

ДІЯЛЬНІСТЬ У СФЕРІ ЖИТЛОВОГО БУДІВНИЦТВА В СИСТЕМІ ОБ'ЄКТІВ ФІНАНСОВО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Ігор Кушнір,

здобувач Інституту законодавства Верховної Ради України

Під правовий вплив підпадають будь-які суспільні відносини. Стосується це різноманітних сфер людської життєдіяльності, зокрема й житлового будівництва. Останнє є об'єктом правового регулювання різних галузей права, й об'єктом фінансово-правового регулювання також. Водночас доведення того факту, що зазначена сфера суспільних відносин є об'єктом фінансово-правового регулювання, має здійснюватися із застосуванням методу від загального до конкретного, а саме: від теоретико-правового до фінансово-правового аналізу.

Попри те, що в юридичній літературі підіймалися питання дослідження правової природи фінансів, безпосередньо категорії «публічні фінанси», все ж такі дослідження проводилися поза сферою відносин, які виникають у галузі житлового будівництва.

При тому, що в Україні низку досліджень присвячено проблемам будівництва, й житлового також, усі вони виконувалися поза межами фінансово-правової сфери. Так, проблеми будівництва розглядалися у межах адміністративно-правових аспектів (Г. Гриценко, В. Ромасько, А. Матвійчук, Н. Савенко, О. Соколовська, Б. Семенко), цивільно-правових (Л. Радченко, Ю. Ходико, О. Соболев, В. Січевлюк), земельно-правових (Є. Іванова, С. Кравченко, Р. Мовчан), проблемам державного управління (П. Покатаєв, К. Пивоваров).

Єдиним дисертаційним дослідженням у фінансовому праві з цього на-

прямку була лише кандидатська дисертація О. Сударенко на тему «Правове регулювання фінансування житлового будівництва в Україні», захищена в 2006 році. Водночас за ці роки чинне законодавство зазнало кардинальних змін, що вимагає висвітлення нових тенденцій і пошуку нових шляхів розв'язання проблем, які виникають у сфері бюджетного фінансування житлового будівництва, а також забезпечення державної підтримки будівництва доступного житла.

Водночас сфера житлового будівництва постійно перебуває під пильною увагою як широкої громадськості, так і безпосередньо під контролем та наглядом органів державної влади. Для підтвердження наведеної тези достатньо навіть проаналізувати чинну нормативно-правову базу. Наприклад, відповідно до Закону України «Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва» від 25.12.2008 року № 800-IV [1] надання громадянам державної підтримки на будівництво (придбання) доступного житла було визначено одним з основних шляхів подолання кризових явищ у будівництві (ст. 1). При цьому в законі було також унормовано механізм будівництва доступного житла, зокрема й визначено поняття доступного житла та державної підтримки його будівництва або придбання, коло осіб, які мають право на отримання такої підтримки, джерела фінансування бу-



дівництва доступного житла, основні вимоги до такого житла тощо. Кабінету Міністрів України доручено передбачати в Державному бюджеті на 2009 та наступні роки видатки на будівництво доступного житла в обсязі 0,5 % ВВП.

У Житловому кодексі Української РСР [2] у ст. 9 закріплено норму про можливість забезпечення громадян постійним житлом шляхом будівництва чи придбання доступного житла за рахунок надання державної підтримки в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. Земельним кодексом України Передбачено можливість надання земельних ділянок державної та комунальної власності під будівництво доступного житла без проведення земельних торгів (ст. 134).

Згідно з п. 3 ч. 3 ст. 40 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 року № 3038-VI [3], замовники будівництва будинків житлового фонду соціального призначення та доступного житла не залучаються до пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту. Хоча, зазвичай, така пайова участь передбачає перерахування замовником до прийняття об'єкта будівництва в експлуатацію до відповідного місцевого бюджету коштів для створення та розвитку інфраструктури населеного пункту (зазначений Закон вводиться у дію з 01.01.2013 року).

На землях оборони без зміни їхнього цільового призначення дозволено здійснювати будівництво доступного житла. Це положення закріплене ст. 4 Закону України «Про використання земель оборони» від 27.11.2003 року № 1345-IV [4]. Крім цього, Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення державного регулювання у сфері будівництва житла» від 29.06.2010 року № 2367-VI [5] було спрощено прийняття об'єктів в експлуатацію, проведення комплексної державної експертизи, два види обов'язкового страхування (будівель-

но-монтажних робіт і майнових ризиків) замінено добровільними.

Отже, як видно, навіть без аналізу підзаконної бази, питання житла, і доступного також, є предметом регулювання актів різних галузей законодавства. Не є винятком і фінансове законодавство. Наприклад, ще в 2003 році, відповідно до чинного тоді Закону України «Про податок з доходів фізичних осіб» від 22.05.2003 році № 889-IV [6], було встановлено податковий кредит на витрати платника податку на будівництво (придбання) доступного житла, зокрема й на погашення пільгового іпотечного житлового кредиту, наданого на такі цілі, та процентів за ним (наприкінці року повертатиметься частина сплаченого податку) (ст. 5).

Нині, відповідно до п. 165.1.34 ст. 165 Податкового кодексу України [7] до оподатковуваного річного (місячного) доходу платника податку з доходів фізичних осіб не враховується вартість житла, що передається з державної чи комунальної власності у власність платника податку безоплатно або із знижкою відповідно до закону, а також сума державної підтримки на будівництво чи придбання доступного житла, яка надається платнику податку відповідно до законодавства. Цією ж статтею встановлено, що якщо платник податку з-поміж державних службовців і привієняних до них осіб має право на отримання одноразової грошової компенсації витрат для створення належних житлових умов відповідно до законодавства, сума такої компенсації оподатковується як додаткове благо під час її нарахування (виплати) за її рахунок.

Відповідні норми стосовно житла встановлюються постійно й у поточному бюджетному законодавстві. Наприклад, у Законі України від «Про Державний бюджет України на 2010 рік» 27.04.2010 року № 22154-VI [8] було визначено видатки на будівництво (придбання) доступного житла за рахунок Стабілізаційного фонду в обсязі



1 млрд 40 млн грн. Хоча пізніше після внесення змін такі видатки були зменшені до 390 млн грн, що значно знижує можливості виконання програми. Аналогічні положення можна віднайти й у інших поточних законах про Державний бюджет.

Як приклад залучення фінансових ресурсів до житлового будівництва може бути й діяльність Державного фонду сприяння молодіжному житловому будівництву. Фонд є державною спеціалізованою установою, підпорядкованою Кабінету Міністрів України та був утворений з метою сприяння проведення державної житлової політики. З 1998 до 2009 року Фондом було надано 9771 пільговий довготерміновий кредит на будівництво та придбання житла з державного й місцевих бюджетів різних рівнів на загальну суму близько 1,05 млрд грн. За цей період збудовано більш ніж 7 000 квартир.

Окремої уваги заслуговує програма доступного житла. Ця програма була розпочата ще в 2010 році і може розглядатись як більш комплексна порівняно з програмою підтримки молодіжного житлового будівництва (кредитування), що стане її складовою. Крім цього, у програмі доступного житла на встановлюються обмеження за віком, на відміну від молодіжного кредитування. Якщо програма пільгового кредитування передбачає повернення коштів упродовж 30 років, то «Доступне житло» передбачає надання безповоротної 30 % державної субсидії. Також програма доступного житла пропонує здешевлення не тільки за рахунок субсидій держави, але й за участю органів місцевого самоврядування, які можуть виділяти земельні ділянки під будівництво.

Отже, як видно з вищенаведеного, діяльність у сфері житлового будівництва є предметом регулювання не лише господарського, цивільного, житлового, земельного права, але й об'єктом фінансово-правового регулювання.

Теорія права під об'єктом правовідношення розуміє те реальне благо, на використання чи охорону якого спрямовані суб'єктивні права та юридичні обов'язки. В. Перевалов підкреслює, що об'єкт правовідношення дуже тісно пов'язаний з інтересом управомоченої сторони та є благом, що перебуває в її розпорядженні та охороняється державою. При цьому об'єктами можуть бути різноманітні предмети, що представляють цінність для суб'єкта права [9, 350].

Більш широко до визначення об'єкта правовідносин підходять представники харківської школи, зокрема, О. Петришин, М. Цвік та ін. Під об'єктом правовідносин вони розуміють матеріальні чи нематеріальні блага, задля одержання, передачі або використання яких виникають права й обов'язки учасників правовідносин [10, 343]. Учені підкреслюють, що об'єкти правовідносин конкретизовані, вони пов'язані з правами і обов'язками суб'єктів правовідносин, можливістю користуватися та розпоряджатися будь-чим і дають змогу претендувати на певні за характером дії інших осіб.

Перелік об'єктів правовідносин є, фактично, необмеженим. До об'єктів залежно від характеру та видів правовідносин можуть бути віднесені:

- предмети матеріального світу: частини матеріальної природи, природні ресурси, земля, надра, ліс тощо;
- речі та цінності: засоби виробництва і споживання, будівлі, цінні папери, гроші тощо;
- особисті немайнові блага: життя, безпека, честь, гідність, відпочинок, освіта, здоров'я, свобода, право на ім'я, недоторканість житла та ін.;
- послуги як результат певної поведінки, внаслідок якої виникають права й обов'язки суб'єктів правовідносин, здійснюються у сферах управління, побутового обслугову-



вання, господарській, культурній, освітянській та інших;

- продукти духовної творчості — результати інтелектуальної діяльності [10, 344; 11, 446].

Зазначені різноманітні підходи щодо визначення суті об'єктів правовідносин дозволили говорити про те, що існує дві базові концепції — моністична та плюралістична. Моністична концепція обстоює позицію, що об'єктом правовідносин можуть бути лише дії суб'єктів, адже саме дії, вчинки людей підлягають регулюванню юридичними нормами й лише людська поведінка здатна реагувати на правовий вплив. Звідси в усіх правовідносин єдиний, загальний підхід. Згідно з іншою, більш реалістичною позицією, об'єкти правовідносин настільки різноманітні, наскільки різноманітні правовідносини, що регулюються правом [11, 445].

Якщо виходити з викладеного вище, можна дійти висновку, що фінансове право стоїть на плюралістичних позиціях при розв'язанні питання, що є об'єктом фінансового правовідношення. Адже в теорії фінансового права під об'єктом фінансових правовідносин розуміють публічні фонди коштів, які формуються, розподіляються та використовуються внаслідок реалізації суб'єктивних прав і юридичних обов'язків учасників фінансових відносин. Так, О. Орлюк підкреслює, що зважаючи на значення публічної фінансової діяльності для функціонування держави, об'єкт фінансових правовідносин завжди буде пов'язаний з інтересом держави [12, 45].

Фінансові правовідносини є відносини майнового характеру. Сучасний стан теорії фінансового права дає підстави говорити, що в тих випадках, коли мова йде про регулювання процедур, що виникають у сфері бюджетного, податкового права тощо, в такому разі задіяними є фінансово-процесуальні відносини. Тож, майновий характер фінансових правовідносин не

підлягає сумніву. Мобілізація, розподіл, перерозподіл і використання публічних фондів коштів становлять суть публічної фінансової діяльності.

У своїх дослідженнях учені наголошують на публічному характері матеріальних фондів, які є основою фінансової системи держави. А. Нечай підкреслює, що матеріальні фонди є фінансовим ресурсом, за рахунок якого забезпечується формування публічних грошових фондів. Зважаючи на це, під предметом фінансового права вона пропонує розуміти суспільні відносини, пов'язані із задоволенням усіх видів публічного інтересу, що виникають у процесі утворення, управління, розподілу (перерозподілу) та використання публічних фондів грошових коштів, публічних матеріальних фондів, створюваних як публічний фінансовий ресурс, а також із здійсненням контролю над цим процесом [13, 121–122].

Через публічні фонди коштів проходять фінансові інструменти, до яких належні такі види:

- грошові кошти в готівковій і безготівковій формі;
- цінні папери (облігації, ощадні сертифікати, чеки, що мають грошове вираження, є ощадними чи розрахунковими та мають певний мінімальний обіг), зокрема й похідні цінні папери (ф'ючерси, форварди, опціони, свопи, варанти тощо);
- валютні цінності, що відповідають вимогам валютного законодавства, а саме є законним засобом платежу на території держави, не можуть бути вилученими з обігу, при цьому дорогоцінні метали та каміння мають відповідати технічному вміщенню й повинні бути допущеними до цивільного обороту.

Прикладом різноманітних фінансових інструментів можуть бути гроші. Так, Є. Алісов звертає увагу на те, що фінансово-правове регулювання суспільних відносин, пов'язаних з гро-



шовим обігом, вказує на визначальну рису фінансового права як одного з провідних регуляторів економічних відносин, на необхідність забезпечення найбільшої ефективності регулятивного впливу фінансово-правових норм на рух грошей у країні відповідно до стратегічних і поточних потреб розвитку держави та суспільства, підкреслює і теоретичний, і прикладний характер фінансово-правової науки для вдосконалення чинного національного законодавства України [14, 280].

На погляд науковців, зазначені три об'єкти фінансових відносин відображають три основні сегменти фінансового ринку, на яких працюють фінансові посередники, — ринок капіталів, ринок цінних паперів (вторинний) і валютний ринок. Водночас зрозуміло, що зазначені три групи фінансових інструментів є лише узагальненням усього їх розмаїття [12, 18]. Крім цього, зазначені фінансові інструменти є об'єктом фінансових операцій, під якими розуміють дії, спрямовані на організацію та управління грошовими і грошово-кредитними відносинами, що виникають при формуванні й використанні фінансових інструментів.

У фаховій літературі також з'явилося поняття фінансово-правового зобов'язання. Його об'єктом, на погляд Д. Гетманцева, є грошові кошти, валютні цінності, цінні папери (зокрема й деривати та аналогічні їм інструменти), що разом становлять фінансові інструменти [15, 134]. Тож об'єктом фінансово-правового зобов'язання виступають публічні фінансові ресурси. Звісно, сфера житлового будівництва не може розглядатись як об'єкт фінансово-правового зобов'язання.

Якщо брати безпосередньо сферу житлового будівництва, то вона, попри надзвичайну актуальність у житті, фактично, кожного громадянина держави, все ж майже не обиралася як предмет фінансово-правового наукового пошуку. Єдина на сьогодні дисертація О. Сударенко була присвячена проб-

лемам правового регулювання фінансування житлового будівництва в Україні. Так, автор увела поняття фінансування будівництва житла як засноване на правових нормах планове, цільове, безповоротне виділення державних коштів і коштів місцевого самоврядування на будівництво житла, що має, переважно, адресний характер, та визначені його види. У роботі зазначалося, що в Україні, поряд з бюджетним фінансуванням будівництва житла, з'явилися й отримали розвиток державне кредитування та банківське кредитування будівництва житла. Також було визначено поняття державного кредитування будівництва житла як методу виділення коштів, при якому вільні державні кошти виділяються на виконання відповідної програми будівництва житла (цільове) для певних категорій громадян (адресне) на умовах строковості, зворотності, зазвичай, відплатності, в безготівковій формі в межах коштів, передбачених у бюджеті на відповідний рік, а також за рахунок інших джерел; визначено його особливості, а також здійснена класифікація його видів [16, 5–6].

Водночас оскільки фінансові інструменти, що обертаються через публічні фонди коштів, пронизують усі багатоманітні сфери суспільного життя, то винятком із цього переліку не буде і сфера житлового будівництва. Поєднуючи у собі комплексний характер відносин, які підлягають правовому регулюванню (відносини у сфері житлового права, права соціального забезпечення, земельного права, господарського права, фінансового права), так або так житлове будівництво підпадає під дію фінансово-правових норм.

Підсумовуючи, можна дійти загального висновку, що діяльність у сфері житлового будівництва є об'єктом фінансово-правового регулювання. Не лише з позицій нормативно-правового регулювання, але й тому, що ця діяльність так або так пов'язана з публічними фондами коштів. Передусім, це сто-



сується використання фінансових ресурсів з бюджетів відповідного рівня — залежно від того, яка програма житлового будівництва (загальнодержавна чи місцева) фінансується. Водночас ця діяльність пов'язана і з мобілізацією фінансових ресурсів, адже отримувати від неї доходи є одним з джерел доходів державного чи місцевих бюджетів, об'єктом нарахування обов'язкових (окрім податків) платежів тощо. Крім цього, така діяльність береться до уваги під час розподілу та перерозподілу фінансових ресурсів у публічних фондах коштів загальнодержавного та місцевого рівня.

Отже, діяльність у сфері житлового будівництва як об'єкт фінансово-правового регулювання можна визначити як діяльність, що безпосередньо пов'язана з усіма методами публічної фінансової діяльності (а саме мобілізацією, розподілом, перерозподілом і витрачанням фінансових ресурсів), а отже є об'єктною складовою публічних фондів коштів. ♦

Список використаних джерел

1. Закон України «Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва» від 25.12.2008 року № 800-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2009. — № 19. — Ст. 257 (зі змінами).
2. Житловий кодекс Української РСР від 30.06.1983 року № 5464-X // Відомості Верховної Ради (ВВР). — 1983. — № 28. — Ст. 573 (зі змінами).
3. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 року № 3038-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2011. — № 34. — Ст. 343.
4. Закон України «Про використання земель оборони» від 27.11.2003 року № 1345-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2004. — № 14. — Ст. 209.
5. Закон України «Про податок з доходів фізичних осіб» від 22.05.2003 року № 889-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2003. — № 37. — Ст. 308. (Закон втратив чинність).
6. Податковий кодекс України від 02.12.2010 року № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2011. — № 13–14, № 15–16, № 17. — Ст. 112 (зі змінами).
7. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення державного регулювання у сфері будівництва житла» від 29.06.2010 р. № 2367-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2010. — № 34. — Ст. 486 (зі змінами).
8. Закон України «Про Державний бюджет України на 2010 рік» від 27.04.2010 року № 22154-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2010. — № 22–23, № 24–25. — Ст. 263 (зі змінами).
9. Теория государства и права : учебник / под. ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова. — М. : ИНФРА-М-НОРМА, 1997. — 570 с.
10. Загальна теорія держави і права : підручник / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко [та ін.] ; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. — Х. : Право, 2009. — 584 с.



11. Теорія держави і права : академ. курс : підручник / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. — [2-ге вид., перероб. і допов.]. — К. : Юрінком Інтер, 2008. — 688 с.
12. Орлюк О. П. Фінансове право : академічний курс / О. П. Орлюк. — К. : Юрінком Інтер, 2010. — 880 с.
13. Нечай А. А. Публичные фонды как категория финансового права. Системообразующие категории в финансовом праве: состояние и перспективы трансформации / А. А. Нечай // Материалы конференции, Харьков. 15–16.04.2010 года. — Х. : НИИ гос. стр-ва и мест. самоупр., 2010. — С. 121–122
14. Алісов Є. О. Теоретичні проблеми правового регулювання грошового обігу в Україні : [монографія] / Є. О. Алісов. — Х. : ФОРМ, 2004. — 288 с.
15. Гетманцев Д. О. Фінансово-правове зобов'язання як окрема категорія фінансового права : [монографія] / Д. О. Гетманцев. — К. : Юрінком Інтер, 2011. — 368 с.
16. Сударенко О. В. Правове регулювання фінансування житлового будівництва в Україні : автореферат дис... канд. юрид. наук / О. В. Сударенко // Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. — Київ, 2006. — 23 с.

Надійшла до редакції 19.09.2012 року

ВИЙШЛА З ДРУКУ

Коваль І. Ф.

Захист прав у сфері промислової власності: проблеми законодавчого забезпечення та правозастосування : монографія / Коваль І. Ф., НДІ ІВ НАПрН України. — К. : НДІ ІВ НАПрН України, Лазурит-Поліграф, 2011. — 320 с.

Монографія присвячена розгляду актуальних питань захисту прав суб'єктів господарювання у сфері промислової власності. Обґрунтовано нові теоретичні положення щодо уточнення та доопрацювання підстав, форм, способів захисту прав промислової власності суб'єктів господарювання, розробки пропозиції з удосконалення засад правового регулювання відносин у цій сфері. Проаналізовано загальнотеоретичні аспекти захисту прав промислової власності, природа та зміст прав промислової власності; підстави, форми і способи захисту цієї категорії прав суб'єктів господарювання. Сформульовано науково-теоретичні висновки й рекомендації щодо вдосконалення норм чинного законодавства України. Видання розраховане на широке коло фахівців у сфері охорони та захисту прав на об'єкти інтелектуальної власності.