

Фінансовий аспект забезпечення житлом військовослужбовців Збройних Сил України

(Представлено: д.е.н., проф. Ткаченко Н.В.)

Одним із видів соціального забезпечення військовослужбовців Збройних Сил України є забезпечення житлом. Незважаючи на можливі варіанти забезпечення житлом, гарантовані Законом України від 20.12.1991 р. №2011-ХІІ «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей», стан його реалізації є найбільш гострою соціальною проблемою у військах. Неспроможність модернізувати та реформувати систему житлового забезпечення під час запровадження контрактної армії щороку призводить до зростання квартирної черги у збройних силах.

Основною проблемою вирішення питання забезпечення житлом військовослужбовців, які перебувають на квартирному обліку, є низький рівень бюджетних видатків на програму 2101190 «Будівництво (придбання) житла для військовослужбовців Збройних Сил України» та неефективність їх використання за напрямками. Досвід зарубіжної системи житлового забезпечення військовослужбовців країн – членів НАТО показує, що у більшості з них надається службове житло або безвідсоткові кредити, тоді як в Україні продовжують практику надання безкоштовного житла. Для успішного вирішення житлового питання військовослужбовців та членів їх сімей потрібно не лише вдосконалити наявну систему житлового забезпечення військовослужбовців, але і використати досвід провідних країн. Тому, для виконання соціальних гарантій військовослужбовців ЗСУ наголошено на необхідності запровадження нових інструментів фінансового забезпечення будівництва житла, що характерні для ринкової економіки.

Ключові слова: бюджетні видатки; фінансові ресурси; квартирне забезпечення; соціальний захист; військовослужбовці Збройних Сил України.

Постановка проблеми. Оскільки держава запроваджує контрактну армію, постає необхідність створити нові пріоритети для мотивації та соціального захисту військовослужбовців Збройних Сил України (далі – ЗСУ). Вагомою складовою здійснення соціального захисту військовослужбовців та членів їх сімей є грошове забезпечення та забезпечення житлом, яке гарантується Законом України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей». На сьогодні найбільш гострою соціально-економічною проблемою у Збройних Силах України залишається житлове забезпечення військовослужбовців, незважаючи на численні заходи, які здійснюються законодавчою і виконавчою владою держави. Існуючий механізм забезпечення житлом є неефективним та не дозволяє не тільки повністю забезпечити військовослужбовців житловою площею, але і суттєво зменшити квартирну чергу у Збройних Силах України. Внаслідок недостатньо виділених фінансових ресурсів на будівництво чи придбання житла, а також неефективності їх використання, на квартирному обліку перебуває більше, ніж 48 тис. військовослужбовців та щороку має тенденцію до збільшення.

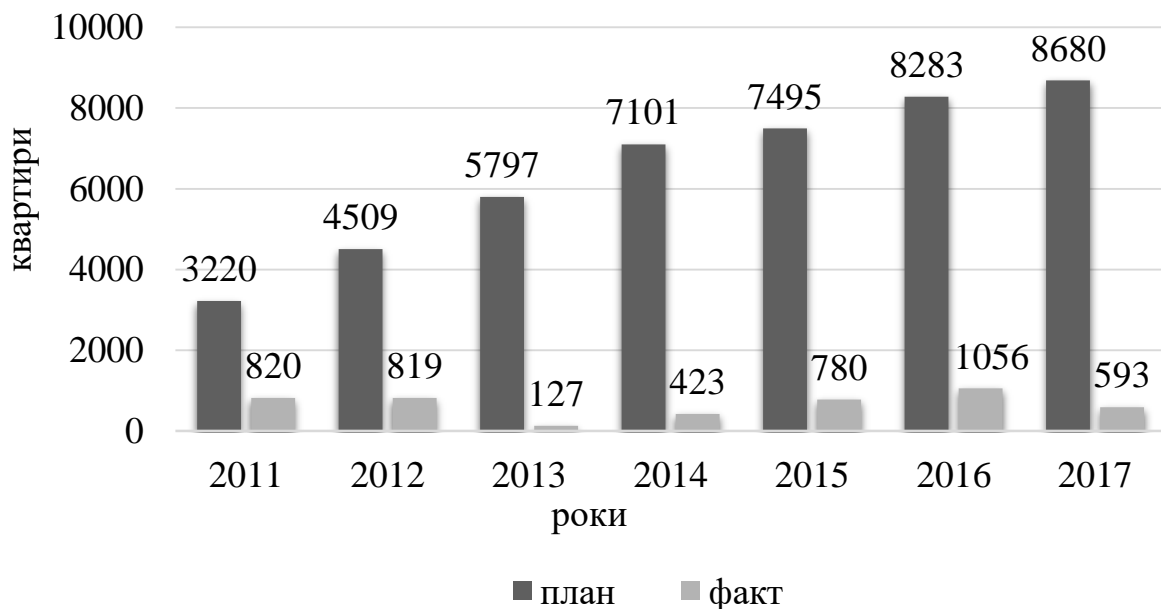
Аналіз останніх досліджень та публікацій, на які спирається автор. Останнім часом у сучасній науковій літературі досить активно обговорюються питання житлового забезпечення військовослужбовців Збройних Сил України. Проте більшість науковців висвітлюють правові аспекти забезпечення житлом військовослужбовців та членів їх сімей: І.В. Автушенко [7], Н.О. Купянська, Л.П. Медвідь, Л.О. Мойсей [8], Т.А. Тодорошко, М.О. Шишлюк. Фінансово-економічні проблеми з даної тематики висвітлені у роботах І.Ю. Марка, І.М. Семеніхіна, С.М. Чимишенка [9; 10].

Формулювання мети статті. Метою статті є розгляд сучасного механізму забезпечення житлом військовослужбовців Збройних Сил України. Аналіз фактичного стану бюджетних видатків, передбачених Міністерству оборони України на будівництво (придбання) житла та ефективності їх використання. Дослідження існуючого механізму житлового забезпечення військовослужбовців розвинених країн світу та надання пропозицій щодо можливих шляхів вирішення даного питання в Україні.

Викладення основного матеріалу. Протягом останніх років Збройні Сили України досягли значного прогресу на шляху до стандартів країн – членів НАТО. Проте залишається ряд нерозв'язаних проблем соціального характеру, які потребують комплексного підходу щодо їх вирішення, серед яких – забезпечення житлом військовослужбовців, що перебувають на квартирному обліку.

Відповідно до Закону України від 20.12.1991 р. №2011-ХІІ «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» держава забезпечує військовослужбовців жилими приміщеннями або за їх бажанням грошовою компенсацією за належне їм для отримання жиле приміщення. Військовослужбовці (крім військовослужбовців строкової військової служби) та члени їх сімей, які проживають разом з ними, забезпечуються службовими жилими приміщеннями. У разі відсутності службових житлових приміщень військовослужбовці та члени їх сімей розміщуються у гуртожитках, сімейних гуртожитках, а неодружені військовослужбовці – у спеціально пристосованих казармах або військова частина орендує їм житло чи за їх бажанням виплачується грошова компенсація за піднайом (найом) жилого приміщення. Військовослужбовцям, які перебувають на обліку осіб, що потребують поліпшення житлових умов шляхом надання житлових приміщень для постійного проживання, та які мають вислугу на військовій службі 20 років і більше, та членам їх сімей надаються житлові приміщення для постійного проживання або за їх бажанням виплачується грошова компенсація за належне їм для отримання жиле приміщення [1]. Проте, незважаючи на можливі шляхи забезпечення житлом, це залишається найбільш гострою соціально-економічною проблемою у військах, про що свідчить велика квартирна черга.

З метою забезпечити житлом майже 45 тис. військовослужбовців була розроблена «Комплексна програма забезпечення житлом військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу, посадових осіб митної служби, Міністерства внутрішніх справ та членів їх сімей», затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 29.11.1999 р. N 2166, яка була розрахована до 2010 року, а потім продовжена до 2017 року. Стан виконання Комплексної програми забезпечення житлом військовослужбовців ЗСУ за 2011–2017 роки зображено на рисунку 1.



Довідка: *складено автором на підставі [4]

Рис. 1. Стан виконання Комплексної програми забезпечення житлом військовослужбовців ЗСУ за 2011–2017 роки.

Дані рисунка 1 свідчать про великий розрив між плановими та фактичними показниками будівництва (придбання) житла. Це пов'язано з тим, що із запланованих Комплексною програмою на будівництво житла 13432,9 млн. грн. Міністерство оборони фактично отримало лише 2845,6 млн. грн., що склало – 21,2 %. Крім того, 97 % цих коштів становили кошти державного бюджету і лише 3 % – інших не заборонених законодавством джерел, тоді як відповідно до Комплексної програми 54 % видатків мали бути здійснені за рахунок інших джерел фінансування. Отриманий фінансовий ресурс дозволив забезпечити будівництво лише 4518 квартир. Тому мета Комплексної програми не досягнута, а за даними Міністерства оборони за період 2011–2017 років чисельність військовослужбовців, які перебувають на квартирному обліку збільшилася з 44,9 до 47,1 тис. осіб [11].

Отже, головними причинами невиконання завдань Комплексної програми можна назвати:

- низький рівень фінансових видатків на її виконання;
- незастосування механізмів довгострокового, іпотечного кредитування та інших джерел, незалучення інвестицій для будівництва житла на земельних ділянках, що належать Міністерству оборони України.

Фінансове забезпечення будівництва (придбання) житла для військовослужбовців ЗСУ здійснюється за рахунок коштів державного бюджету за бюджетною програмою (КПКВ) 2101190 «Будівництво (придбання) житла для військовослужбовців Збройних Сил України», які визначаються щорічно у законі про Державний бюджет України на відповідний рік. Порядок використання коштів, передбачених на будівництво (придбання) житла для військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу, що додається затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 16.02.2011 р. №147, відповідно до якого бюджетні кошти спрямовуються на будівництво житла на земельних ділянках, що надані Міністерству оборони України; реконструкцію будівель (приміщень) під житло; придбання житла на умовах пайової участі та на вторинному ринку; надання військовослужбовцям та членам їх сімей грошової компенсації за належне їм для отримання жила приміщення. Аналіз бюджетних видатків на фінансове забезпечення КПКВ 2101190 протягом 2011–2017 років наведено у таблиці 1.

Таблиця 1

Аналіз бюджетних видатків на фінансове забезпечення за КПКВ 2101190
за період 2011–2017 роки, млн. грн. *

Рік	Призначено			Фактично використано		
	Заг. фонд	Спец. фонд	Разом	Заг. фонд	Спец. фонд	Разом
2011	320,0	334,7	654,7	135,7	42,4	178,1
2012	300,0	210,5	510,5	267,0	37,4	304,4
2013	30,0	62,1	92,31	11,5	19,7	31,2
2014	0,0	516,0	516,0	0,0	162,0	162,0
2015	800,0	140,5	940,5	799,8	6,0	805,8
2016	600,0	87,3	687,3	599,8	38,1	637,9
2017	600,0	151,0	751,0	600,0	9,3	609,3

Довідка: *складено та розраховано автором на підставі даних [5]

Таким чином, аналіз видатків на реалізацію бюджетної програми 2101190 показує про значно менше фактичне використання коштів за спеціальним фондом. Це пов'язано з невиконанням планових показників за надходженнями до спеціального фонду, що зрештою призвело до невиконання поставлених завдань, передбачених бюджетною програмою.

Крім обмежених фінансових ресурсів, виділених на будівництво (придбання) житла, існує неефективність їх використання за напрямками, а саме: перерозподіл коштів, передбачених на будівництво нового житла на придбання житла на вторинному ринку та на умовах пайової участі, де середня вартість квадратного метра загальної площі у 2 рази вища, ніж вартість квадратного метра житла власного будівництва; спрямування фінансових ресурсів на будівництво нових житлових об'єктів замість того, щоб завершити будівництво, розпочате у минулі роки, що призводить до збільшення обсягів незавершеного будівництва.

На реалізацію права забезпечення житлом військовослужбовців та членів їх сімей також впливають і розміри компенсаційних виплат, які не дозволяють забезпечити військовослужбовців та членів їх сімей житловою площею. Мова йде про розміри виплати грошової компенсації військовослужбовцям та членам їх сімей за належне їм для отримання жила приміщення. Хочемо відмітити, що її розмір не відповідає реальним ринковим цінам житла на ринку нерухомості. Так, наприклад у 2017 році було виплачено 29,7 млн. грн. грошової компенсації 62 сім'ям військовослужбовців. Для однієї сім'ї ця сума становила 479,0 тис. грн., при тому, що за оцінками експертів середня ціна пропозиції квартир у новобудовах за районами міста Києва економ-класу становила 1 050,3 тис. грн.

Досвід країн – членів НАТО показує, що забезпечення житлом військовослужбовців є невід'ємною складовою системи стимулювання військової служби з боку держави, про що свідчить наявність різних підходів щодо його надання, і що важливо – всі вони забезпечені фінансовими ресурсами. У таких державах, як США, Великобританія чи Туреччина існує практика надання службового житла, розташованого на території частини (гарнізону), яке при звільненні чи передислокації звільняється для іншого військовослужбовця. Крім того, військовослужбовцям виплачується грошова компенсація за оренду житла. У Франції військовослужбовцям на придбання (будівництва) житла у власність надаються безвідсоткові кредити або кредити на пільгових умовах.

Отже, деякі елементи соціального забезпечення військовослужбовців провідних країн – членів НАТО можуть бути запозичені до українського законодавства, що дасть можливість покращити рівень соціального захисту військовослужбовців Збройних Сил України та сприяти загальному підвищенню престижу військової служби. На сьогодні вже проводиться робота щодо можливості забезпечення військовослужбовців ЗСУ штатно-посадовим житлом. Для цього Міністерство оборони опрацьовує проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань забезпечення житлом громадян», який передбачає ефективний механізм забезпечення військовослужбовців та членів їх сімей

житлом. Відповідно проекту передбачено, що з 1 січня 2020 року військовослужбовців на час проходження служби забезпечуватимуть штатно-посадовим службовим житлом, що розміщуватиметься на території чи поблизу військових частин. Житло буде закріплене за відповідними посадами та не підлягатиме передачі в комунальну чи приватну власність. Крім того, для мотивації військовослужбовців до проходження військової служби, планується розробити концепцію, відповідно до якої держава сплачуватиме одноразову грошову допомогу військовослужбовцю на придбання житла після 20 років військової служби. Даний Законопроект також передбачає надання грошової компенсації кредиту на придбання житла і відсотків за ним залежно від вислуги років [6]. Перехід на нову систему допоможе реалізувати зобов'язання держави перед військовослужбовцями забезпечити житлом.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Отже, незважаючи на існуючі варіанти забезпечення житлом військовослужбовців, його стан залишається найбільш гострою соціальною проблемою у Збройних Силах України. Основними причинами реалізації свого права на отримання житла є:

- обмеженість бюджетних коштів, виділених на будівництво (придбання) житла;
- недотримання принципів ефективності та законності витрачання бюджетних коштів на будівництво (придбання) житла;
- висока вартість будівництва (придбання) житла у місті Києві та Київській обл., порівняно з іншими регіонами України;
- незастосування механізмів довгострокового, іпотечного кредитування та інших джерел будівництва житла;
- відсутність належного внутрішнього фінансового контролю за використанням бюджетних коштів, передбачених Міністерству оборони на будівництво (придбання) житла.

Тому, для успішного вирішення житлового питання військовослужбовців та членів їх сімей потрібно не лише вдосконалити наявну систему житлового забезпечення військовослужбовців, але і запровадити нові механізми вирішення цього питання.

Актуальним для подальших досліджень є запровадження нових інструментів фінансового забезпечення будівництва або придбання житла для військовослужбовців ЗСУ, характерних для ринкової економіки, таких як іпотечне кредитування або фінансовий лізинг, та залучення інвестицій для будівництва житла на земельних ділянках Міністерства оборони України.

Список використаної літератури:

1. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей : закон України : станом на 20.12.1991 : №2011-ХІІ [із змінами та доповненнями] / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2011-12>.
2. Про Державний бюджет України на 2017 рік : Закон України № 928-VIII станом на 25.12.2015 / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/928-19>.
3. Про Державний бюджет України на 2018 рік : станом на 07.12.2017 / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2246-19>.
4. Про Комплексну програму забезпечення житлом військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу, посадових осіб митної служби, Міністерства внутрішніх справ та членів їх сімей : станом на 29.11.1999 / Кабінет Міністрів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2166-99-%D0%BF/ed19991129>.
5. Звіти про виконання бюджету / Державна казначейська служба України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu>.
6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань забезпечення житлом громадян : проект Закону / Верховна рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://employers.org.ua/media/discussions/file_257.pdf.
7. *Автушенко І.* Забезпечення житлом військовослужбовців України та членів їх сімей / *І. Автушенко*. – 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/eine_2015_45_19.
8. *Мойсей Л.О.* Проблеми правового регулювання фінансування будівництва житла для військовослужбовців / *Л.О. Мойсей* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [file:///C:/Users/SERVER/Downloads/Nzlubp_2010_5_61%20\(5\).pdf](file:///C:/Users/SERVER/Downloads/Nzlubp_2010_5_61%20(5).pdf).
9. *Чімишенко С.М.* Вирішення проблемних аспектів бюджетного фінансування житлового забезпечення військовослужбовців / *С.М. Чімишенко* // Науковий вісник ЧДІЕУ. – Чернігів : ЧДІЕУ, 2012. – № 4 (16). – 226 с.
10. *Чімишенко С.М.* Диверсифікація джерел житлового забезпечення військовослужбовців / *С.М. Чімишенко* // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Економіка / за ред. *В.Д. Базилевич*. – К. – 2013. – №. 148. – С. 64–67.
11. Офіційний веб сайт Міністерства оборони України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mil.gov.ua/news/2018/06/23/minoboroni-zabezpechue-vijskovosluzhbovcziv-zhitlom-vidpovidno-do-obsyagiv-finansovogo-resursu-yakij-vidilyaetsya-derzhavnim-byudzhetom-ukraini/>.

References:

1. Verhovna Rada Ukrai'ny (1991), Zakon Ukrai'ny №2011-XII [iz zminamy ta dopovnennjamy]: *Pro social'nyj i pravovyj zahyst vijs'kovosluzhbovciv ta chleniv i'h simej*, [Online], available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2011-12>

2. Verhovna Rada Ukrainy (2015), Zakon Ukrainy № 928-VIII: *Pro Derzhavnyj bjudzhet Ukrainy na 2017 rik*, [Online], available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/928-19>
3. Verhovna Rada Ukrainy (2017), *Pro Derzhavnyj bjudzhet Ukrainy na 2018 rik*, [Online], available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2246-19>
4. Kabinet Ministriv Ukrainy (1999), *Pro Kompleksnu programu zabezpechennja zhytloj vijs'kovosluzhbovciv, osib rjadovogo i nachal'nyc'kogo skladu, posadovyh osib mytnoi' sluzhby, Ministerstva vnutrishnih sprav ta chleniv i'h simej*, [Online], available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2166-99-%D0%BF/ed19991129>
5. Derzhavna kaznachejs'ka sluzhba Ukrainy, *Zvity pro vykonannja bjudzhetu*, [Online], available at: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu>
6. Verhovna rada Ukrainy, «Pro vnesennja zmin do dejakyh zakonodavchyh aktiv Ukrainy z pytan' zabezpechennja zhytloj gromadjan», Proekt Zakonu, [Online], available at: http://employers.org.ua/media/discussions/file_257.pdf
7. Avtushenko, I. (2011), *Zabezpechennja zhytloj vijs'kovosluzhbovciv Ukrainy ta chleniv i'h simej*, [Online], available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/eine_2015_45_19
8. Mojsej, L.O. (2010), *Problemy pravovogo reguljuvannja finansuvannja budivnyctva zhytla dlja vijs'kovosluzhbovciv*, [Online], available at: [file:///C:/Users/SERVER/Downloads/Nzlubp_2010_5_61%20\(5\).pdf](file:///C:/Users/SERVER/Downloads/Nzlubp_2010_5_61%20(5).pdf)
9. Chimyshenko, S.M. (2012), «Vyryshennja problemnyh aspektiv bjudzhetnogo finansuvannja zhytloj zabezpechennja vijs'kovosluzhbovciv», *Naukovyj visnyk ChDIEU*, Vol. 4 (16), ChDIEU, Chernigiv, P. 226.
10. Chimyshenko, S.M. (2013), «Dyversyfikacija dzherel zhytloj zabezpechennja vijs'kovosluzhbovciv», *Visnyk Kyi'vs'kogo nacional'nogo universytetu imeni Tarasa Shevchenka. Ekonomika*, in Bazylevych, V.D (ed), Vol. 148, K, pp. 64–67.
11. Oficijnyj veb sait Ministerstva oborony Ukrainy, [Online], available at: <http://www.mil.gov.ua/news/2018/06/23/minoboroni-zabezpechue-vijskovosluzhbovciv-zhytloj-vidpovidno-do-obsyagiv-finansovogo-resursu-yakij-vidilyaetsya-derzhavnim-byudzhetom-ukraini/>

Цюкало Людмила Вікторівна – ад'юнкт Військового інституту Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

Наукові інтереси:

– соціальне забезпечення військовослужбовців Збройних Сил України.

E-mail: Lyuda1981@bigmir.net.

Стаття надійшла до редакції 02.01.2019.