

УДК 347.254.

Анна Мельник,
аспірант кафедри цивільного права і процесу
Національної академії внутрішніх справ

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ ТА ЧЛЕНІВ ЇХНІХ СІМЕЙ ЖИТЛОМ: ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

У статті досліджено теоретико-правові засади забезпечення військовослужбовців та членів їхніх сімей житлом в історичному аспекті. Визначено, що дорадянське, радянське житлове законодавство значно вплинуло на формування сучасного законодавства щодо забезпечення житлом названої категорії осіб.

Ключові слова: військовослужбовець, член сім'ї, житло, житлове законодавство.

Постановка проблеми. Питання правового регулювання інституту забезпечення військовослужбовців та членів їхніх сімей житлом є дуже важливими для розвитку будь-якої країни. Теоретико-правове дослідження забезпечення військовослужбовців та членів їхніх сімей житлом є чи не одним із найбільш проблемних і водночас актуальних питань сьогодення. З огляду на історичні особливості територіального та адміністративного устрою України, основу чинного житлового законодавства становить радянське законодавство, яке давно не відповідає наявним ні політичним, ні соціально-економічним умовам і, зрозуміло, потребує кардинальних змін. Разом із тим всебічний аналіз різних періодів розвитку вітчизняного житлового законодавства надає можливість визначити ті обставини та причини, які дадуть змогу усунути недоліки правового регулювання житлових відносин та віднайти шляхи вдосконалення сучасного житлового законодавства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання реалізації права громадян на житло, в тому числі і питання щодо забезпечення житлом військовослужбовців та членів їхніх сімей, досліджені у роботах багатьох вітчизняних і зарубіжних учених. Серед них слід назвати: О. Є. Аврамову, З. Х. Акчурина, В. А. Васильєву, М. К. Галянтича, А. І. Дрішлюка, О. В. Дзеру, С. С. Корольова, В. В. Луця, Л. Г. Лічмана, Є. О. Мічуріна, П. І. Седугіна, А. А. Синицу, В. В. Тиванова, Л. М. Пчелинцева та ін.

Мета статті – здійснити аналіз розвитку вітчизняного житлового законодавства в різні історичні періоди суспільного розвитку та визначити його вплив на сучасне житлове законодавство в т. ч. щодо забезпечення житлом військовослужбовців та членів їхніх сімей.

Виклад основного матеріалу. У XVII-XVIII століттях начальницький склад армії мав яскраво виражений становий характер. До створення регулярної армії забезпечення житлом зазначеної категорії осіб здійснювалось відповідно до Соборного уложення 1649 р. царя Олексія Михайловича, поширення дії якого на українські землі розпочалося вже з другої половини XVII століття [1]. Відповідно до Соборного уложення, в мирний час військовослужбовці розміщувалися в подарованих їм маєтках, а у воєнний час висилалися на службу міськими воеводами і повинні були знаходитися при полках до кінця походу [2, с. 40].

Уже за часів Петра I, під час формування регулярної армії, питанню забезпечення житлом з боку держави почала приділятися особлива увага. Враховуючи те, що армії не відводилося окремого житлового фонду, була встановлена квартирна повинність, сутність якої зводилась до того, що військові частини розміщувалися в приміщеннях, що безкоштовно надавались у містах і селах населенням. Населення у свою чергу зобов'язувалося надавати квартири як для тимчасового, так і для постійного розміщення військових частин. Вказаний порядок, як підкреслюють дослідники, існував з незначними змінами і в період правління Катерини II, причому діяв досить тривалий час [2, с. 41].

У дореволюційний період порядок забезпечення житлом військовослужбовців детально регламентувався Статутом про земські повинності 1857 р., Зведенням військових постанов 1869 р., Положенням про військову квартирну повинність 1874 р. і деякими іншими правовими актами [3].

Загалом, виходячи з аналізу положень законодавства того часу, офіцери, як прави-

ло, під час проходження служби забезпечувалися житлом за рахунок наявних казенних будівель або шляхом виділення квартир від земств за місцем розташування військових частин. Крім того, існував порядок забезпечення житлом у формі отримання квартирних грошей у розмірі, що залежав від військового звання, посади і місця служби офіцера [4]. Починаючи з 1816 р. виплата квартирних грошей військовослужбовцям поступово замінила квартирну повинність: спочатку за рахунок коштів земств і лише з 1872 р. повністю за рахунок державної скарбниці [5, с. 116-118].

Досліджуючи питання забезпечення військовослужбовців житлом, Л. М. Пчелінцева вказує, що умови, від яких залежав розмір квартирних грошей, поступово вдосконалювалися, і якщо спочатку розмір залежав від військового звання офіцера, то згодом враховувалися такі критерії, як посада, сімейний стан, місце проходження військової служби тощо. Аналіз історичних та наукових джерел дозволяє говорити про те, що розмір квартирних грошей, який до початку XX століття сягав 30-40 відсотків від загального грошового забезпечення, дозволяв вирішувати житлове питання військовослужбовців [6, с. 27].

Після Жовтневої революції 1917 р., у зв'язку зі зміною принципів управління державою і виникненням іншого, порівняно з уже існуючим, соціально-економічного становища в країні виникла об'єктивна необхідність формування нормативно-правової бази, що відповідає інтересам побудови соціалістичної держави [2, с. 62].

З 1920 р. по 1930 р. формується система житлового законодавства як Союзу РСР, так і окремих республік Союзу РСР. Особливістю цього періоду було прийняття першого в УРСР Житлового закону № 225 від 20 грудня 1921 р. [7, с. 16-19].

Після завершення громадянської війни (1918-1922 рр.) Українська РСР, як і інші радянські республіки, які виникли після розпаду Російської імперії, була юридично незалежною державою. Вона мала свою власну Конституцію, органи державної влади й управління, видавала закони. Однак державний суверенітет Української РСР був досить обмеженим [8, с. 86].

Вагоме значення в умовах проведення на початку 20-х років XX століття заходів з ущільнення громадян у місцях проживання мало прийняття постанови Ради Народних Комісарів від 17 листопада 1921 року № 629 «Про надання командному складу Червоної Армії і Флоту, їх сім'ям, сім'ям червоноармійців та відповідальним особам адміністративних установ права на виселення з робочих

Будинків-комун» [9, с. 1035], згідно з яким військовослужбовцям надано право не виселитись із займаних ними приміщень. На розвиток вищезазначеної постанови Ради Народних Комісарів від 17 листопада 1921 року № 629 був виданий циркуляр Головного управління комунального господарства НКВС від 24 грудня 1921 року № 552 «Про покращення житлових умов військовослужбовців» [10, с. 164], в якому була закріплена норма, відповідно до якої житловий відділ зобов'язувався задовольняти потреби військовослужбовців у житлових приміщеннях у першу чергу.

Як бачимо, ці акти, з певною умовністю, можна назвати першими нормативно-правовими актами, що визначили пільговий статус військовослужбовців та членів їхніх сімей у житловому праві.

З метою поліпшення житлових умов командного, політичного і адміністративного складу військ і флоту шляхом розміщення в гуртожитках циркуляром НКВС від 9 червня 1924 року № 250 «Про відведення приміщень під гуртожитки для військовослужбовців» комунальним відділам на місцях було доручено здавати військовому і морському відомствам в оренду вільні житлові приміщення без стягнення орендної плати та укладання договорів страхування приміщень. У свою чергу ці відомства були зобов'язані утримувати виділені житлові приміщення в належному стані з узяттям на себе відповідних витрат [10, с. 168].

У період з 1924 по 1937 рр. були розроблені основні положення щодо порядку надання житлової площі в армії, що виразилося у формуванні нового законодавства, зокрема затвердження постановою ЦВК від 9 жовтня 1924 року Кодексу законів про пільги і переваги для військовослужбовців Робітничо-селянської Червоної Армії і Робітничо-селянського червоного Флоту Союзу РСР і їхніх сімей [11, с. 198], що регулює питання матеріального забезпечення військовослужбовців, у тому числі підстави та умови надання житла [12, с. 41-42]. Згодом постановою ЦВК і РНК від 23 квітня 1930 р. було затверджено новий Кодекс про пільги для військовослужбовців і військовозобов'язаних Робітничо-селянської Червоної Армії і їх сімей [13, с. 253]. У зазначених кодифікованих актах знайшли відображення основні питання житлового забезпечення військовослужбовців.

При цьому особливе значення надавалося заходам зі збереження житлового фонду військового відомства, що має велике значення для аналізу правового регулювання чинного порядку забезпечення житлом військовослужбовців. Так, зазначені заходи загалом

зводилися до закріплення житла, в якому проживали військовослужбовці, за начальниками гарнізонів з метою подальшого заселення його військовослужбовцями [14, с. 274], а також виселення в адміністративному порядку з житлових приміщень, закріплених за військовим відомством, осіб, які втратили зв'язок з військовою службою [15].

У період Великої Вітчизняної війни основні тенденції, пов'язані із житловим забезпеченням, в основному не змінювалися, оскільки це було зумовлено досить складним періодом часу. Постановою РНК СРСР від 5 серпня 1941 року № 1931 «Про збереження житлової площі за військовослужбовцями і про порядок оплати житлової площі у воєнний час» були встановлені правові заходи збереження житлової площі за військовослужбовцями, визначено пільговий порядок оплати житлової площі їхніми сім'ями. Починаючи з 1943 р. стали ухвалюватися документи, спрямовані на надання фінансової підтримки військовослужбовцям та членам їхніх сімей у забезпеченні їх житлом і відновленні будинків [16].

У 40-60-х рр. XX століття в СРСР було прийнято значну кількість правових актів з питань забезпечення житлом військовослужбовців (окремі положення яких знайшли своє відображення і були враховані під час розроблення чинного законодавства України) і сформовано важливі шляхи реалізації права військовослужбовців і членів їхніх сімей на житло, основним з яких було надання житла зі спеціально сформованого відомчого житлового фонду (квартир і кімнат у житлових будинках; службових квартир, гуртожитків тощо) [12, с. 48-49].

У 1970-1980 рр. були остаточно сформовані принципи житлового забезпечення, а також вироблений налагоджений механізм надання житлових приміщень військовослужбовцям. Багато важливих положень містилися і в чинному на той час законодавстві. Важливим було закріплення права на житло в статті 44 Конституції (Основного закону) Союзу РСР. Постановою Ради Міністрів Союзу РСР від 17 лютого 1981 року № 193 було затверджено Положення про пільги для військовослужбовців, військовозобов'язаних, осіб, звільнених з військової служби у відставку, та їхніх сімей [1, с. 64].

Досить суттєвим зрушенням в законодавчому закріпленні правового статусу військовослужбовця, його детальній регламентації був початок 1990-х років, а саме період розпаду Союзу РСР і створення Співдружності Незалежних Держав. Саме кардинальна зміна наявного порядку державного устрою зумовила необхідність прийняття нового пакета

законів, формування правових основ організації та діяльності різних органів, у тому числі військової організації держави [2, с. 71].

Висновки.

У цілому історичний аналіз свідчить про те, що в дореволюційні часи питання житлового забезпечення військовослужбовців не було проблемним, оскільки вирішувались, як правило, вчасно та без суттєвих складнощів.

У правовому регулюванні житлових відносин у Союзі РСР простежувалася стійка тенденція, згідно з якою військовослужбовці мали перевагу в забезпеченні житлом перед іншими категоріями громадян. Однак у період становлення радянської держави завдання забезпечення житловою площею військовослужбовців вирішувалося важко, робилися різні спроби формування механізму забезпечення житлом військовослужбовців.

Тенденція надання переваг у житловому забезпеченні військовослужбовців порівняно з іншими категоріями громадян поступово перейшла до України і збережена в сучасному законодавстві. Подальшого дослідження потребують підстави та порядок забезпечення військовослужбовців жилими приміщеннями за житловим законодавством України.

Список використаних джерел:

1. Горобець В. М. Соборне уложення 1649 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.history.org.ua/?termin=Soborne_ulozhennia_1649.
2. Акчурин З. Х. Актуальні аспекти правового регулювання забезпечення житловими приміщеннями військовослужбовців, що проходять військову службу за контрактом / З. Х. Акчурин. – М. : Військовий університет, 2004. – 250 с.
3. Сборник постановлений о воинской квартирной повинности / сост. и изд. Рудченко И. Я. – Житомир, 1878. – 324 с.
4. Сборник узаконений и распоряжений по квартирному воинскому довольствию : в 2-х т. / сост. Кольчев А. – СПб., 1914. – Т. 1. – 379 с.
5. Тиванов В. В. Финансы русской армии / В. В. Тиванов. – М. : Финансовая академия, 1993. – С. 116-118.
6. Пчелинцева Л. М. Право на житло військовослужбовців: теоретичні аспекти та проблеми реалізації : автореф. дис... док. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цивільне право та цивільний процес сімейне право міжнародне приватне право» / Л. М. Пчелинцева; Рос. акад. при През. РФ. – М., 2004. – 53 с.
7. Квартирный закон. В обсуждении Гражданского отделения Харьковского Общества юридических и экономических знаний // Голос права (двухнедельный юридический журнал). – 1918. – № 2 (15 декабря). – С. 16-19.

8. Левицька Н. М. Історія України. Україна в світі: історія і сучасність : навч. посіб. [для студ. вищ. навч. закл.] / Н. М. Левицька ; ред. Л. Г. Василенко ; М-во освіти і науки України, Нац. ун-т харч. технологій. – К. : Кондор, 2010. – 416 с.

9. О предоставлении командному составу Красной Армии и Флота, их семьям, семьям красноармейцев и ответственным лицам административных учреждений – права невыселения из рабочих Домов-Коммун : Декрет СНК от 17.11.1921 № 629 // Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1921 г. Управление делами Совнаркома СССР. – М. 1944. – С. 1035.

10. Жилищное законодательство РСФСР / сост. Гурский В. Н. – М.: Аврора, 1923. – 710 с.

11. Собрание законов и распоряжений СССР. – 1924. – № 21. – Ст. 198.

12. Снина А. А. Организационно-правовые вопросы обеспечения военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации и членов их семей квартирным довольствием : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 20.02.03 / А. А. Снина. – М.: ВАЭФиП, 1994. – 225 с.

13. Собрание законов и распоряжений СССР. – 1930. – № 23. – Ст. 253.

14. О закреплении за гарнизонами жилой площади в домах местных советов, занимаемой лицами командного и начальствующего состава военнослужащих Рабоче-Крестьянской Красной Армии и Рабоче-Крестьянского Красного Флота и их семьями : Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 10 августа 1938 г. № 1124 // СП СССР. – 1938. – № 47. – Ст. 274.

15. О порядке выселения в административном порядке слушателей военных академий из домов-общежитий, специально предназначенных для слушателей указанных академий : Циркуляр НКВД от 29 августа 1929 г. № 147 // Бюллетень НКВД. – 1929. – № 18.

16. Собрание законов и распоряжений СССР. – 1941. – № 17. – Ст. 342.

17. Собрание законов и распоряжений СССР. – 1981. – № 11. – Ст. 64.

18. Конституція України : прийнята 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

19. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей : Закон України від 20.12.1991 № 2011-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 15. – Ст. 190.

В статті досліджено теоретико-правові основи забезпечення військовослужбовців і членів їх сімей жильем в історическому аспекті. Визначено, що досюветське, союветське жилищне законодавство значно вплинуло на формування сучасного законодавства по забезпеченню жильем названої категорії осіб.

Ключевые слова: военнослужащий, член семьи, жилье, жилищное законодательство.

In the article the theoretical and legal principles of provision of military personnel and members of their families to housing in the historical aspect are researched. It is determined that the Soviet-era, Soviet housing legislation significantly influenced the formation of modern legislation on the provision of housing for this category of persons.

Key words: serviceman, family member, housing, housing legislation.