відповідний статус відповідно до норм чинного законодавства.

Зазначимо, що під час визначення одержувачів бюджетних коштів перед конкурсною комісією ставиться вимога щодо врахування не тільки господарсько-професійного статусу суб'єктів племінної справи як суб'єктів підтримки, а й особливостей використання бюджетних коштів, зокрема виконання затвердженого Мінагрополітики плану заходів із виконання бюджетної програми та ефективності використання претендентом бюджетних коштів, виділених для виконання програми селекції у тваринництві та птахівництві на підприємствах агропромислового комплексу «за попередні три роки» [6].

Досить слушними є обмеження в тій частині, що одержувачами бюджетних коштів не можуть бути визначені суб'єкти племінної справи у тваринництві, які визнані банкрутами або щодо яких порушено справу про банкрутство, які перебувають у процесі реорганізації чи ліквідації або мають прострочену більш як на півроку заборгованість за податковими зобов'язаннями чи з виплати заробітної плати.

Слід також погодитися з позицією Н.В. Воротіної, яка зазначає, що розподіл бюджетних коштів між їх одержувачами та визначення обсягів їх фінансування здійснюється з урахуванням розмірів доплати з державного бюджету [7, с. 70]. Доповнимо також, що виділення бюджетних коштів їх одержувачам здійснюється за умови, що їм не виділено кошти з державного бюджету за іншими програмами на відповідний напрям фінансування, а розподіл коштів здійснюється пропорційно наявному поголів'ю племінних тварин відповідної племінної цінності, обсягів реалізованих або придбаних племінних (генетичних) ресурсів, наданих послуг або виконаних робіт.

Основною метою бюджетної підтримки програми селекції у тваринництві та птахівництві на підприємствах агропромислового комплексу є спрямування бюджетних коштів їх одержувачам на оплату отриманих товарів, робіт та послуг. Таким чином, відшкодування одержувачам бюджетних коштів фактичних витрат, пов'язаних із виконанням робіт



за напрямками проведення видатків, здійснюється розпорядником бюджетних коштів на підставі підтвердних документів шляхом перерахування суми понесених витрат із власного реєстраційного рахунка на поточний рахунок одержувача, відкритий в установі банку [6].

Висновки. Бюджетна підтримка тваринництва та птахівництва як важливих видів сільськогосподарського виробництва є ключовою складовою частиною фінансових засад аграрної політики, яка включає цільові параметри перспективного розвитку галузі, систем заходів досягнення цих цілей та фінансове забезпечення їх реалізації за рахунок коштів державного і місцевих бюджетів. Застосування програмно-цільового методу передбачає розробку цілей і завдань бюджетної програми, напрямів її діяльності та показників результативності її виконання відповідно до місії головного розпорядника бюджетних коштів. Головна мета діяльності головного розпорядника бюджетних коштів визначається як мета його існування, задля якої він здійснює свою діяльність, а також користь або блага, які отримує від цієї діяльності суспільство. Відповідно до головної мети діяльності та з огляду на стратегічні пріоритети, визначені КМУ, головні розпорядники бюджетних коштів планують бюджетні програми, видатки на які можуть бути передбачені. Застосування результативних показників дає змогу показати ефективність використання бюджетних коштів, співвідношення досягнутих результатів і витрат, тривалість виконання бюджетної програми, її необхідність і відповідність визначеній меті, а також порівнювати результати виконання бюджетних програм у динаміці за роками та між головними розпорядниками бюджетних коштів, визначати найефективніші бюджетні програми у розподілі бюджетних коштів.

В умовах вітчизняної економічної нестабільності, невизначеності вектору фінансово-економічного розвитку задекларована підтримка селекції тваринництва та птахівництва є важливим державним соціально-економічним заходом, оскільки основу забезпечення заходів продовольчої безпеки формують сільськогосподарські підприємства.

Список використаних джерел:

1. Бюджетний кодекс України: Закон України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
2. Фінансове право: навч. посібн. / за заг. ред. А.Г. Чубенка, Д.М. Павлова. Київ: КНТ, 2014. 600 с.
3. Бюджетна підтримка та податкове стимулювання національної економіки України: монографія / за заг. ред. Л.Л. Тарангул. Нац. ун-т ДПС України. Ірпінь, Київ: Фенікс, 2012. 532 с.
4. Дмитренко Е.С. Фінансове право України. Особлива частина: навч. посіб. Київ: Алерта; КНТ, 2007. 613 с.
5. Про державну підтримку сільського господарства України: Закон України від 24 червня 2004 р. № 1877-IV. Відомості Верховної Ради України. 2004. № 49. Ст. 527.
6. Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для виконання програми селекції у тваринництві та птахівництві на підприємствах агропромислового комплексу: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 травня 2011 р. № 515. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/515-2011-%D0%BF>.
7. Воротіна Н.В. Правові засади функціонування бюджетної системи України та перспективи її вдосконалення. Часопис Київського університету права. 2006. № 3. С. 68–72.

