

DOI 10.52363/2414-5866-2023-1-20

УДК 351:365

Шведун В.О. д.держ.упр., проф., ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків
ORCID: 0000-0002-5170-4222

Ігнат'єв О.М. доктор філософії зі спеціальністю «Публічне управління та адміністрування), НУЦЗУ, м. Харків
ORCID: 0000-0003-3280-3468

Shvedun V. Doctor of Science in Public Administration, Full Professor, Head of the Scientific Department on Problems of Management in the Civil Defence Sphere of the Educational, Scientific and Production center, National University of Civil Defence of Ukraine, Kharkiv

Ihnatiev O. Doctor of philosophy in Public Administration, Associate Professor of the Department, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv

НАПРЯМКИ РОЗВИТКУ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЖИТЛОМ ВЕТЕРАНІВ, ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ ТА ЧЛЕНІВ ЇХ СІМЕЙ

DIRECTIONS FOR THE DEVELOPMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION MECHANISMS REGARDING PROVIDING HOUSING FOR VETERANS, MILITARY SERVANTS AND MEMBERS OF THEIR FAMILIES

У статті запропоновано напрямки розвитку механізмів публічного управління щодо забезпечення житлом ветеранів, військовослужбовців та членів їх сімей. Розглянути основні перешкоди щодо забезпечення власним житлом військовослужбовців ЗСУ, інших військових формувань та ветеранів, а саме: застарілість законодавства та системи квартирної черзі загалом, відсутність належного фінансування, зайва бюрократизованість та корупційні фактори. Визначено, що забезпечення житлом військовослужбовців напряду впливає на обороноздатність країни.

Ключові слова: механізми публічного управління, забезпечення житлом, військовослужбовці, фонд житла, електронна черга.

The article proposes directions for the development of public management mechanisms for providing housing for veterans, military personnel and their family members. Consider the main obstacles to providing private housing for servicemen of the Armed Forces, other military formations and veterans, namely: outdated legislation and the housing queue system in general, lack of adequate funding, excessive bureaucracy and corruption factors. It was determined that the provision of housing for military personnel directly affects the country's defense capability.

Keywords: mechanisms of public administration, provision of housing, military personnel, housing fund, electronic queue.

Постановка проблеми. Конституція України визначає, що кожен має право на житло (стаття 47). Забезпечення житлом військовослужбовців ЗСУ, інших військових формувань та ветеранів завжди залишається чи не найактуальнішою темою в контексті соціального захисту. Про це свідчить статистика, наприклад, у 2021 році на квартирній черзі при військових частинах перебувало близько 46 000 військовослужбовців, що є найвищим показником у світі (!). Визначити кількість ветеранів, які перебувають на квартирному обліку при місцевому самоврядуванні, на жаль важче, оскільки такі реєстри ведуться органами місцевого самоврядування.

Така значна кількість незабезпечених житлом військовослужбовців та ветеранів свідчить про проблеми, які існують практично з того часу, коли Україна сформувалась як самостійна, незалежна держава. Серед основних перешкод можна виділити такі: застарілість законодавства та системи квартирної черзі загалом, відсутність належного фінансування, зайва бюрократизованість та корупційні фактори.

Кожен молодий безквартирний випускник військового училища (університету) мріяв про отримання квартири хоч би до виходу на пенсію. І іноді це навіть виходило. Знаючи свій номер у черзі і кількість квартир, що виділяються в поточному році, молоді офіцери шляхом нескладних арифметичних дій могли зрозуміти, що за життя отримати житло від держави навряд чи вийде. Всі ці фактори згубно впливали на морально-психологічний стан молодих офіцерів та їхнє ставлення до служби. Адже здобуття довгоочікуваного житла залишалось довгий час лише гаслом.

За останні 5 років на будівництво нових квартир і забезпечення житлом військовослужбовців виділено понад 4 млрд. гривень. Це в багато разів більше, чим у минулі роки. Однак, при такому фінансуванні, забезпечити квартирами всіх військовослужбовців вийде приблизно через 200 років. Усе це передбачає активізацію досліджень широкого кола проблем, пов'язаних із розробкою та впровадженням ефективних механізмів публічного управління забезпеченням житлом ветеранів, військовослужбовців та членів їх сімей.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Постановою КМУ від 06.01.2023 р. № 15 (набрала чинності 10.01.2023 р.) внесено зміни щодо забезпечення військовослужбовців житлом [1]. Так, п. 29 Порядку забезпечення військовослужбовців та членів їх сімей житловими приміщеннями, затвердженого постановою КМУ від 03.08.2006 р. № 1081, викладено в такій редакції: «29. Військовослужбовці, які перебувають на обліку, у разі звільнення з військової служби в запас за станом здоров'я або у разі, коли вони на час звільнення мають вислугу військової служби не менше 20 років, або у

відставку, а також у зв'язку із скороченням штатів чи проведенням інших організаційних заходів у разі неможливості їх використання на військовій службі залишаються на цьому обліку у військовій частині до одержання житла з державного житлового фонду або за їх бажанням грошової компенсації за належне їм для отримання жиле приміщення, а в разі розформування військової частини — у територіальних центрах комплектування та соціальної підтримки і відповідних квартирно-експлуатаційних органах та користуються правом позачергового одержання житла».

А абз. 3 п. 2 Порядку визначення розміру і надання військовослужбовцям та членам їх сімей грошової компенсації за належне їм для отримання жиле приміщення, затвердженого постановою КМУ від 02.09.2015 р. № 728, викладено в такій редакції: «осіб, звільнених з військової служби в запас за станом здоров'я або у разі, коли вони на час звільнення мають вислугу військової служби не менше 20 років, або у відставку, а також у зв'язку із скороченням штатів чи проведенням інших організаційних заходів у разі неможливості їх використання на військовій службі, та членів їх сімей». Однак аналіз здійснених в Україні кроків з метою створення механізмів публічного управління щодо забезпечення житлом ветеранів, військовослужбовців та членів їх сімей показує, що ця задача донині залишається не вирішеною. Потрібно відмітити, що забезпечення житлом військовослужбовців напряму впливає на обороноздатність країни. Дане питання залишається повністю не вирішеним як в організаційному, так й в нормативно-правовому аспектах.

Постановка завдання. Кожна країна має свої особливості та специфіку забезпечення соціального захисту військовослужбовців. Проте у більшості країн світу держава піклується як про якість соціального захисту військовослужбовців, так і про реальну можливість отримання ними цих пільг. Для надання соціальних гарантій більшість країн світу реалізують цілий комплекс державних заходів, які спрямовані на забезпечення гідного рівня життя і задовільного самопочуття як самих військовослужбовців, так і членів їх сімей. Проте чимало питань стосовно визначення змісту та складових механізмів публічного управління щодо забезпечення житлом ветеранів, військовослужбовців та членів їх сімей залишаються недостатньо дослідженими. Поточна ситуація вимагає розробки і реалізації ефективного управління забезпеченням житлом ветеранів, військовослужбовців та членів їх сімей, спрямованого на ліквідацію існуючої черги на житло, а також на вдосконалення механізмів публічного управління в даній області з урахуванням сучасних вимог і умов. Таким чином, актуальним є удосконалення механізмів публічного управління щодо забезпечення житлом ветеранів, військовослужбовців та членів їх сімей враховуючи те, що існуюча у нас система забезпечення військових постійним житлом є досить архаїчною та проблемною, її вже немає навіть у країнах колишнього Радянського Союзу.

Виклад основного матеріалу. Очевидно, що існуюча система забез-

печення військовослужбовців житлом є непрозорою та забюрократизованою. Звідси корупція та несправедливість у розподілі житла. Існуюча система розподілу житла побудована на активній участі Міноборони у будівництві житла, де Міноборони виступає співзабудовником разом із приватними компаніями. Концентрація у Міноборони земельних ділянок, будівельних засобів та квартир не тільки породжує величезну корупцію, а й робить процес видачі житла військовослужбовцям дуже повільним. Слід зазначити, що Міноборони не є комерційною організацією та в ідеалі взагалі не має займатися будівництвом житла. Як результат, багато військових добровільно відмовляються ставати до черги, вважаючи можливість отримання власної квартири за існуючою моделлю практично безнадійною. Тобто, проходячи службу у Збройних Силах, військовослужбовці вимушені перебиватись найманими квартирами та гуртожитками, а віддавши службі десятки найкращих років, військовослужбовці разом зі своїми сім'ями продовжують залишатися без наданого їм державою житла.

Наочним прикладом, який яскраво демонструє застарілість законодавства та системи, є порядок взяття на житловий облік для отримання квартири, затверджений постановою Ради Міністрів УРСР і Укрпрофради 11 грудня 1984 року № 470 «Правила обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, і надання їм жилих приміщень в Українській РСР». Звичайно, до постанови періодично вносяться зміни, проте відповідна процедура потребує глобального реформування, а не точкових правок.

Багато ветеранів скептично ставляться до отримання житла від держави, навіть перебуваючи на квартирній черзі, оскільки очікування триває десятки років. Вже увійшло до нормальної практики вимагати у звільнених з військової служби «черговиків» приносити до житлової комісії щороку нові довідки, хоча до отримання заповітного житла залишається зовсім небагато – лише кілька десятків років.

Так само, маються пільги для ветеранів та учасників БД (першочергове для УБД та позачергове для осіб з інвалідністю внаслідок війни, членів сімей загиблих забезпечення жилою площею). Має місце і забезпечення жилою площею протягом 2 років із дня взяття на квартирний облік (для УБД, які дістали поранення, контузію або каліцтво). Але таке право не є абсолютним. Якщо звернутися до судової практики, то можна простежити тенденцію відмов, адже такі права повинні реалізовуватися з урахуванням аналогічних прав інших пільгових категорій, які могли перебувати на обліку довше.

Зокрема, у справі № 344/8248/17-ц від 03.04.2020 року Верховний Суд дійшов висновку, що позивач, який є особою з інвалідністю внаслідок війни, має право на позачергове отримання житла лише за умови надходження його черги з урахуванням часу взяття на облік та пільговиків, що стоять у черзі перед ним, адже в нього немає переважного права на отримання житла, відмінного від цих осіб. Але чи багато серед військовослужбовців тих, хто ко-

ристувався грошовою компенсацією за не отримане житлове приміщення (у разі наявності необхідних для цього підстав згідно з постановами КМУ від 18 квітня 2018 року № 280, від 19 жовтня 2016 року № 719, від 20 лютого 2019 року № 206)? Чи багато серед військовослужбовців тих, хто скористався державними програмами «Доступне житло», «Власний дім», пільговим кредитуванням, позикою на будівництво тощо?

Наприклад, щоб оформити «еОселю», потрібно не лише подати заявку через "Дію" для отримання попереднього рішення, а й подати документи до банку особисто. А у військовослужбовця, який на передовій захищає державу, звичайно, такої можливості немає.

У катастрофічному становищі перебувають ветерани та військовослужбовці, а також члени їхніх сімей, які залишилися без житла внаслідок повномасштабної озброєної агресії рф проти України. Ситуація ускладнюється ще й тим, що ця категорія військовослужбовців та членів їх сімей залишилася не лише без житла, а й без майна (рис. 1).



Рис 1. Гуртожиток Харківського національного університету ПС ім. Івана Кожедуба після ракетно-бомбового удару збройними силами рф (березень 2022 року)

З метою забезпечення прозорості системи та запобігання корупційним проявам, несанкціонованому втручанню в розподіл квартир, фахівці рекомендують ведення справ та квартирного обліку в електронному режимі. Питання забезпечення військовослужбовців та ветеранів житлом для постійного проживання рекомендовано вирішити за рахунок пільгового іпотечного кредитування.

Сьогодні вже існує Порядок надання пільгового кредиту для ветеранів, затверджений постановою КМУ від 27 листопада 2019 року № 980. Такий кредит можуть отримати внутрішньо переміщені особи, учасники проведення

АТО та/або ООС, які потребують поліпшення житлових умов і підтвердили свою платоспроможність. Пільговий кредит з відсотковою ставкою 3% річних надається позичальнику на строк до 20 років, але не більше, ніж до часу досягнення ним пенсійного віку. Розмір обчислюється, виходячи з нормативної площі житла, яка становить 21 кв. м. загальної площі житла на одну особу та додатково 10,5 кв. м. на сім'ю. Вартість загальної площі житла, що перевищує нормативну площу, сплачується позичальником власним коштом. На жаль, можливістю скористатися таким порядком змогло обмежене коло осіб, адже інформування як такого не було взагалі. У 2020 році на програму виділялись певні кошти, але, звичайно, вони не покривали всього запиту. На 2021 рік коштів на пільгове кредитування не було закладено взагалі.

Щодо фінансування, то на 2022 рік проєкт державного бюджету містив наступні бюджетні програми, спрямовані на виконання гарантій для ветеранів у сфері житлового забезпечення:

- фінансування програми компенсації за житло особам з інвалідністю I–II групи та сім'ям загиблих становить 1 млрд. 733 млн. грн., що в 5,6 разів більше за обсяг фінансування, закладений у 2021 році;

- фінансування програми компенсації за житло для учасників АТО/ООС, які є особами з інвалідністю III групи або внутрішньо переміщеними особами, становить 3 млрд. 263 млн. грн., що в 13 разів більше за обсяг фінансування, закладений у 2021 році;

- компенсація за житло для учасників бойових дій на території інших держав (у тому числі в Афганістані) — 50 млн. грн.

Очевидно, що коштів виділяється недостатньо, хоча в порівнянні з попередніми роками сума видатків збільшується, темп забезпечення ветеранів власним житлом не сприяє зменшенню квартирної черги та не може стримати ріст кількості осіб, які перебувають на квартирному обліку.

Про яку соціальну захищеність можна говорити, коли людина віддає все життя військовій службі, але виходить на пенсію, не маючи власної квартири? Про яку соціальну захищеність можна говорити, коли військовослужбовці захищають Україну на війні, а батько й мати, сини та доньки не мають власного житла та змушені жити на зйомних квартирах? Часто ветерани та члени їх сімей залишаються в гуртожитках на все життя.

Аналіз зарубіжного досвіду забезпечення соціальних гарантій військовослужбовців засвідчує, що найрозвиненіша та найбільш відпрацьована система грошового забезпечення військовослужбовців створена в США і країнах НАТО. Вона повністю відкрита для суспільства і інформація про соціальний захист посідає надзвичайно вагоме місце в рекламі військової служби [2].

Гарантовані соціальні виплати військовослужбовцям у США, Німеччині, Франції та у багатьох інших країнах світу мають загальною структуру: основні оклади, додаткові виплати і надбавки, продовольча і постійна житлова надбавка (зокрема тимчасові, спеціальні, заохочувальні виплати і компенсаційні доплати), одноразові виплати під час звільнення з вій-

ської служби. Наприклад, у збройних силах США розміри житлових приміщень (квартир) визначаються згідно з нормами для цивільного населення. Так, сім'я із трьох осіб має право на трикімнатну квартиру. У разі оренди приватних квартир або будинків їх придбання передбачає виплати соціальної житлової надбавки. Її величина залежить від військового звання і посадового окладу. Для полковника передбачається будинок або квартира, де є три спальні кімнати.

У збройних силах Туреччини більшість офіцерів проживають в будинках пільгового житлового фонду Міністерства Національної оборони. Житло будується на усій території Туреччини за єдиною програмою під безпосереднім керівництвом Генерального штабу. Стандартна площа квартир у службових будинках 85-150 кв.м., орендна плата за проживання в них у 8-10 разів нижча звичайних [2].

В Україні махінації із службовим житлом для військовослужбовців - один із корупційних ризиків, на яке неодноразово звертав увагу Незалежний антикорупційний комітет з питань оборони (НАКО). Наприклад, якщо вдатися до різного роду маніпуляцій, можна перевести службове житло у постійне. Таким чином, фонд службового житла Міноборони зменшується.

Одна з рекомендацій НАКО - перехід від службового до штатно-посадового житла. Останнім часом цю ідею озвучували і в Міністерстві оборони. Йдеться про те, щоб будь-яка посадова особа (наприклад, комбат чи взводний) займала квартиру свого попередника за посадою, а після просування по службі чи переведення до іншого місця служби мала звільнити житло для свого наступника. Такий крок дозволить зафіксувати обсяги фонду житла, щоб він не міг зменшуватися [3].

На наш погляд, житло для військовослужбовців — це не так соціальне питання, як оборонне питання. Перспектива отримати власне житло є основним та майже єдиним матеріальним стимулом йти на військову службу. Тобто всі інші мотиви мають нематеріальну природу. Якщо фундаментально не вирішити питання з житлом для військових, то матиме місце проблема достатньої кількості якісних військових кадрів, а це пряма загроза обороноздатності. Будь-який військовослужбовець повинен мати чітку та зрозумілу перспективу отримати у власність житло, наприклад, через військову іпотеку, а доти також мати дах над головою у вигляді штатно-посадового чи службового житла.

Наразі в умовах повномасштабної агресії росії проти України серед громадян українців потреба у житлі справді дуже висока. За час війни було зруйновано чи пошкоджено близько 20 млн. кв. м. житлових приміщень. За підрахунками Мінрегіону, руйнування або суттєві пошкодження отримали будинки понад 2,4 млн. громадян.

Висновки. В Україні задекларована розгалужена система забезпечення соціальних гарантій військовослужбовців. Проте наявність значної кількості нормативно-правових актів не допомагає реалізувати соціальний захист військовослужбовців. На жаль, більшість норм, що прописані в законах, уже застаріли та є суто декларативними.

На наш погляд, доцільно впровадити електронну чергу, якої у Міноборони ще немає. Існує електронний облік, але це не електронна черга. Сама по собі електронна черга не прискорює забезпечення житлом, але покликана зробити процес розподілу та видачі житла прозорішим, справедливішим. Очевидно, що необхідно враховувати міжнародний досвід, розвивати нову систему, де відносини між Міноборони та військовослужбовцем треба перевести максимально у грошову форму та в електронний вигляд, видавати військовослужбовцям не нерухомість, а гроші через грошові сертифікати, іпотеку тощо. Таким чином, очевидним є існування системних проблем забезпечення власним житлом ветеранів та військовослужбовців, а також членів їхніх сімей. Ці проблеми не вирішені протягом понад 30 років. Вирішення цих проблем потребує комплексного підходу, а також повного перегляду вже застарілого законодавства, врахування міжнародного досвіду, розробки та реалізації Концепції державної політики забезпечення житлом ветеранів, військовослужбовців та членів їх сімей.

Список використаних джерел:

1. Про внесення змін до порядків, затверджених постановами Кабінету Міністрів України від 3 серпня 2006 № 1081 і від 2 вересня 2015 № 728 : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.01.2023 № 15 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/15-2023-%D0%>.
2. Руслан Джалілов. Механізми забезпечення українських військових житлом. *Асоціація виробників озброєння та військової техніки України* : веб-сайт. URL: <https://audm.org.ua/news/mehanizmi-zabezpechennya-ukrayinskih-vijskovih-zhitlom/> (дата звернення: 20.05.2021).
3. Ірина Штогрін. «Діджиталізація армії», житло, мобільні містечка, охорона складів: що робить Міністерство оборони. *Радіо свобода* : веб-сайт. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/electronizatsiya-armii-ghytlo-ohorona-skdiv-martsenyuk/30442890.html> (дата звернення: 12.10.2017).

References:

1. Pro vnesennia zmin do poriadkiv, zatverdzhenykh postanovamy Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 3 serpnia 2006 № 1081 i vid 2 veresnia 2015 № 728 : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 06.01.2023 № 15 // BD «Zakonodavstvo Ukrainy» / VR Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/15-2023-%D0%BF> (data zvernennia: 22.02.2023).
2. Ruslan Dzhaliylov. Mekhanizmy zabezpechennia ukrainskykh viiskovykh zhytlom. *Asotsiatsiia vyrobnykiv ozbroiennia ta viiskovoi tekhniky Ukrainy* : veb-sait. URL: <https://audm.org.ua/news/mehanizmi-zabezpechennya-ukrayinskih-vijskovih-zhitlom/> (data zvernennia: 20.05.2021).
3. Iryna Shtohrin. «Didzhytalizatsiia armii», zhytlo, mobilni mistechka, okhorona skladiv: shcho robyt Ministerstvo oborony. *Radio svoboda* : veb-sait. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/electronizatsiya-armii-ghytlo-ohorona-skdiv-martsenyuk/30442890.html> (data zvernennia: 12.10.2017).