

ОСОБЛИВОСТІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСУВАННЯ ЖИТЛОВОГО ФОНДУ В УКРАЇНІ

Ринок житлової нерухомості в Україні розвивається настільки динамічно, що чинне законодавство не в змозі вчасно передбачити та урегулювати цілу низку проблем і правовідносин, котрі постають перед їх учасниками. Це, у свою чергу, унеможливує ефективне функціонування ринку первинного житла, його подальший розвиток і зумовлює появу свідомих і несвідомих зловживань з боку його учасників і держави у процесі житлового будівництва.

Загальновідомо, що за роки незалежності України цілий ряд положень Житлового кодексу Української РСР морально застаріли і не відповідають вимогам розвитку відносин у вітчизняному житловому секторі, а прийняті закони та підзаконні акти мають розрізнений характер і вирішують проблеми лише частково. Саме це й визначило актуальність даного дослідження проблематики ринкових трансформацій житлового господарства в межах діючого правового поля України.

Незважаючи на актуальність, проблема нормативно-правового регулювання фінансування житлового будівництва не знайшла необхідного висвітлення. Слід зауважити, що вона носить в основному правовий характер. Проте розвиток ринку житлової нерухомості в Україні реалізується в межах вітчизняного законодавства, що є базовою складовою економіки в цілому, а це — предмет наукового дослідження як правників, так і економістів.

Правові засади бюджетного фінансування і державного кредитування будівництва житла розкриває О. В. Сударенко [1], цивільно-правове регулювання відносин у сфері житлового будівництва розглядає Л. І. Радченко [2], С. Я. Щербина окреслив коло правових форм здійснення інвестиційної діяльності у сфері житлового будівництва, організаційні засади залучення коштів фізичних і юридичних осіб в управлінні з метою фінансування будівництва житла та особливості управління цими коштами з використанням механізму Фонду фінансування будів-

ництва виду «А» [3]. Ю. В. Пинда зазначає, що на розвиток житлового будівництва важким тягарем лягає непродуманість державної політики, суперечливість правової бази та відсутність підтримки і лояльності з боку влади до інвесторів [4, с. 168, 174]. Проте у розглянутих літературних джерелах [1–4], на наш погляд, недостатньо вивчено питання нормативно-правового регулювання відносин, що виникають у процесі фінансування будівництва житлових фондів в Україні і не систематизовано законодавчої бази за цим питанням.

Метою статті є дослідження стану нормативно-правового регулювання відносин, що виникають у процесі фінансування будівництва житлових фондів в Україні на основі систематизації законодавчої бази та аналізу її недоліків.

Конституційне право громадян на житло передбачено ст. 47 Конституції України [5]. На сьогоднішній день основним документом, що регламентує розвиток житлового сектора в Україні, є Житловий кодекс Української РСР [6]. Через його невідповідність вимогам сучасного розвитку житлового господарства був розроблений проект Житлового кодексу України [7], який також є далеким від досконалості і потребує низки доопрацювань і громадського обговорення.

З метою визначення та закріплення основних засад фінансово-кредитних механізмів будівництва житла в нашій державі Верховна Рада України прийняла у 2003 р. Закон України «Про фінансово-кредитні механізми і управління майном під час будівництва житла і операцій з нерухомістю» [8], відповідно до положень якого з 1 січня 2004 р. передбачено створення фондів фінансування будівництва щодо залучення коштів для спорудження житла. Цей законодавчий акт, маючи ряд недоліків, тим не менш — регулюючи конкретний вид відносин, виконувався неналежним чином, адже чимало забудовників намагалися його обійти, нехтуючи

процедурами організації фондів фінансування будівництва та уникаючи контролю за своєю діяльністю. Ситуація почала змінюватися на краще лише після набуття чинності Закону України (ЗУ) «Про інвестиційну діяльність» [9], який категорично заборонив використовувати інститут інвестиційних договорів із замовниками в житловому будівництві. Сферу інвестування коштів у ньому віднесено до розряду фінансових послуг.

Сьогодні для реалізації житлової площі на стадії будівництва існує лише декілька основних механізмів: випуск цільових облігацій, фонди фінансування будівництва, а також через фонди операцій з нерухомістю — інститути спільного інвестування та недержавні пенсійні фонди.

Законодавча база, що регулює процеси фінансування житлового будівництва в Україні з комерційною або споживчою метою, наведена в табл. 1:

Таблиця 1. Законодавче регулювання механізмів фінансування житлового будівництва

Механізми	Законодавчо-нормативні документи	Мета придбання житлової нерухомості
1. Фонд фінансування будівництва	1. ЗУ «Про інвестиційну діяльність» [9] 2. ЗУ «Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю» [8]	Споживчий характер
2. Фонд операцій з нерухомістю		Комерційний характер
3. Інститут спільного інвестування	1. ЗУ «Про інвестиційну діяльність» [9] 2. ЗУ «Про інститути спільного інвестування (пайові та корпоративні інвестиційні фонди)» [10]	Комерційний характер
4. Недержавні пенсійні фонди	1. ЗУ «Про інвестиційну діяльність» [9] 2. ЗУ «Про недержавне пенсійне забезпечення» [11]	Комерційний характер
5. Цільові облігації	1. ЗУ «Про інвестиційну діяльність» [9] 2. ЗУ «Про цінні папери та фондовий ринок» [12]	Споживчий характер
6. Житлово-будівельні кооперативи (ЖБК)	1. Житловий кодекс Української РСР [6]	Споживчий характер

Розроблено авторкою на основі [6; 8–12].

Із цих законодавчих актів основну частку питань і дискусій серед теоретиків і практиків відносно формування законодавчих передумов стосовно активізації в інвестиційній сфері викликали зміни, внесені у ст. 4 ЗУ «Про інвестиційну діяльність» (надалі Закон) [9]. Цією нормою, зокрема, визначається, що житлові будівельні об'єкти, які фінансуються із залученням недержавних коштів, не є об'єктами інвестиційної діяльності. Але далі Закон регламентує, яким чином може здійснюватися інвестування (і фінансування) цих об'єктів. З цього моменту й виникає колізія — спочатку об'єкти житлового будівництва не є включені в перелік об'єктів інвестиційної діяльності, однак ЗУ «Про інвестиційну діяльність» чітко регламентує механізми їх інвестування.

Разом із тим зазначеним правовим актом на ринку житлового будівництва передбачається:

а) фінансування житлового будівництва виключно через фонди фінансування будівництва або фонди операцій з нерухомістю, інститути спільного інвестування, недержавні пенсійні фонди, які створені і діють відповідно до законодавства, а також на основі випуску безвідсоткових (цільових) облігацій, за якими базовим товаром виступає одиниця такої нерухомості;

б) заборона на фінансування житлового будівництва з використанням банківського кредиту, банківського довірчого управління грошовими кошта-

ми, відсоткові і безвідсоткові (дисконтні) облігації, опціони, інвестиційні договори, договори про спільну діяльність та інше;

в) на нежитлове будівництво вказані заборони й обмеження не розповсюджуються;

г) без участі посередників фінансування будівництва дозволяється тільки через безвідсоткові (цільові) облігації [9].

Прагненням зробити будівельний ринок більш прозорим і безпечним для вкладників й запобігти махінаціям із залученням грошових ресурсів для фінансування довгострокового будівництва житлових об'єктів на рівні закону закріплено нові механізми інвестування в житлове будівництво, але усі учасники ринку були не готовими до таких новацій, тому й досі відбувається їх адаптація.

Підвищення популярності використання облігацій в будівництві пов'язане зі вступом в дію ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» [13] та бажанням забудовників застосовувати інші легітимні інструменти залучення грошових коштів від населення та юридичних осіб. Механізм випуску цільових і відсоткових облігацій регламентується Державною комісією з цінних паперів та фондового ринку (ДКЦПФР). Процедурна частина забезпечується професійними учасниками ринку цінних паперів. Облігації повинні бути погашені конкретним об'єктом, не допускається його

заміна згідно з ч. 2 ст. 13 ЗУ «Про цінні папери і фондовий ринок» [12]. Випуск облігацій не є торгівлею цінними паперами, не має ознак фінансової послуги і не вимагає ліцензування. Відповідно до ст. 4 ЗУ «Про фінансові послуги і державне регулювання ринку фінансових послуг» [14] емісія (випуск) цінних паперів не включена в перелік послуг, які вважаються фінансовими. Також вона не належить і до операцій із продажу цінних паперів, що вимагає отримання ліцензії на фінансові послуги згідно зі ст. 4 ЗУ «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні» [15] і рішення ДКЦПФР «Про визначення операцій, що не відносяться до торгівлі цінними паперами як виду професійної діяльності» [16]. Облігації є способом обійти заборону на способи фінансування будівництва житла, встановленого поправкою до ЗУ «Про інвестиційну діяльність» [9], згідно якого забудовник може використовувати випуск облігацій в цілях оптимізації оподаткування доходу внаслідок їх випуску і погашення в разі створення пайового інвестиційного фонду. Згідно з п. 4.2.8 ЗУ «Про оподаткування прибутку підприємств» [17] не включаються до складу валового доходу засоби, залучені від інвесторів Інституту спільного інвестування (ІСІ); доходи від здійснення операцій з активами ІСІ і доходи, нараховані по активах ІСІ; не включається до складу валового доходу номінальна вартість цінних паперів, поставлених на облік, але не погашених, які свідчать про відносини позики, тобто у момент продажу облігацій на первинному ринку в емітента не виникають валові доходи. Відповідно до ст. 8 ЗУ «Про цінні папери та фондовий ринок» [12] діють обмеження щодо можливого обсягу залучення коштів через облігації у трьохкратному відношенні відносно капіталу або застави, що обмежує можливість використання цього механізму для фінансування житлового будівництва забудовниками.

Закон України «Про інститут спільного інвестування» ставить забудовників і довірительів у залежність від умов, які диктують банки за надані послуги [11]. Цим актом встановлюється заборона на участь у венчурному пайовому інвестиційному фонді (ВПІФ) фізичних осіб [11]. Вартість нерухомості не може становити більше 50 % загальної вартості активів недиверсифікованого ІСІ [11], тобто не має права «перетворити» всі отримані від своїх інвесторів (учасників) гроші на нерухомість. Цей закон унеможливує розподіл нерухомості між учасниками ВПІФ при його ліквідації, оскільки нерухомість необхідно продати, а між учасниками ВПІФ розподілити її вартість із виплатою у грошовій формі [11], що не дозволяє в кінцевому результаті отримати учасникам ВПІФ у власність нерухомість, будівництво якої було профінансовано.

Ще один законодавчий документ, який можуть взяти на озброєння забудовники є ЗУ «Про державно-приватне партнерство» [18], керуючись яким можна розпочати здійснювати будівництво на взаємовигідних засадах як для забудовника, так і для держави в соціальному забезпеченні населення житлом.

Урегулювання розвитку житлового сектора здійснюється також низкою інших нормативних актів: Цивільним кодексом України [19], Податком кодексом України [20], ЗУ «Про іпотеку» [21], ЗУ «Про іпотечне кредитування, операції з консолідованим іпотечним боргом та іпотечні сертифікати» [22] тощо.

З метою подолання фінансової кризи в будівельній галузі було прийнято ЗУ «Про запобігання впливу фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва» [23], ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення фінансових механізмів здійснення інвестицій у будівництво житла» [24], ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сприяння будівництву» [25].

Державна підтримка фінансування будівництва житла визначена в ЗУ «Про житловий фонд соціального призначення» [26], Постановою КМУ «Про заходи щодо здешевлення вартості будівництва житла» [27], Постановою КМУ «Про затвердження Порядку надання державної підтримки для забезпечення громадян доступним житлом» [28], Постановою КМУ «Про затвердження Порядку кредитування будівництва і придбання житла для військовослужбовців Збройних Сил України та інших військових формувань» [29] та ін.

Як свідчать результати дослідження, з позиції відображення регулювання фінансування житлового фонду в Україні найбільш репрезентативними є такі нормативно правові документи: Житловий кодекс Української РСР [6], Цивільний кодекс України [19], ЗУ «Про інвестиційну діяльність» [9], ЗУ «Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю» [8], ЗУ «Про інститути спільного інвестування (пайові та корпоративні інвестиційні фонди)» [10], ЗУ «Про цінні папери та фондовий ринок» [12], «Про іпотеку» [21] тощо. При цьому суть і зміст цих та інших нормативно-правових документів, що регулюють фінансування житлового фонду, визначається й залежить від джерел фінансування та фінансового механізму будівництва житла.

Не зважаючи на велику нормативно-правову базу з питань регулювання розвитку житлового сектора, ряд питань все ще залишається невирішеними, що породжує низку правових колізій і прогалин у законодавстві. Тому, на наш погляд, Житловий кодекс України, розробка якого гостро постала перед законотворцями, в першу чергу повинен забез-

печити уніфікацію нормативно-правової бази у житловому господарстві.

Висновки та перспективи подальших досліджень.

На підставі проведеного аналізу вищезазначених документів можна стверджувати, що в державі спостерігається факт недоступності джерел фінансування для будівництва житла. При цьому сучасні тенденції у вітчизняному житловому секторі вказують на те, що сьогодні в Україні є низька ефективність існуючих фінансових механізмів формування житлових фондів в межах чинного законодавства.

Таким чином, вітчизняне законодавство ускладнює процес залучення фінансових ресурсів у житлове будівництво, внаслідок чого реально існуючий інвестор віддаляється від будівництва. Перспектива подальших досліджень постає у пошуці інших легітимних способів залучення фінансових ресурсів для будівництва житла, розробці нових і законодавчому врегулюванні існуючих фінансових механізмів формування житлового фонду в Україні та закріплення нових.

Література

1. Сударенко О. В. Правове регулювання фінансування житлового будівництва в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук / О. В. Сударенко. — К. : НАН України, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького, 2006. — 22 с.
2. Радченко Л. І. Цивільно-правове регулювання відносин у сфері житлового будівництва : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук / Л. І. Радченко. — К., 2009. — 18 с.
3. Фонд фінансування будівництва виду «А» : методичний посібник / С. Я. Щербина, В. З. Чернецький, Б. М. Пудляк та ін. — Львів : АКБ «ТРАНС-БАНК», 2007. — 128 с.
4. Пинда Ю. В. Тенденції розвитку та структурних зрушень у будівельному комплексі Львівської області / Ю. В. Пинда // Регіональна економіка. — 2008. — № 3. — С. 167–174.
5. Конституція України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%E2%F96-%E2%F0>.
6. Житловий кодекс Української РСР [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=5464-10>.
7. Проект Житлового кодексу України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=36021.
8. Про фінансово-кредитні механізми й управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?code=978-15>.
9. Про інвестиційну діяльність [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1560-12>.
10. Про інститут спільного інвестування [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?code=2299-14>.
11. Про недержавне пенсійне забезпечення [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1057-15>.
12. Про цінні папери і фондовий ринок [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3480-15>.
13. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3201-15>.
14. Про фінансові послуги і державне регулювання ринку фінансових послуг [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2664-14>.
15. Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=448%E2%F96-%E2%F0>.
16. Про визначення операцій, що не відносяться до торгівлі цінними паперами як виду професійної діяльності [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1029.835.1>.
17. Про оподаткування прибутку підприємств [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?code=334/94-%C2%D0>.
18. Про державно-приватне партнерство [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2010_07_01/T102404.html.
19. Цивільний кодекс України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=435-15>.
20. Податковий кодекс України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2755-17>.
21. Про іпотеку [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=898-15>.
22. Про іпотечне кредитування, операції з консолидованим іпотечним боргом та іпотечні сертифікати [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=979-15>.
23. Про запобігання впливу фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=800-17>.
24. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення фінансових механізмів здійснення інвестицій у будівництво житла [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2367->.

25. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сприяння будівництву [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=509-17>.

26. Про житловий фонд соціального призначення [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3334-15>.

27. Про заходи щодо здешевлення вартості будівництва житла [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=772-2008->.

28. Порядку надання державної підтримки для забезпечення громадян доступним житлом [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=140-2009>.

29. Про затвердження Порядку кредитування будівництва та придбання житла для військовослужбовців Збройних Сил України та інших військових формувань [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1053.87.0>.

Надійшла до редакції 22.06.2011 р.

УДК 346.12:347.464:351.824.11

Г. Д. Джумагельдиева,
*канд. юрид. наук,
старший научный сотрудник,
Институт экономико-правовых
исследований НАН Украины,
г. Донецк*

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РЕНТООБРАЗОВАНИЯ ДОБЫЧИ ПРИРОДНОГО ГАЗА

Политическая напряженность в крупнейших нефтедобывающих регионах, нестабильность валютных курсов и рост цен на энергоресурсы на мировом рынке предопределяют необходимость пересмотра структуры энергобаланса Украины. Одним из основных направлений такого «реформирования», отмеченных в Энергетической стратегии Украины до 2030 г., является оптимизация добычи собственных энергоресурсов с учетом их предложения на внешних рынках, ценовой и геополитической ситуации [1].

Лидирующая позиция в структуре энергопотребления отводится природному газу, объемы собственной добычи которого позволяют удовлетворить потребности экономики лишь на четверть. Как отмечают специалисты, разведанные нефтегазовые месторождения на материковой части Украины выработаны на 67 %, коэффициент освоения шельфовых месторождений Причерноморского региона на сегодняшний день составляет 3,8 % [2, с. 57–61], что свидетельствует о том, что Украина имеет необходимые предпосылки для повышения уровня самообеспечения природным газом.

Вместе с тем следует учитывать, что природный газ относится к невозобновляемым ресурсам, миро-

вые запасы которого ограничены. Согласно ст. 13 Конституции Украины природные ресурсы, в т. ч. природный газ, залегающий в недрах материковой и шельфовой зон, являются объектами права собственности Украинского народа [3] и увеличение объемов газодобычи неизбежно приведет к уменьшению общенародного достояния современных и будущих поколений, лежащего в основе экономического суверенитета государства.

С учетом указанных факторов в ст. 5 Закона Украины «О нефти и газе» закреплена основная постулат правового регулирования в сфере использования природного газа, заключающийся в обеспечении сохранения его природных запасов путем рационального использования недр в интересах Украинского народа и недропользователей [4].

Одним из инструментов механизма распределения доходов от добычи природного газа между его собственником и недропользователем является налогообложение (рентообразование). Принятие Налогового кодекса Украины (далее — НК Украины) обусловило изменение подходов к правовому регулированию рентообразования, в связи с чем приобретает актуальность исследование степени сбалансированности частных и публичных ин-

© Г. Д. Джумагельдиева, 2011