

УДК 351.86:355.1+346.16:330.342.146

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.88.4.32>

НОРМОПРОЄКТУВАННЯ І СОЦІАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ЖИТЛОМ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ

Сошников А.О.,

кандидат юридичних наук,

старший науковий співробітник,

*Державна установа «Інститут економіко-правових досліджень
імені В.К. Мамутова Національної академії наук України»,*

ORCID: 0000-0003-4998-9713,

e-mail: antonsoshnikov@gmail.com

Гудіма Т.С.,

доктор юридичних наук, старший дослідник,

заступник завідувача відділу,

*Державна установа «Інститут економіко-правових досліджень
імені В.К. Мамутова Національної академії наук України»*

ORCID: 0000-0003-1509-5180,

e-mail: gudima.t@ukr.net

Єршова Ю.О.,

здобувачка вищої освіти ступеня доктора філософії,

*Державна установа «Інститут економіко-правових досліджень
імені В.К. Мамутова Національної академії наук України»,*

ORCID: 0009-0005-5096-4953,

e-mail: julika.yershova@gmail.com

Сошников А.О., Гудіма Т.С., Єршова Ю.О. Нормопроекування і соціальна відповідальність у забезпеченні житлом військовослужбовців.

Стаття присвячена комплексному аналізу окремих соціальних гарантій, передбачених для військовослужбовців, зокрема в частині забезпечення їх житлом. Особливу увагу приділено практичним механізмам реалізації цих гарантій, які розглянуто крізь призму принципів нормопроекування та у світлі триваючого процесу європейської інтеграції України.

У межах дослідження, окрім актів національного законодавства, проаналізовано також акти ЄС, Ради Європи та практику Європейського суду з прав людини.

Обґрунтовано, що в умовах повномасштабної війни та соціально-економічної нестабільності гарантії для військовослужбовців мають набувати пріоритетного статусу не лише на рівні декларативних норм, а й через чітко визначені, забезпечені ресурсами та реалістичні механізми реалізації.

Підкреслено необхідність урахування суспільних настроїв та очікувань під час розробки нормативно-правових актів, особливо у соціально чутливих сферах. Висвітлено основні проблеми нормативного закріплення житлових гарантій для військовослужбовців та бар'єри їх імплементації, які зумовлені недотриманням фундаментальних принципів правотворчості – юридичної визначеності, недискримінації, пропорційності та соціальної справедливості.

У статті запропоновано низку практичних рішень, зокрема: надання мобілізованим військовослужбовцям права на участь у програмі пільгового іпотечного кредитування «ЄОселя» на умовах, рівнозначних контрактникам; розширення сфер застосування державно-приватного партнерства (ДПП) у сфері житлової політики; підтримка будівництва доступного житла з можливістю дострокової оренди з правом викупу. Окрему увагу приділено необхідності створення фонду соціального житла для представників суспільно важливих професій та соціально вразливих ка-

тегорій населення. Підкреслено роль соціально відповідального бізнесу у реалізації житлових програм за умов обмежених бюджетних ресурсів держави. Сформульовані висновки спрямовані на посилення ефективності державної політики у сфері соціального захисту військовослужбовців та гармонізацію відповідного законодавства з європейськими стандартами.

Ключові слова: державна політика, нормопроєктування, нормативна декларативність, юридична визначеність, ефективність, справедливість, рівність та недискримінація, військовослужбовці, соціальні права, житлові права, гарантії, іпотечне кредитування, соціально відповідальна поведінка, державно-приватне партнерство.

Soshnykov A.O., Hudima T.S., Yershova Yu.O. Legislative drafting and social responsibility in the housing provision for military personnel.

This article presents a comprehensive analysis of specific social guarantees for military personnel, particularly in the context of access to housing. Special attention is paid to the mechanisms for the practical implementation of these guarantees, examined through the lens of legislative drafting principles and in the broader framework of Ukraine's ongoing European integration.

In addition to national legislation, the study also analysed EU and Council of Europe acts and the case law of the European Court of Human Rights.

It is argued that, amid full-scale war and socio-economic instability, guarantees for military personnel must acquire a priority status – not only as declarative norms but also through clearly defined, resource-backed, and realistically implementable mechanisms. The study highlights the importance of incorporating public opinion and expectations in the development of legal acts, especially in socially sensitive areas. The article identifies key problems in the legislative regulation of housing guarantees for military personnel and the obstacles to their implementation, which are largely rooted in the failure to observe fundamental law-making principles - legal certainty, non-discrimination, proportionality, and social justice. Several practical solutions are proposed, including: granting mobilized military personnel the right to participate in the preferential mortgage lending program «YeOselya» on equal terms with contracted servicemen; expanding the use of public-private partnerships (PPP) in the housing sector; and supporting the development of affordable housing with the option of early lease and subsequent purchase. Particular emphasis is placed on the need to create a social housing fund for representatives of socially significant professions and vulnerable groups. The role of socially responsible business in implementing housing programs under limited public funding is also underscored. The conclusions formulated aim to enhance the effectiveness of public policy in the area of social protection for military personnel and to harmonize national legislation with European standards.

Key words: public policy, rule-making, normative declarativeness, legal certainty, efficiency, fairness, equality and non-discrimination, military personnel, social rights, housing rights, guarantees, mortgage lending, socially responsible behaviour, public-private partnership.

Постановка проблеми. Соціальний та інший захист військовослужбовців є пріоритетом держави, особливо в умовах неспровокованої російської військової агресії проти України.

На конституційному рівні, відповідно до статті 17 Конституції України, держава зобов'язана забезпечувати соціальний захист громадян, які проходять службу у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, а також членів їхніх сімей [1]. Основні засади державної політики у цій сфері закріплені у Законі України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» від 20 грудня 1991 року № 2011-ХІІ [2].

Однією з ключових проблем, як для військовослужбовців, так і ветеранів є житлове питання. За результатами соціологічних опитувань серед ветеранів, які завершили службу в Силах оборони України, 34,7% респондентів визначили саме потребу у забезпеченні житлом як одну з основних (друга за значущістю після потреб у зміцненні здоров'я) [3].

На законодавчому рівні для військовослужбовців передбачено низку спеціальних житлових гарантій. Починаючи з 2014 року, законодавець поступово розширює соціальні гарантії цієї категорії осіб, зокрема в частині житлового забезпечення. Останні законодавчі ініціативи (наприклад, 2024 року) були спрямовані на розширення так званого «соціального пакета» з метою стимулювання громадян до проходження військової служби. Втім, на практиці реалізація житлових гарантій залишається недостатньо ефективною. Частина запроваджених інструментів поширюється лише на окремі категорії військовослужбовців, що унеможливорює системне розв'язання житло-

вого питання. Такі диспропорції є наслідком порушення принципів правотворчої діяльності при розробці нормативно-правових актів: зокрема, відсутності належного обґрунтування норм, ігнорування стандартів ЄС і Ради Європи, а також недотримання сучасних підходів до нормопроєктування. У результаті ухвалені рішення часто не відповідають принципам правової визначеності, рівності перед законом та пропорційності у наданні соціальних пільг.

Стан опрацювання. Соціальний захист військовослужбовців перебуває в фокусі уваги багатьох дослідників, зокрема: А. Мота, О. Верби, В. Ковальського, А. Кудаківської, Д. Цісар, К. Бортняка, Т. Макарової, В. Теремецького, С. Кельби та інших. Як і питання нормопроєктування, яке розглядалось в дослідженнях наступних вчених: Н. Оніщенко, В. Кравчука, О. Шрам, О. Пугаченко, Р. Чорнульцького, В. Косовича та інші. Значний імпульс новим дослідженням дало прийняття Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24.08.2023 № 3354-IX, який хоча і вводиться в дію через один рік з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні, але це перший та єдиний комплексний законодавчий акт, який регулює відповідні правовідносини.

Свою чергою, розв'язання житлового питання військовослужбовців та інших соціальних категорій через призму нормопроєктування не було предметом окремого дослідження.

Метою статті є дослідження законодавчо встановлених соціальних гарантій для військовослужбовців, зокрема в частині забезпечення житлом, а також аналіз механізмів їх практичної реалізації через призму принципів нормопроєктування та в контексті європейської інтеграції. Такий підхід дозволяє виявити ключові проблемні аспекти та сформулювати практичні рекомендації щодо вдосконалення нормативного регулювання і зміцнення соціального захисту військовослужбовців.

Виклад основного матеріалу. Європейський Союз визнає і поважає право на житлову допомогу як частину забезпечення гідного існування громадян (стаття 34 Хартії основних прав Європейського Союзу) [4].

Україна, як член Ради Європи, приєдналась також до Європейської соціальної хартії (переглянутої), положеннями, якої закріплено серед інших соціальних прав, також право на житло (стаття 31). Держави-учасниці хартії беруть на себе спеціальні зобов'язання, які покликані забезпечити ефективну реалізацію цього права, зокрема через: сприяння доступності до житла належного рівня, вжиття заходів, які спрямовані за запобігання та скороченню бездомності, встановлення цін на житло, доступних для малозабезпечених осіб [5]. Водночас, положення Хартії мають рамковий характер і передбачають лише загальні зобов'язання у сфері забезпечення житлом, зокрема у частині сприяння його доступності. Варто також враховувати, що Європейська соціальна хартія (переглянута) була підписана майже 30 років тому, тому її норми не враховують сучасні інструменти реалізації житлового права, які активно застосовуються в європейських країнах. Так, наприклад, пільгове іпотечне кредитування визнається одним з ефективних сучасних механізмів сприяння доступності житла. Цей інструмент демонструє зростаючу популярність у практиці європейських держав, і може розглядатися як така форма державної підтримки, що відповідає духу і цілям Європейської соціальної хартії, хоча прямо в її положеннях не згадується.

Однією з характерних особливостей українського законодавства у сфері соціальних гарантій є проблема їх реального виконання. Найчастіше основною перешкодою практичній реалізації закріплених прав і гарантій виступає відсутність або обмеженість фінансових ресурсів. При цьому під час ухвалення тієї чи іншої норми законодавець часто вже усвідомлює або допускає, що держава не матиме змоги забезпечити її реалізацію. Поширеною є ситуація, коли Кабінет Міністрів України при формуванні проєкту закону про Державний бюджет ігнорує вимоги щодо фінансування певних зобов'язань, передбачених чинним законодавством. Відповідно, Верховна Рада України може схвалити закон про Державний бюджет без належного фінансового забезпечення реалізації відповідних соціальних гарантій. Така практика суперечить принципам верховенства права та ресурсної забезпеченості, закріпленим, зокрема, у статті 3 Закону України «Про правотворчу діяльність».

Житлові гарантії для військовослужбовців не є винятком. Їх ефективна реалізація безпосередньо залежить від наявності цільових видатків у Державному бюджеті України, зокрема за програмами будівництва (придбання) житла, пільгового іпотечного кредитування, орендного фонду тощо. У разі відсутності відповідного фінансування ці гарантії залишаються декларативними, що підриває довіру до інститутів держави та створює правову невизначеність для бенефіціарів гарантій [6].

Спеціальне законодавство, зокрема, Закон України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» передбачає досить широкий перелік гарантій, які покликані забезпечити військовослужбовців та членів їх сімей жилими приміщеннями. Серед них можна виділити: забезпечення військовослужбовців жилими приміщеннями або за їх бажанням грошовою компенсацією за належне їм для отримання жиле приміщення; забезпечення службовим або орендованим житлом. Частина цих гарантій не відповідає реаліям часу.

Останні роки для військовослужбовців, як і для інших суспільно важливих професій та соціально вразливих категорій держава використовує механізм пільгового іпотечного кредитування для поліпшення їх житлових умов. З жовтня 2022 розпочалася реалізація програми доступного іпотечного кредитування («Оселя»). Для участі у програмі були визначені наступні категорії, для яких були встановлені спеціальні відсоткові ставки: медичні працівники державних або комунальних закладів охорони здоров'я (3%); педагогічні працівники державних або комунальних закладів освіти (3%); наукові та науково-педагогічні працівники державних або комунальних закладів освіти та наукових установ (3%); військовослужбовці Збройних Сил України *за контрактом*, Служби Безпеки України, Головного управління розвідки Міністерства оборони України, Національної гвардії України, військові прокурори Офісу Генерального прокурора, поліцейські та члени їх сімей, особи рядового і начальницького складу Державної служби України з надзвичайних ситуацій та інші (3%); ветерани війни та члени їх сімей, учасники бойових дій, особи з інвалідністю внаслідок війни та інші (7%); внутрішньо переміщені особи (7%); інші громадяни України, які не мають власної житлової нерухомості або розмір цієї нерухомості менше ніж 52,5 кв. м. (7%) [7].

Тобто, державою було пріоритезовано окремі категорії громадян, які потребують додаткової підтримки та захисту, і які зможуть взяти участь у програмі. Водночас було передбачено серед них «пільгові категорії» (*особи, які можуть скористатися особливою підтримкою, представники суспільно важливих професій*), які мали право скористатися більш сприятливими умовами кредитування, зменшена щорічна процента ставка (з 7% до 3%), а також більш «м'які вимоги» до об'єкта майбутньої іпотеки. В частині військовослужбовців Збройних Сил України, Національної гвардії України та інших формувань, така особлива підтримка надається саме тим, які проходять службу *за контрактом*. Відповідно до частини 2 статті 2 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» від 25.03.1992 № 2232-III проходження військової служби здійснюється: у добровільному порядку (за контрактом) та за направленням або за призовом [8]. На практиці, під час дії воєнного стану, неодинокими є випадки, а можливо і системними, коли громадяни, які добровільно виявили бажання проходити військову службу, з'явившись до територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки (далі – ТЦК та СП), обліковуються, як ті що мобілізовані відповідно до Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» від 21 жовтня 1993 № 3543-III [9] і відповідно контракт не укладається з ними, що дозволяє штучно виконувати ТЦК та СП так звані «плани з мобілізації». Безумовно надалі вже діючі військовослужбовці можуть укласти контракт, але через різні причини не всі користуються цією можливістю.

За інформацією Міністерства економіки України на жовтень 2024 року кожен 2 іпотечний кредит отримали саме військовослужбовці Збройних Сил за контрактом та інші представники силового блоку (50% отримувачів кредитів) [10], що свідчить як про зацікавленість з їх боку (умови кредитування є соціально орієнтованими), а також досить велику загальну кількість осіб, які належать до цих категорій.

Досить необґрунтованим та несправедливим виглядає обмеження участі у цій програмі частини військовослужбовців, які мобілізовані, тобто не проходять службу за контрактом. Фактично через умови програми доступного іпотечного кредитування («Оселя») вони позбавлені права отримати кредит за пільговою ставкою 3%.

Слід відзначити, що військовослужбовці, які були мобілізовані виконують такі ж бойові завдання і мають схожі ризики для життя та здоров'я, як і ті військовослужбовці, що проходять службу за контрактом. Своєю чергою, держава при ухваленні норм, які надають преференції чи покращають становище окремих груп повинні бути мотивовані та належним чином обґрунтовані. При запровадженні програми доступного іпотечного кредитування («Оселя») досить складно назвати участь виключно військовослужбовців, які проходять службу за контрактом обґрунтованим. Також звернемо увагу, що була відсутня комунікація, державою через органи влади не було прояснено суспільству прийняття норми саме в цій редакції, коли пільгові умови розповсюджують-

ся на частину діючих військовослужбовців. Хоча кількість мобілізованих громадян була досить значною, наприклад, тільки за 5 місяців повномасштабного вторгнення було мобілізовано до 700 тисяч громадян до Збройних Сил України [11], а станом на січень 2025 року у них проходило службу 880 тисяч військовослужбовців [12]

Статтею 3 Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 № 3354-IX проголошено наступні принципи правотворчої діяльності: верховенства права, що включає, принципи юридичної визначеності, рівності перед законом та недискримінації; пріоритетності утвердження та забезпечення прав і свобод людини, дотримання міжнародних стандартів у сфері прав людини; системності [13]. Ці ж принципи лежать в основі нормопроєктування як окремого етапу правотворчої діяльності. Їх дотримання є передумовою належної якості нормативних актів, їх легітимності, ефективності застосування, а також відповідності демократичним цінностям і зобов'язанням України в межах європейської інтеграції.

Закон України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» від 6 вересня 2012 № 5207-VI забороняє будь-які форми дискримінації, коли зокрема, група осіб за будь-якими ознаками, зазнає обмеження у визнанні, реалізації або користуванні правами та свободами, крім випадків, коли таке обмеження має правомірну, об'єктивно обґрунтовану мету, способи досягнення якої є належними та необхідними [14]. Аналогічний підхід закладений в актах ЄС, Ради Європи та практиці Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ).

В посібнику зі статті 14 Європейської конвенції з прав людини (далі – Конвенція) та статті 1 Протоколу № 12 до Конвенції стверджується, що оцінюючі факти можливої дискримінації Європейському Суду з прав людини не потрібно доводити, що становище груп порівняння не повинно бути абсолютно ідентичним. Заявник повинен довести, що перебував у ситуації, відносно схожій з ситуацією з іншими особами [15]. Окремі дослідники наголошують, що при розгляді справ в рамках можливого порушення статті 14 Конвенції, ЄСПЛ визначає чи в конкретній справі відмінність з особами, які знаходяться в аналогічній або відносно подібній ситуації [16]. Саме таку позицію було викладено у справі Карсон та інші проти Об'єднаного Королівства (Carson and Others v. United Kingdom), тоді ЄСПЛ визнав порушення, коли різні групи громадян перебуваючи в однакових чи схожих умовах отримували різне відношення без належного обґрунтування [17].

Таким чином, аналіз національного законодавства та практики ЄСПЛ дозволяє зробити висновок, що окремі положення постанови Кабінету Міністрів України, якою затверджено умови участі громадян у програмі пільгового іпотечного кредитування через ПрАТ «Українська фінансова житлова компанія», можуть містити ознаки порушення принципу рівності та недискримінації – зокрема щодо окремих категорій військовослужбовців. Така ситуація потребує перегляду відповідного нормативного акта на предмет його відповідності національному та міжнародному праву.

Єдиним ефективним способом усунення наявної правової прогалини є внесення змін до відповідного рішення Кабінету Міністрів України шляхом розширення переліку пільгових категорій учасників програми іпотечного кредитування. Доцільно включити до нього всіх військовослужбовців Збройних Сил України – незалежно від формату проходження служби. Такий підхід забезпечить дотримання принципу соціальної справедливості та рівного ставлення до всіх осіб, які захищають державу, незалежно від правового статусу (контракт, мобілізація тощо). Станом на сьогодні у лавах Збройних Сил України проходять службу близько 880 тисяч військовослужбовців [12], з яких лише частина на контрактній основі. Як уже зазначалося, згідно з результатами соціологічних опитувань, майже третина ветеранів потребує допомоги у придбанні житла [3]. Це свідчить про наявність значного відкладеного попиту на участь у державних програмах житлового забезпечення. Розширення доступу до пільгового іпотечного кредитування дозволить переорієнтувати житлову політику від моделі прямого бюджетного фінансування до моделі часткової компенсації через доступні фінансові інструменти, що, своєю чергою, зменшить навантаження на Державний бюджет України та водночас сприятиме реалізації права на житло для захисників держави.

Окрему увагу при здійсненні правотворчої діяльності слід приділяти врахуванню суспільних настроїв. Станом на сьогодні в українському суспільстві спостерігається високий рівень поваги та довіри до військовослужбовців, що підтверджується результатами соціологічних опитувань. Так, згідно з результатами онлайн-опитування «Образ ветеранів в українському суспільстві» 95% опитаних – довіряють та скоріше довіряють військовим Збройних Сил України, які служать на передовій, 76% – довіряють та скоріше довіряють військовим Збройних Сил України, які служать

у тилу (окрім військовослужбовців ТЦК та СП) [18]. Ці дані свідчать про наявність виразного суспільного запиту на посилення державної політики у сфері соціального захисту всіх категорій військовослужбовців, незалежно від формату чи місця проходження служби. Урахування таких настроїв у процесі нормопроєктування є важливою передумовою для легітимності, ефективності та суспільного схвалення майбутніх законодавчих змін або рішень органів виконавчої влади.

Навесні 2024 року було ухвалено важливі законодавчі зміни, спрямовані на стимулювання укладення контрактів на проходження військової служби, а також на посилення соціального захисту військовослужбовців. Йдеться про Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо окремих питань проходження військової служби, мобілізації та військового обліку» від 11.04.2024 № 3633-IX (далі – Закон України № 3633-IX). Цей нормативно-правовий акт має на меті розширити коло осіб, зацікавлених у проходженні військової служби за контрактом, шляхом запровадження додаткових соціальних гарантій. Зокрема, для осіб, які укладають перший контракт на проходження військової служби, передбачено такі переваги: (1) надання одноразового сертифіката на придбання транспортного засобу в розмірі 150 тис. грн протягом перших 3 місяців, у порядку встановленому Кабінетом Міністрів України; (2) надання компенсації у розмірі 50% першого внеску за кредитом, забезпеченим предметом іпотеки відповідно до Умов забезпечення приватним акціонерним товариством «Українська фінансова житлова компанія» доступного іпотечного кредитування громадян України, а також додатково 100 тисяч гривень після першого року військової служби та 100 тисяч гривень після другого, у порядку та на умовах визначених Урядом України [19].

Хоча § 116 Регламенту Кабінету Міністрів України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 950 передбачена процедура, що до розгляду Верховною Радою України законопроєкту у третьому читанні Кабінеті Міністрів України розробляє проєкти своїх актів, які будуть направлені на виконання майбутнього закону [20], ця вимога часто не виконується. Зокрема, в українському парламенті поширеною є практика ухвалення законопроєкту одразу в другому та третьому читанні, що фактично ускладнює завчасну підготовку відповідних урядових актів.

Закон України «Про правотворчу діяльність» передбачає, що у прикінцевих положеннях нормативно-правового акта можуть міститися доручення органам державної влади, пов'язані з набранням чинності цим актом. Зокрема, це стосується й розроблення та прийняття підзаконних нормативно-правових актів, включаючи рішення Кабінету Міністрів України (частина перша статті 40). Відповідна норма знайшла своє застосування у Законі України від 11 квітня 2024 року № 3633-IX. У прикінцевих та перехідних положеннях цього закону традиційно, як і в низці інших законів України, передбачено доручення Кабінету Міністрів України прийняти нормативно-правові акти, необхідні для реалізації положень закону. Зокрема, йдеться про: порядок надання військовослужбовцям, які уклали контракт, сертифікату на придбання транспортного засобу; порядок та умови надання компенсацій для реалізації права на доступне іпотечне кредитування військовослужбовцям, які уклали контракт вперше. Ці гарантії передбачено Законом України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» та мають бути реалізовані через підзаконне регулювання відповідно до вимог статті 40 Закону «Про правотворчу діяльність».

Слід нагадати, що одним з основних повноважень Кабінету Міністрів України є забезпечення виконання законів України. Це закріплено у статті 116 Конституції України та статті 41 Закону України «Про Кабінет Міністрів України». Акти Кабінету Міністрів України, як і інші підзаконні нормативно-правові акти, мають на меті деталізувати, конкретизувати та забезпечити реалізацію положень законів України. Вони виступають логічним етапом у системі реалізації правових норм і є важливою складовою правозастосовної практики [21, с. 12].

З метою організації реалізації положень Закону України № 3633-IX було розроблено відповідний План організації підготовки проєктів актів та виконання інших завдань необхідних для його впровадження, зокрема пунктом 1.4 визначено головним виконавцем відповідальним за розробку порядку та умов надання компенсації частини першого внеску за кредитом, забезпеченим предметом іпотеки відповідно до Умов забезпечення приватним акціонерним товариством «Українська фінансова житлова компанія» доступного іпотечного кредитування громадян України, а також виплат після першого та другого років військової служби визначено Міністерство економіки України.

Варто відзначити, що майже за рік після прийняття Закону України № 3633-IX Урядом України, так і не було розроблено відповідні порядки. Міністерство економіки України відзначає, що ці законодавчі положення не можна реалізувати, оскільки функція надання компенсації частини

процентної ставки є невластивою функцією для «Укрфінжитло», яке відповідно до норм чинного законодавства повинно здійснювати прибуткову діяльність і, як фінансова компанія, надавати свої послуги в рамках діючих ліцензій [22].

Отже, наразі закріплені на рівні закону гарантії для військовослужбовців залишаються декларативними. Українська фінансова житлова компанія, як потенційний виконавець цих програм також відзначає, що наразі компенсація не здійснюється, оскільки відсутній правовий механізм для її надання [23], тобто, Урядом України фактично проігноровано вимогу законодавчого органу.

Таке явище, коли на рівні закону передбачено ту чи іншу гарантію, чи право, а не встановлений реальний механізм її реалізації можна назвати нормативною декларативністю, тобто законодавче положення не можна виконати на практиці. Нормативна декларативність не відповідає принципу юридичної визначеності, який є складовою більш широкого принципу верховенства права (стаття 3 Закону України «Про правотворчу діяльність»), що свідчить про неякісне нормопроєктування. Відзначимо, що законодавство, зокрема Регламент Верховної Ради України, затверджений Законом України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI [24], як і Регламент Кабінету Міністрів України не містить будь-яких наслідків у разі не прийняття підзаконних нормативно-правових актів, направлених на виконання законів України. Також можна говорити про порушення принципу ефективності.

В окремих країнах, наприклад, в Канаді та Франції при тлумаченні норм права використовуються підхід, який виходить з того, що «законодавець не говорить даремно» (*le législateur ne parle pas pour rien dire*), тобто презюмується, що законодавець при прийнятті законодавчого акту висловлюється правильно, а вже інтерпретатор повинен враховувати, що кожне положення має причину свого існування [24]. Цю концепцію можна також покласти в основу забезпечення і названих житлових гарантій, Кабінет Міністрів України та міністерства повинні виконати вимогу Закону України № 3633-IX, а не ігнорувати рішення законодавця.

Додатково відзначимо, що соціальні гарантії, проголошені Законом України № 3633-IX розповсюджувались тільки на військовослужбовців, які проходять військову службу за контрактом, як і в попередньому прикладі. Отже, відповідні положення Закону України № 3633-IX є несправедливим по відношенні до інших категорій військовослужбовців та порушують принцип рівності та недискримінації.

Одним з альтернативних інструментів реалізації окремих законодавчо закріплених житлових гарантій військовослужбовців, як і інших категорій, у разі відсутності фінансових ресурсів у державі для їх реалізації, з метою недопущення порушення принципу ресурсної забезпеченості), є залучення соціально відповідального бізнесу через державно-приватне партнерство. Це частково допускає українське законодавство, так частиною 1 статті 4 Закону України «Про державно-приватне партнерство» від 1 липня 2010 № 2404-VI серед сфер, в яких може бути реалізовано державно-приватне партнерство визначено будівництво та капітальний ремонт житлових будинків, повністю чи частково зруйнованих внаслідок бойових дій на території проведення антитерористичної операції; встановлення модульних будинків та будівництво тимчасового житла для внутрішньо переміщених осіб [25]. Водночас як вбачається державно-приватне партнерство у сфері будівництва та відновлення житла має досить обмежені напрямки (наприклад, будівництво та реконструкція будинків тільки в зоні проведення антитерористичної операції або створення тимчасового житла тільки на для внутрішньо переміщених осіб).

Цікавим є досвід держав-членів ЄС щодо забезпечення житлом соціально вразливих категорій населення. Так, у Німеччині активно використовується інститут субсидованого житла (*Sozialwohnungen*) для малозабезпечених домогосподарств [26], коли житло надається на пільгових умовах (нижче ринкової орендної плати), для цього за рахунок федерального бюджету спрямовуються значні кошти (з 2022 до 2028 року планується спрямувати 21,65 млрд євро) на будівництво доступного житла та модернізацію наявного житлового фонду [27]. В Нідерландах, Австрії, Данії частка соціального житла перевищує 20% від загального житлового фонду, у Великій Британії, Ірландії та Фінляндії ця частка нижче і коливається від 10 до 19% [28]. У Німеччині також використовуються альтернативні механізми забезпечення житлом. Зокрема, передбачена модель компенсації приватним власникам за розміщення соціально вразливих осіб, що дозволяє розширити доступ до житла без необхідності державного будівництва. Крім того, у попередні роки місцеві органи влади активно реалізовували політику приватизації комунального житла (зокрема житлових приміщень, подібних до українських гуртожитків), змінюючи їх цільове призначення для потреб довгострокового соціального користування. Такий підхід демонструє комплекс

сність політики доступного житла: від прямої державної участі у будівництві - до використання механізмів компенсацій, переорієнтації фонду та залучення приватного сектору. Цей досвід може бути корисним для адаптації в українських реаліях, зокрема в частині забезпечення житлом військовослужбовців та інших пільгових категорій.

Доцільним є розширення сфер застосування державно-приватного партнерства (далі - ДПП) у сфері житлової політики, зокрема з урахуванням масштабів руйнувань внаслідок збройної агресії російської федерації. Пропонується включити до потенційних напрямів реалізації ДПП такі напрями: будівництво та капітальний ремонт житлових будинків, що були повністю або частково зруйновані внаслідок бойових дій по всій території України, а не лише в межах проведення антитерористичної операції, оскільки ураження об'єктів житлового фонду спостерігаються в усіх регіонах держави через масовані обстріли; встановлення модульних будинків і будівництво тимчасового житла не лише для внутрішньо переміщених осіб, а й для інших соціально вразливих категорій, які можуть бути додатково визначені Кабінетом Міністрів України; будівництво або капітальний ремонт житлових приміщень (або іншої нерухомості) з подальшою зміною цільового призначення для формування фонду соціального житла для представників суспільно важливих професій (зокрема військовослужбовців, медиків, вчителів) та соціально вразливих осіб; будівництво доступного житла з подальшим наданням його в довгострокову оренду визначеним категоріям громадян.

Реалізація проєктів ДПП має бути взаємовигідною як для держави (громади), так і для бізнесу. ДПП не повинно зводитися до нав'язування «соціального навантаження» бізнесу за зразком практик радянської економіки, коли суб'єкти державної чи комунальної власності були змушені безоплатно забезпечувати соціальні потреби окремих громад.

Сучасний підхід до ДПП слід формувати через концепцію соціально відповідального господарювання, коли бізнес добровільно бере на себе зобов'язання із реалізації соціально важливих функцій, зокрема на території громад, де розміщені його виробничі потужності. Водночас завданням держави має бути стимулювання та заохочення бізнесу до участі в таких ініціативах.

Крім того, доцільно розглянути можливість запровадження компенсаторних механізмів для підприємств, які надають безоплатне або пільгове житло для військовослужбовців, ветеранів чи членів їхніх сімей. Це може включати податкові пільги, державне співфінансування або пріоритетність у публічних закупівлях, що сприятиме масштабнішій участі бізнесу в житлових програмах соціального призначення.

Висновки. У результаті дослідження було проаналізовано окремі соціальні гарантії для військовослужбовців, зокрема в частині забезпечення їх житлом, а також вивчено механізми практичної реалізації цих гарантії крізь призму принципів нормопроектування та в контексті триваючого процесу європейської інтеграції України.

Підкреслено, що при розробці нормативно-правових актів, особливо у соціально чутливих сферах, суб'єкти правотворчості повинні враховувати суспільні настрої та запити. Це є необхідною умовою забезпечення легітимності та підтримки законодавчих ініціатив серед населення.

Визначено ключові проблеми нормативного закріплення житлових гарантії для військовослужбовців, а також бар'єри, що ускладнюють їх реалізацію на практиці. Зазначені проблеми значною мірою пов'язані з недотриманням принципів нормопроектування, включно з принципами правової визначеності, недискримінаційності, пропорційності та соціальної справедливості.

У цьому зв'язку запропоновано: (1) надати право на участь у програмі доступного іпотечного кредитування «Оселя» мобілізованим військовослужбовцям, прирівнявши їх за правовим статусом до військовослужбовців, які проходять службу за контрактом. Це дозволить забезпечити рівність умов доступу до житлових програм, ліквідувати наявні дискримінаційні положення та посилити соціальний статус мобілізованих осіб; (2) передбачити механізми залучення соціально відповідального бізнесу, зокрема в межах державно-приватного партнерства, до реалізації житлових гарантії для військовослужбовців у разі обмеженості бюджетних ресурсів; розширити можливості застосування державно-приватного партнерства у сфері житлової політики, зокрема через будівництво або капітальний ремонт об'єктів нерухомості з подальшою зміною їх цільового призначення та створенням фонду соціального житла для суспільно важливих професій (військові, медики, вчителі тощо) та соціально вразливих категорій населення.

Також запропоновано підтримувати проєкти з будівництва доступного житла з механізмом довгострокової оренди з правом викупу, що забезпечить стабільне житлове середовище для військовослужбовців і сприятиме довгостроковій соціальній інтеграції та реінтеграції ветеранів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України від 28.06.1996. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей: Закон України від 20.12.1991 № 2011-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2011-12#Text>.
3. Друге анонімне онлайн-опитування серед ветеранів та діючих військовослужбовців «Портрет ветерана. Блок «Потреби ветеранів» 6-12 лютого 2023. URL: <https://veteranfund.com.ua/doc/6-12-02-23.pdf>.
4. CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS OF THE EUROPEAN UNION. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012P/TXT>.
5. Європейська соціальна хартія (переглянута). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_062#Text.
6. Теремецький В.І. Кельбя С.Г. Адміністративно-правове регулювання соціального захисту військовослужбовців в Україні. Наукові записки. Серія: Право. 2024. №16. С. 253–259. URL: <https://pravo.cusu.edu.ua/index.php/pravo/article/view/469>.
7. Деякі питання забезпечення приватним акціонерним товариством «Українська фінансова житлова компанія» доступного іпотечного кредитування громадян України: Постанова Кабінету Міністрів України 2 серпня 2022 р. № 856. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/856-2022-%D0%BF/ed20220802#Text>.
8. Про військовий обов'язок і військову службу: Закон України від 25.03.1992 № 2232-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12#Text>.
9. Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію: Закон України 21.10.1993 № 3543-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3543-12#Text>.
10. Оселя: від початку року українці отримали кредити на придбання житла на 12,1 млрд грн. URL: <https://me.gov.ua/News/Detail/a8aab477-0de0-4744-8e37-c7578d8ddaa6?lang=uk-UA&title=Oselia-VidPochatkuRokuUkrainciOtrimaliKreditiNaPridbanniaZhitlaNa12-1-MlrdGrn&showMenuTree=true>.
11. Міноборони назвало кількість мобілізованих українців. URL: <https://glavcom.ua/country/incidents/minoboroni-nazvalo-kilkist-mobilizovanih-ukrajinciv-859153.html>.
12. Зеленський назвав кількість військових в українській армії. URL: <https://tsn.ua/ato/zelenskiy-nazvav-kilkist-viyskovih-v-ukrayinskiy-armiyi-2744697.html>.
13. Про правотворчу діяльність: Закон України 24.08.2023 № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>.
14. Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні: Закон України від 6.09.2012 № 5207-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5207-17#Text>.
15. Посібник зі статті 14 Європейської конвенції з прав людини та статті 1 Протоколу № 12 до Конвенції. Заборона дискримінації. URL: https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_14_art_1_protocol_12_ukr.
16. Дроздов О., Дроздова О. Відмова у призначенні покарання не пов'язаного з позбавленням волі внаслідок відсутності місця проживання заявника визнано Європейським судом з прав людини таким що призвело до порушення ст. 14 (Заборона дискримінації) Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод (аналітичний огляд окремих рішень ЄСПЛ щодо заборони дискримінації). URL: <https://www.echr.com.ua/wp-content/uploads/2018/05/discrimination.pdf>.
17. CASE OF CARSON AND OTHERS v. THE UNITED KINGDOM - [Ukrainian Translation] legal summary by the COE Human Rights Trust Fund. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/docx/?library=ECHR&id=001-118531&filename=CASE%20OF%20CARSON%20AND%20OTHERS%20v.%20THE%20UNITED%20KINGDOM%20-%20%5BUkrainian%20Translation%5D%20legal%20summary%20by%20the%20COE%20Human%20Rights%20Trust%20Fund.docx&logEvent=False>.
18. Образ ветеранів в українському суспільстві. URL: https://veteranfund.com.ua/wp-content/uploads/2024/12/RG_UA_Veterans_1000_UA_122024_press.pdf.
19. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо окремих питань проходження військової служби, мобілізації та військового обліку: Закон України від 11.04.2024 № 3633-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3633-20#n152>.

20. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 950. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF#Text>.
21. Горбунова Л.М. Підзаконні нормативно-правові акти: Організаційно-правові питання забезпечення законності: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня кандидата юрид. наук: 12.00.07. К., 2005. 21 с.
22. Лист Міністерства економіки України «Щодо надання інформації» № 3832-06/65512-09 від 03.09.2024. URL: https://dostup.org.ua/request/132872/response/414576/attach/3/0.pdf?cookie_passthrough=1.
23. Компенсація військовим 50% першого внеску по «Оселі: порядок надання має бути визначений Кабміном. URL: <https://ukrfinzhytlo.in.ua/kompensatsiia-viyskovym-50-pershoho-vnesku-po-ieoseli-poriadok-nadannia-maie-buty-vyznachenyy-kabminom>.
24. La présomption de l'effet utile URL: <https://www.redactionjuridique.chaire.ulaval.ca/sites/redactionjuridique.chaire.ulaval.ca/files/uploads/Capsules/capsule-presomption-effet-utile-vf.pdf>.
25. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 01.07.2010 № 2404-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17#Text>.
26. Доступ до субсидованого житла (соціальне житло). URL: <https://integreat.app/muenchen/uk/житло/доступ-до-субсидованого-житла-соціальне-житло>.
27. У Німеччині катастрофічно бракує соціального житла. URL: <https://www.dw.com/uk/unimeccini-katastroficno-brakue-socialnogo-zitla/a-71837302>
28. Соціальне житло в Україні: виклики, міжнародні стандарти та шляхи реформування в умовах війни. URL: <https://r2p.org.ua/en/page/sotsialne-zhytlo-v-ukraini-vyklyky-mizhnarodni-standarty-ta-shliakhy-reformuvannia-v-umovakh-viiny>.