

Л. В. Зіняк,

кандидат юридичних наук, начальник кафедри військового управління та права військово-юридичного факультету Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, полковник

М. М. Ахметханов,

курсант II курсу магістратури військово-юридичного факультету Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

СУЧАСНИЙ СТАН ЖИТЛОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ

Анотація. У статті розглядається сучасний стан реалізації державної політики щодо житлового забезпечення військовослужбовців Збройних Сил України. Окреслюються конкретні напрями з вдосконалення чинного житлового законодавства, основні положення якого успадковані від радянського законодавства та не відповідають сучасним соціально-економічним умовам. Обґрунтовується необхідність поглибленого дослідження, вивчення та вирішення проблеми житлового забезпечення військовослужбовців. Аналізується міжнародно-правовий досвід альтернативних шляхів втілення в життя державної політики щодо житлового забезпечення військовослужбовців.

Ключові слова: житлове забезпечення, іпотечне кредитування, соціальний захист, ринкова вартість.

Аннотация. В статье рассматриваются современное состояние реализации государственной политики по жилищному обеспечению военнослужащих Вооруженных Сил Украины. Определяются конкретные направления по совершенствованию действующего жилищного законодательства, основные положения которого унаследованы от советского законодательства и не отвечают современным социально-экономическим условиям. Обосновывается необходимость углубленного исследования, изучения и решения проблемы жилищного обеспечения военнослужащих. Анализируется международно-правовой опыт альтернативных путей воплощения в жизнь государственной политики по жилищному обеспечению военнослужащих.

Ключевые слова: жилищное обеспечение, ипотечное кредитование, социальная защита, рыночная стоимость.

Summary. The article discusses the current state of implementation of the state policy on housing for servicemen of the Armed Forces of Ukraine. Specific directions for improving the existing

© Зіняк Л. В., Ахметханов М. М., 2018

housing legislation are outlined, the main provisions of which are inherited from Soviet legislation and do not meet the current socio-economic conditions. It justifies the need for in-depth research, study and solution of the problem of housing for military personnel. The international legal experience of alternative ways of implementing the state policy on housing for military personnel is analyzed.

Key words: housing maintenance, mortgage lending, social protection, market value.

Постановка проблеми. Виникнення житлової проблеми військовослужбовців і членів їх сімей та необхідність її вирішення сягає своїм корінням здобуття Україною незалежності й розбудовою власних Збройних Сил та інших військових формувань. Упродовж близько 25 років незалежності Української держави дана проблема зі сторони військово-політичного керівництва не знаходила свого вирішення у зв'язку з наявністю різних умов та факторів. Наслідком незбалансованої державної політики у сфері житлового забезпечення військовослужбовців та членів їх сімей стала соціальна напруженість у військових колективах, яка з кожним роком лише зростала.

Питання житлового забезпечення, що є ключовим аспектом у системі соціального забезпечення військовослужбовців та членів їх сімей як соціально вразливої верстви населення, є надзвичайно болісним для України, оскільки в державі склалася ситуація, за якої значна частина військовослужбовців упродовж декількох десятирок років знаходиться в черзі на отримання житла, перебуваючи на квартирному обліку, що зумовлено, зокрема, недостатнім рівнем фінансування з бюджету будівництва житла та його закупівлі для військовослужбовців Збройних Сил України та інших військових формувань.

Аналіз досліджень і публікацій. Дослідженню проблеми житлового забезпечення військовослужбовців та членів їх сімей присвячено надзвичайно велику кількість наукових публікацій вітчизняних та зарубіжних дослідників, зокрема Л. О. Мойсея, А. В. Коровнікова, В. А. Васильєва, М. К. Галянтича, А. І. Дрішлюка, О. В. Дзери, С. С. Корольова, В. В. Луця, Л. Г. Лічмана, Є. О. Мічуріна, П. І. Седугіна, В. П. Серегіна, В. І. Бірюкіна та ін. Однак сучасний стан, майбутні перспективи та міжнародно-правовий досвід вирішення житлового питання військовослужбовців та членів їх сімей досі не були предметом широкого наукового аналізу у вітчизняній юридичній літературі.

Мета та завдання дослідження. Здійснити аналіз проблем правового регулювання та виявити недоліки механізму реалізації забезпечення житлом військовослужбовців Збройних Сил України та членів їх сімей задля пошуку альтернативних шляхів подолання житлового питання та напрацювання пропозицій, з урахуванням міжнародного досвіду, щодо вдосконалення механізму отримання житла вказаною категорію осіб.

Виклад основного матеріалу. Основоположним джерелом у механізмі правового регулювання забезпечення житлом військовослужбовців та членів їх сімей є положення ст. 47 Основного Закону України [1], що є нормою прямої дії. Незважаючи на те, що в ч. 2 ст. 47 Конституції України [1] закріплено обов'язок держави забезпечити житлом громадян, які потребують соціального захисту, зокрема військовослужбовців та членів їх сімей, ця конституційна норма впродовж більш як

двадцяти років з моменту прийняття Конституції України здебільшого залишається декларативною, оскільки конституційне право громадянина, що проходить військову службу, на житло можна вважати належно реалізованим лише за наявності в нього житла, що відповідає встановленим нормами чинного законодавства вимогам та придатне до проживання в ньому. Однак відповідно до інформації наданої Міністерством оборони України станом на 1 січня 2018 р. кількість безквартирних військовослужбовців, які перебувають на квартирному обліку становить 45 361 особу [2, с. 4].

Відповідно до положень ст. 12 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» [3] (далі – Закон) виокремлюється декілька, шляхів за допомогою яких може здійснюватися забезпечення військовослужбовців та членів їх сімей жилими приміщеннями: надання службових жилих приміщень; надання жилої площі у гуртожитках; надання місць у спеціально пристосованих казармах у розташуванні військової частини; оренди жилого приміщення або за бажанням військовослужбовця виплата грошової компенсації за піднайом (найом) жилого приміщення; виплата грошової компенсації за належне для отримання жиле приміщення, у випадках та порядку передбаченому законодавством, що здійснюється за рахунок коштів передбачених Державним бюджетом України.

Очевидно, що вирішення проблеми житлового забезпечення військовослужбовців та членів їх сімей за допомогою традиційних підходів практично неможливе. Перспектива отримання квартири військовослужбовцем внаслідок обмеженості коштів, що виділяються на будівництво житла, примарна. Наразі актуальним та нагальним завданням для Української держави є пошук альтернативних шляхів на основі позитивного міжнародного досвіду з метою розв'язання цього «гордієвого вузла».

Якщо в Україні фінансування житла для військових здійснюється винятково за рахунок коштів Державного бюджету, то, наприклад, для фінансування будівництва житла в країнах ЄС залучають гроші з різних джерел: фінансові кошти центральної, регіональної та місцевої влади; приватні інвестиції та пожертвування. Останні тенденції свідчать, що центральна влада поступово відходить від вирішення проблем забезпечення житлом, надаючи першість у вирішенні цих питань місцевій владі [4, с. 311–312].

Зважаючи на те, що станом на 2018 р. рентабельність будівництва житла в Україні перебуває в межах 15–25% (для порівняння це не захмарні 200–300% рентабельності, що компанії мали до осені 2008 р.), варто звернути увагу на цікавий досвід Швеції щодо особливостей реалізації державної житлової політики. Цікавим є факт, що замість намагань зацікавити капітал економічними методами у Швеції дійшли висновку, що житло – це занадто важлива соціальна категорія, щоб заробляти на ньому надприбутки. У країні були створені суспільно корисні компанії, які працюють за принципом: висока зарплата будівельників і мінімальна рентабельність в 3% [4, с. 312]. Одним із напрямів удосконалення механізму реалізації військовослужбовцями права на житло є впровадження шведського досвіду в українські реалії, що дасть змогу за рахунок зниження рентабельності з 15–25% до 3–5% значно збільшити обсяги реалізації державних програм житлового будівництва за рахунок коштів Державного бюджету та позабюджетних інвестиційних надходжень.

Здійснюючи порівняльний аналіз українського та німецького житлового законодавства, можна стверджувати, що особливістю німецького законодавства є відсутність понять «отримання», «надання» квартири, адже соціально незахищеним верствам населення, зокрема військовослужбовцям, виділяють грошову допомогу для самостійного орендування житла у приватному секторі. Більше половини населення країни орендує квартири чи будинки, а у великих містах, таких як Берлін, Гамбург, частка орендарів становить понад 80% [4, с. 312]. Незважаючи на те, що чинним законодавством України передбачений такий спосіб забезпечення військовослужбовців та членів їх сімей жилими приміщеннями, як оренда жилого приміщення, відповідно до офіційних даних, наданих Міністерством оборони України, широкого застосування на практиці серед військовослужбовців він не отримав, на відміну від грошової компенсації за піднайом (найом) жилого приміщення.

Ознайомлюючись з міжнародним досвідом у питанні забезпечення військовослужбовців житлом, необхідно пам'ятати, що на практичний розвиток та організацію житлового кредитування в різних країнах значний вплив здійснює набір факторів, які можна поділити на політичні, економічні та правові. Ці фактори стали основою для створення у світі десятків різновидів та варіантів організації житлового кредитування.

У Фінляндії, наприклад, застосовуються такі заходи: обмежені всі види оподаткування фізичних і юридичних осіб до загального рівня 32%; встановлені парламентом тверді ставки банківського кредиту на придбання квартир під 3% річних з розстрочкою до 20–25 років; знижена на 25–50% плата (залежно від кількості народжених дітей) за придбані квартири. Загальні вимоги стосовно кредитування будівництва житла також дуже м'які, банківська ставка становить 3,5% річних, на відміну від середньої ставки на інші види кредитування 9–17% [5, с. 148].

Якщо в країнах – членах Європейського Союзу іпотечні кредити на купівлю житла видаються строком на 15–30 років під 4–10% річних, то в Україні вартість й терміновість житлових кредитів навряд є прийнятними для всіх верств населення, оскільки процентна ставка коливається від 18 до 21% строком на 10–20 років. Наприклад, переплата за іпотечним кредитом в ПАТ КБ «Приватбанк» в національній валюті з першим внеском – 30% терміном кредитування – 20 років буде становити 270,4% [6].

На думку Л. О. Мойсея, спосіб придбання житла для військовослужбовців через довгострокові кредити проблематичний, оскільки надання цільових довгострокових кредитів на придбання житла є швидше надзвичайним винятком, аніж правилом в кредитній діяльності комерційних банків. Отже, виглядає більш раціональним і доцільним розв'язання житлової проблеми військовослужбовців шляхом цільового фінансування з державного бюджету [7, с. 250–251].

На основі досвіду Фінляндії та інших країн – членів Європейського Союзу стає зрозумілим, у зв'язку з якими причинами іпотечне кредитування як спосіб вирішення житлової проблеми не знайшло свого поширення серед військовослужбовців в Україні, оскільки насамперед залежить від рівня їх платоспроможності, а сучасний рівень доходів військовослужбовців та членів їх сімей, при існуючих цінах на житло, не дозволяє їм придбати житло лише за рахунок власних коштів. З огляду на вищевказане одним із напрямів вдосконалення механізму реалізації військовослужбов-

цями права на житло є встановлення для військовослужбовців як соціально уразливої верстви населення привабливої процентної ставки та комфортної розстрочки за іпотечним кредитуванням.

Одним із перспективних напрямів удосконалення державної політики щодо житлового забезпечення військовослужбовців та членів їх сімей вбачається поступова відмова від будівництва (придбання) житла на користь виплати одноразової грошової допомоги (компенсації) за належне для отримання жиле приміщення, адже політика фінансування за рахунок коштів державного бюджету будівництва житла в умовах високої інфляції та дефіциту бюджету призвела до виникнення великої кількості незавершених будівництвом житлових будинків, що зумовило зростання квартирної черги.

З огляду на те, що станом на 2018 р. механізм визначення розміру і надання військовослужбовцям та членам їх сімей грошової компенсації за належне їм для отримання жиле приміщення регламентується постановою Кабінету Міністрів України від 2 вересня 2015 р. № 728 «Деякі питання забезпечення житлом військовослужбовців та інших громадян» [8] (далі – Постанова), на основі міжнародного досвіду та враховуючи українські реалії з метою посилення мотивації серед військовослужбовців до проходження військової служби та підвищення її престижності серед населення доцільним вбачається внесення змін до цього підзаконного нормативно-правового акта.

Якщо звернутися до досвіду вирішення житлової проблеми у європейських країнах можемо виокремити ряд заходів, що вживаються для забезпечення житлових потреб військовослужбовців, у тому числі часткова компенсація від ринкової вартості житла, яке купується [9, с. 255]. На сьогодні, відповідно до п. 2 Постанови право на отримання грошової компенсації за належне для отримання жиле приміщення має визначений перелік осіб, зокрема військовослужбовці, які мають вислугу на військовій службі 20 і більше років, та члени їх сімей, та розраховується на підставі спеціально визначеної форми. З метою зменшення кількості військовослужбовців, які перебувають на квартирній черзі, доцільним є запозичення іноземного досвіду щодо часткової компенсації ринкової вартості житла, яке купується, з встановленням диференціації конкретної частки компенсації залежно від вислуги військовослужбовця на військовій службі, наприклад, якщо вислуга військовослужбовця на військовій службі становить 10 років – 40%, 15 років – 55%, 20 та більше років – 75% ринкової вартості житла, яке купується.

Нині ключове місце в системі організації житлового забезпечення військовослужбовців посідає наказ Міністерства оборони України від 30 листопада 2011 р. № 737 «Про затвердження Інструкції про організацію забезпечення військовослужбовців Збройних Сил України та членів їх сімей жилими приміщеннями» [10] (далі – Наказ), положення якого, зважаючи на високу динаміку змін до законодавства, неповною мірою відповідають вимогам часу, потребують доповнення та вдосконалення.

Наприклад, відповідно до п. 8.1. Наказу, грошова компенсація за піднайом (найом) жилого приміщення виплачується лише особам офіцерського складу та курсантам вищих військових навчальних закладів та військових навчальних підрозділів вищих навчальних закладів, які мають сім'ї, однак цей перелік доповнено новою категорією осіб, військовослужбовці рядового, сержантського і старшинського скла-

ду, які проходять військову службу за контрактом, відповідно до редакції Закону від 21 березня 2018 р.

З метою вдосконалення забезпечення військовослужбовців Збройних Сил України та членів їх сімей жилими приміщеннями видано наказ Міністерства оборони України від 31 липня 2018 р. № 380 «Про затвердження Інструкції про організацію забезпечення військовослужбовців Збройних Сил України та членів їх сімей жилими приміщеннями» [11] (станом на 11 жовтня 2018 р. не набрав чинності), який усунув значну кількість недоліків передбачених попереднім наказом.

Однак детальний аналіз нового Наказу демонструє необхідність вдосконалення та конкретизації змісту п. 25 розд. IV. Надання службових жилих приміщень, згідно з яким підлягають виселенню із службового жилого приміщення (зі службової жилої площі) без надання іншого жилого приміщення колишні члени сім'ї військовослужбовця, які залишилися проживати у ньому після розірвання шлюбу (у двомісячний строк із дня розірвання шлюбу). Доцільно внести зміни до цього пункту та викласти його в такій редакції: «Підлягають виселенню зі службового жилого приміщення (зі службової жилої площі) без надання іншого жилого приміщення колишні члени сім'ї військовослужбовця, які проживають у ньому після розірвання шлюбу, у двомісячний строк з дня розірвання шлюбу, у випадку якщо колишнім членом сім'ї військовослужбовця є військовослужбовець йому надається інше службове жиле приміщення».

Висновки. Таким чином, одним із найважливіших завдань держави у сфері соціального забезпечення військовослужбовців та членів їх сімей є завдання житлового забезпечення, адже відсутність житла у військовослужбовців та членів їх сімей, а також ясних перспектив вирішення житлової проблеми має суттєвий дестабілізуючий вплив на їх морально-психологічний стан, здатність зосередитися на ефективному виконанні своїх службових обов'язків.

Упродовж незалежності України проблема житлового забезпечення військовослужбовців та членів їх сімей вирішувалася за допомогою традиційних підходів, однак час продемонстрував, що необхідно реагувати на сучасні соціально-економічні умови, які вносять відповідні корективи. Звичайно, «сліпа» адаптація передового зарубіжного досвіду без урахування українських реалій не є панацеєю в подоланні житлової проблеми військовослужбовців, що зумовлює необхідність активізації дослідження цієї тематики з боку вітчизняної наукової спільноти.

Отже, враховуючи позитивний міжнародний досвід з метою покращення стану житлового забезпечення військовослужбовців необхідно активно залучати позабюджетні надходження для реалізації програм будівництва житла; встановити для військовослужбовців як соціально уразливої верстви населення привабливу банківську ставку та комфортну розстрочку за іпотечним кредитуванням; впровадити на основі досвіду Швеції створення суспільно корисних компаній, що працюватимуть із мінімальною рентабельністю, оскільки, як відомо, в Україні будівництво житла є надприбутковою діяльністю, а також у майбутньому відійти від практики будівництва житла за рахунок коштів державного бюджету віддавши перевагу в застосуванні як альтернативного способу отримання житла одноразової грошової допомоги (компенсації) в розмірі від 40 до 75% ринкової вартості житла залежно від вслуги на військовій службі.

Список використаних джерел

1. Конституція України (прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р.). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 11.10.2018).
2. Про затвердження паспорта бюджетної програми на 2018 рік : спільний наказ Міністерства оборони України та Міністерства фінансів України від 14.02.2018 № 64/235. URL: http://www.mil.gov.ua/content/mou_orders/64_235_nm_2018.pdf (дата звернення: 11.10.2018).
3. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей : Закон України від 20.12.1991 № 2011-ХІІ. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2011-12> (дата звернення: 11.10.2018).
4. Шевчук Т. В. Забезпечення населення соціальним житлом: світовий досвід. *Науковий вісник НЛТУ України*. 2014. Вип. 24.5. URL: http://nltu.edu.ua/nv/Archive/2014/24_5/51.pdf (дата звернення: 11.10.2018).
5. Ісаєнко Д. В. Житлове будівництво за кордоном: досвід для України. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2011-3/doc/3/05.pdf> (дата звернення: 11.10.2018).
6. Жежерун К. В. Сучасний стан ринку іпотечного кредитування в Україні. URL: http://www.confcontact.com/2017-ekonomika-i-menedzhment/12_zhezherun.htm (дата звернення: 11.10.2018).
7. Мойсей Л. О. Проблеми правового регулювання фінансування будівництва житла для військовослужбовців. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2010. Вип. 5. С. 250–252.
8. Деякі питання забезпечення житлом військовослужбовців та інших громадян : Постанова Кабінету Міністрів України № 728 від 2 вересня 2015 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/728-2015-%D0%BF> (дата звернення: 11.10.2018).
9. Купянська О. Н. Зарубіжний досвід правового регулювання забезпечення військовослужбовців житлом. *Збірник наукових праць Військового інституту Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. 2013. Вип. 39. С. 253–256.
10. Про затвердження Інструкції про організацію забезпечення військовослужбовців Збройних Сил України та членів їх сімей жилими приміщеннями : Наказ Міністерства оборони України від 30 листоп. 2011 р. № 737. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0024-12> (дата звернення: 11.10.2018).
11. Про затвердження Інструкції про організацію забезпечення військовослужбовців Збройних Сил України та членів їх сімей жилими приміщеннями : Наказ Міністерства оборони України від 31 лип. 2018 р. № 380 URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/Re32472?an=1> (дата звернення: 11.10.2018).