

О.П. РЯБЧЕНКО

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЖИТЛОМ ПРАЦІВНИКІВ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ: ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ТА МОЖЛИВІ ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

Досліджено питання вдосконалення правових механізмів забезпечення працівників органів внутрішніх справ житлом.

The questions connected to the improvement of legal mechanisms of the Maintenance habitation of employees career of the law – enforcement organs are considered

Важливим завданням держави є забезпечення житлом працівників органів внутрішніх справ, що впливає зі ст. 22 Закону України “Про міліцію” [1]. Цією ж статтею визначено умови та механізм надання житла: компетенція місцевих рад, міністерств, право на кредит та розстрочку в його погашенні, пільги. На виконання положень Закону було прийнято Комплексну програму забезпечення житлом військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ, Державної кримінально-виконавчої служби, службових осіб митних органів та членів їх сімей [2].

Однак реалізація як норм Закону України “Про міліцію” у частині положень про гарантії забезпечення працівників органів внутрішніх справ житлом, так і Комплексної програми практично не відбувається. Як наслідок – зазначення на загальнодержавному рівні про те, що незадовільне забезпечення житлом осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ є однією з основних причин великої плінності кадрів та незадовільного комплектування кваліфікованими фахівцями Міністерства внутрішніх справ України та неналежного виконання ними службових обов’язків [3].

Отже, на сьогодні відповідні норми Закону України “Про міліцію” набувають декларативного характеру і причин тому декілька. Насамперед, вкрай незадовільне бюджетне фінансування житлового питання стосовно осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ. Останніми роками у Державному бюджеті України передбачалися вкрай недостатні видатки на будівництво житла військовослужбовцям у цілому по всім відповідним міністерствам, про що зазначалось у Рекомендаціях парламентських слухань “Про стан забезпечення житлом та іншими гарантіями соціального захисту військовослужбовців, осіб начальницького

і рядового складу органів внутрішніх справ та деяких інших осіб”.

Але джерелом проблем інколи постає, як не дивно, чинне законодавство, встановлюючи, зокрема, способи вирішення житлової проблеми, які є далекими від досконалих. На сьогодні вирішення житлової проблеми можливе декількома способами: кредитуванням, приватизацією, індивідуальним житловим будівництвом, отриманням службового житла. Однак стосовно працівників органів внутрішніх справ жоден з цих способів не дозволяє ефективно вирішити проблему забезпечення житлом, оскільки фінансову основу діяльності переважно складають кошти Державного бюджету України, виділений на вирішення житлових питань для правоохоронців обсяг яких недостатній.

Існують і проблеми теоретичного характеру, на підставі вирішення яких можливо було б розробляти пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства. Зазначене стосується фактичної відсутності наукового пошуку в напрямку визначення правових механізмів забезпечення житлом працівників органів внутрішніх справ взагалі. Ця проблема побічно вивчалась у межах, як правило, ширших за змістом наукових проблем забезпечення життєдіяльності персоналу органів внутрішніх справ [8], соціального захисту громадян [7; 9].

Недостатня увага обумовлена тим, що зазначену проблему вчені уявляють “вузькою”. Але ж наслідки її існування мають широкий суспільний резонанс та негативно позначаються на діяльності органів внутрішніх справ.

Народними депутатами України здійснювалась спроба шляхом законопроектної роботи запропонувати нові механізми забезпечення працівників органів внутрішніх справ житлом. Так, законопроект “Про надання житлових позик військовослужбовцям, особам начальницького та рядового складу органів внутрішніх справ та деяким іншим особам: проект Закону України” від 22 листопада 2005 р. № 8485 передбачав надання військовослужбовцям, особам рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ та деяким іншим категоріям осіб не кредитів, а житлових позик, тобто безвідсоткових позик для житлового будівництва або придбання квартири чи індивідуального житлового будинку. На відміну від кредиту, позика може надаватися будь-якою юридичною особою, не лише банком, а сплата відсотків по ній не є обов’язковою. До джерел формування ресурсів для надання житлових позик для житлового будівництва або придбання квартир чи індивідуальних житлових будинків пропонувалося відносити кошти Державного бюджету України та інші джерела, які не суперечать чинному законодавству. При цьому передбачено з метою формування та забезпечення фінансових накопичень для надання житлових позик створення Кабінетом Міністрів України уповноваженої спеціалізованої установи – Служби житлових позик.

Цей проект викликав застереження, зміст яких полягав у вказівці на

невизначеність джерел фінансування надання житла, спірності створення вказаної уповноваженої спеціалізованої установи. За розрахунками авторів проекту необхідно протягом п'яти років щорічно передбачати у Державному бюджеті 3,9 млрд грн, що не є можливим.

До позитивної сторони проекту доцільно віднести його основну ідею – вирішення житлової проблеми шляхом надання позик. Питання постає у формуванні механізму надання. Доцільно використовувати диверсифіковані джерела фінансування – і держави, і самих працівників органів внутрішніх справ, і приватних осіб. Разом з тим використання зазначених джерел фінансування також є проблемним. Так, залучення до фінансування житла працівників органів внутрішніх справ коштів юридичних осіб приватного права, як за умов кредитування [4], сприятиме сплаті працівниками процентів та інших витрат, пов'язаних із взяттям кредиту. Якщо ж розходи компенсуватиме держава, то вони будуть додатковими витратами для неї.

Залучення коштів тільки держави не надає можливості вирішити проблему забезпечення житлом працівників органів внутрішніх справ. Придбання житла за власні кошти працівниками навряд уявляється можливим, на чому наголошувалось у 2006 р. керівництвом Міністерства внутрішніх справ України (заступник міністра Л. Поречкіна).

Цивільним кодексом України визначено, що житло – це житловий будинок, квартира, інше приміщення, призначені та придатні для постійного проживання в них (ст. 379) [10]. Під іншим приміщенням, призначеним та придатним для постійного проживання в ньому в науці житлового права розуміють комунальну квартиру або кімнату [5, с. 107].

Чинне законодавство передбачає право працівників міліції на одержання кредитів на індивідуальне і кооперативне житлове будівництво в розстрочку на 20 років з погашенням 50 % наданої позики за рахунок відповідних фондів Міністерства внутрішніх справ України і місцевих бюджетів (ч. 7 ст. 22 Закону України “Про міліцію”). Однак за умови обмеженого бюджетного фінансування зазначена норма проблеми не вирішує. Крім того, дана норма не передбачає кредитування на купівлю житла.

У зв'язку із зазначеним доводиться констатувати, що для більшості працівників органів внутрішніх справ як іпотечний кредит, так і будь-який інший кредит є недостатньо ефективним способом вирішення проблеми.

Одним зі способів може бути позика, оскільки:

а) користування позиченою сумою законодавством не передбачає сплату процентів. Придбання житла передбачає надання довгострокових кредитів або позик, і тому питання про проценти має підвищене значення. На практиці різні банки беруть від 3 до 10 % річних по іпотечних кредитах. Якщо кредит надається з метою, визначеною ч. 7 ст. 22 Закону України “Про міліцію”, із ставкою 3 %, то навіть за умови 50-відсоткового

погашення державою суми кредиту, працівникові органу внутрішніх справ необхідно сплатити, крім залишку, ще й 60 % повної суми кредиту;

б) менші, ніж при наданні кредиту, витрати на надання та оформлення позики, у зв'язку з чим їх доцільно було б покласти на державу;

в) оформлення та надання позик є менш складним процесом, ніж існуюча система оформлення та надання кредитів, тому для надання позик можна буде користуватись послугами не лише банків;

г) є можливість диверсифікації джерел фінансування. Так, у ч. 3 Рекомендацій, учасники парламентських слухань “Про стан забезпечення житлом та іншими гарантіями соціального захисту військовослужбовців, осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ та деяких інших осіб” рекомендовано запровадити механізм фінансування будівництва та придбання житла для зазначених категорій осіб із розрахунку: 50 % вартості житла – за кошти громадян, 5 % – за кошти спеціального фонду відповідних бюджетів, у т.ч. й місцевих.

Для полегшення працівникам органів внутрішніх справ процесу виділення коштів пропонується застосувати процедуру, яку запропонували автори законопроекту “Про внесення змін до Закону України “Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг (щодо адміністрування придбання в групах)”, від 26 жовтня 2006 р. № 2420. Мається на увазі процедура придбання в групах. Її сутність полягає в такому: існує група осіб, кожен з учасників якої бажає купити певний товар, ідентичний із товаром, що бажають придбати інші. Вартість такого товару надто висока, і особа не може сплатити за нього гроші одразу в повному обсязі, а брати кредит не є бажаним. У такому разі всі члени даної групи роблять рівні внески, сума яких дорівнює вартості товару. За ці гроші один з групи придбає товар. Потім операція повторюється, і товар придбає наступний учасник. Повторювання операції здійснюється до тих пір, поки всі члени групи не отримають товар. При цьому ті члени групи, які вже отримали товар, продовжують робити внески.

Така схема може бути застосована для акумулювання коштів працівників органів внутрішніх справ. Істотною позитивною рисою такого механізму буде можливість працівників ОВС, які входять у зазначену групу, виходячи зі своїх житлових умов, самим домовитись про черговість отримання необхідних відсотків. Якщо ж не буде згода, то за клопотанням може бути створена комісія, яка після обстеження умов житла та інших обставин тих, хто не може дійти згоди, самостійно вирішить черговість отримання необхідної суми. Вартість такого обстеження, вважається, доцільно покласти на особу, яка наполягала на першочерговому наданні йому житла без достатніх на те підстав.

Деякі російські банки (наприклад, Іпотечний акціонерний банк у Москві) мають досвід використання такого цікавого банківського кредиту,

як “сімейні житлові накопичувальні рахунки”. Відкриваючи рахунок у банку, клієнт зобов’язується протягом одного року нагромадити на ньому суму, яка дорівнює 30 % від вартості житла, що буде придбане. Після закінчення строку такого накопичення банк надає клієнту довгостроковий житловий кредит [6, с. 105]. Зазначена схема також може бути використана для надання державою позик працівникам органів внутрішніх справ для отримання житла.

На жаль, у межах однієї статті складно повною мірою усебічно дослідити проблему вдосконалення правових механізмів забезпечення працівників органів внутрішніх справ житлом, можливість їх запровадження та можливі наслідки реалізації. Разом з тим на сьогоднішній пошук таких механізмів здійснюється, як здійснюються і спроби законодавчо встановити нові підходи до вирішення проблеми забезпечення житлом. Наявність таких спроб обумовлена декількома чинниками: великою плінністю кадрів в органах внутрішніх справ, однією з причин якої є невирішеність житлового питання та низька ефективність чинного законодавчого механізму забезпечення працівників органів внутрішніх справ житлом. Не викликає сумнівів, що на вирішення проблеми забезпечення працівників органів внутрішніх справ житлом мають вплив соціально-економічні, фінансові чинники та тенденції розвитку держави, однак у порядку наукової дискусії, доцільно в подальшому розглянути більш докладно питання про запровадження позики як одного зі способів подолання існуючих житлових проблем.

Література:

1. Закон України “Про міліцію” від 20 грудня 1990 р. № 565-XII // ВВР України. – 1991. – № 4. – Ст. 20 (із змінами).
2. Постанова Кабінету Міністрів України “Про Комплексну програму забезпечення житлом військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ, Державної кримінально-виконавчої служби, службових осіб митних органів та членів їх сімей” від 29 листопада 1999 р. № 2166 // Офіц. вісн. України від 17 грудня 1999 р. – № 48. – С. 90.
3. Постанова Верховної Ради України “Про Рекомендації парламентських слухань “Про стан забезпечення житлом та іншими гарантіями соціального захисту військовослужбовців, осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ та деяких інших осіб” від 23 лютого 2006 р. № 3507-IV // ВВР України. – 2006. – № 29. – Ст. 249.
4. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку кредитування будівництва та придбання житла для військовослужбовців Збройних Сил та інших військових формувань” від 28 січня 2004 р. № 88 // Офіц. вісн. України від 13 лютого 2004 р. – № 4. – Т. 1. – С. 234. – Ст. 169.
5. *Галаянтіч М.К.* Житлове право України: навч. посіб. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – 528 с.

6. *Лагутін В.Д.* Кредитування: теорія і практика: Навч. посіб. – 3-тє вид., перероб. і доп. – К.: Т-во “Знання”, КОО, 2002. – 215 с.

7. *Сердюк Ю.О.* Соціальний захист членів сімей працівників органів внутрішніх справ: Автореф. дис. ... к.ю.н.: 12.00.05. – Х., 2005. – 20 с.

8. *Синявська О.Ю.* Організаційно-правові засади забезпечення життєдіяльності персоналу органів внутрішніх справ України: Автореф. дис. ... д.ю.н. 12.00.07. – Х., 2008. – 42 с.

9. *Чутчева О.Г.* Правове регулювання соціального захисту громадян України: Автореф. дис. ... к.ю.н.: 12.00.05. – Х., 2003. – 20 с.

10. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435-IV // ВВР України. – 2003. – № 40 – 44. – Ст. 365 (із змінами).

Надійшла до редколегії 30.07.2008 р.