

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНИХ ІНВЕСТИЦІЙ В СОЦІАЛЬНИЙ РОЗВИТОК СЕЛА

**І.С. САЩЕНКО, здобувач¹,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого**

Досліджуються окремі правові питання залучення інвестицій в соціальний розвиток села за участю органів державної влади та органів місцевого самоврядування; надано рекомендації щодо удосконалення чинного законодавства у цій сфері.

Інвестиції в соціальний розвиток села, державні інвестиції, комунальні інвестиції.

Інвестування соціальної сфери села має важливе значення для вирішення існуючих проблем сільських територій, оскільки спрямоване на: відновлення об'єктів інфраструктури, поліпшення рівня життя і доходів сільського населення, збільшення кількості робочих місць, зменшення потоку міграції та сприяє актуалізації процесу сталого розвитку. Однак, незважаючи на трансформаційні процеси, які відбулися внаслідок переходу України до ринкових відносин, основними інвестиціями в соціальний розвиток села залишаються публічні інвестиції, тобто ті капіталовкладення, які здійснюються суб'єктами владних повноважень – органами державної влади та органами місцевого самоврядування за рахунок державного і місцевого бюджетів.

Така ситуація зумовлена специфікою об'єкта інвестування – соціальною сферою, яка є менш привабливою для приватних інвесторів внаслідок низької окупності. Проте соціальна сфера села має пріоритетне значення не лише для забезпечення нормального рівня проживання сільських жителів, облаштування їх умов праці, побуту та задоволення потреб, а й прямо пропорційно впливає на розвиток економічних відносин, пов'язаних з виробництвом сільськогосподарської продукції, що в свою чергу гарантує належний рівень продовольчої безпеки країни.

Інвестиціям в соціальний розвиток села приділяли увагу в своїх дослідженнях такі науковці, як: В.М. Єрмоленко, О.В. Гафурова, Я.М. Грущинський, А.М. Статівка, В.Ю. Уркевич та ін.

Публічні інвестиції в соціальну сферу села мають ряд специфічних ознак, серед яких: 1) суб'єктний склад – органи державної влади та органи місцевого самоврядування; 2) фінансується з державного та місцевого бюджетів; 3) капіталовкладення здійснюються на підставі нормативно-правових актів – законів та спеціальних соціальних програм. Крім того, публічні інвестиції доцільно поділяти за суб'єктним складом на: 1) державні,

¹Науковий керівник – доктор юридичних наук, професор А.М. Статівка

виконавцями яких є органи державної влади; 2) комунальні, виконавцями є органи місцевого самоврядування.

Переходячи до аналізу державних інвестицій в соціальний розвиток села, важливого значення набуває дослідження підстав їх залучення, тобто нормативно-правових актів, які прямо передбачають фінансування соціальної сфери села з державного бюджету.

Так, Законом України від 17 жовтня 1990 р (в редакції від 15 травня 1992 р.) «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» вперше було розроблено систему інвестування соціальної сфери села органами місцевого самоврядування та органами державної влади. Зокрема розділом II «Пріоритетність у державних інвестиціях» закріплено: 1) розмір державних централізованих капіталовкладень для агропромислового комплексу, які спрямовуються на зміцнення матеріально-технічної бази соціальної сфери села та агропромислового комплексу, має становити не менше одного процента від вартості валового внутрішнього продукту України. Ці капіталовкладення виділяються в Державному бюджеті України окремим рядком. При цьому на будівництво об'єктів невиробничого призначення в сільській місцевості використовується не менш як 50 процентів державних централізованих капіталовкладень, передбачених цією статтею; 2) державне інвестування розвитку соціальної сфери села та агропромислового комплексу, яким передбачалося будівництво в сільській місцевості об'єктів освіти, охорони здоров'я, культури і спорту, водопроводів, каналізаційних систем та споруд, мережі газо- і електропостачання, шляхів, об'єктів служби побуту, благоустрій територій, а у трудонедостатніх селах, крім цього, спорудження житла здійснюється за рахунок державного бюджету. При цьому витрати на утримання всіх закладів соціально-культурного та спортивного призначення в сільській місцевості, в тому числі будинків для інвалідів і ветеранів праці, дитячо-юнацьких спортивних шкіл, а також на проведення фізкультурно-спортивних заходів фінансуються з бюджету; 3) економічне стимулювання трудових колективів підприємств і організацій, які виконують роботи для агропромислового комплексу, відповідно до якого непрофільні промислові підприємства, що виконують державне замовлення на проектування та виготовлення машин, обладнання і запасних частин для агропромислового комплексу, включаючи об'єкти соціально-культурного призначення, забезпечуються матеріалами централізовано. Одержані за рахунок цього доходи не оподатковуються [1].

Проте вказані напрями державного інвестування соціальної сфери села проводилися не на достатньому рівні. Зокрема, у постанові Верховної Ради від 11 травня 2004 р. «Про інформацію Кабінету Міністрів України «Про дотримання вимог законодавства щодо підтримки агропромислового виробництва та пріоритетності соціального розвитку села в Україні у 2004 році та формування ефективних механізмів їх розвитку на перспективу» зазначалося, що у Державному бюджеті України на 2004 р. потреба в коштах для фінансування державних цільових програм підтримки агропромислового виробництва забезпечена лише на 30–50 відсотків. Упродовж 2000–2004 рр. вкрай незадовільно підтримувалося сільське господарство та соціальна сфера

села на місцевому рівні: у 2003 р. видатки місцевих бюджетів на ці цілі були в 50 разів меншими, ніж державного бюджету. Це стримує процеси реформування на селі, підвищення конкурентоспроможності галузі та вирішення соціальних проблем у сільській місцевості. Не виділялися передбачені законодавством кошти на підтримку соціального розвитку села в Україні, а також на відшкодування витрат, понесених сільськогосподарськими товаровиробниками на зазначені цілі [2]. Така ситуація призвела до подальшого занепаду та деградації сільської поселенської мережі, розвитку негативних демографічних процесів.

У зв'язку з цим діяльність Кабінету Міністрів України з дотримання вимог законодавства щодо підтримки агропромислового виробництва та пріоритетності соціального розвитку села визнавалася недостатньою. Враховуючи складну ситуацію в агропромисловому комплексі та соціальній сфері на селі, пропонувалося визначити 2005–2015 рр. періодом їх пріоритетної державної підтримки. При цьому зазначалося, що на будівництво соціальної інфраструктури на селі відповідно до Закону України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» необхідно щорічно передбачати видатки у Державному бюджеті України, що мають становити не менше одного процента від вартості валового внутрішнього продукту України [2].

З метою виконання зазначених заходів було прийнято ряд нормативно-правових актів, зокрема: Закон України від 24 червня 2004 р. «Про державну підтримку сільського господарства України», Закон України від 18 жовтня 2005 р. «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року», постанову Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2007 р. «Про затвердження Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року».

Проте Закон України від 24 червня 2004 р. «Про державну підтримку сільського господарства України» був спрямований на стимулювання виробництва сільськогосподарської продукції та розвитку аграрного ринку, а також забезпечення продовольчої безпеки населення і передбачав лише один вид підтримки в соціальній сфері села, а саме: компенсацію та відшкодування за рахунок коштів державного бюджету сільськогосподарським товаровиробникам вартості збудованих у сільській місцевості соціально-побутових об'єктів (житлові будинки, гуртожитки, дитячі садки та ясла, школи, медичні пункти), інженерно-технічних комунікацій (дороги, водопровідні, каналізаційні, газові мережі та мережі електропередачі, альтернативних видів тепло- та енергопостачання) за умови, що вони забезпечують діяльність цих соціально-побутових об'єктів. При цьому збудовані сільськогосподарськими товаровиробниками соціально-побутові об'єкти та інженерно-технічні комунікації, на які сільськогосподарські товаровиробники отримали компенсацію, не можуть бути продані (реалізовані, передані в заставу або будь-яким іншим чином відчужені) і використовуються виключно за призначенням [3].

Однак узвіті про результати аналізу використання коштів Державного бюджету України, виділених на державну підтримку АПК, оприлюдненому Рахунковою палатою України у 2007–2008 рр., зазначалося, що обсяг коштів,

який направляється з державного бюджету на підтримку розвитку сільського господарства, щорічно зростає, однак аграрний сектор економіки працює на межі збитковості. Заробітна плата сільськогосподарських товаровиробників залишається найнижчою серед виробничих галузей економіки. Все це не забезпечує розширеного відтворення виробництва та оновлення основних засобів. Крім того, вказувалося на те, що найгострішими проблемами на селі продовжують залишатися занепад соціальної сільської інфраструктури, відсутність мотивації до праці, безробіття, бідність, трудова міграція та, як наслідок, обезлюднення сільської місцевості. При цьому в законах України про державний бюджет на 2007–2008 рр. фінансування спеціальних бюджетних програм, направлених на розвиток сільських територій, відсутнє [4].

З метою реалізації основних засад державної аграрної політики було прийнято Державну цільову програму розвитку українського села на період до 2015 року, затверджену постановою Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2007 р., якою розроблені конкретні шляхи розвитку соціальної сфери села та сільських територій [5]. Цей нормативний акт на сьогодні є ключовим, оскільки передбачає основні підстави для державного інвестування соціальної сфери села. Проте в результаті аналізу Програми можемо зробити висновок про її декларативність. Заходи, які нею передбачені щодо фінансування соціальної сфери села, або були взагалі не включені до паспорта (розвиток торговельного обслуговування сільського населення; створення умов для заохочення молоді до роботи і проживання у сільській місцевості; державна підтримка розвитку депресивних сільських територій), внаслідок чого не фінансувалися, або не виконувались у визначених обсягах.

Більше того, варто зазначити, що аналіз Закону України від 28 грудня 2014 р. «Про Державний бюджет України на 2015 рік» свідчить, що державне інвестування соціальної сфери села в 2015 р. спрямовуватиметься лише за такими напрямками: 1) захист від шкідливої дії вод сільських населених пунктів та сільськогосподарських угідь. У тому числі в басейні р. Тиса у Закарпатській області передбачено фінансування у розмірі 28 407,4 млн грн; 2) державна підтримка Всеукраїнського фізкультурно-спортивного товариства «Колос» на організацію та проведення роботи з розвитку фізичної культури і спорту серед сільського населення у розмірі 5 583,0 млн грн. За іншими заходами фінансування соціальної сфери села взагалі не здійснюватиметься [6].

Підставами залучення комунальних інвестицій у соціальний розвиток села є Закон України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні», за яким радам надається право розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном, що належить територіальним громадам.

На думку професора В.М. Єрмоленка, комунальні інвестиції можна умовно поділити на два види: інвестиції самих сільських (селищних) громад у розвиток соціальної сфери у межах територій, підпорядкованих органам місцевого самоврядування і вкладень інших територіальних громад в обмін на задоволення відповідних інтересів [7, с. 190].

Так, з метою розроблення й реалізації демонстраційних програм соціально-економічного розвитку п'яти сільських територіальних громад у п'яти регіонах України, що характеризуються притаманними їм особливостями соціального устрою та ведення господарства: Поліссі (Житомирська обл.),

Карпатському регіоні (Івано-Франківська обл.), Наддніпрянщині (Черкаська обл.), у Донбасі (Донецька обл.) та у Криму, наказом Міністерства аграрної політики України від 1 червня 2010 р. № 280 затверджено галузеву програму соціально-економічного розвитку сільських територіальних громад (модельний проект «Нова сільська громада»). Метою цієї програми було розроблення взірцевих моделей соціально-економічного розвитку сільських територіальних громад на засадах запровадження конкурентоспроможного та екологічнобезпечного сільськогосподарського виробництва, підвищення рівня життя сільського населення, створення комфортних умов проживання на селі і на цій основі – забезпечення сталого розвитку сільських територій.

Передбачалося досягти: диверсифікацію виробництва і підвищення рівня зайнятості сільського населення та зменшення трудової міграції; стимулювання створення нових робочих місць і розвитку підприємницької діяльності; розвиток партнерства держави, бізнесу та територіальних громад; узгодження економічних інтересів держави та суб'єктів господарювання, оптимізацію територіально-виробничої та соціальної інфраструктури сільської поселенської мережі; формування дієвої системи управління розвитком сільських територій з урахуванням стандартів ЄС щодо мінімізації техногенного впливу виробництва на навколишнє середовище та людину [8].

При цьому зазначені заходи майже не фінансуються внаслідок обмеженості ресурсів місцевих бюджетів. Основні кошти направляються лише на утримання об'єктів соціальної інфраструктури, які були передані на баланс територіальних громад відповідно до постанов Кабінету Міністрів України від 5 вересня 1996 р. «Про поетапну передачу у комунальну власність об'єктів соціальної сфери, житлового фонду сільськогосподарських, переробних та обслуговуючих підприємств, установ і організацій агропромислового комплексу, заснованих на колективній та інших формах недержавної власності» та від 2 грудня 1996 р. «Про поетапну передачу до комунальної власності об'єктів соціальної інфраструктури».

Дослідження державних та комунальних інвестицій у соціальну сферу села дає підстави стверджувати, що вони здійснюються не на належному рівні. Соціальна сфера села не отримує необхідного фінансування, внаслідок чого сільські території знаходяться в занепаді.

Крім того, однією з ключових проблем залишається нерозмежованість виробничої та соціальної сфери села на законодавчому рівні. У цьому аспекті вважається доцільним прийняти Державну цільову програму розвитку соціальної сфери села, а також відповідні регіональні та місцеві програми, які б передбачали конкретні заходи вирішення проблем, розроблення яких повинно базуватися на підставі реального стану об'єктів соціальної інфраструктури, для чого необхідним є закінчення процесу паспортизації сіл та включення відповідних даних до єдиної інформаційно-аналітичної системи, з метою визначення першочергових заходів щодо побудови та реконструкції об'єктів соціальної інфраструктури сіл.

Таким чином, дослідження публічних інвестицій в соціальну сферу села дає підстави для їх диференціації на прямі інвестиції в соціальний розвиток села, які спрямовані на конкретний об'єкт соціальної сфери (житлово-

комунальне господарство, освіта, медицина, побутові послуги та ін.) та непрямі – спрямовані на відновлення виробничого потенціалу села шляхом державної підтримки сільського господарства, які в подальшому можуть сприяти ефективному розвитку соціальної сфери села через збільшення кількості робочих місць, заробітної плати тощо. Проте держава та територіальні громади не лише повинні здійснювати ефективне розпорядження коштами з державного й місцевого бюджетів, важливого значення набуває створення належних організаційно-правових умов для залучення приватних та іноземних інвестицій.

Список літератури:

1. Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві : Закон України від 17 жовтня 1990 р. № 400-XII (в редакції від 15 травня 1992 р.) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
2. Про інформацію Кабінету Міністрів України «Про дотримання вимог законодавства щодо підтримки агропромислового виробництва та пріоритетності соціального розвитку села в Україні у 2004 році та формування ефективних механізмів їх розвитку на перспективу» : постанова Верховної Ради України від 11 травня 2004 р. № 1698-IV : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>
3. Про державну підтримку сільського господарства України : Закон України від 24 червня 2004 р. № 1877-IV : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
4. Звіт про результати аналізу використання коштів Державного бюджету України, виділених на державну підтримку АПК. – К. : Рахункова палата України, 2009 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua>.
5. Державна цільова програму розвитку українського села на період до 2015 року : постановою Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2007 р. № 1158 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1158-2007-%D0%BF>
6. Про Державний бюджет України на 2015 рік : Закон України від 28 грудня 2014 р. № 80-VIII : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
7. Інвестиційна діяльність у сільському господарстві: правові аспекти : моногр. / В. І. Семчик, Л. П. Козаченко, П. Ф. Кулинич та ін. ; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К. : Юрид. думка, 2008. – 251 с.
8. Про затвердження галузевої програми соціально-економічного розвитку сільських територіальних громад (модельного проекту «Нова сільська громада») : наказ Міністерства аграрної політики України від 1 червня 2010 р. № 280 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN56844.html

Исследуются отдельные правовые вопросы привлечения инвестиций в социальное развитие села с участием органов государственной власти и органов местного самоуправления; даны рекомендации по совершенствованию действующего законодательства в этой сфере.

Інвестиції в соціальне розвиток села, державні інвестиції, комунальні інвестиції.

Investigate some legal issues attract investment in social development of rural areas involving public authorities and local governments; recommendations for improving the current legislation in this area.

Investment in social rural development, public investment, municipal investments.