

4. Савченко Л. Правові основи фінансового контролю : [навч. посіб.] / Л. Савченко. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 504 с.
5. Фінансове право України : [підручник] / [М. Кучерявенко, Д Білінський, О. Дмитрик та ін.] ; за ред. М. Кучерявенка. – Х. : Право, 2013. – 400 с.
6. Ващенко І. Парламентський контроль у структурі державного фінансового контролю в Україні / І. Ващенко // Банківська справа. – 2004. – № 3. – С. 53–60.
7. Про Рахункову палату : Закон України від 22 жовтня 1996 р. № 315/96 ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 43.
8. Дорош Н. Державний фінансовий контроль: зарубіжний досвід і шляхи вдосконалення / Н. Дорош // Фінанси України. – 1998. – № 1. – С. 47–55.

**ЛАТИШЕВА В. В.,**

кандидат юридичних наук, доцент  
кафедри теорії, історії держави та права  
(Кременчуцький національний університет  
імені Михайла Остроградського)

УДК 349.42

#### **ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСУВАННЯ РОЗВИТКУ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА ЯК СКЛАДОВОЇ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ СЕЛА**

Стаття присвячена дослідженню правового забезпечення фінансування розвитку житлово-комунального господарства як складової соціальної сфери села в Україні. Надається характеристика інвестицій, які вкладаються в житлово-комунальне господарство як складову соціальної сфери села, – державних, комунальних, приватних, іноземних та змішаних інвестицій. Запропоновано висновок про те, що для правового регулювання фінансування розвитку житлово-комунального господарства як складової соціальної сфери села оптимальною є змішана форма інвестування.

**Ключові слова:** житлово-комунальне господарство як складова соціальної сфери села, інвестиції, майнові цінності, бюджет.

Стаття посвящена исследованию правового обеспечения финансирования развития жилищно-коммунального хозяйства как составляющей социальной сферы села в Украине. Дается характеристика инвестиций, которые вкладываются в жилищно-коммунальное хозяйство как составляющей социальной сферы села, – государственных, коммунальных, личных, иностранных и смешанных инвестиций. Обоснован вывод, согласно которому для правового регулирования финансирования развития жилищно-коммунального хозяйства как составляющей социальной сферы села оптимальной является смешанная форма инвестирования.

**Ключевые слова:** жилищно-коммунальное хозяйство как составляющая социальной сферы села, инвестиции, имущественные ценности, бюджет.



The article deals with the study of legal provisions for financing of housing and communal services development as a component of rural social sector in Ukraine. It has been given the characteristics of investments that housing and communal services include, in particular, state, communal, private, foreign and mixed investments. The conclusion has been made that for the legal regulation of financing of housing and communal services development as a component of rural social sector the optimal form of investment is mixed one.

**Key words:** *housing and communal services development as a component of rural social sector, investments, property, budget.*

**Вступ.** У процесі реформування агропромислового комплексу України заклади соціальної інфраструктури, що належали реформованим сільськогосподарським підприємствам, були передані в комунальну власність. Проте через низьке наповнення місцевих бюджетів відбулося руйнування соціальної інфраструктури, зокрема житлово-комунального господарства сільських населених пунктів. За таких обставин збереження українського села вимагає перегляду існуючої моделі фінансування житлово-комунального господарства як складової соціальної сфери села.

В існуючих наукових працях значна увага приділяється питанням правового регулювання інвестування соціальної сфери села в цілому [2; 11]. При цьому слід зазначити, що майже не розглядаються правові проблеми, пов'язані з фінансуванням саме житлово-комунального господарства як складової соціальної сфери села. У зв'язку із цим виникає необхідність дослідити правове регулювання фінансування цієї сфери суспільних відносин.

**Результати дослідження.** У процесі дослідження правового забезпечення фінансування розвитку житлово-комунального господарства як складової соціальної сфери села необхідно визначити законодавство та провести класифікацію інвестицій, які вкладаються у вказану сферу суспільних відносин. Це дасть змогу виявити недоліки, які спричиняють неможливість формування ефективного правового механізму фінансування розвитку житлово-комунального господарства як складової соціальної сфери села.

Необхідно зазначити, що фінансування житлово-комунального господарства як складової соціальної сфери села регулюється нормативно-правовими актами, які носять переважно загальний характер, що призводить до ускладнення фінансування житлово-комунального господарства як складової соціальної сфери села. Цими нормативно-правовими актами є такі: Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року [1]; Закон України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» від 17 жовтня 1990 року № 400-ХІІ [7]; Закон України «Про інвестиційну діяльність» від 18 вересня 1991 року № 1560-ХІІ [5]; Закон України «Про Державний бюджет України».

Пропозиції з удосконалення законодавства щодо інвестицій у соціальну сферу села висловлювали такі вчені: В. М. Єрмоленко та А. М. Статівка. Зокрема, аналізуючи стан правового регулювання інвестицій у соціальну сферу села, В. М. Єрмоленко доходить висновку про необхідність створення єдиної загальнодержавної комплексної програми інвестування соціального розвитку села, закріпленої законом [2, с. 202–205]. На доцільності прийняття спеціального закону «Про інвестиції в соціальну сферу села» наголошує А. М. Статівка. Вчений пояснює це тим, що в соціальній сфері села, ураховуючи її специфіку, повинні застосовуватись особливі норми й правила з метою конкретизації правовідносин. Разом із тим таке регулювання має виключати дублювання норм загального законодавства, не вступати з ним у суперечності та, що важливо, забезпечити направленість і всебічність регулювання. Вдосконалення законодавства щодо інвестицій у соціальну сферу села він вбачає в такому: по-перше, необхідно розробити систему державних гарантій інвесторам (вітчизняним, іноземним), включаючи надання гарантій



протягом періоду реалізації різних інвестиційних проектів; по-друге, варто визначити першочергові інвестиційні напрямки щодо об'єктів соціальної інфраструктури (житлове будівництво, охорона здоров'я, освіта, водо-, газозабезпечення, транспорт, зв'язок тощо); по-третє, потрібно ліквідувати наявні прогалини та суперечності між інвестиційним і податковим законодавством; по-четверте, закріпити умови й порядок надання податкових пільг для інвесторів, а також установити спеціальні податкові режими та інше [11, с. 103–104].

Беручи до уваги той факт, що житлово-комунальне господарство в селі є складовою соціальної сфери, необхідно застосувати положення, обґрунтовані В. М. Єрмоленко [2, с. 187]. Він провів класифікацію інвестиції в соціальний розвиток села за формами власності підприємств, організацій та установ, що їх здійснюють. В. М. Єрмоленко виокремив такі інвестиції: державні, комунальні, приватні, іноземні та змішані (похідні), які синтезують особливості попередніх видів інвестицій, а тому їхній правовий режим є синтетичним, що утворюється об'єднанням правових режимів наведених окремих форм соціального інвестування. Фізичним критерієм відмінності змішаних інвестицій виступає об'єкт інвестування, у який вкладаються різні види окремих інвестицій (державні, комунальні, приватні чи іноземні). Правовим критерієм є особливий правовий режим їх виникнення, здійснення та одержання вигоди від створеного об'єкта інвестування.

На підставі цього ми вважаємо, що фінансування розвитку житлово-комунального господарства як складової соціальної сфери села здійснюється у формі державного, комунального, приватного, іноземного та змішаного інвестування. Розглянемо більш детально кожен вид інвестицій.

Державне фінансування соціальної сфери села, яке включає й житлово-комунальне господарство села, закріплене Законом України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» від 17 жовтня 1990 року № 400-XII [7]. Зокрема, у ст. 5 визначається розмір державних централізованих капіталовкладень для агропромислового комплексу, що спрямовуються на зміцнення матеріально-технічної бази соціальної сфери села та агропромислового комплексу. Вони мають становити не менше 1% від вартості валового внутрішнього продукту України. Ці капіталовкладення виділяються в Державному бюджеті України окремим рядком.

Фінансування житлово-комунального господарства як складової соціальної сфери села здійснюється відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Питання використання коштів передбачених у державному бюджеті для фінансової підтримки підприємств агропромислового комплексу» від 6 травня 2005 року № 325 [10]. Ця постанова визначає механізм використання коштів, передбачених у державному бюджеті Міністерством аграрної політики та продовольства України за програмою «Реформування та розвиток комунального господарства у сільській місцевості». Одержувачами бюджетних коштів є об'єднання «Кримсількомунгосп», обласні формування сільського комунального господарства, управління виробничо-технологічної комплектації, що входять до складу Укрсількомунгоспу та надають житлово-комунальні послуги в сільській місцевості.

Законом України «Про державний бюджет України на 2011 рік» від 23 грудня 2010 року № 2857-VI [3] на реалізацію програми «Реформування та розвиток комунального господарства у сільській місцевості» було передбачено видатки в розмірі 7 761,5 тис. гривень. Але, на жаль, Законом України «Про державний бюджет України на 2012 рік» від 22 грудня 2011 року № 4282-VI [4] не передбачено фінансування вказаної статті.

Варто зазначити, що Україна як член Світової організації торгівлі взяла на себе зобов'язання, передбачені Угодою «Про сільське господарство» від 15 квітня 1994 року [12] щодо поступових зменшень підтримки й захисту сільського господарства. Відповідно до цього, усі заходи внутрішньої державної підтримки умовно розкладені по трьох скриньках: зеленій, жовтій і блакитній. Заходи щодо підтримки розвитку житлово-комунального господарства як складової соціальної сфери села відповідно до Додатку 2 даної



Угоди [12] належать до програм «зеленої скриньки», оскільки вони відповідають встановленим критеріям, а саме: а) ця підтримка надається на основі державної програми, що фінансується за державні кошти (у тому числі доходи, від отримання яких держава утрималася), не залучаючи перекази коштів споживачів; б) ця підтримка не є наслідком надання цінової підтримки виробникам.

В Україні зростання підтримки села заходами «зеленої скриньки» означає, що поступово відбуватиметься зміщення акцентів бюджетної підтримки сільського господарства з підтримки сільськогосподарських підприємств у бік підтримки розвитку сільської місцевості. Як і в країнах Центральної та Східної Європи, ці тенденції посилюватимуться в процесі Європейської інтеграції України, адже розвиток сільської місцевості в країнах ЄС є рівно паритетним напрямком аграрної політики поряд із підтримкою сільськогосподарських виробників. Це означає, що держава буде активно підтримувати розвиток інфраструктури в сільській місцевості, надавати підтримку депресивним територіям, вкладати гроші в людський капітал села тощо [9].

Комунальні інвестиції – це вкладення територіальних громад у соціальний розвиток села. Правовою підставою здійснення таких інвестицій є насамперед Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року [6], положення якого надають право радам розпоряджатися на свій розсуд і у своїх інтересах майном, що належить територіальним громадам.

Важливо зазначити, що фінансування житлово-комунального господарства як складової соціальної сфери села з боку територіальної громади здійснюється за рахунок місцевого бюджету. Але передусім проблема фінансування полягає в недостатньому наповненні сільських бюджетів. І хоча одним із принципів сучасної бюджетної політики є саме децентралізація, у результаті чого значна частина податків і зборів має залишатися саме в місцевих бюджетах, можливість достатнього наповнення сільського бюджету для розвитку житлово-комунального господарства як складової соціальної сфери села залишається досить низькою.

Відповідно до Бюджетного кодексу України від 8 липня 2010 року [1] капітальні видатки бюджету розвитку місцевих бюджетів спрямовуються на соціально-економічний розвиток регіонів; виконання інвестиційних програм (проектів); будівництво, капітальний ремонт та реконструкцію об'єктів соціально-культурної сфери й житлово-комунального господарства; будівництво газопроводів і газифікацію населених пунктів; будівництво й придбання житла окремим категоріям громадян відповідно до законодавства та інше. Надходження до бюджету розвитку включають податок на нерухоме майно, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування; єдиний податок, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування тощо. Із цього приводу публіцист І. В. Козак зауважує: «про яке формування бюджету знизу може йти мова, коли більшість не тільки сільських, селищних, а навіть і районних бюджетів залишається дотаційною. І тільки-но мова заходить про якісь серйозні проекти, замовники одразу повертають голови до обласного чи державного бюджетів. Так уже сталося останнім часом, що не те що нову школу збудувати, а завершити старий довгобуд не може самостійно жодна із громад. І хоч як крути її бюджет, хоч скільки відсотків залишай в її розпорядженні, все одно не вистачить» [8].

Досліджуючи приватні інвестиції, В. М. Єрмоленко зазначає, що правовий режим приватних інвестицій у соціальний розвиток села, здійснюваних громадянами чи приватними юридичними особами, формується під впливом єдиного чинника, а саме інтересу потенційного інвестора, причому цей інтерес має дуалістичний поділ на матеріальний і нематеріальний (моральний). Метою реалізації матеріального інтересу в процесі інвестування соціальної сфери села є безпосереднє одержання певних матеріальних цінностей чи матеріальної вигоди (що вимірюється в грошовому виразі) від доступу до певних об'єктів. Прикладом одержання матеріальної вигоди є грошові надходження, що їх одержуватиме



інвестор від експлуатації інвестованого об'єкта соціальної сфери, зокрема водогінно-каналізаційної чи газорозподільної мережі. Проте такий вид інвестування через низьку платоспроможність сільського населення й значну вартість капіталовкладень високоокупним можна визнати лише гіпотетично. Реальнішим нині є процес інвестування в обмін на одержання відповідної вигоди завдяки набуттю права власності на земельні ділянки, природні ресурси у вигляді корисних копалин, пільговому режиму оподаткування, пріоритету набуття прав на земельні ділянки, природні ресурси у вигляді корисних копалин, пільговому режиму оподаткування, пріоритету набуття прав на здійснення певних видів діяльності тощо. Менш розповсюдженим явищем є реалізація в процесі інвестування соціального розвитку села нематеріальних інтересів інвесторів. Такими інвестиціями можуть бути благодійні надходження до соціальної сфери села, здійснювані фізичними особами-вихідцями із цих адміністративно-територіальних одиниць завдяки власним грошовим коштам. Наслідком таких капіталовкладень є моральне задоволення інвесторів від досягнення відповідного соціального ефекту. При цьому інвестор не передбачає необхідності жодних матеріальних відшкодувань від здійсненої ним інвестиції. Подібний результат спостерігатиметься й під час інвестування приватними благодійними фондами або іншими організаціями, метою яких не є одержання матеріальної вигоди. Наведена класифікація свідчить про відмінності режимів правового регулювання різних видів приватних інвестицій у соціальний розвиток села залежно від мети такої інвестиції [2, с. 191–192].

Що стосується іноземних інвестицій у розвиток житлово-комунального господарства як складової сфери села, то через низьку платоспроможність сільського населення й значну вартість капіталовкладень вони є найменш розповсюдженими.

На нашу думку, найбільш оптимальною є змішана форма інвестування, яка має складатись із майнових та інших цінностей держави, територіальної громади й громадян та вкладатися в розвиток житлово-комунального господарства як складової соціальної сфери села.

**Висновки.** Отже, на підставі проведеного дослідження правового забезпечення фінансування розвитку житлово-комунального господарства як складової соціальної сфери села ми дійшли висновку, що наявна модель фінансування не лише не забезпечує його розвиток, а навіть не спроможна зберегти в належному стані існуючі об'єкти житлово-комунального господарства. Засади цієї моделі закріплені в статті 5 Закону України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» від 17 жовтня 1990 року № 400-XII [7], проте не забезпечуються фінансами з державного бюджету. Враховуючи це, ми вважаємо, що для правового регулювання фінансування розвитку житлово-комунального господарства як складової соціальної сфери села оптимальною є змішана форма інвестування. Остання має складатись із майнових та інших цінностей держави, територіальної громади й громадян та вкладатися в розвиток житлово-комунального господарства як складової соціальної сфери села. Вважаємо, що проведене дослідження сприятиме вдосконаленню правового регулювання фінансування розвитку житлово-комунального господарства як складової соціальної сфери села шляхом запровадження змішаної форми інвестування.

#### Список використаних джерел:

1. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI // Офіційний вісник України. – № 59. – 2010. – С. 9.
2. Єрмоленко В. М. Правові проблеми залучення інвестицій у соціальний розвиток села / В. М. Єрмоленко // Інвестиційна діяльність у сільському господарстві: правові питання : [монографія] / [В. І. Семчик, Л. П. Козаченко, П. Ф. Кулинич та ін.] ; за ред. В. І. Семчика. – К. : Юридична думка, 2008. – 252 с.
3. Про державний бюджет України на 2011 рік : Закон України від 23 грудня 2010 р. № 2857-VI // Офіційний вісник України. – № 99/1. – 2010. – Ст. 3541.



4. Про державний бюджет України на 2012 рік : Закон України від 22 грудня 2011 р. № 4282-VI // Офіційний вісник України. – № 100/1. – 2011. – Ст. 3696.
5. Про інвестиційну діяльність : Закон України від 18 вересня 1991 р. № 1560-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 47.
6. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97 // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24.
7. Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві : Закон України від 17 жовтня 1990 р. № 400-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 45. – Ст. 602.
8. Козак І. В. Чи варто перевертати піраміду? Особливо якщо вона бюджетна / І. В. Козак // Голос України. – 2010. – № 3. – С. 5.
9. Козир С. М. Пріоритети державної політики України щодо аграрного сектору після вступу до СОТ / С. М. Козир [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dy.nauka.com.ua/index.php?operation=1&iid=183>.
10. Питання використання коштів, передбачених у державному бюджеті для фінансової підтримки підприємств агропромислового комплексу : Постанова Кабінету Міністрів України від 6 травня 2005 р. № 325 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 19. – Ст. 997.
11. Статівка А. М. Організаційно-правові питання соціального розвитку села в Україні : [монографія] / А. М. Статівка. – Х. : Право, 2007. – 208 с.
12. Угода про сільське господарство від 15 квітня 2004 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/MU94479.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MU94479.html).

