

УДК 351.346:331

Л. В. Пельтек,
кандидат економічних наук, доцент
Д. О. Азеєв,
здобувач, Класичний приватний університет

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПІДТРИМКИ ІНДИВІДУАЛЬНОГО ЖИТЛОВОГО БУДІВНИЦТВА НА СЕЛІ

У статті досліджуються питання підвищення ефективності державної цільової підтримки в аграрному секторі економіки; проводиться оцінка діючих механізмів пільгового державного кредитування індивідуального житлового будівництва на селі; пропонуються заходи підвищення результативності використання бюджетних коштів.

In the article the questions of increase of efficiency of state having a special purpose support are probed in the agrarian sector of economy; the estimation of operating mechanisms of the favourable state crediting of individual housing building is conducted on a village; the measures of increase of effectiveness of the use of budgetary facilities are offered.

Ключові слова: державне регулювання, цільові програми, пільгове кредитування, фінансування, ефективність державної підтримки.

ВСТУП

Значне падіння виробництва в сільському господарстві та пов'язані з цим кризові явища соціально-економічного характеру в сільській місцевості, що відбуваються зі становленням України як незалежної держави, поставили перед країною завдання застосування ефективних заходів для відродження українського села. Однією з можливостей держави ефективно субсидувати агропромисловий комплекс у рамках бюджетних програм є державна підтримка сільського населення через механізм пільгового кредитування[4].

Але досвід попередніх років свідчить, що не завжди збільшення бюджетних витрат прямо пов'язане з покращенням становища сільгоспвиробників. Переважна частина коштів так і не доходить до кінцевого отримувача, що, в свою чергу, визначається низькою віддачею та неадекватними кінцевими результатами. Саме розуміння ролі дієвого механізму державної підтримки сільського господарства як фактора стабілізації умов відтворення в галузі набуває дедалі все більшої важливості для владних структур, які і формують державну політику.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

З урахуванням обмеженості бюджетних коштів постає безліч проблемних питань щодо недосконалості нормативно-правового регулювання відповідних державних програм (заходів). У цьому контексті доцільно дати оцінку діючої системи та практики підтримки сільського господарства та надати рекомендації стосовно внесення змін до чинного нормативно-правового забезпечення, з метою врегулювання проблемних питань кредитування сільських забудовників.

РЕЗУЛЬТАТИ

Визначення державних цільових програм як методу впливу держави на соціально-економічні процеси в країні відбулося з прийняттям Закону України від 18.03.2004 № 1621-IV "Про державні цільові програми". Даний закон регламентує розроблення, затвердження та виконання державних цільових програм в Україні, дає визначення, класифікацію, мету, їх становище в загальній системі прогнозування та планування соціально-економічного розвитку, процес розроблення та виконання програм,

встановлення замовників, виконавців програм, процеси подання концепцій, проектів програм, а також виконання, контролю та звітування про хід реалізації програми та повноваження органів державної влади у сфері розроблення та виконання цільових програм.

Проте, практика застосування програм підтримки розвитку сільських територій була започаткована раніше. Еволюцію нормативно-правового регулювання заходів щодо підтримки індивідуального житлового будівництва на селі наведено на рис. 1.

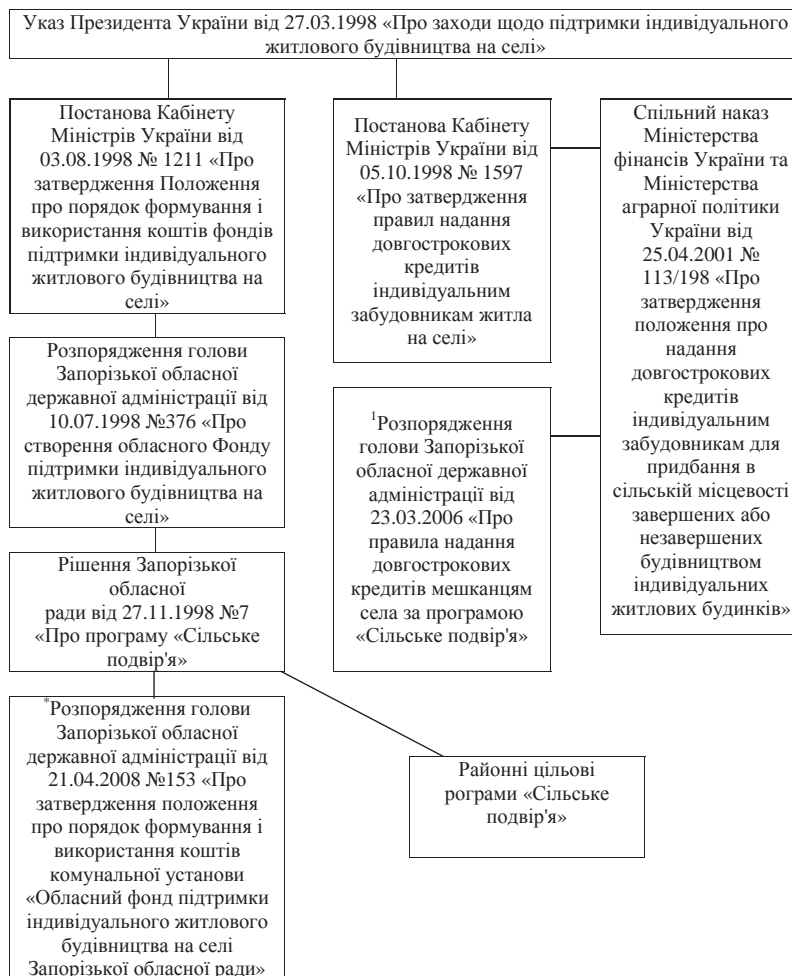
Так, з метою розширення можливостей інвестування індивідуального житлового будівництва на селі був прийнятий Указ Президента України від 27.03.1998 № 222/98 "Про заходи щодо підтримки індивідуального житлового будівництва на селі", який окреслив подальші дії держави у сприянні будівництву житлового фонду та комунікаційних мереж у сільській місцевості. Вищенаведений указ передбачив:

- розроблення регіональних програм підтримки індивідуального житлового будівництва на селі;
- створення установ, відповідальних за реалізацію регіональних програм (фондів підтримки індивідуального житлового будівництва на селі);
- спосіб реалізації програм у вигляді пільгового кредитування сільських забудовників;
- розроблення правил надання довгострокових кредитів;
- джерела фінансування програми.

Вищенаведені заходи направлені на поліпшення умов життя сільського населення, адже сприяють доступності житла, створенню розвинутих комунікаційних мереж (газопроводів, водопроводів тощо) в сільській місцевості, скорочення розриву в умовах життя сільського та міського населення, можливого закріплення молоді в сільській місцевості, розвитку нових економічних відносин на селі.

У подальшому на виконання указу Кабінетом Міністрів України була прийнята Постанова від 03.08.1998 № 1211 "Про затвердження Положення про порядок формування і використання коштів фондів підтримки індивідуаль-

Рис 1. Нормативно-правове регулювання підтримки індивідуального житлового будівництва на селі (на прикладі Запорізької області)



¹Розпорядження чинні станом на 01.01.2009

ного житлового будівництва на селі", яка визначила порядок створення фондів підтримки індивідуального житлового будівництва на селі, напрями діяльності, механізм формування, використання коштів фонду та їх ліквідацію.

Для врегулювання питань надання пільгових кредитів відповідно до указу Президента Кабінетом Міністрів України прийнята Постанова від 05.10.1998 № 1597 "Про затвердження правил надання довгострокових кредитів індивідуальним забудовникам житла на селі", яка визначила загальні положення, умови надання кредиту індивідуальним забудовникам, порядок оформлення і видачі кредитів, умови погашення кредиту та внесення інших платежів, які мають передбачатися в кредитних угодах, контроль за цільовим використання коштів кредиту.

Негативні тенденції зниження рівня будівництва та наявності великої кількості недобудо-

ваних будинків у сільській місцевості призвели до ухвалення спільного Наказу Міністерства фінансів України та Міністерства аграрної політики України від 25.04.2001 № 113/198 "Про затвердження положення про надання довгострокових кредитів індивідуальним забудовникам для придбання в сільській місцевості завершених або незавершених будівництвом індивідуальних житлових будинків", який врегулював основні питання купівлі-продажу будинків у сільській місцевості та незавершеного будівництва за рахунок пільгових кредитів, спрямованих на виконання обласних цільових програм підтримки індивідуальних забудовників.

У Запорізькій області на виконання указу Президента України та Постанови Кабінету Міністрів України від 03.08.1998 № 1211 "Про затвердження Положення про порядок формування і використання коштів фондів підтримки індивідуального житлового будівництва на селі" розпорядженням голови Запорізької обласної державної адміністрації від 10.07.1998 № 376 "Про створення обласного Фонду підтримки індивідуального житлового будівництва на селі" було створено відповідну установу для реалізації цільової програми житлового будівництва на селі.

Для кредитування сільських забудовників Запорізькою обласною радою рішенням від 27.11.1998 № 7 була затверджена обласна цільова програма "Сільське подвір'я", яка визначила загальні положення, існуючі проблеми та передумови виникнення, фінансування, механізм реалізації, перспективне завдання з будівництва та соціальні наслідки програми підтримки індивідуального житлового будівництва на селі. В подальшому на виконання обласної цільової програми "Сільське подвір'я" районними радами області були розроблені та прийняті відповідні районні цільові програми.

Для впорядкування механізму реалізації обласної цільової програми "Сільське подвір'я" були затверджені розпорядженнями голови обласної державної адміністрації положення про порядок формування і використання коштів, правила надання довгострокових кредитів мешканцям села обласним фондом за програмою "Сільське подвір'я".

Відповідно до нормативного забезпечення метою регіональних програм розвитку індивідуального житлового будівництва на селі є "розширення на відповідних територіях інвестування в будівництво житла на селі, здешевлення його вартості, створення забудовникам сприятливих умов для спорудження житлових будинків з надвірними підсобними приміщен-

нями та добудови незавершених житлових будинків" [1].

Головним завданням обласних програм кредитування сільських забудовників є довгострокове кредитування на 20—30 років сільських мешканців для наступних цілей:

— "спорудження індивідуальних житлових будинків з надвірними підсобними приміщеннями та добудови незавершених житлових будинків;

— укладення за участю індивідуальних забудовників договорів з підрядними організаціями на будівництво інженерних мереж у місцях компактної забудови" [1];

— отримання пільгових кредитів на купівлю завершеного або незавершеного житла в сільській місцевості.

Крім того, одним із напрямів діяльності фондів підтримки індивідуального житлового будівництва на селі відповідно до нормативного регулювання є "надання разом з місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування практичної допомоги індивідуальним забудовникам у вирішенні питань вибору та оформлення земельних ділянок, проектів будівель, забезпечення будівельними матеріалами та супутніми товарами, укладення договорів з підрядними організаціями та контролю за виконанням ними в обумовлені терміни завершення робіт згідно з етапами будівництва та умовами інженерного забезпечення, а також технічний нагляд за будівництвом житла та інженерних мереж" [1].

Зосередження потребує той факт, що обласні цільові програми, зокрема програма "Сільське подвір'я", що діє в Запорізькій області, розширили цілі, на які надаються довгострокові пільгові кредити. Згідно правил надання довгострокових кредитів мешканцям села за програмою "Сільське подвір'я" в Запорізькій області, кредити також надаються для "добудови, реконструкції житла", а також для "розвитку фермерських господарств, розвитку власного підсобного господарства, шляхом придбання обладнання, сільськогосподарської техніки, насіння, міндобрив, пального, запчастин, молодняка тварин, птиці, створення пунктів переробки м'яса птиці, свиней, великої рогатої худоби, пунктів зберігання та переробки зерна і овочевих культур, обладнання на власних подвір'ях магазинів, кафе, барів, ветеринарних пунктів і аптечних кіосків, пунктів для надання населенню платних побутових послуг (ремонт побутової техніки, автомобілів, годинників, пошив і ремонт одягу і взуття, фотопослуги, перукарні тощо) та інше" [2].

Розширення цілей кредитування сприяє розвитку економічних відносин на селі, а також сфери обслуговування сільського населення, що є позитивним фактором в умовах кризового стану ринкової інфраструктури в сільській місцевості.

Але розширення цілей пільгового кредитування приховує також негативні риси, зокрема:

— відхилення від мети загальнодержавної програми та можливого обмеження основних напрямів кредитування у зв'язку із спрямуванням коштів на кредитування інших цілей;

— дублювання функцій інших програм розвитку агропромислового комплексу і, як наслідок, подвійного фінансування одних і тих же заходів;

— ускладнення роботи установ, які здійснюють пільгове кредитування, що безпосередньо пов'язане із диверсифікацією напрямів кредитування, вимагає від персоналу певного набору знань, чим ускладнює роботу з оформлення кредитів;

— вимагає від позичальників надання більшої кількості підтверджуючих документів для отримання кредитів, чим ускладнює процес отримання кредиту;

— ускладнює контроль за ефективним та цільовим використанням коштів, направлених на пільгове кредитування;

— призводить до неодностайного трактування чинного законодавства у сфері кредитування індивідуальних сільських забудовників як з боку установ, що займаються кредитуванням, так і з боку зовнішніх контролюючих органів.

Практика засвідчує, що частка кількості укладених кредитних договорів на цілі, передбачені лише обласною цільовою програмою, у загальній кількості укладених угод складає 1—2%, тому вплив негативних факторів на реалізацію цільової програми є мінімальним. З метою уникнення впливу наведених негативних факторів пропонується здійснювати кредитування зазначених цілей іншими установами, діяльність яких більш наближена до цілей, передбачених лише обласною програмою "Сільське подвір'я". Треба також зауважити, що напрями кредитування, передбачені обласною програмою, фінансуються лише за рахунок коштів місцевих бюджетів (обласних та районних).

Указом Президента, а також постановами уряду передбачено плату за користування пільговим кредитом у вигляді 3% річних. Можливість отримати кредит від фонду позичаль-

ник має лише один раз. У той же час існують певні пільги в користуванні кредитом, а саме: "позичальник, який на дату укладення кредитної угоди має трьох і більше неповнолітніх дітей, звільняється від сплати відсотків за користування кредитом" [3].

Проте, відсутність у нормативному регулюванні цільової програми підтримки індивідуального житлового будівництва на селі положень щодо відносин між фондами та установами, організаціями та підприємствами, які є безпосередніми виконавцями робіт (послуг), постачальниками товарів, призводить до зменшення ефективності наданих кредитів, адже їх величина може змінюватися внаслідок відволікання коштів з боку однієї чи другої сторони. У зв'язку з вищенаведеним до постанов уряду щодо правил надання довгострокових кредитів потрібно внести зміни, які б чітко врегулювали наступні питання:

1) здійснення господарських відносин між фондами підтримки індивідуального житлового будівництва на селі та організаціями, які є постачальниками товарів, виконавцями певних видів робіт (послуг), з метою уникнення певної монополізації у двосторонніх відносинах, питання виникнення у відносинах пов'язаних та зацікавлених сторін можливого відволікання коштів внаслідок завищення вартості виконаних робіт (послуг) або наданих товарів;

2) страхування пільгових кредитів та його доцільності, встановлення величини (фіксованої чи пропорційної вартості кредиту) страхування кредиту, джерел відповідного страхування (за рахунок коштів позичальника, фонду чи за рахунок кредитних коштів), а також установ, що здійснюватимуть страхування.

З метою вирішення питання господарських відносин між фондом та підрядними організаціями у чинні нормативні акти (як загальнодержавного, так і обласного значення) пропонується внести зміни щодо встановлення граничного рівня рентабельності на товари (роботи, послуги), що надаватимуться за рахунок пільгових кредитів. Крім того, до постанов потрібно внести визначення пов'язаних та зацікавлених сторін, що можуть прямо чи опосередковано відноситися до діяльності установ, що здійснюють пільгове кредитування індивідуальних забудовників.

Для вирішення питання страхування кредитних коштів потрібно внести зміни щодо чіткого обґрунтування доцільності страхування пільгових кредитів, величина якого повинна визначатися у відсотковому відношенні від суми наданого кредиту, яка пропонується на

рівні 2%. Потребує вирішення питання обґрунтування джерел видатків, необхідних для страхування кредитів, яке повинно здійснюватися за рахунок коштів позичальника в момент укладення договору з позичальником.

Страхування ризику неповернення кредиту повинно проводитися самим фондом, для чого потрібно внести необхідні зміни до Закону України від 07.03.1996 № 85/96-ВР "Про страхування".

У разі настання страхового випадку (неповернення кредиту у встановлені строки без поважних на те причин) фонд може використувати кошти, отриманні від страхування такого кредиту, тільки за цільовим призначенням, а саме — на своє утримання. У разі ненастання страхового випадку кошти, внесені позичальником як страхування ризику неповернення кредиту, рекомендується зараховувати в якості повернення тіла кредиту при здійсненні останнього платежу позичальником фонду.

Однією з проблем існування системи цільового програмування в Україні є складність інформування сільського населення про наявність системи пільгового кредитування, що призводить до використання пільгових державних коштів категорією людей, що мають певний адміністративний ресурс. Така система в деяких випадках може створювати штучні перепони в отриманні кредитів населенням шляхом ненадання певних довідок, відсутності рекомендацій щодо надання кредиту позичальнику з боку представників місцевих рад, адміністрацій тощо.

Тому установам, зайнятим наданням пільгового кредитування, потрібно проводити певну роботу з інформування населення, особливо в депресивних регіонах (районах), про існування в країні (області) державних цільових програм, провести моніторинг позичальників з метою встановлення відсотку населення, що отримали пільгові кредити та працюють в органах місцевого самоврядування.

Чинним законодавством, зокрема законами України про затвердження бюджетів на відповідні роки, передбачено, що повернені сільськими забудовниками кредити спрямовуються до спеціального фонду державного або місцевого бюджету, після чого зі спеціального фонду направляються на надання пільгових кредитів сільським забудовникам. Обсяг коштів, передбачених на кредитування сільських забудовників зі спеціального фонду бюджету, встановлюється законами про державний бюджет, а також місцевими бюджетами. Але на практиці зустрічаються випадки спрямування

коштів, отриманих як повернення кредитів, одразу на кредитування, хоча в даній ситуації позитивним є ефект прискорення обіговості коштів, спрямованих на пільгове кредитування, видачі більшої кількості кредитів. Але в умовах надання коштів із бюджетів на фінансування програми пріоритетним повинно бути розуміння того, що повернені кошти є коштами відповідних бюджетів, отже, є бюджетними.

З метою уникнення даних випадків пропонується надання фондами або їхніми об'єднаннями (асоціаціями) пропозицій щодо внесення змін у законодавство щодо долі (частки) коштів, отриманих від повернення кредитів сільськими забудовниками, на подальше кредитування без спрямування у відповідні бюджети. Така частка повинна враховуватися при складанні відповідними фондами планів використання коштів або кошторисів, а також бути передбаченою в законах України про державний бюджет на відповідні роки.

Подальшого вивчення потребує обґрунтування періоду надання кредитів із відповідного джерела кредитування (державного або місцевого бюджету). Так, виникає ситуація з наданням довгострокових кредитів на будівництво та інші потреби, які мають найбільший грошовий вираз, у рамках програми розвитку індивідуального житлового будівництва з державного бюджету, а менших середньострокових кредитів — з місцевих бюджетів. Така ситуація призводить до зменшення обігу коштів державного бюджету та збільшення обіговості коштів місцевого бюджету, що веде в подальшому до більш швидкого повернення коштів до місцевого бюджету по закінченню дії програми та відповідно довшого терміну повернення коштів до державного бюджету.

Важливим питанням діяльності фондів є проблема обґрунтування і джерел фінансування видатків (витрат), пов'язаних з наданням та обслуговуванням пільгових кредитів фондами підтримки індивідуального житлового будівництва. Відповідно до чинного законодавства "витрати фондів для надання фінансової підтримки індивідуальним забудовникам та за іншими напрямками діяльності фінансуються відповідно до затверджених облдержадміністраціями кошторисів за рахунок коштів, одержаних фондами від проведення кредитування індивідуальних сільських забудовників, включаючи кошти, що надходять від сплати відсотків за користування кредитами за рахунок державного бюджету, та за рахунок інших джерел фінансування, крім асигнувань коштів по державному бюджету" [3].

Виходячи з вищенаведеного, крім відсотків за використання пільгових кредитів (3% річних від суми несплаченого кредиту), а також інших платежів (пені, тощо), фонди можуть отримувати фінансування на своє утримання за рахунок коштів місцевих бюджетів. З цього приводу рекомендується внести зміни до правил надання довгострокових кредитів індивідуальним забудовникам житла на селі в частині утримання фондів лише за рахунок отриманих відсотків та інших платежів, що повинно призвести до пошуку інших джерел отримання коштів на утримання фондів: оптимізації використання наявних потужностей, розроблення і використання програм обліку надання та повернення пільгових кредитів індивідуальними забудовниками, що підвищить продуктивність праці відповідних облікових працівників, тощо.

Зміни щодо визначення джерел фінансування утримання фондів повинні також передбачати ефективність діяльності фондів, кількість укладених договорів, позитивну (негативну) динаміку розвитку сільських територій в області впродовж дії цільової програми кредитування сільських забудовників, опитування мешканців області щодо діяльності фондів, результати контрольних заходів фінансово-господарської діяльності фондів, кількості працівників в установі, порівняння кількісних і якісних показників діяльності фондів у різних регіонах країни, а також тих, що здійснюють реалізацію державної цільової програми розвитку українського села у відповідних напрямках, тощо.

ВИСНОВОК

Аналіз нормативно-правового забезпечення заходів підтримки індивідуального житлового будівництва на селі, які були впроваджені державою у 1998 році та включені урядом до напрямів розвитку соціальної сфери сільських територій Державної цільової програми розвитку українського села у 2007 році (зокрема в Запорізькій області), доводить наявність наступних проблемних питань:

— доцільність розширення цілей програми кредитування індивідуальних житлових забудовників у обласній програмі "Сільське подвір'я";

— врегулювання господарських відносин між фондами підтримки індивідуального житлового будівництва на селі та організаціями, які є постачальниками товарів, виконавцями певних видів робіт (послуг);

— необхідність страхування ризику непо-

вернення кредитів індивідуальними забудовниками;

— належного інформування сільського населення про наявність пільгових державних програм, обмеженості доступу до зазначеної інформації населення та використання адміністративного ресурсу при отриманні пільгових кредитів;

— здійснення кредитування з повернутих позичальниками коштів без відповідного їх спрямування до Державного бюджету України;

— доцільності надання довгострокових та короткострокових кредитів з різних бюджетів (державного та місцевого);

— обґрунтування джерел фінансування видатків, пов'язаних з наданням та обслуговуванням пільгового кредитування фондами підтримки житлового будівництва на селі, їх обсягів;

— зменшення видатків, пов'язаних з наданням та обслуговуванням кредитів, шляхом впровадження ефективних технологій обробки інформації, оптимізації використання наявних площ тощо.

Вирішення даних питань шляхом внесення змін до чинного законодавства, що регулює заходи підтримки індивідуального житлового будівництва на селі, дозволить збільшити ефективність використання коштів, спрямованих на їх реалізацію, досягти поставлених цілей державними програмами в найкоротші терміни, підвищить рівень життя сільського населення, поліпшить добробут української нації.

Література:

1. Положення про порядок формування і використання коштів фондів підтримки індивідуального житлового будівництва на селі: постановова Кабінету Міністрів України від 03 серпня 1998 року № 1211 // Офіційний вісник України. — 1998. — № 31. — Ст. 37.

2. Правила надання довгострокових кредитів мешканцям села за програмою "Сільське подвір'я": розпорядження голови Запорізької обласної державної адміністрації від 23.03.2006 № 118 6 / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ZP060065.html.

3. Правила надання довгострокових кредитів індивідуальним забудовникам житла на селі: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.10.1998 № 1597 // Офіційний вісник України. — 1998. — № 40. — Ст. 36.

4. Кириленко І.Г. Про хід реформування та заходи щодо поліпшення ситуації на селі // Економіка АПК. — 2003. — № 1. — С. 3—11.

Стаття надійшла до редакції 07.04.2010 р.