



# РАХУНКОВА ПАЛАТА

## РІШЕННЯ

від 10 грудня 2024 року

№ 55-4

Київ

### **Про розгляд Звіту про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів, передбачених Міністерству розвитку громад, територій та інфраструктури України на формування та реалізацію державної житлової політики в частині забезпечення молоді житлом**

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України «Про Рахункову палату» розглянуто Звіт про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів, передбачених Міністерству розвитку громад, територій та інфраструктури України на формування та реалізацію державної житлової політики в частині забезпечення молоді житлом.

За підсумками розгляду Рахункова палата

### **ВСТАНОВИЛА:**

1. Основні засади реалізації державної житлової політики в Україні не визначені. Відсутні концептуальні та стратегічні документи, які б чітко визначали цілі, завдання, заходи у цій сфері, індикатори та часові межі їх досягнення, а також дані про фактичну потребу молоді у житлі. Відсутність чіткого стратегічного планування житлової політики на державному рівні не сприяє ефективній реалізації заходів із забезпечення молоді житлом.

Без конкретних індикаторів і часових меж неможливо здійснити моніторинг державної житлової політики, виміряти досягнення цілей, пов'язаних із забезпеченням молоді житлом, та оцінити внесок держави у їх досягнення. Даних про потреби молоді в житлі немає, а отже, неможливо визначити масштаби житлових проблем молоді та сприяти їх ефективному вирішенню.

2. Забезпечення молоді житлом до пріоритетів державної політики не віднесено. Військова агресія РФ проти України поглибила проблему із забезпечення молоді житлом та спонукала державу надати пріоритет іншим категоріям громадян (військовослужбовцям, внутрішньо переміщеним особам). Так, житлові програми, в яких визначені критерії участі в них, не

виокремлюють молодь як окрему категорію, що обмежує молодих людей в можливості отримати підтримку в забезпеченні житлом, якщо вони не відповідають встановленим критеріям.

3. Державна житлова політика є фрагментарною. За відсутності координуючої ролі Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України (далі – Мінінфраструктури, з вересня 2024 року – Міністерство розвитку громад та територій України) різні центральні органи виконавчої влади впроваджують власні житлові програми, не пов'язані між собою. Задекларовані завдання державної політики у сфері молодіжної політики в частині вирішення житлових питань Міністерство молоді та спорту України не реалізує через відсутність відповідних повноважень. Сукупність цих факторів призводить до загострення житлової проблеми молоді, яка підсилюється військовою агресією, що триває.

4. З метою забезпечення молоді житлом Кабінет Міністрів України постановою від 24 жовтня 2012 року № 967 зі змінами (далі – Постанова № 967) затвердив Державну програму забезпечення молоді житлом на 2013–2026 роки (далі – Програма), яка реалізується впродовж тривалого часу (більше десяти років). Водночас Постанова № 967 передбачає виділення коштів на виконання Програми, виходячи з можливостей державного бюджету. Як наслідок, реалізація заходів Програми здійснювалась в умовах постійного обмеження фінансування, відповідно, Програма так і не стала дієвим інструментом розв'язання житлової проблеми молоді.

Програма передбачає два механізми підтримки молоді: пільгове довгострокове кредитування та часткову компенсацію відсоткової ставки за кредитами комерційних банків. Інші фінансово-кредитні механізми забезпечення економічної доступності житла для молоді на практиці не застосовуються і в Програмі не передбачені, що обмежує можливості надання підтримки молоді у забезпеченні житлом.

5. Для вирішення наявної житлової проблеми, особливо молодих сімей та одиноких молодих громадян, необхідне проведення невідкладних реформ щодо визначення нових підходів і принципів житлової політики, які забезпечать чітку та дієву основу для її реалізації. Потрібно встановити конкретні стратегічні цілі та запровадити реальні механізми підтримки молоді для забезпечення житлом.

Ключовим рішенням мають стати законодавче унормування основних засад реалізації державної житлової політики, розроблення стратегічного документа, який об'єднає всі фрагментарні дії держави у цій сфері, визначить напрями й пріоритети її розвитку, встановить чіткі цілі та індикатори їх досягнення. Розроблення і прийняття цих документів дасть змогу розширити наявні механізми фінансування забезпечення молоді житлом не лише шляхом пільгового кредитування за рахунок державних коштів, а й використовувати механізми соціальної оренди, пільгової оренди з правом викупу.

Без суттєвих змін у житловій політиці подолати житлову проблему та її наслідки неможливо. На тлі поглиблення демографічної кризи в Україні одним із чинників повернення громадян до України, особливо молоді, яка виїхала за кордон, є наявність житла. Це також може стати стримуючим фактором для тих, хто планує виїхати з України.

6. Постійне збільшення кількості кандидатів, які виявляють бажання взяти участь у Програмі, свідчить про її актуальність для молоді. При цьому аудит засвідчив, що захід Програми за показником «надання кредитів» за 4 роки виконано лише на 24,8 відс., а співвідношення кількості осіб, які отримали кредити упродовж 2020–2023 років, до кількості осіб, які виявили бажання взяти участь в Програмі, є критично низьким. Збереження такої тенденції свідчить про неможливість задоволення Державною спеціалізованою фінансовою установою «Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву» (далі – Фонд, Держмолодьжитло) потреб кандидатів на кредитування упродовж найближчих років.

Відхилення у виконанні заходу Програми з компенсації відсоткової ставки за кількістю договорів було незначним. У 2020–2023 роках кошти на його реалізацію виділялись з державного бюджету у повному обсязі, однак Фонд використав лише 66,6 відс. виділеного фінансування. Невикористання коштів переважно обумовлене об'єктивними причинами. Водночас на неповне використання коштів вплинули неефективні управлінські рішення Міністерства розвитку громад та територій України (далі – Мінрегіон до 18.02.2023) щодо подання завищеної потреби у фінансуванні та недоліки в роботі Фонду.

Крім того, Мінрегіон та Мінінфраструктури не забезпечили прийняття своєчасних управлінських рішень щодо зменшення обсягів бюджетних призначень або їх перерозподілу на інші бюджетні програми. Як наслідок, до державного бюджету у 2020–2023 роках повернено 13069,93 тис. гривень.

7. Відсутність даних загалом по Україні щодо кількості молоді, яка потребує вирішення житлової проблеми, унеможливорює визначення відсотка громадян, проблему яких здатна вирішити Програма.

Інформація, що відображає кількість молоді, яка бажає взяти участь у Програмі, наведена у реєстрах Фонду. Водночас через недоліки механізму формування реєстрів їх дані не актуалізовано з урахуванням кількості громадян, які отримали кредити або мають статус «виключено з реєстру» через досягнення ними граничного віку, відмовились від кредитування або не з'явилися для подання документів. Як наслідок, дані Фонду щодо кількості зареєстрованих кандидатів на отримання довгострокових пільгових кредитів не відповідають реальній кількості включених до реєстру осіб, які мають право на отримання кредиту.

8. Передбачена Положенням про порядок надання пільгових довготермінових кредитів молодим сім'ям та одиноким молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) і придбання житла, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 29 травня 2001 року № 584 (далі – Положення № 584), схема руху коштів від повернення раніше виданих кредитів на практиці не застосовується.

Кошти від повернення кредитів, замість спрямування на надання кредитів на умовах Положення № 584, спрямовуються на поповнення статутного капіталу Фонду з подальшим наданням кредитів на умовах Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для збільшення статутного капіталу Державної спеціалізованої фінансової установи «Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву» з подальшим спрямуванням на виконання

Державної програми забезпечення молоді житлом на 2013–2026 роки, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11 травня 2011 року № 488 (далі – Порядок № 488).

Як наслідок, повернені позичальниками кошти використовуються для надання пільгових довгострокових кредитів на відмінних від Положення № 584 умовах. Крім того, кошти від повернення цих кредитів вже не є джерелом фінансування Програми та використовуються для забезпечення статутної діяльності Фонду. Водночас Фонд впродовж року не використовував це джерело для кредитування. Зміна схеми руху коштів надала Фонду можливість розміщувати частину коштів від повернення кредитів на умовах Порядку № 488 на депозитному рахунку.

9. Протягом 2020–2023 років Фондом дотримано в усіх суттєвих аспектах визначені процедури, строки та вимоги до позичальників при наданні кредитів на умовах Порядку № 488. Водночас у цей період процес запрошення кандидатів для подання документів мав недоліки.

У 2020–2021 роках внутрішні документи Фонду містили положення, що збільшували тривалість процесу запрошення кандидатів для отримання кредиту, які не мали першочергового права на кредитування. Це стало причиною втрати окремими з них можливості на отримання кредитів через досягнення граничного віку. Упродовж 2023 року правління Держмолодьжитла також встановлена можливість самостійного визначення відділеннями Фонду термінів на запрошення кандидатів для подання документів на отримання кредиту (у межах 30 календарних днів). Як наслідок, регіональними відділеннями Фонду встановлювався термін від 5 до 30 робочих днів, створюючи нерівні умови кандидатів для надання документів.

Також виявлено факти зволікання з використанням коштів, що надійшли на поповнення статутного капіталу Фонду.

Зволікання Мінрегіону з прийняттям рішення щодо погодження правил виконання напрямків, передбачених пунктом 5 Порядку № 488, унеможливило видачу Фондом кредитів із березня по грудень 2022 року за наявності залишку коштів на поповнення статутного капіталу в сумі 118,6 млн гривень. Після погодження Мінрегіоном 14.12.2022 Правил виконання напрямків, визначених в абзацах другому – четвертому пункту 5 Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для збільшення статутного капіталу Державної спеціалізованої фінансової установи «Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву» з подальшим спрямуванням на виконання Державної програми забезпечення молоді житлом на 2013–2023 роки, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11 травня 2011 року № 488, затверджених рішенням правління Держмолодьжитла від 06.12.2022 (протокол № 146), Фонд ще понад два місяці не здійснював кредитування, що зумовило затримку у використанні коштів на суму 138,9 млн гривень.

Як наслідок, отримані у повному обсязі Фондом у 2020–2023 роках кошти на поповнення статутного капіталу використано на видачу 248 кредитів при запланованих 307 кредитах.

10. Аудит засвідчив, що протягом 2020–2023 років Фонд забезпечив виконання позичальниками зобов'язань за кредитними договорами на рівні понад 85,0 відс., що свідчить про ефективні та своєчасні заходи для забезпечення погашення кредитів та відсотків за ними. Водночас недоліки нормативно-правового врегулювання та прорахунки минулих періодів призвели до ризику втрати джерела видачі кредитів щонайменше на 130,0 млн грн, що співставно із обсягами коштів на видачу 77 пільгових довгострокових кредитів.

Крім того, з початку повномасштабної агресії РФ проти України пошкоджені 28 об'єктів житлової нерухомості, придбаних позичальниками на умовах Порядку № 488 та переданих в іпотеку Фонду. Станом на 01.01.2024 заборгованість за такими кредитами становила 685,9 тис. гривень. Через неврегульованість законодавством питань забезпечення за кредитами по знищеному майну, анулювання заборгованості позичальника та отримання кредитором компенсації, є ризику виникнення безнадійної заборгованості.

11. Фонд не забезпечив приведення умов договорів про надання часткової компенсації до вимог Порядку часткової компенсації відсоткової ставки кредитів комерційних банків молодим сім'ям та одиноким молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) і придбання житла, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 04 червня 2003 року № 853 (далі – Порядок № 853). У договорах не встановлені чіткі положення щодо припинення компенсації у разі невиконання позичальником зобов'язань за кредитним договором. Запроваджені Фондом заходи контролю виявились недостатніми для забезпечення виконання регіональними управліннями та Іпотечним центром в м. Києві та Київській області Держмолодьжитла вимог щодо розірвання договорів.

Також при проведенні щорічної інвентаризації перед складанням річної фінансової (бюджетної) звітності Фонд не проводив інвентаризацію зобов'язань позичальників. Як наслідок, заборгованість станом на 01.01.2021 на суму 187,2 тис. грн, на 01.01.2022 – 51,8 тис. грн, на 31.12.2023 – понад 740,0 тис. грн не була відображена в бухгалтерському обліку Фонду, що призвело до викривлення його даних на відповідні дати.

12. Недостатньо ефективна співпраця з банками та низький рівень контролю за дотриманням ними термінів надання реєстрів позичальників вплинули на повноту та своєчасність здійснення компенсації.

У договорах про співпрацю з банками не встановлено чітких термінів подання реєстрів та відповідальності банків за їх недотримання. Внаслідок несвоєчасного подання банками реєстрів Фонд здійснював часткову компенсацію відсоткової ставки кредитів із тривалою затримкою. Відповідно, громадяни отримували компенсацію через півроку та більше після сплати зобов'язань за кредитом, що створює значні репутаційні ризики для Фонду.

Відсутність у договорах про співпрацю з банками умови щодо обов'язкового узгодження з Фондом змін до кредитних договорів, які стосуються правовідносин, пов'язаних із наданням часткової компенсації, створює ризики обслуговування Фондом договорів позичальників, які втратили своє право на компенсацію.

13. Строк дії Програми неодноразово продовжувався, змінювались заходи, їх показники та очікувані результати. Планові показники обсягів фінансування та заходів приводились до їх фактичних значень. Очікуваний результат Програми, за показником кількості молодих сімей та одиноких молодих громадян, які будуть забезпечені житлом (789 кредитів), визначено лише для останніх трьох років реалізації Програми. Це свідчить про неспроможність Програми вирішити житлові потреби молоді. При цьому неодноразові зміни підривають стабільність та зрозумілість Програми для громадян.

14. Через відсутність нормативно визначених вимог щодо надання державним замовником звітів про виконання державної програми, не включеної до Переліку державних цільових програм, яким присвоюються облікові коди, затвердженого наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 23 січня 2014 року № 63 (із змінами), Мінінфраструктури не здійснювало аналізу й комплексної оцінки виконання завдань і заходів Програми та безпосереднього контролю за їх виконанням, не подавало щорічних звітів до Кабінету Міністрів України. Також немає нормативних вимог або розпорядчого акта Мінінфраструктури, який визначає зміст та форму інформації про хід виконання завдань з виконання Програми. Як наслідок, надіслані Фондом до Кабінету Міністрів України звіти про хід виконання Програми не містять інформації про рівень досягнення запланованих показників та виконання окремих заходів. Дані звітів Фонду щодо кількості виданих кредитів та джерел їх фінансування є неспівставними з плановими показниками Програми та обсягами фінансування за рахунок коштів державного бюджету і не відображають реального стану виконання Програми.

15. Аудитом встановлено низку недоліків нормативно-правових актів, які регулюють використання коштів державного бюджету на виконання Програми.

Положення № 584 не враховує змін у законодавстві, містить недоліки та неузгодженості в частині визначення поняття кредитних ресурсів, пенсійного віку, використання коштів, що сплачуються в рахунок погашення кредитів, наданих із державного бюджету, і пені, а також не враховує механізму спрямування коштів від повернення раніше наданих кредитів через статутний капітал Фонду, який фактично застосовується.

Порядком № 488 не врегульовано умов надання кредитів за рахунок коштів статутного капіталу (у т. ч. коштів від повернення кредитів), вимог/критеріїв до цільової групи, якій такі кредити надаються, не передбачено механізму звітування про використання коштів державного бюджету на реалізацію Програми відповідно до запланованої кількості виданих кредитів. У разі використання бюджетних коштів у наступному бюджетному році звітування про їх використання та досягнення результативних показників не передбачене.

Включення у 2022 році до Порядку № 488 напрямів використання коштів на будівництво або придбання житла з метою подальшої передачі такого житла в оренду (найм), оренду із правом викупу, продажу на умовах пільгового кредитування було передчасним.

Неузгодженість пункту 2 постанови Кабінету Міністрів України від 04 червня 2003 року № 853 (далі – Постанова № 853) та абзацу другого пункту 15 Порядку

№ 853 в частині визначення «витрат, пов'язаних з поточним обслуговуванням» та «витрат, пов'язаних з наданням часткової компенсації» й джерел на їх покриття уможливило отримання Фондом із державного бюджету коштів на покриття витрат, пов'язаних, зокрема, з обслуговуванням договорів часткової компенсації відсоткової ставки.

З урахуванням викладеного Рахункова палата

## **ВИРІШИЛА:**

1. Звіт про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів, передбачених Міністерству розвитку громад, територій та інфраструктури України на формування та реалізацію державної житлової політики в частині забезпечення молоді житлом (далі – Звіт про результати аудиту), затвердити.

2. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту надіслати Верховній Раді України протягом 15 робочих днів із дня затвердження цього Звіту.

3. Відомості про результати аудиту у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінетові Міністрів України і рекомендувати внести проєкт Закону України «Про основні засади державної житлової політики» на розгляд Верховної Ради України.

4. Рішення Рахункової палати і Звіт про результати аудиту надіслати Міністерству розвитку громад та територій України і рекомендувати:

ініціювати перед Кабінетом Міністрів України питання розроблення проєкту Державної стратегії житлової політики України з метою визначення чітких стратегічних пріоритетів житлової політики, у тому числі щодо створення умов для забезпечення молоді житлом, встановлення коротко-, середньо- та довгострокових цілей та завдань, спрямованих на їх реалізацію (до 31.03.2025);

запровадити і формалізувати процедуру моніторингу й оцінювання реалізації державної політики у сфері житлової політики, у тому числі в частині забезпечення молоді житлом (після прийняття Закону України «Про основні засади державної житлової політики» та затвердження Державної стратегії житлової політики України);

визначити зміст та форму інформації про хід виконання завдань з виконання Програми, яка дасть змогу оцінити рівень досягнення запланованих Програмою показників та забезпечити комплексний аналіз її виконання (до 01.05.2025);

розробити та подати на розгляд у встановленому порядку Кабінетові Міністрів України проєкти актів про внесення змін (до 30.09.2025) до:

- Положення № 584 з метою актуалізації, усунення неузгодженостей та приведення пункту 33 в частині використання коштів, що сплачуються в рахунок погашення кредитів, наданих з державного бюджету, і пені у відповідність із нормативно-правовими актами, що передбачають

спрямування коштів на поповнення статутного капіталу Фонду з подальшим використанням на реалізацію Програми на умовах Порядку № 488;

- Порядку № 488 в частині виключення напрямів використання коштів на заходи, яких немає у Програмі, та врегулювання порядку та напрямів використання коштів від повернення кредитів, наданих за рахунок коштів статутного капіталу (власних коштів) Фонду й звітування про їх використання; погодження з головним розпорядником бюджетних коштів на поповнення статутного капіталу Фонду порядку використання коштів від повернення кредитів, наданих за рахунок коштів статутного капіталу (власних коштів) Фонду та механізму звітування про їх використання;

- Постанови № 853 та Порядку № 853, якими чітко визначити поняття «витрат, пов'язаних з поточним обслуговуванням» та «витрат, пов'язаних з наданням часткової компенсації» та розподіл джерел на їх покриття.

5. Рішення Рахункової палати і Звіт про результати аудиту надіслати Державній спеціалізованій фінансовій установі «Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву» і рекомендувати:

переглянути внутрішні розпорядчі акти в частині (до 31.03.2025):

- порядків ведення реєстрів з метою забезпечення додаткового відображення в них підсумкових даних щодо інформації про кількість кандидатів, які на відповідну дату мають право на отримання довгострокових пільгових кредитів для будівництва (реконструкції) та придбання житла за рахунок власних коштів (коштів статутного капіталу) Держмолодьжитла;

- встановлення єдиного підходу до визначення термінів запрошення кандидатів для подання документів на отримання кредиту та створення рівних умов для громадян;

забезпечити внесення змін до договорів (до 31.12.2025):

- про надання часткової компенсації з метою приведення умов договорів у відповідність із вимогами пункту 10 Порядку № 853 в частині припинення надання часткової компенсації у разі невиконання позичальником зобов'язань за кредитним договором;

- про співпрацю з банками, якими передбачити встановлення чітких строків подання банками реєстрів позичальників та відповідальності за їх несвоєчасне подання; обов'язкове повідомлення Фонду у випадках укладення додаткових угод до кредитного договору, що стосуються правовідносин, пов'язаних із наданням часткової компенсації;

посилити заходи внутрішнього контролю за поданням банками реєстрів позичальників про суму погашення кредиту та сплати відсотків у строки, визначені договорами про співпрацю (до 31.12.2025);

забезпечити при проведенні щорічної інвентаризації перед складанням річної фінансової (бюджетної) звітності інвентаризацію розрахунків із банками для достовірного та своєчасного відображення зобов'язань позичальників за розрахунками з Фондом зі сплати часткової компенсації відсоткової ставки кредитів (до 31.12.2025).

6. Оприлюднити Звіт про результати аудиту і рішення Рахункової палати на офіційному вебсайті Рахункової палати.



7. Заступникові Голови Рахункової палати Сергію Ключці забезпечити надсилання до Верховної Ради України інформації про стан виконання об'єктами контролю рішення Рахункової палати протягом 45 днів із дня отримання інформації від об'єктів контролю.

8. Контроль за виконанням цього рішення покласти на заступника Голови Рахункової палати Сергія Ключку.

**Голова**

**Ольга ПІЩАНСЬКА**