

Л. М. КЕЛЬМАН. ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЖИТЛОМ ПРАЦІВНИКІВ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Розглянуто причини та фактори, що впливають на забезпечення соціальними гарантіями працівників органів внутрішніх справ у сфері надання житла. Запропоновано деякі шляхи вдосконалення механізму розв'язку проблеми житлового забезпечення.

Ключові слова: соціальне забезпечення та гарантії, житлове будівництво, жила площа, житлові умови, квартирна черга, працівники органів внутрішніх справ.

Рассмотрено причины и факторы, которые влияют на процесс выполнения социальных гарантий по поводу обеспечения жильём работников органов внутренних дел. Предложено некоторые пути усовершенствования механизма, который сможет решить проблемы квартирного обеспечения.

Ключевые слова: социальное обеспечение и гарантии, строительство жилья, условия жилья, квартирная очередь, работники внутренних дел.

Justice some reasons and factors have been analyzed, which influence on providing social guarantees about giving the dwelling to the workers of the Department of Internal Affairs. Some ways have been suggested to improve the mechanism of the issue of solving the problem of providing the dwelling.

Key words: social providing and guarantees, house building, living space, living conditions, flats line, workers of the Department of Internal Affairs.

Житлові проблеми, зумовлені рядом соціально-політичних факторів, стають особливо актуальними та гострими в сфері забезпечення житлом працівників органів внутрішніх справ. В умовах проведення сучасної політики, коли співвідношення правозастосовної діяльності з потребами суспільства стає першочерговим завданням, досить частими є випадки масового порушення встановлених законодавством їхніх прав та свобод. А, як відомо, одним з найважливіших чинників, які визначають рівень розвитку демократії у суспільстві, є наявність саме діючого, ефективного соціально-юридичного механізму реалізації прав та свобод громадян, що містить гарантії їх забезпечення і захисту. Адже, як відзначає Л. Явич, «право ніщо, якщо його положення не мають своєї реалізації в діяльності людей та їх організацій, у суспільних відносинах. Неможливо зрозуміти право, якщо відхилитися від механізму його реалізації в житті суспільства»¹. Саме тому, одним з найбільш вагомих завдань уряду нині має бути вирішення житлової проблеми.

Основні наукові дослідження у сфері забезпечення громадян житлом припадають на період, коли житлове право вважалося галуззю соціалістичного цивільного права, а предметом досліджень було надання жилого приміщення переважно у державному та громадському житловому фонді². В наш час рядом вчених, насамперед, досліджувались правові проблеми власності на житло, окремі договори найму житла, серед яких: С.В. Богданова, В.І. Жуков, Ю.І. Зіоменко, В.Ф. Маслова, О.А. Пушкіна, М.Ф. Сібільова, О.М. Ситника, Л.В. Бойко, А.П. Дятлов, В.О. Дзера, В.А. Золотар, Н.О. Саніахметова, Г.С. Соловобова, Є.О. Харитонова, Ю.С. Червоний Широко відомі роботи з проблематики житлового права зарубіжних вчених – С.І. Аскназія, Ю.С. Басіна, В.П. Грибанова, А.А. Єрошенка,

© КЕЛЬМАН Лідія Михайлівна – кандидат юридичних наук, доцент Львівського державного університету внутрішніх справ

Е.О. Суханова, Ю.К. Толстого, В.Ф. Чігіря, Щ.Д. Чіклавшвілі. Проблеми соціального забезпечення були предметом досліджень Є.І. Астрахана, К.С. Батигіна, М.С. Бидюкової, А.Д. Зайкіна, Р.І. Іванової, О.Є. Мачульської, В.А. Тарасової, соціального захисту – М.Г. Александра, С.С. Алексєєва, Я.І. Безугла, Р.З. Лівшиця, М.Л. Захарова, Р.І. Кондратьєва, П.Д. Пилипенка, В.Д. Роїка, Б.І. Сташківа, Я.М. Фогеля, П.М. Рабіновича. Однак слід визнати, що більшість з них опиралися на радянську доктрину житлового права, низка положень якої суттєво застаріли і суперечать чинному законодавству, комплексний аналіз інституту фонду соціального призначення у нашій країні майже не проводився, а проблеми створення механізму забезпечення житлом працівників органи внутрішніх справ не на достатньому рівні висвітлені у вітчизняній правовій літературі.

Проблема соціального захисту та забезпечення працівників органів внутрішніх справ України на сьогоднішній день є багатоаспектною, чим привертає увагу науковців – у сфері аналізу та дослідження, а також практиків – у сфері застосування, та для комплексного розгляду, необхідно визначити які саме проблеми, що саме заважає привести в дію механізм забезпечення прав у житловій сфері. Реалізація й ефективність норм щодо прав і свобод людини в будь-якій державі, суспільстві, як відомо, так чи інакше залежить від багатьох факторів, серед яких: ступінь демократичності владних інститутів держави; політичні, культурні і правові традиції; стан економіки; моральна атмосфера і міра злагоди в суспільстві; стан законності і правопорядку тощо.

Однією з проблем, що стоять на шляху забезпечення житлом працівників органів внутрішніх справ, є невідповідність практичних реалій сьогодення законодавчому закріпленню соціальних гарантій. Зокрема, недосконалість самого законодавства характеризується нестабільністю, безсистемністю, що суттєво змінює зміст та спрямування політики України у сфері соціального забезпечення, суперечностями, дублюванням, великою кількістю бланкетних норм, відсутністю норм, які б передбачали джерела фінансування і механізми реалізації прав, що призводить до перетворення положення законодавства в пусті декларації.

А прийняті за останні роки Програми забезпечення соціальними гарантіями, зокрема, житлом працівників органів внутрішніх справ, містять принципи щодо фінансування перш за все саме забудовників, а не споживачів, що разом з монополізацією міських будівельних програм робить їх нереальними та корупційними, адже до 70% кредитів в Україні виявляються номінованими в іноземні валюти, що при стрімкій девальвації гривні, скороченні робочих місць, односторонньому піднятті відсоткових ставок з боку банків та забороні на дострокове розірвання депозитних угод не дає змоги нагромадити відповідну суму коштів. В жодній з цих програм не передбачено вимог щодо технологій будівництва, їхньої енергоефективності, споживачі ніяк не залучені до процесу будівництва, позбавлені права вибору забудовника, матеріалів. У проєкті Державної цільової соціально-економічної програми будівництва (придбання) доступного житла для громадян на 2009-2016 роки передбачається поєднати всі діючі житлові програми в країні, що дозволить досягти збільшення числа громадян, які поліпшили свої житлові умови - до 8% «черговиків» на рік, і нарощення обсягу будівництва - до 20 млн. кв. м. у 2016 році, створити базові умови для поступового переходу від безоплатного надання житла громадянам до надання державної підтримки у вирішенні житлової проблеми, в тому числі за рахунок власних коштів. Та результати житлового будівництва вказують на те, що ці програми розвиваються досить мляво і є не

нежиттєздатними³. Слушним у даній ситуації може бути позитивний досвід США, де створений механізм залучення приватного сектора у спорудженні житла корпорації економічного розвитку, у яких місцева влада виступає як інвестор і гарант на вкладений капітал, що йде на здійснення проектів спільно з приватним сектором⁴.

Низка законів не містить ефективних гарантій проти нецільового використання коштів, отриманих на будівництво чи закупівлю житла, правових механізмів захисту від усталених у цій сфері зловживань. Як наслідок такого правового безладдя - кошти Державного бюджету України в багатьох випадках або використовуються не за призначенням, або розкрадаються, а створена Кабінетом Міністрів України система фінансування Комплексної програми забезпечення житлом військовослужбовців та членів їх сімей на сьогоднішній день виявилася недієздатною. На даний момент не прийнято законодавчого акту, який регулював би порядок призначення та надання субсидій на будівництво житла працівниками органи внутрішніх справ, натомість зосереджена увага на наданні цільових житлових субсидій на утримання житла та оплату комунальних послуг. У цьому випадку, доцільно законодавчо закріпити право на приватизацію об'єктів незавершеного будівництва житла особами, що перебувають у черзі для одержання житла, що прискорить будівництво та зацікавленість майбутніх власників цього житла.⁵

Незрозуміла ситуація склалася останніми роками, коли Конституційний Суд України визнав неконституційними положення законодавства про держбюджет на 2007 рік, що передбачували надання пільг працівникам органів внутрішніх справ лише в разі, якщо розмір наданих пільг (у грошовому еквіваленті) разом із грошовими доходами зазначених працівників не перевищуватиме величини доходу, який дає право на податкову соціальну пільгу. З 1 січня 2006 р. до 28 грудня 2007 року набули чинності 8 законів у соціальній сфері, серед яких законом про держбюджет унесено зміни до ст.22 закону «Про міліцію», згідно з якими пільги на безплатне забезпечення житлом з опаленням і освітленням за встановленими нормами працівникам міліції, які живуть і працюють у сільській місцевості та в селищах міського типу, а також пільги працівникам міліції з оплати житлової площі, комунальних послуг і палива з 50- відсотковою знижкою надаватимуться за умови, якщо розмір пільг у грошовому еквіваленті разом із середньомісячним сукупним доходом працівника міліції за попередні 6 місяців не перевищуватиме величини доходу, який дає право на податкову соціальну пільгу в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів, що звичайно є неможливим, а у рідких випадках, коли сума відповідає такій, що передбачає пільги, то бюрократичні умови, створені для збору документів є настільки ускладненими, що позбавляє навіть надії розпочинати процес.

З огляду на зазначені обставини склалася цілком закономірна ситуація: станом ще на 1 січня 2008 року на черзі для отримання житла перебувало 20659 працівників органів внутрішніх справ, з них 6 231 осіб не мали змоги покращити свої житлові умови більше 10 років, право на пільгове отримання житла належало 13084 сім'ї; на 2009 рік на квартирному обліку перебувало же близько 25 тисяч працівників міліції і 4,6 тисячі військовослужбовців внутрішніх військ, а з початку цього року власниками нового житла стали 285 сімей працівників органів внутрішніх справ, що складає близько лише 1,1 % від усіх, хто стоїть у черзі на житло. Найбільша кількість працівників МВС, які стоять у черзі, проживають у

Києві, Криму, Одеській і Хмельницькій областях, з них більше 3-х тисяч чекають поліпшення житлових умов понад 15-ть років. У середньому за рік на чергу стає майже тисячу працівників міліції. Слід також зазначити, що на квартирному обліку черговиків системи Міністерства внутрішніх справ України більше половини осіб – це пенсіонери, які стоять на черзі від десяти до двадцяти років⁶.

Важливим є економічний фактор, що в свою чергу здійснює вплив на реалізацію закріплених законодавчо приписів, щодо забезпечення житлом працівників органів внутрішніх справ - до цього часу продовжується незаконна практика, коли замовники будівництва не виконують програмні завдання щодо створення фондів службового житла, хоча загальновідомо, що саме його відсутність створює умови для неодноразового та позачергового надання квартири, різних зловживань посадовими особами. Причиною такого стану є неспроможність держави вирішити житлову проблему за власний рахунок, недовіра економічних підходів до її вирішення. Необхідно зазначити, що капітальні видатки на будівництво житла для працівників органів внутрішніх справ не є захищеною статтею видатків, на відміну від капітальних видатків на будівництво житла для військовослужбовців Збройних Сил України. Уже на сьогоднішній відсутність фінансування житлової програми в I кварталі призводить до зниження темпів будівництва, зриву плану введення об'єктів в експлуатацію та збільшення обсягів незавершеного будівництва. Тому, слушним буде у даній ситуації створити діючий механізм соціального забезпечення персоналу правоохоронних органів, передбачивши відповідальність за невиконання встановлених нормативно-правовими актами заходів реалізації економічних та соціальних прав працівників.

Фактори економічного характеру спричиняють також проблеми у сфері фінансування, доказом цього є дані, про те, що поточного року потреби Міністерства внутрішніх справ фінансувалися всього на 50%, що вкрай негативно позначилося на умовах служби та матеріальному забезпеченні особового складу.

Саме через такі суттєві обставини за останні п'ять років з органів внутрішніх справ звільнилося близько 72 тисяч працівників – як тих, хто лише розпочинає службу, так і досвідчених професіоналів. Адже соціальне забезпечення визначається як чинник, що безпосередньо впливає на ефективність службової діяльності працівників органів внутрішніх справ поряд з оплатою праці, системою заходів заохочення й відповідальності⁷. Адже, незадовільне забезпечення житлом працівників органів внутрішніх справ є однією з основних причин великої плинності кадрів та незадовільного комплектування кваліфікованими фахівцями Міністерства внутрішніх справ України та неналежного виконання ними службових обов'язків.

Сьогоднішні факти свідчать про те, що в органи внутрішніх справ приходять молоді працівники, кожний п'ятий з яких не забезпечений житлом. Проведене опитування працівників міліції показує, що недостача житла стала дійсною проблемою. Так, 41, 5 % опитаних указали, що їхня родина не має власної квартири (будинку). Ще 21, 7 % респондентів проживають разом з родичами й мають потребу в додатковому житлі. Особливо високий відсоток – 53, 5 % працівників у віці до 29 років не мають ніякого власного житла, 22, 9 % цієї вікової категорії проживають у родичів і мають потребу в поліпшенні житлових умов. Однак особливу соціальну напругу й невдоволення викликає те, що значна кількість респондентів навіть не уявляють як можуть вирішити проблеми з житлом у майбутньому – 86, 7 % респондентів указали, що вони не очікують ні того, що їм дадуть кредит,

ні того, що вони зможуть його виплатити⁸.

Та держава сьогодні поставила ряд важливих завдань перед працівниками органів внутрішніх справ, не врахувавши, що для їх належного виконання необхідним є захищеність та ступінь дотримання прав самих працівників, зокрема, і права на гідні умови роботи, права на соціальне забезпечення та права на справедливу винагороду. Як свідчить досвід розвитку поліцій країн Європи, права людини та ефективність стають пріоритетами поліцейської діяльності тільки у разі, коли права самих поліцейських є захищеними. Як наслідок, працівники органів внутрішніх справ, які перш за все є громадянами, що розраховують на сприяння держави у забезпеченні та захисті своїх прав, усе частіше стикаються із зловживаннями з боку державних органів. Яскравим прикладом була ситуація у Балаклаві, де близько 20 ветеранів органів внутрішніх справ провели пікет у будівлі реконструйованої під житло колишньої флотської казарми – з метою домогтися від властей розв'язання питання про своє вселення в раніше розподілене їм тут житло. Як повідомив кореспондентові УНІАН голова профспілкової організації атестованих співробітників органів внутрішніх справ УМВС України в місті Севастополі полковник міліції у запасі Сергій Макаров, профспілкова організація разом з громадською організацією «За права мешканців будинку по вулиці 7 листопада» вже кілька років намагається «домогтися справедливості, щоб квартири будинку, реконструйованого на гроші МВС, відповідно і були розподілені нашим співробітникам, щоб вони туди заселилися і стали вже повноправними власниками квартир». Він пояснив, що «на сьогодні ситуація зайшла у безвихідь: суди, що відбулися між УМВС і підрядчиком, результатів не дали, оскільки вони повернули сторони у початковий стан». Водночас, сказав С.Макаров, «у нас є відомості, що квартири в цьому будинку продаються. Тому ми і вирішили діяти самостійно, домагатися, щоб на нас звернули увагу»⁹.

Щодо ролі профспілки варто зазначити, що вона підтримує ініціативу МВС надавати квартиру працівнику міліції після трьох років служби з правом отримання її у власність після 20 років вислуги.

Однією з найбільш проблем у сфері житлового забезпечення є надання житла чорнобильцям. У чергах в органах та підрозділах внутрішніх справ на поліпшення житлових умов сьогодні перебуває близько 500 осіб, тоді як щороку покращують свої житлові умови лише 20-25 сімей інвалідів-чорнобильців. Напередодні ще 23-х роковин Чорнобильської трагедії голова Асоціації В.В. Дурдинець гостро поставив це питання на парламентських слуханнях у Верховній Раді, за результатами яких у постанові Ради від 21 травня 2009 року «Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Сучасний стан та актуальні завдання подолання наслідків Чорнобильської катастрофи» зазначено, що в Україні фактично загальмовано забезпечення житлом ліквідаторів, що суперечить Закону України «Про Загальнодержавну програму подолання наслідків Чорнобильської катастрофи на 2006 – 2010 роки». Та питання фінансування будівництва житла для чорнобильців не знайшло відображення ні в Державному бюджеті на поточний рік, ані в його проєкті на наступний. Тому в серпні В.В. Дурдинець був вимушений звернутися на адреси ще тодішнього Прем'єр-міністра Ю.Тимошенко та Міністерства фінансів з проханням передбачити на 2010 рік цільове виділення 45 млн гривень Міністерству внутрішніх справ на будівництво в столиці житлового будинку для інвалідів, пенсіонерів і працівників органів внутрішніх справ Київського гарнізону міліції – учасників ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС. Цю пропозицію

Асоціація також надала й до державного плану заходів з підготовки та відзначення 25-х роковин Чорнобильської трагедії. Слушно зауважити, що черга пільговиків-чорнобильців практично не просувається ще й через те, що запроваджене в відомстві надання службового житла, котре нині домінує, не поширюється на неатестованих працівників та ветеранів органів внутрішніх справ, які вже перебувають на пенсії.

Таким чином, результати досліджень та практики показують, що сьогодні держава не виконує своїх обов'язків по відношенню до представників важливого соціального інституту. Існує нагальна потреба в розробці та фінансуванні державних програм, спрямованих на дотримання прав працівників органів внутрішніх справ, саме від яких залежить спокій та життя громадян. В іншому разі, можливе поширення кримінальних практик, коли порушення цих прав буде компенсуватись латентною корисною або іншою нелегітимною діяльністю працівників органів внутрішніх справ¹⁰.

Для вирішення житлової проблеми згаданих працівників необхідно детально урегулювати питання житлового кредитування та реалізовувати підтримку МВС Комплексну програму забезпечення житлом. Вирішення цього питання полягає в двох аспектах. Для того, щоб можливість, які містяться в діючому законодавстві, перейшли в площину конкретних правовідносин, необхідно посприяти завершенню формування нормативно-правової бази, яка б доповнила прогалини у механізмі реалізації і контролю за дотриманням прав і свобод людини і громадянина. Провідна роль у цьому належить парламенту України як вищому органу законодавчої влади. З іншого боку, ті правові інститути, які вже сформовані і діють в Україні, повинні виступати запорукою того, що всі визначені Конституцією права реалізуються повною мірою. З тієї точки зору йдеться вже не стільки про законотворчу діяльність народних депутатів, скільки про ефективні дії виконавчої та судової гілок влади, де і відбувається процес правозастосування. М.С. Бідюкова у своєму дисертаційному дослідженні пропонує розробити на загальнодержавному рівні Програму забезпечення житлом військослужбовців та працівників державних військових формувань правоохоронної спрямованості, метою якої повинні стати розв'язання проблеми забезпечення житлом цих категорій працівників та членів їх сімей шляхом удосконалення механізмів його будівництва (придбання).

Вдосконалення системи соціального захисту працівників органів внутрішніх справ має бути системним і відзеркалювати у своєму змісті всі реалії та тенденції сучасної політики, а в деяких випадках й передбачати майбутнє, служити правовим орієнтиром під час вирішення тих чи інших проблем побудови соціального демократичного українського суспільства. Така робота має широкомасштабний характер та потребує науково виваженого, аргументованого підходу, що підтверджує необхідність проведення дослідження з питань соціального захисту не тільки працівників органів внутрішніх справ, а й їх сімей.

1. Явич П.С. Общая теория права. – Л.: 1976. – С. 65. 2. Аскназий. С.И. Советское жилищное право: учеб. пособие. – М.: Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1940. – С.25. 3. Бідюкова М.С. Поняття матеріального забезпечення працівників ОВС // південноукраїнський правничий часопис. – 2007. – №4. – С. 93–97; Бідюкова М.С. Сучасний стан правового регулювання матеріального забезпечення працівників ОВС // Право і безпека. – 2007. – №6. – С.140 - 145. 4. Гогоць Т.Р. Надання житла у фондї соціального призначення // Держава і право. – 2001. – №13. – С.274. 5. Бандурка О.М. Основи управління в органах

внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи вдосконалення. – Х.: Основа, 1996. – С.230, 238–241. **6.** *Бідюкова М.С.* Житлове забезпечення як вид матеріального забезпечення працівників ОВС // Форум права. – 2006. – №3. – С.9-15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2006-3/06tomppro.pdf>. **7.** *Губарев А.И.* Правовое положение лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – Л., 1975. – С. 14. **8.** *Корупція* в діяльності ДАІ: результати соціологічного моніторингу / Свеженцева Ю.О., Сердюк О.О., Белоусов Ю.Л., Кобзін Д.О., Черноусов А.М. – Х.: ХІСД, 2007. – С. 21. **9.** *Інформаційне агентство УНІАН* від 30.07.2009. // Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://www.unian.net/ukr/news/news-328988.html>. **10.** *Протизаконне насильство в органах внутрішніх справ: соціологічний та історійко-правовий аналіз* / Соболев В.О., Ярмиш О.Н., Мартиненко О.А., Кобзін Д.О., Рущенко І.П., Свеженцева Ю.О., Левченко К.Б., Белоусов Ю.Л., Захаров Є.Ю., Бущенко А.П. – Х.: ХНУВС-ХПГ, 2005 – С.3.