

## ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЖИТЛОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ

Соціальне забезпечення військовослужбовців має тривалу історію. Особи, які проходили військову службу, і члени їх сімей визнаються однією з тих категорій громадян, щодо яких в першу чергу були встановлені різні види соціальних виплат, що передусім пов'язано з небезпечним характером військової служби.

Згідно з Конституцією України держава забезпечує соціальний захист громадян України, які перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, а також членів їхніх сімей [1].

У науці права соціального забезпечення України до теперішнього часу спеціального комплексного дослідження соціального забезпечення військовослужбовців та членів їх сімей зроблено не було, хоча окремі питання розглядалися Н. Б. Болотіною, І. М. Сиротою, Б. І. Сташківим та іншими.

В Російській Федерації проблеми соціального забезпечення військовослужбовців та членів їх сімей розглядалися Н. В. Антипьевою, В. С. Андреевим, В. А. Ачарканом, М. Л. Захаровим, Т. В. Іванкіним, Г. С. Скачковою, Е. Г. Тучковою, В. Ш. Шайхатдіновим та іншими вченими.

На жаль, у науці права соціального забезпечення України житлове забезпечення військовослужбовців як додатковий вид соціального забезпечення військовослужбовців залишається поза увагою українських вчених. Адже детальне вивчення цієї проблеми і усунення недоліків щодо забезпечення військовослужбовців житлом сприятиме ефективному функціонуванню сучасної системи соціального захисту військовослужбовців та підвищенню рівня і якості життя військовослужбовців (у тому числі, осіб звільнених з військової служби) та їх сімей, зростанню престижу військової служби, кадрової забезпеченості Збройних Сил України.

Метою даної статті є аналіз та правова оцінка житлового забезпечення військовослужбовців як одного із видів соціального забезпечення військовослужбовців.

Відповідно до ст. 25 Загальної декларації прав людини «кожна людина має право на такий життєвий рівень, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд та необхідне соціальне обслуговування, який є необхідним для підтримання здоров'я і добробуту її самої та її сім'ї, і право на забезпечення в разі безробіття, хвороби, інвалідності, вдовства, старості чи іншого випадку втрати засобів до існування через незалежні від неї обставини» [2].

Згідно зі ст. 47 Конституції України, кожен має право на житло. Держава створює умови, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду. Громадянам, які потребують соціального захисту, житло надається державою та органами місце-

вого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону.

Військовослужбовці відносяться до тієї категорії громадян, яким держава гарантує надання житлових приміщень. Правовою підставою для цього є: Житловий кодекс Української РСР [3], Закон України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» [4], постанова Ради міністрів УРСР і Укрпрофради «Про затвердження Правил обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, і надання їм жилих приміщень в Українській РСР» [5], наказ Міністерства оборони України «Про затвердження Інструкції про організацію забезпечення і надання військовослужбовцям Збройних Сил України та членам їх сімей житлових приміщень» [6] та інші.

Відповідно до Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей», який прийнято ще 12 грудня 1991 р., передбачено, що держава забезпечує військовослужбовців жилими приміщеннями або за їх бажанням грошовою компенсацією за належне їм для отримання жиле приміщення на підставах, у порядку і відповідно до вимог, встановлених Житловим кодексом Української РСР. Ряд положень даного Закону хоча зазнали суттєвих змін, але Закон так і залишається застарілим та не в змозі забезпечити повне регулювання тих відносин, на які він орієнтований, в тому числі і відносин щодо житлового забезпечення військовослужбовців.

Забезпечення військовослужбовців житлом є надзвичайно болючою проблемою як для військовослужбовців та членів їх сімей, так і для держави.

Ця проблема виявляється у нестачі необхідного фонду державних та службових квартир, у невідповідних реальним потребам темпах будівництва та придбання житла, у відсутності практичних механізмів реалізації встановлених законодавством України інших форм житлового забезпечення військовослужбовців. На сьогодні близько 50 тисяч військовослужбовців, ветеранів та членів їх сімей перебувають на черзі стосовно отримання житла.

Незабезпечені житлом офіцери, прапорщики, військовослужбовці за контрактом є найбільш соціально незахищеними категоріями кадрових військовослужбовців. Вони з причини відсутності житла та вкрай низької вірогідності отримати квартиру у найближчі роки відчують більшу психологічну напругу у своїх сім'ях, тривогу та невпевненість в майбутньому, мають відчуття певної «другосортності», частіше сприймають власний вибір військової професії життєвою помилкою. Крім суттєвих проблем морально-психологічного характеру, безквартирні та незабезпечені житлом за місцем служби кадрові військовослужбовці змушені вилучати з сімейного бюджету значно більші кошти на оплату проживання, ніж забезпечені житлом, і не користуються найбільш вагомими пільгами, що встановлені для військовослужбовців, а саме — оплату житлово-комунальних послуг у розмірі 50 відсотків від встановлених ставок [7, 157].

Значна частина основних норм чинного законодавства України щодо житлового забезпечення військовослужбовців на сьогодні внаслідок глибокої кризи державного житлового будівництва не працює або лише сприяє загостренню житлової проблеми.

Слід зауважити, що ряд правових норм радянського періоду щодо житлового забезпечення громадян, які не втратили чинності в незалежній Україні, є нереальними, тобто закладені в них положення не в змозі забезпечити повноту регулювання сучасних суспільних відносин щодо надання військовослужбовцям житла. Наприклад, повністю не працює на сьогодні ст. 45 Правил обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, і надання їм жилих приміщень в Українській РСР, яка встановлює тримісячний строк надання приміщення генералам, адміралам, офіцерам і тим, що перебували на військовій службі не менше двадцяти календарних років.

Внесені зміни у 2009 р. до Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» створили законодавчі основи розв'язання житлової проблеми. Так, наприклад, військовослужбовці мають право на грошову компенсацію за належне їм для отримання жиле приміщення. Але, на жаль, законодавцем не враховано той факт, що у зв'язку з економічною кризою держава не в змозі забезпечити належною грошовою компенсацією військовослужбовців за належне їм для отримання жиле приміщення. Такі й інші зміни до цього Закону не відповідають сучасності, що у свою чергу свідчить про недосконалість нормативної бази, створює умови для зловживань і порушення соціальної справедливості при розподілі житла.

Також має місце свідомо заміна органами законодавчої влади діючих правових норм на фактично недіючі. Так, до 1 липня 1997 р. діяв Закон України «Про внесення доповнень до деяких законодавчих актів України з питань оподаткування» від 24 квітня 1996 р., згідно з яким було можливим забезпечувати житлом військовослужбовців за рахунок перерахування інвесторами коштів на придбання (будування) житла для сімей військовослужбовців замість сплати відповідних сум податків державі. У 1997 р. за рахунок інвесторів вдалося побудувати чи придбати для армії 513 квартир [8]. Незважаючи на позитивні результати, Закон було скасовано, що знову ж як наслідок загострило проблему житлового забезпечення військовослужбовців.

Закон України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей», який на сьогодні є основним нормативно-правовим актом щодо забезпечення житлом військовослужбовців, має ряд проблеми, а саме:

- військові частини або взагалі не мають змоги для забезпечення військовослужбовців до одержання службових жилих приміщень, або не влаштовує їх якість та кількість;
- оренда житла військовими частинами здійснюється вкрай рідко у зв'язку з нестачею коштів;
- безквартирні військовослужбовці, які наймають житло, роблять це не за власним бажанням, а внаслідок відсутності службового житла і місць в гуртожитках;
- грошова компенсація за найм військовослужбовцями житла розповсюджується не на всіх наймачів та має із-за своїх розмірів переважно незначний характер;
- недіючим залишається п. 7 ст. 12 Закону, який стосується права на інди-

відуальне будівництво чи придбання житла та на отримання позик з погашенням за рахунок коштів військових формувань.

Відповідно до вимог ст. 12 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» забезпечення військовослужбовців та членів їх сімей житлом для постійного проживання здійснюється лише один раз протягом усього часу проходження військової служби за рахунок Міністерства оборони України.

Водночас військовослужбовці та члени їх сімей, які забезпечені від Міноборони України житловими приміщеннями для постійного проживання зі зняттям з квартирної обліку, у разі переміщення по службі до іншого гарнізону, при наявності достатніх законних підстав, передбачених ст. 34 Житлового кодексу, підлягають визнанню у встановленому порядку такими, що потребують поліпшення житлових умов, а у подальшому — повторному забезпеченню житловими приміщеннями для постійного проживання в іншому населеному пункті.

Однак одержання такими військовослужбовцями за новим місцем служби житла за рахунок фондів Міноборони вдруге здійснюється лише за умови здачі квартирно-експлуатаційним органам Міноборони житла за попереднім місцем служби згідно зі ст. 48 Житлового кодексу.

Порядок передачі військовослужбовцями житла, що перебуває у їх приватній власності, в яких підійшла черга на одержання житлового приміщення і які виявили бажання одержати житло за новим місцем служби, здійснюється відповідно до Тимчасового положення про порядок передачі громадянами житла, що перебуває у їх приватній власності, органу, який здійснює поліпшення житлових умов, затвердженого наказом Державного комітету України по житлово-комунальному господарству України [9].

На жаль, на сьогодні жоден з вищезазначених нормативно-правових актів не містить чітко встановлених строків отримання житла за новим місцем служби військовослужбовцями після здачі житла за попереднім місцем служби. Таким чином, після здачі житла квартирно-експлуатаційним органам Міноборони військовослужбовці наражають себе на небезпеку щодо отримання житла за новим місцем служби. Тому необхідно законодавчо встановити строк, протягом якого надається нове житло за новим місцем служби після здачі житла за попереднім місцем служби. Адже без законодавчого закріплення таких строків військовослужбовці наражають себе на небезпеку залишитись без житла.

Також слід зауважити, що одним із суттєвих недоліків Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» є законодавчо не встановлений вичерпний перелік осіб, які належать до кола членів сім'ї військовослужбовців, що супроводжує до певних проблем застосування окремих статей даного закону. Так, наприклад, в ст. 2 Федерального Закону Російської Федерації «Про статус військовослужбовців» до членів сімей військовослужбовців, громадян, звільнених з військової служби, на яких поширюються соціальні гарантії і компенсації, якщо інше не передбачено законодавством, відносяться: дружина (чоловік); неповнолітні діти; діти старше 18 років, що стали інвалідами до досягнення ними 18 років, діти у віці до

23 років, які навчаються в освітніх установах на очній формі навчання, особи, які перебувають на утриманні військовослужбовців [10].

Тому вважається за доцільне ст. 1 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» доповнити таким змістом: «До кола членів сім'ї військовослужбовця відносяться: дружина (чоловік); неповнолітні діти; батьки; близькі родичі (рідні брати, сестри, онуки, дід, баба) за умови постійного проживання і ведення з ним спільного господарства».

Відповідно до ст. 43 Житлового кодексу України жилі приміщення тим, хто перебуває на квартирному обліку, надаються в порядку черговості.

Згідно з п. 38 Правил обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, і надання їм житлових приміщень в Українській РСР та п. 4.1 Інструкції про організацію забезпечення і надання військовослужбовцям Збройних Сил України та членам їх сімей житлових приміщень, військовослужбовцям, які перебувають на квартирному обліку, жилі приміщення надаються згідно з чергою. Черговість надання жилих приміщень визначається за часом прийняття на облік. Тобто норми житлового законодавства та інших нормативно-правових актів передбачають, що жилі приміщення надаються в порядку черговості.

Однак дещо інша ситуація склалась щодо забезпечення військовослужбовців службовим житловим приміщенням, яке відповідно до п. 15 Порядку забезпечення військовослужбовців та членів їх сімей житловими приміщеннями надається незалежно від перебування військовослужбовця на квартирному обліку, без урахування пільг, передбачених для забезпечення громадян житлом [11]. Тобто фонд службового житла розподіляється без урахування будь-якої черги і пільг військовослужбовців, що може призвести до корупції, хабарництва, зловживання службовим становищем, тобто до порушень прав людини.

Тому для прискорення вирішення житлової проблеми в Збройних Силах, як зазначає А. В. Мінаєв, доцільним вважається проведення всебічного наукового аналізу існуючих правових норм житлового забезпечення військовослужбовців, пропозицій, що надходять від військовослужбовців. Також необхідно не лише впровадження певних змін до окремих нормативно-правових актів, але й утворення узгодженого, економічно обгрунтованого, соціально-правового механізму реалізації норм чинного законодавства, відповідне бюджетне фінансування та залучення іноземних інвесторів.

Необхідно напрацювати наукові рекомендації, які у свою чергу могли б стати основою для відповідної законотворчої роботи у Верховній Раді України. Для цього потрібно залучити провідних правознавців в якості експертів, юристів, економістів, соціологів, представників органів державної влади та місцевого самоврядування, будівельних та комунально-експлуатаційних установ.

### *Література*

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

2. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
3. Житловий кодекс Української РСР від 30 червня 1983 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1983. — № 28. — Ст. 573.
4. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей : Закон України від 20 груд. 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 15. — Ст. 190.
5. Про затвердження Правил обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов і надання їм жилих приміщень в Українській РСР : постанова Ради Міністрів Української РСР і Української Республіканської Ради професійних спілок від 11 груд. 1984 р. № 470 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. — Режим доступу : [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
6. Про затвердження Інструкції про організацію забезпечення і надання військовослужбовцям Збройних Сил України та членам їх сімей житлових приміщень : наказ міністра оборони України від 6 жовт. 2006 р. № 577 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. — Режим доступу : [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
7. Мінаєв А. В. Соціальні аспекти правового регулювання житлового забезпечення військовослужбовців // Актуальні проблеми політики. — 1999. — Вип. 6-7. — С. 156-164.
8. Мартиненко М. Шість років на варті незалежності / М. Мартиненко, Р. Мотузко // Народна армія. — 1997. — 9 квіт.
9. Тимчасове положення про порядок передачі громадянами житла, що перебуває у їх приватній власності, органу, який здійснює поліпшення житлових умов : затв. наказом Держжитлокомунгоспу України від 1 черв. 1995 р. № 24 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. — Режим доступу : [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
10. О статусе военнослужащих : Федеральный Закон Российской Федерации от 25 мая 1998 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа : [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru).
11. Порядок забезпечення військовослужбовців та членів їх сімей житловими приміщеннями : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 3 серп. 2006 р. № 1081 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. — Режим доступу : [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).

### Анотація

*Шишлюк М. О.* Проблеми правового регулювання житлового забезпечення військовослужбовців. — Стаття.

У статті проводиться аналіз законодавства щодо житлового забезпечення військовослужбовців, проблеми правового регулювання житлового забезпечення військовослужбовців та шляхи їх вирішення.

*Ключові слова:* соціальне забезпечення, військовослужбовці, забезпечення житлом, службове житло.

### Аннотация

*Шишлюк М. А.* Проблемы правового регулирования жилищного обеспечения военнослужащих. — Статья.

В статье проводится анализ законодательства относительно жилищного обеспечения военнослужащих, проблемы правового регулирования жилищного обеспечения военнослужащих и пути их решения.

*Ключевые слова:* социальное обеспечение, военнослужащие, обеспечение жильем, служебное жилье.

### Summary

*Shyshlyuk M. O.* Problems of Legal Regulation of Housing for Military Personnel. — Article. The article analyzes legislation on military housing, problems of legal regulation of housing for military personnel and their solutions.

*Keywords:* social security services, military, housing, service housing.