

# **РАХУНКОВА ПАЛАТА**

Затверджено  
рішенням Рахункової палати  
від 27.09.2016 № 18-4

## **З В І Т**

**про результати аудиту ефективності використання  
коштів субвенції з державного бюджету місцевим  
бюджетам на будівництво (придбання) житла для сімей  
загиблих військовослужбовців та інвалідів з числа  
військовослужбовців, які брали участь в  
антитерористичній операції**

Київ 2016

## ЗМІСТ

ПРЕАМБУЛА .....	3
ВСТУП.....	4
I. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПИТАНЬ НАДАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ СУБВЕНЦІЇ.....	5
II. СТАН ПЛАНУВАННЯ, РОЗПОДІЛУ, ФІНАНСУВАННЯ ТА ОСВОЄННЯ КОШТІВ СУБВЕНЦІЇ У 2015 РОЦІ.....	13
2.1. Обґрунтованість планування та розподілу коштів субвенції у 2015 році .....	13
2.2. Своєчасність, повнота фінансування та освоєння субвенції у 2015 році	16
2.3. Аналіз показників вартості придбання житла в окремих регіонах і містах.....	18
III. СТАН ДОТРИМАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРИ ВИКОРИСТАННІ СУБВЕНЦІЇ .....	20
IV. СТАН ДОСЯГНЕННЯ МЕТИ НАДАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ СУБВЕНЦІЇ .....	23
ВИСНОВКИ.....	27
ПРОПОЗИЦІЇ.....	31
ДОДАТОК.....	33

## ПРЕАМБУЛА

**Підстава для проведення аудиту:** стаття 98 Конституції України, статті 4, 7, 15 Закону України "Про Рахункову палату", План роботи Рахункової палати на 2016 рік.

**Мета аудиту:** встановлення фактичного стану справ та надання оцінки щодо правильності визначення та розподілу, своєчасності і повноти перерахування, законності та ефективності використання у 2015 році та I півріччі 2016 року коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на будівництво (придбання) житла для сімей загиблих військовослужбовців, які брали безпосередню участь в антитерористичній операції, а також для інвалідів I–II групи з числа військовослужбовців, які брали участь у зазначеній операції, та потребують поліпшення житлових умов, законності, своєчасності і повноти прийняття управлінських рішень учасниками бюджетного процесу, стану внутрішнього контролю об'єктів аудиту.

**Предмет аудиту:** кошти субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на будівництво (придбання) житла для сімей загиблих військовослужбовців, які брали безпосередню участь в антитерористичній операції, а також для інвалідів I–II групи з числа військовослужбовців, які брали участь у зазначеній операції, та потребують поліпшення житлових умов за КПКВК 2511120 (далі – субвенція); нормативно-правові і розпорядчі акти та інші документи, які регламентують питання надання та використання субвенції, механізм управління та контролю за її витрачанням у зазначеному періоді; статистична, фінансова, управлінська, бухгалтерська, інша звітність про стан їх надання та використання, розрахунки щодо визначення потреби в коштах державного бюджету за цими видатками.

**Об'єкти аудиту:** Міністерство соціальної політики України;

у Дніпропетровській області: департамент соціального захисту населення Дніпропетровської обласної державної адміністрації, управління праці та соціального захисту населення виконавчого комітету Криворізької міської ради, виконавчий комітет Новомосковської міської ради;

у Житомирській області: Житомирська обласна державна адміністрація, департамент містобудування, архітектури, будівництва та житлово-комунального господарства Житомирської обласної державної адміністрації, виконавчий комітет Житомирської міської ради;

у Київській області: Київська обласна державна адміністрація, Служба у справах дітей та сім'ї Київської обласної державної адміністрації;

у Львівській області: департамент соціального захисту населення Львівської облдержадміністрації, департамент архітектури та розвитку містобудування Львівської облдержадміністрації, департамент житлового господарства та інфраструктури Львівської міської ради.

Надіслано запити: Державна служба України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції.

**Критерії оцінки використання коштів:**

*законності* – дотримання законодавчих і нормативно-правових актів при

прийнятті управлінських рішень уповноваженими органами щодо надання і використання субвенції, розподілу і надання придбаного житла;

*економності* – недопущення випадків неекономного, зайвого використання коштів субвенції на придбання житла;

*продуктивності* – будівництво (придбання) для відповідних категорій громадян придатного для проживання житла за мінімальною (оптимальною) вартістю;

*результативності* – забезпечення збудованим (придбаним) за рахунок субвенції житлом максимальної кількості громадян відповідної категорії.

**Критерії оцінки ефективності управління коштами державного бюджету:** обґрунтованість визначення потреби і розподілу коштів державного бюджету між територіями, обґрунтованість визначення пріоритетності фінансування видатків для придбання житла, своєчасність відкриття асигнувань, повнота перерахування та використання коштів.

**Критерії оцінки стану внутрішнього контролю об'єкта аудиту:** спроможність підрозділу внутрішнього аудиту об'єкта запобігати неефективному і незаконному використанню коштів державного бюджету та фактична результативність його діяльності за 2015 рік та у I півріччі 2016 року.

**Методи проведення аудиту:** аналіз нормативно-правових, розпорядчих актів та інших документів, що регулюють надання, розподіл та використання коштів державного бюджету; дослідження результатів і методів роботи об'єктів аудиту; документальна і фактична перевірка найбільш ризикованих фінансових розрахунків та показників, аналіз статистичної, фінансової, управлінської та бухгалтерської звітності; проведення обстежень і опитувань; отримання пояснень, аналіз інформації центральних і місцевих органів влади, одержаних на запити з питань аудиту.

**Початкові обмеження щодо проведення аудиту:** часові – 2015 рік та I півріччя 2016 року; географічні – Дніпропетровська, Житомирська, Київська, Львівська області та м. Київ.

За результатами аудиту складено 12 актів.

## ВСТУП

Указом Президента України від 14.04.2014 № 405/2014 введено в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13.04.2014 "Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України". Громадяни України, які брали участь в захисті Батьківщини шляхом добровільного залучення чи мобілізації для забезпечення проведення АТО і відповідно до законодавства набули статусу ветеранів війни, мають право на соціальний захист.

Статтею 47 Конституції України визначено, що громадянам, які потребують соціального захисту, житло надається державою та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону. Крім того, Законом України від 22.10.1993 № 3551 "Про

статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту"<sup>1</sup> передбачено надання житла для сімей загиблих військовослужбовців, які брали безпосередню участь в АТО, а також для інвалідів I–II групи з числа військовослужбовців, які брали участь у цій операції, та потребують поліпшення житлових умов.

У 2015 і 2016 році з метою реалізації зазначених вимог законодавства у державному бюджеті вперше передбачена субвенція місцевим бюджетам на будівництво (придбання) житла для сімей загиблих військовослужбовців, які брали безпосередню участь в антитерористичній операції, а також для інвалідів I–II групи з числа військовослужбовців, які брали участь у цій операції, та потребують поліпшення житлових умов. Обсяг затверджених і профінансованих бюджетних призначень за субвенцією становив у 2015 році 367 млн гривень.

У 2016 році на цю мету затверджено близько 300 млн грн субвенції (головний розпорядник – Мінсоцполітики). Станом на вересень 2016 року фінансування бюджетної програми не здійснювалося.

Отже, необхідно встановити причини затримки із фінансуванням важливої бюджетної програми у звітному періоді 2016 року та дати оцінку дієвості й ефективності затвердженого Урядом порядку та умов надання субвенції на придбання житла у 2015 році, хоча згідно із законом про державний бюджет на 2015 рік вона могла спрямовуватись також на будівництво житла.

Крім того, потрібно проаналізувати відомчі дані Мінсоцполітики про громадян зазначеної категорії, які потребують і яким надано житло, оскільки статистична державна звітність не передбачає формування та оприлюднення їх, що важливо для надання оцінки механізму планування і результативності використання коштів субвенції.

Зважаючи на викладене і враховуючи соціальну важливість питання забезпечення повноти та своєчасності реалізації установлених законодавством прав на одержання житла для сімей загиблих військовослужбовців та інвалідів, які брали безпосередню участь в антитерористичній операції, тема аудиту є актуальною.

## **I. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПИТАНЬ НАДАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ СУБВЕНЦІЇ**

### **✓ Категорії громадян, які мають право на одержання житла за рахунок субвенції**

Правове регулювання відносин між державою і громадянами України у зв'язку з виконанням ними конституційного обов'язку щодо захисту Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України, а також загальні засади проходження в Україні військової служби здійснює Закон України від

---

<sup>1</sup> Із змінами від 19.06.2014 № 1538-VII.

25.03.1992 № 2232 "Про військовий обов'язок і військову службу" (у редакції Закону України від 04.04.2006 № 3597, із змінами і доповненнями) (далі – Закон № 2232).

Згідно із статтею 40 Закону № 2232 гарантії правового і соціального захисту громадян України, які виконують конституційний обов'язок щодо захисту Вітчизни, забезпечуються відповідно до законів України "Про Збройні Сили України", "Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей", "Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб", "Про державні гарантії соціального захисту військовослужбовців, які звільняються із служби у зв'язку з реформуванням Збройних Сил України, та членів їхніх сімей", інших законів.

Закон України від 22.10.1993 № 3551 "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту" (із змінами і доповненнями) (далі – Закон № 3551) визначає, зокрема, правовий статус ветеранів війни та забезпечує створення належних умов для їх життєзабезпечення. Відповідно до частини першої статті 4 Закону № 3551 ветеранами війни є, зокрема, особи, які брали участь у захисті Батьківщини. Частиною 2 статті 4 Закону № 3551 встановлено, що до ветеранів війни належать учасники бойових дій, інваліди війни, учасники війни.

Статтею 6 Закону № 3551 визначено коло осіб, які належать до учасників бойових дій, статтею 7 – коло осіб, які належать до інвалідів війни, а відповідно до пункту 1 статті 10 Закону № 3551 чинність цього Закону поширюється, зокрема, на сім'ї відповідних осіб.

Постановою Кабінету Міністрів України від 23.09.2015 № 740 затверджено Порядок надання статусу особи, на яку поширюється чинність Закону України "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту", деяким категоріям осіб (далі – Порядок № 740). Пунктом 3 Порядку визначено, що до членів сімей загиблих, померлих (тих, що пропали безвісти) осіб, зазначених у пункті 2 цього Порядку, належать утриманці загиблого або того, хто пропав безвісти, яким у зв'язку з цим виплачується пенсія; батьки; один з подружжя, який не одружився вдруге, незалежно від того, виплачується йому пенсія чи ні; діти, які не мають (і не мали) своїх сімей; діти, які мають свої сім'ї, але стали інвалідами до досягнення повноліття; діти, обоє з батьків яких загинули.

Перелік пільг інвалідів війни визначено у статті 13 Закону № 3551. Зокрема, інвалідам війни та прирівняним до них особам (стаття 7) надається пільга з позачергового забезпечення житлом осіб, які потребують поліпшення житлових умов, у т.ч. за рахунок жилої площі, що передається міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, підприємствами та організаціями у розпорядження місцевих рад та державних адміністрацій. Особи, зазначені в цій статті, забезпечуються жилою площею **протягом двох років** з дня взяття на квартирний облік, а інваліди I групи з числа учасників бойових дій на території інших країн – протягом року<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Абзац перший пункту 18 частини 1 статті 13 Закону № 3551 (із змінами, внесеними згідно із Законом України від 16.10.2012 № 5462).

Перелік пільг осіб, на яких поширюється чинність цього Закону, визначено у статті 15 Закону № 3551. Зокрема, особам, на яких поширюється чинність цього Закону (стаття 10), надається пільга з позачергового забезпечення жилою площею осіб, які потребують поліпшення житлових умов, у т.ч. за рахунок жилої площі, що передається міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, підприємствами та організаціями у розпорядження місцевих рад та державних адміністрацій. Особи, зазначені в цій статті, забезпечуються жилою площею **протягом двох років** з дня взяття на квартирний облік<sup>3</sup>.

**Отже, законодавчо визначено категорії громадян, що належать до сімей загиблих військовослужбовців, які брали безпосередню участь в АТО, інвалідів I–II групи з числа військовослужбовців, які брали участь у цій операції, та встановлено, що вони забезпечуються житлом на пільгових умовах позачергово (у тому числі за рахунок субвенції) протягом двох років із дня взяття на квартирний облік у разі необхідності поліпшення їх житлових умов.**

#### ✓ *Основні засади надання пільгового житла*

Питання обліку, розподілу і надання житлових приміщень на сьогодні регулюється чинним Житловим кодексом Української РСР від 30.06.1983 № 5464-Х, із змінами (далі – Житловий кодекс), та Правилами обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, і надання їм жилих приміщень в Українській РСР, затвердженими постановою Ради Міністрів Української РСР і Української республіканської ради професійних спілок від 11.12.1984 № 470, із змінами (далі – Правила обліку № 470).

Підстави для визнання громадян такими, що потребують поліпшення житлових умов, визначені у статті 34 Житлового кодексу. Частиною 3 цієї статті встановлено, що громадяни, які потребують поліпшення житлових умов, беруться на облік для одержання жилих приміщень у будинках державного і громадського житлового фонду та вносяться до єдиного державного реєстру громадян, які потребують поліпшення житлових умов, порядок ведення якого визначає Кабінет Міністрів України<sup>4</sup>.

*Довідково.* Пунктом 8 Правил обліку № 470 встановлено, що квартирний облік здійснюється, як правило, за місцем проживання громадян у виконавчому комітеті районної, міської, районної в місті, селищної, сільської ради народних депутатів. Згідно з пунктом 13 Правил обліку № 470 на квартирний облік беруться громадяни, які потребують поліпшення житлових умов. Відповідно до пункту 14 Правил обліку № 470 такими, що потребують поліпшення житлових умов, визнаються, зокрема, особи, на яких поширюється чинність Закону України "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту" (стаття 10).

Згідно з частиною 1 статті 50 Житлового кодексу жиле приміщення, що надається громадянам для проживання, має бути благоустроєним відповідно до умов даного населеного пункту, відповідати встановленим санітарним і

<sup>3</sup> Абзац перший пункту 15 частини 1 статті 15 Закону № 3551 (із змінами, внесеними згідно із Законом України від 16.10.2012 № 5462).

<sup>4</sup> Із змінами, внесеними згідно із Законом України від 29.06.2010 № 2367.

технічним вимогам. Частиною 4 цієї статті встановлено, що особам похилого віку, а за висновком лікувально-профілактичного закладу також відповідним категоріям інвалідів і хворих на їх прохання житлові приміщення надаються на нижніх поверхах або в будинках з ліфтами.

Частиною 2 статті 66 Житлового кодексу визначено, що **норма загальної площі** встановлюється у розмірі 21 квадратного метра на одну особу.

Пунктом 37 Правил обліку № 470 встановлено, що **жилі приміщення громадянам надаються за місцем перебування їх на квартирному обліку**, за винятком випадків надання жилих приміщень підприємствами, установами, організаціями, що не ведуть квартирний облік, своїм працівникам, які перебувають на обліку у виконавчому комітеті ради народних депутатів за місцем проживання.

### ✓ *Управління коштами субвенції*

Законом України від 02.03.2015 № 217 "Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2015 рік"<sup>5</sup> за КПКВК 2511120 Мінсоцполітики, як головному розпоряднику коштів, затверджені бюджетні призначення на **2015 рік** за субвенцією за загальним фондом у сумі **300 000,0 тис. грн** (видатки розвитку). При цьому додаток № 7 до зазначеного Закону "Міжбюджетні трансферти (інші дотації та субвенції) з Державного бюджету України місцевим бюджетам на 2015 рік" не містить розподілу коштів субвенції між місцевими бюджетами.

Відповідно до статті 1 Указу Президента України від 18.03.2015 № 150/2015 "Про додаткові заходи щодо соціального захисту учасників антитерористичної операції" Кабінету Міністрів України було доручено **невідкладно затвердити** порядки використання у 2015 році коштів держбюджету за відповідними бюджетними програмами, зокрема коштів субвенції за КПКВК 2511120.

Порядок та умови надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на будівництво (придбання) житла для сімей загиблих військовослужбовців, які брали безпосередню участь в антитерористичній операції, а також для інвалідів I–II групи з числа військовослужбовців, які брали участь у зазначеній операції, та потребують поліпшення житлових умов, затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 20.05.2015 № 348<sup>6</sup> (далі – Порядок № 348).

Згідно з пунктом 2 Порядку № 348 головним розпорядником субвенції та відповідальним виконавцем є Мінсоцполітики, розпорядниками нижчого рівня за місцевими бюджетами – обласні, Київська міська держадміністрації та їх структурні підрозділи.

*Довідково.* Головним розробником Порядку № 348 було Мінсоцполітики. Проект Порядку у зв'язку з низкою зауважень неодноразово погоджувався з Мін'юстом, Мінфіном, Мінрегіоном, Міноборони, однак деякі зауваження Мінсоцполітики не враховано. Зокрема, Мінсоцполітики не враховано зауваження Мін'юсту, наданого у висновку за результатами

<sup>5</sup> Набрав чинності 13.03.2015.

<sup>6</sup> Набрала чинності з 10.06.2015.



*правової оцінки проекту цього Порядку (лист від 08.05.2015 № 14343-0-26-15/8-2), щодо невідповідності назви Порядку змісту його положень, якими передбачено спрямування коштів лише на придбання житла, не визначено напряму спрямування субвенції на будівництво житла.*

Відповідно до пункту 1 Порядку № 348 визначено механізм надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам **на будівництво (придбання) житла** для сімей загиблих військовослужбовців, які брали безпосередню участь в антитерористичній операції, а також для інвалідів I–II групи з числа військовослужбовців, які брали участь у зазначеній операції, та потребують поліпшення житлових умов.

При цьому пунктом 3 Порядку № 348 визначено, що субвенція спрямовується **на придбання житла** у прийнятих в експлуатацію новозбудованих житлових будинках (на первинному ринку) та на вторинному ринку (далі – придбання житла) для сімей загиблих військовослужбовців, які брали безпосередню участь в антитерористичній операції, а також для інвалідів I–II групи з числа військовослужбовців, які брали участь у зазначеній операції, та потребують поліпшення житлових умов.

**Отже, окремі положення Порядку № 348 не узгоджуються, що може стати перешкодою для фінансування (за наявності умов і бажання) дольової участі пільговика в будівництві житла.**

Водночас положення Порядку № 348 не містять норм про забезпечення житлом сімей військовослужбовців, які **пропали безвісти або померли внаслідок поранення, контузії або каліцтва**, одержаних під час безпосередньої участі в антитерористичній операції, що потребує приведення його у відповідність із положеннями статей 10 і 15 Закону України "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту", оскільки є ризики незабезпечення житлом цих категорій громадян.

Згідно з пунктом 4 Порядку № 348 **розподіл коштів** між обласним бюджетом і міським бюджетом м. Києва пропорційно кількості сімей військовослужбовців та інвалідів, що перебувають на обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, **здійснює Мінсоцполітики** відповідно до інформації обласних та Київської міської держадміністрацій з урахуванням пропозицій, поданих Міноборони, МВС, СБУ, ДСНС, Адміністрацією Держприкордонслужби, Управлінням державної охорони, Державною пенітенціарною службою, Службою зовнішньої розвідки, Адміністрацією Держспецзв'язку, Державним космічним агентством, Держспецтрансслужбою.

Виконання пункту 4 Порядку № 348 у частині узгодженого розподілу субвенції і урахування пропозицій інших міністерств і відомств обумовлює необхідність чіткої координації та належного порядку обміну інформацією між Мінсоцполітики та іншими відповідними міністерствами і органами, які ведуть облік відповідних категорій громадян та мають забезпечувати їх житлом. Проте **порядку обміну необхідною інформацією не визначено**, що унеможливорює формування єдиної і повної бази даних щодо цієї категорії громадян та здійснення дієвого контролю за своєчасністю і повнотою реалізації їх прав на одержання житла протягом двох років. Крім того, оскільки питанням забезпечення житлом сімей загиблих при проведенні АТО військовослужбовців

та інвалідів I–II групи – учасників АТО опікується ряд різних міністерств, така система **розпорошує відповідальність за забезпечення їх житлом протягом двох років з дня взяття на квартирний облік.**

*Довідково.* Додатком 3 до Закону України від 28.12.2014 № 80 "Про Державний бюджет України на 2015 рік" затверджено видатки за **7-ма бюджетними програмами** (головні розпорядники: Державна прикордонна служба, Національна гвардія України, Збройні Сили, Служба безпеки, Управління державної охорони, Служба зовнішньої розвідки, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації), які відповідно до пункту 8 Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті на будівництво (придбання) житла для військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу (затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 16.02.2011 № 147, із змінами) спрямовуються, зокрема, на придбання квартир на вторинному ринку для забезпечення житлом сімей загиблих військовослужбовців, які брали безпосередню участь в АТО, а також інвалідів з числа військовослужбовців, які брали участь в АТО. **Крім того**, для Державної служби України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції (КПКВК 2505140) затверджено бюджетні призначення в сумі 63949,0 тис. грн для придбання житла категоріям громадян, які втратили функціональні можливості нижніх кінцівок (інваліди I та II групи). Аудитом встановлено факти придбання за рахунок субвенції житла для осіб, які брали безпосередню участь в антитерористичній операції та/або в забезпеченні її проведення і втратили функціональні можливості нижніх кінцівок, тобто для тих інвалідів, які мали забезпечуватись житлом за рахунок і бюджетної програми за КПКВК 2505140.

Зазначене положення пункту 4 Порядку № 348 щодо здійснення Мінсоцполітики розподілу субвенції між обласним бюджетом та міським бюджетом м. Києва **суперечить статті 108 Бюджетного кодексу**, частиною б якої встановлено, що Кабінет Міністрів України за погодженням з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету може здійснювати розподіл та перерозподіл обсягів субвенцій і додаткових дотацій з державного бюджету місцевим бюджетам між місцевими бюджетами у межах загального обсягу відповідних субвенцій та додаткових дотацій.

Водночас положення пункту 4 Порядку № 348 щодо здійснення Мінсоцполітики розподілу субвенції **лише пропорційно кількості сімей військовослужбовців та інвалідів**, без урахування показників граничної норми загальної площі закупівлі житла та граничної вартості придбання 1 кв. м житла, які мають значні відмінності у розрізі регіонів, **створює ризики корупційних дій, умови для недостатньо обґрунтованого розподілу субвенції між обласними бюджетами та міським бюджетом м. Києва.**

*Довідково.* Порядком використання коштів, передбачених у державному бюджеті на будівництво (придбання) житла для військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 16.02.2011 № 147, передбачено (пункт 3<sup>2</sup>), що для придбання житла на умовах пайової участі та на вторинному ринку головний розпорядник бюджетних коштів утворює конкурсну комісію. Згідно з пунктом 3<sup>4</sup> зазначеного Порядку переможцем визначається учасник конкурсу, який подав найвигіднішу конкурсну пропозицію, за якою вартість придбання 1 кв. м загальної площі житла на умовах пайової участі та на вторинному ринку в регіонах України є найнижчою серед запропонованих і не перевищує опосередкованої вартості спорудження житла за регіонами України, визначеної Мінрегіоном: для м. Києва та населених пунктів Київської області – опосередкованої вартості спорудження житла у відповідному регіоні, збільшеної у 2 рази; для міст Львова та Одеси – опосередкованої вартості спорудження

житла у відповідному регіоні, збільшеної у 1,75 рази; для інших населених пунктів – опосередкованої вартості спорудження житла у відповідному регіоні, збільшеної у 1,5 рази.

Пунктом 6 Порядку № 348 встановлено, що вартість придбання 1 кв. м загальної площі житла визначається за результатами закупівлі та повинна бути найнижчою серед запропонованої учасниками торгів. Пунктом 7 Порядку № 348 визначено, що закупівля товарів, робіт і послуг за рахунок бюджетних коштів здійснюється в установленому законодавством порядку. Проте пунктом 3 Порядку № 348 передбачено спрямування субвенції **лише на придбання житла** у прийнятих в експлуатацію новозбудованих житлових будинках (на первинному ринку) та на вторинному ринку, у зв'язку з чим дія Закону України "Про здійснення державних закупівель" на таке придбання житла **не поширювалася**.

*Довідково.* Дія Закону України "Про здійснення державних закупівель" згідно з частиною 3 статті 2 цього Закону **не поширюється** на випадки, коли предметом закупівлі є, зокрема, придбання, оренда землі, будівель, іншого нерухомого майна або майнових прав на землю, будівлі, інше нерухоме майно (цей Закон втратив чинність з 01.08.2016 згідно із Законом України від 25.12.2015 № 922).

Зазначені вище неузгодженості і прогалини в законодавчому забезпеченні питань формування, розподілу і використання коштів субвенції не сприяють виконанню Плану заходів щодо медичної, психологічної, професійної реабілітації та соціальної адаптації учасників антитерористичної операції (затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31.03.2015 № 359-р) у частині виконання програми забезпечення житлом учасників антитерористичної операції та членів їх сімей відповідно до законодавства (термін виконання – постійно, відповідальні виконавці – Мінсоцполітики, Державна служба у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції, Мінфін, Міноборони, МОЗ, МВС, СБУ, обласні, Київська міська держадміністрації).

Законом України від 25.12.2015 № 928 "Про Державний бюджет України на 2016 рік" (далі – Закон № 928) Мінсоцполітики (загальнодержавні витрати) за КПКВК 2511120 затверджені бюджетні призначення за субвенцією у сумі **299970,0 тис. грн** (видатки розвитку загального фонду). Так само в 2015 році додаток № 7 до Закону № 928 "Міжбюджетні трансферти (інші дотації та субвенції) з Державного бюджету України місцевим бюджетам на 2016 рік" не містить розподілу коштів субвенції між місцевими бюджетами.

Мінсоцполітики (колишній перший заступник Міністра Шевченко В.В.)<sup>7</sup> станом на вересень 2016 року не забезпечено подання на затвердження Уряду проекту розпорядження Кабінету Міністрів України про затвердження розподілу субвенції на 2016 рік, внаслідок чого видатки за цією бюджетною програмою протягом 8 місяців не проводились, що створює істотні ризики невиконання бюджетної програми у 2016 році і, отже – ризики порушення прав відповідних категорій громадян на отримання житла.

Структурними підрозділами Міністерства не забезпечувалось виконання повною мірою доручення Міністра з цього питання.

Так, **не виконано** підпункту 8.3.6 Плану діяльності Міністерства на

<sup>7</sup> Був відповідальним за цей напрям до червня 2016 року.

2016 рік (затверджений наказом Мінсоцполітики від 26.02.2016 № 195), яким передбачено розроблення та подання на розгляд Уряду проекту постанови Кабінету Міністрів України про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 20.05.2015 № 348 (термін виконання – **червень 2016 року**). Не забезпечено також належного виконання окремого доручення Міністра від 04.07.2016 № 917/0/22-16 щодо внесення узгоджених пропозицій стосовно змін до Порядку № 348, забезпечення постійного й ефективного управління коштами субвенції.

При цьому відповідно до окремого доручення Міністра від 02.07.2016 № 916/0/22-16 (надане на два дні раніше, ніж окреме доручення від 04.07.2016 № 917/0/22-16) необхідно було підготувати та подати до 15.07.2016 проект постанови Кабінету Міністрів України щодо Порядку **виплати грошової компенсації за належне для отримання жиле приміщення** відповідним категоріям громадян за рахунок коштів субвенції за КПКВК 2511120.

Фактично, на час проведення аудиту (станом на вересень 2016 року) Мінсоцполітики підготовлено проект постанови Кабінету Міністрів України **щодо скасування Порядку № 348 і затвердження нового порядку та умов надання субвенції з назвою, тотожною Порядку № 348, але з іншим механізмом реалізації бюджетної програми за субвенцією у 2016 році – шляхом виплати грошової компенсації.**

Враховуючи відсутність протягом майже півроку з початку 2016 року розподілу коштів субвенції, Мінсоцполітики отримало доручення Секретаріату Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 № 22917/1/1-16 щодо невідкладного подання проекту розпорядження про затвердження розподілу субвенції на 2016 рік на розгляд Кабінету Міністрів України. Проте через його невиконання Секретаріат Кабінету Міністрів України надавав Мінсоцполітики нові аналогічні доручення (від 18.07.2016 № 22917/3/1-16, від 02.08.2016 № 22917/5/1-16) щодо **невідкладного подання** проекту цього розпорядження, **які також** (станом на 15 вересня п. р.) **Мінсоцполітики не виконані.**

*Довідково. За інформацією Мінсоцполітики, проект зазначеного розпорядження не подано через опрацювання та узагальнення Міністерством поданої (у т.ч. додатково, повторно поданої та більш деталізованої) обласними, Київською міською держадміністраціями інформації щодо потреби в забезпеченні житлом відповідних категорій громадян; виконання доручення Міністра щодо розроблення проекту порядку використання субвенції з урахуванням можливості здійснення грошової компенсації за належне для одержання відповідними категоріями громадян житло; підготовку до надання проектів відповідних рішень Уряду для погодження до заінтересованих центральних органів виконавчої влади.*

Мінсоцполітики станом на вересень підготовлено проект нового порядку та умов надання субвенції, який повинен спростити і пришвидшити процедури придбання і передачі житла у власність сім'ям загиблих військовослужбовців та інвалідів I–II групи, забезпечити більш ефективне використання коштів державного бюджету. Цей проект на час аудиту узгоджувався відповідними органами виконавчої влади для подання на затвердження Кабінету Міністрів України.

**Нормативно-правове та організаційне забезпечення питань надання і використання субвенції у 2015 році у цілому забезпечувало виконання**

відповідної бюджетної програми. Однак воно містить окремі неузгодженості і правові прогалини.

Зокрема, у положеннях Порядку № 348 відсутні показники граничної норми загальної площі закупівлі житла (за винятком однокімнатної квартири, яка надається одинокій особі) та граничної вартості закупівлі 1 кв. м житла. Це, за непоширення на проведення закупівлі житла дії Закону України "Про здійснення державних закупівель", створювало умови для застосування на місцях різних підходів до придбання житла та ризику недотримання встановленого Бюджетним кодексом принципу побудови бюджетної системи щодо справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами, неекономного використання субвенції на придбання житла.

Станом на вересень 2016 року Мінсоцполітики не подано на затвердження Уряду проекту розпорядження Кабінету Міністрів України про затвердження розподілу субвенції на 2016 рік. Як наслідок, фінансування за вказаною бюджетною програмою не здійснювалося, що створює ризик її невиконання і ненадання у визначений термін житла членам сімей загиблих військовослужбовців, які брали безпосередню участь в антитерористичній операції, а також інвалідам I–II групи з числа військовослужбовців, які брали участь у зазначеній операції, взяті на квартирний облік і потребують поліпшення житлових умов.

## **II. СТАН ПЛАНУВАННЯ, РОЗПОДІЛУ, ФІНАНСУВАННЯ ТА ОСВОЄННЯ КОШТІВ СУБВЕНЦІЇ У 2015 РОЦІ**

### ***2.1. Обґрунтованість планування та розподілу коштів субвенції у 2015 році***

Пунктом 2 частини 5 статті 22 Бюджетного кодексу передбачено, що головний розпорядник бюджетних коштів, зокрема, організовує та забезпечує складання бюджетного запиту і подає його Міністерству фінансів України.

Аудитом встановлено, що Мінсоцполітики при підготовці проектів Державного бюджету України на 2015 і 2016 роки не брало участі в плануванні субвенції, проведенні розрахунків щодо визначення потреби у її коштах; бюджетні запити на 2015 і 2016 роки з розрахунками до них Мінсоцполітики не розробляло та до Мінфіну не подавало.

Причина – затвердження Мінсоцполітики бюджетних призначень лише у березні 2015 року змінами до закону про держбюджет на 2015 рік (тобто не з початку року, при цьому зазначена бюджетна програма в держбюджеті затверджена вперше), крім того, відповідно до листа Мінфіну від 12.08.2015 № 31-04110-09-9/26060 "Щодо підготовки бюджетних запитів до проекту державного бюджету на 2016 рік та проекту прогнозу державного бюджету на 2017–2018 роки" бюджетну програму із субвенції передбачено врахувати Мінрегіону.

*Довідково.* Мінсоцполітики не зверталось до Мінрегіону з метою одержання копії бюджетного запиту за субвенцією на 2016 рік, розрахунків і обґрунтувань затвердженого обсягу субвенції, даних щодо потреби в забезпеченні за рахунок субвенції поліпшення житлових умов відповідних категорій громадян.

**Отже, через затвердження бюджетних призначень за субвенцією Мінсоцполітики у березні 2015 року та врахування Мінфіном при підготовці бюджетних запитів до проекту державного бюджету на 2016 рік бюджетної програми за субвенцією Мінрегіону (з метою здійснення головними розпорядниками бюджетних коштів видатків відповідно до їх основних завдань) Мінсоцполітики планування загального обсягу бюджетних призначень за субвенцією на 2015 і 2016 роки не здійснювало, що створило ризики необґрунтованого розподілу її коштів між регіонами та неналежного управління субвенцією.**

Розподіл субвенції на 2015 рік у сумі 300,0 млн грн між обласними бюджетами та міським бюджетом м. Києва Мінсоцполітики здійснювало відповідно до пункту 4 Порядку № 348. Розподіл погоджений першим заступником Міністра В. Шевченком (без дати). Для визначення кількості сімей загиблих учасників АТО та інвалідів I–II групи (учасників АТО), які потребують поліпшення житлових умов, Мінсоцполітики зверталось<sup>8</sup> до облдержадміністрацій та КМДА.

Встановлена Міністерством форма надання інформації не містила даних щодо складу сім'ї, вартості необхідного житла, а тому не давала повної інформації про фактичну потребу в коштах субвенції для належного її розподілу між регіонами. Також зазначена форма не передбачала персоніфікації осіб, що унеможливило їх звірку з даними, надісланими до Мінсоцполітики станом на червень з МВС, Міноборони та Адміністрації Держприкордонслужби відповідно до пункту 4 Порядку № 348.

Зокрема, станом на червень 2015 року до Мінсоцполітики (крім даних облдержадміністрацій та КМДА) надійшла інформація про кількість сімей загиблих та інвалідів I–II групи, які брали участь в АТО, тільки від МВС, Міноборони та Адміністрації Держприкордонслужби України.

З переліку 22 сімей загиблих, поданого МВС листом від 22.06.2015 № 24843/Тх, при здійсненні розподілу субвенції між регіонами Мінсоцполітики враховано 18; пропозиції Міноборони враховано в повному обсязі, а пропозиції Адміністрації Держприкордонслужби (надіслані до Мінсоцполітики листом від 09.06.2015 № 0.721-6186/0/6-15) щодо забезпечення сімей 8 загиблих і 1 тяжкопораненого військовослужбовця при розподілі між регіонами обсягу субвенції в сумі 300,0 млн грн Міністерством не були враховані.

Зазначений лист Адміністрації Держприкордонслужби України (зі списками щодо потреби у забезпеченні житлом) Мінсоцполітики листом від 18.09.2015 № 14240/0/14-15/172, **тобто через три місяці**, надіслано на адресу Волинської, Вінницької, Донецької, Запорізької, Кіровоградської, Одеської та Черкаської облдержадміністрацій без зазначення мети його подання.

На підставі отриманих від областей даних, а також з частковим

---

<sup>8</sup> Лист від 10.06.2015 № 8651/0/14-15/04.

урахуванням даних МВС і Міноборони Міністерством зроблено розподіл загального обсягу субвенції (300,0 млн грн) між 22 областями і м. Київ пропорційно кількості сімей у регіоні, визначеній за наданою інформацією, до загальної їх кількості по Україні та заплановано придбати житло всього для **633 сімей**, з яких для 590 – за даними, поданими облдержадміністраціями та КМДА, 18 – МВС, 55 – Міноборони.

Найбільші обсяги субвенції розподілені Київській області – 51,2 млн грн, (17,1 відс. загального її обсягу); Дніпропетровській – 40,3 млн грн (13,4 відс.); Львівській – 34,6 млн грн (11,5 відс.) і Житомирській – 30,8 млн грн (10,3 відс), а найменші обсяги – Одеській та Тернопільській областям – відповідно 1,4 млн грн (0,5 відс.) і 1,9 млн грн (0,6 відсотка). Дані щодо розподілу (перерозподілу), фінансування, освоєння у 2015 році коштів субвенції наведені у *додатку*.

Аудитом, проведеним в окремих регіонах, встановлено випадки недостатньо обґрунтованого затвердження кошторисних призначень на місцях.

Зокрема, до кошторису управління праці та соціального захисту населення виконавчого комітету Криворізької міської ради додано розрахунок, відповідно до якого потреба м. Кривого Рогу – 20 квартир загальною площею 1676,6 кв. м, тоді як фактична потреба станом на 01.08.2015 – 13 квартир на загальну розрахункову площу 645 кв. м. Як наслідок, розрахункова потреба в субвенції цього управління станом на 01.08.2015 була завищена на 7445,0 тис. гривень.

По Київській області із загального обсягу затверджених кошторисних призначень за коштами субвенції (64429,1 тис. грн) частина призначень у сумі 52603,6 тис. грн не підтверджена розрахунками та економічними обґрунтуваннями.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 10.12.2015 № 1288-р "Про перерозподіл деяких видатків державного бюджету, передбачених Міністерству соціальної політики на 2015 рік" у межах загального обсягу бюджетних призначень, передбачених Мінсоцполітики на 2015 рік у загальному фонді державного бюджету, здійснено перерозподіл і збільшено обсяг видатків розвитку субвенції за КПКВК 2511120 на суму 67725,1 тис. гривень. Розподіл додаткових 67,7 млн грн коштів субвенції здійснювався на підставі даних про додаткову потребу в коштах, яку протягом жовтня – першої декади грудня 2015 року надіслали Міністерству КМДА та 13 облдержадміністрацій.

*Довідково.* За інформацією Вінницької, Житомирської, Закарпатської, Запорізької, Київської, Сумської, Донецької, Луганської, Львівської, Харківської, Херсонської, Чернівецької, Черкаської обласних та Київської міської державних адміністрацій, **додаткова потреба у фінансуванні становить 104764 тис. грн для придбання 145 квартир особам, які мають право на поліпшення житлових умов за рахунок субвенції.**

Листи з додатковими списками осіб, що потребують поліпшення житлових умов, які протягом 2015 року надсилалися Міноборони, МВС, СБУ, Адміністрацією Держприкордонслужбою на адресу Мінсоцполітики (відповідно до пункту 4 Порядку № 348), **пересилались у подальшому Мінсоцполітики відповідним облдержадміністраціям та КМДА.**

Відповідно до даних зведеного звіту Мінсоцполітики про використання бюджетних коштів із 20 додатково вказаних у листі Міноборони сімей (які

перебувають на квартирному обліку у військових гарнізонах та військових частинах) за рахунок коштів субвенції у 2015 році включено 11 сімей.

Додатковим розподілом субвенції 13 областям і м. Києву (67 725,1 тис. грн) заплановано придбання додатково 91 од. житла для сімей загиблих військовослужбовців та інвалідів I–II групи (розподіл підписано начальником управління у справах ветеранів та учасників АТО Мінсоцполітики О. Тарасовою та погоджено першим заступником Міністра соціальної політики В. Шевченком (без дати).

*Довідково.* Найбільший обсяг коштів розподілено по Київській області – 13 244,3 тис. грн, Черкаській – 10 345,5 тис. грн, Житомирській – 10 000,0 тис. грн та Львівській – 9 384,0 тис. грн, передбачено також фінансування Донецької та Луганської областей відповідно – 1 345,6 і 118,4 тис. гривень.

**Всього у 2015 році за кошти субвенції Мінсоцполітики було заплановано придбати житло для 724 сімей на загальну суму 367,7 млн гривень.** Розподіл видатків субвенції між 24 областями та м. Київ у сумі 367 725,1 тис. грн (з урахуванням додаткових 67 725,1 тис. грн) затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.12.2015 № 1399-р "Про затвердження розподілу субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на будівництво (придбання) житла для сімей загиблих військовослужбовців, які брали безпосередню участь в антитерористичній операції, а також для інвалідів I–II групи з числа військовослужбовців, які брали участь у зазначеній операції, та потребують поліпшення житлових умов, на 2015 рік".

Аудитом встановлено, що **Мінсоцполітики не забезпечило** в установленому порядку погодження розподілу коштів субвенції на суму 367 725,1 тис. грн з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету, що є недотриманням вимог частини 6 статті 108 Бюджетного кодексу та пункту 2 розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.12.2015 № 1399-р.

На лист від 29.12.2015 № 6822/0/10-15/172 Мінсоцполітики Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету розпорядження Кабінету Міністрів України не погоджено у зв'язку із закінченням бюджетного періоду та опублікуванням розпорядження від 23.12.2015 № 1399-р **лише 04.01.2016.**

## ***2.2. Своєчасність, повнота фінансування та освоєння субвенції у 2015 році***

У 2015 році виділення асигнувань субвенції розпочато з липня у загальній сумі 50,0 млн грн та здійснювалося відповідно до затвердженого річного та помісячного розписів.

Листом від 20.07.2015 № 10831/0/14-15/04 Мінсоцполітики надало ДКСУ перелік розпорядників нижчого рівня, які включені до мережі за КПКВК 2511120, серед яких дві облдержадміністрації; департаменти соціального захисту населення 11 областей; департаменти цивільного захисту двох областей; департаменти капітального будівництва п'яти областей; департамент фінансів Чернігівської облдержадміністрації; Служба у справах дітей та сім'ї Київської облдержадміністрації. Ряд розпорядників коштів



субвенції на місцевому рівні не були функціонально підзвітні та підконтрольні Мінсоцполітики: департаменти капітального будівництва п'яти областей, департаменти цивільного захисту двох областей, департамент фінансів Чернігівської облдержадміністрації.

За звітними даними Казначейства та фінансової звітності (форма № 2д), фактично перераховано субвенції 367725,1 тис. грн (100 відс. затвердженого обсягу), касові та фактичні видатки становили 346 457,9 тис. гривень. Залишки неосвоєних коштів становлять 21 267,2 тис. грн (5,8 відс. бюджетних призначень), які повернені до державного бюджету, найбільші залишки рахуються у 4-х областях – 16 486,2 тис. грн:

- у **Дніпропетровській області – 8422,1 тис. грн** (20,9 відс. бюджетних призначень) через розподіл коштів пропорційно кількості сімей без урахування об'єктивної вартості житла, як наслідок – відсутність потреби в цих коштах;

- у **Чернівецькій області – 3268,6 тис. грн** (24,5 відс. бюджетних призначень) через виключення з квартирного обліку безпідставно включених трьох сімей;

- у **Київській області – 3008,7 тис. грн** (4,7 відс. бюджетних призначень) через економію коштів за фактичними цінами придбаних квартир (1940,2 тис. грн); Служба у справах дітей та сім'ї Київської обласної державної адміністрації не врахувала, що громадянка Х (вдова загиблого військовослужбовця) подала 09.10.2015 заяву до комісії про відстрочення до вересня 2016 року придбання запропонованого їй за рахунок коштів субвенції житла. Служба не інформувала Мінсоцполітики про це, зміни до кошторису щодо зменшення асигнувань на вказану суму не вносилися (992,3 тис. грн);

- у **Сумській області – 1 786,8 тис. грн** (20,0 відс. бюджетних призначень) у зв'язку з неможливістю освоїти через стислі терміни кошти, отримані шляхом перерозподілу, здійсненого у грудні Урядом за поданням Мінсоцполітики.

*Довідково.* Крім цього, кошти не були освоєні, зокрема, через неможливість придбання квартир у межах наявного залишку коштів (по 6 областях та м. Київ) на загальну суму 1 791,9 тис. грн; економію коштів (Вінницька, Львівська, Рівненська, Сумська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська області) – 1611,0 тис. гривень.

Результати аналізу свідчать, що з 21267,2 тис. грн невикористаних і повернених коштів субвенції **через суб'єктивний фактор – неналежні управлінські рішення**, недоліки в управлінні, розподілі коштів субвенції, допущені окремими обласними державними адміністраціями, не використано у 2015 році та повернено до державного бюджету **12683,0 тис. грн**, що є неефективним управлінням коштами субвенції, у тому числі у Дніпропетровській області – 8422,1 тис. грн через відсутність потреби в цих коштах; у Чернівецькій області – 3268,6 тис. грн через виключення з квартирного обліку безпідставно включених трьох сімей; у Київській області – 992,3 тис. грн через неврахування Службою у справах дітей та сім'ї Київської обласної державної адміністрації заяви громадянки Х від 09.10.2015 про відстрочення до вересня 2016 року придбання запропонованого їй за рахунок коштів субвенції житла.

Аудитом встановлено, що у порушення пункту 9 Порядку № 348, яким передбачено щомісячне інформування Казначейством Мінсоцполітики про

перераховані суми коштів субвенції, Казначейство надало Мінсоцполітики інформацію фактично лише один раз станом на 01.01.2016 (лист ДКСУ від **16.01.2016** № 9-05/1/35-706) після завершення бюджетного періоду.

При цьому протягом 2015 року Мінсоцполітики не зверталось до Казначейства щодо надання інформації про перераховані суми коштів субвенції, що свідчить про **невиконання Мінсоцполітики належним чином статті 22 Бюджетного кодексу**, якою визначено, що головний розпорядник бюджетних коштів, зокрема, здійснює управління бюджетними коштами у межах встановлених йому бюджетних повноважень та оцінку ефективності бюджетних програм, а також здійснює внутрішній контроль за повнотою надходжень, взяттям бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачами бюджетних коштів і витрачанням ними бюджетних коштів.

Відповідно до зазначеної інформації Казначейства за 2015 рік, **на рівні обласного бюджету** придбано житло в 11 областях та в м. Києві (кошти субвенції на придбання житла у Донецькій та Луганській областях спрямовано до бюджетів м. Маріуполя та м. Рубіжне). У решті областей придбання житла здійснювалося на рівні бюджетів міст і районів, а в окремих випадках частина коштів субвенції залишалася в обласних бюджетах.

**Таким чином, затверджені на 2015 рік у державному бюджеті асигнування у сумі 367725,1 тис. грн повністю перераховані 24 обласним бюджетам і міському бюджету м. Києва, з яких 346 457,9 тис. грн використано для придбання житла для сімей загиблих військовослужбовців та інвалідів з числа військовослужбовців, які брали участь в антитерористичній операції.**

**Залишок неосвоєних коштів субвенції на кінець 2015 року становив 21267,2 тис. грн, які повернено до державного бюджету. За результатами аудиту встановлено, що невикористання, зокрема, коштів субвенції у сумі 12683,0 тис. грн (Дніпропетровська обл. – 8422,1 тис. грн, Чернівецька обл. – 3268,6 тис. грн, Київська обл. – 992,3 тис. грн) спричинене неналежними управлінськими рішеннями з боку місцевих органів влади при плануванні, розподілі і використанні коштів. Отже, управління коштами субвенції здійснювалось неефективно.**

### ***2.3. Аналіз показників вартості придбання житла в окремих регіонах і містах***

Аудитом встановлено, що через відсутність обмеження вартості придбання за рахунок субвенції 1 кв. м житла його **придбання на місцях здійснювалось у різний спосіб та за цінами, які мають значні відхилення**, що негативно впливає на забезпечення об'єктивних показників планових бюджетних призначень як у цілому, так і в розрізі потреби в коштах на місцях.

Як наслідок, гранична вартість придбання 1 кв. м житла визначалась на регіональному рівні органами влади – розпорядниками субвенції у низці випадків самостійно або не визначалась взагалі, що не сприяло дотриманню встановленого Бюджетним кодексом принципу справедливості при розподілі

суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами.

Так, аудитом, проведеним у Дніпропетровській області, встановлено, що управлінням праці та соціального захисту населення виконавчого комітету Криворізької міської ради обмежено вартість придбання 1 кв. м житла на рівні 7,217 тис. грн, а Новомосковським виконкомом така вартість не обмежувалася.

У результаті вартість придбання 1 кв. м у Кривому Розі не залежала від кількості кімнат у квартири і коливалася у 2015 році від 6,3 до 7,2 тис. гривень. Водночас у м. Новомосковську вартість придбання 1 кв. м загальної площі житла в однокімнатній квартирі коливалася від 11,42 до 14,50 тис. грн, у двокімнатній квартирі – від 10,31 до 16,41 тис. гривень. При цьому середня вартість придбання Новомосковським виконкомом 1 кв. м загальної площі житла у двокімнатній квартирі перевищувала середню ринкову вартість таких квартир по м. Новомосковську на 2,352 тис. грн за 1 кв. м.

Також спостерігається коливання вартості придбання 1 кв. м житла в одному і тому місті. Так, вартість 1 кв. м загальної площі придбаних однокімнатних квартир у Житомирі становила від 10,1 до 17,1 тис. грн (різниця майже у 70 відс.), у Новоград-Волинському – від 12,5 до 17,7 тис. грн (різниця – 42,0 відсотка).

Вартість 1 кв. м загальної площі придбаних двокімнатних квартир у Бердичеві становила від 10,9 до 15,2 тис. грн (різниця – 39,0 відс.), у Новограді-Волинському – від 11,0 до 16,3 тис. грн (різниця – 47,0 відсотка).

За даними зведеного звіту Мінсоцполітики за 2015 рік, у Рівненській області за 440,0 тис. грн субвенції придбано зовсім різні за технічними показниками (кількість кімнат, площа) квартири.

Так, у м. Костопіль за рахунок 440,08 тис. грн субвенції придбано трикімнатну квартиру (загальна площа – 66,3 кв. м, житлова площа – 39,6 кв. м); у м. Сарни за рахунок 440,08 тис. грн субвенції придбано двокімнатну квартиру (загальна площа – 47,9 кв. м, житлова площа – 28,8 кв. м), а в м. Острог за рахунок 439,95 тис. грн субвенції – лише однокімнатну квартиру (загальна площа – 42,1 кв. м, житлова площа – 19,2 кв. м).

Так само у м. Кременчук Полтавської області за рахунок 232,1 тис. грн субвенції придбано однокімнатна квартиру (загальна площа – 34,7 кв. м, житлова площа – 19,5 кв. м), водночас подібну однокімнатну квартиру (загальна площа – 33,13 кв. м, житлова площа – 18,34 кв. м) у цьому ж місті придбано за 387,99 тис. гривень.

**Отже, з метою підвищення обґрунтованості планування видатків на придбання житла та більш раціонального використання коштів субвенції при придбанні в одній і тій самій місцевості житла з однаковими параметрами і якістю доцільно внести зміни до Порядку № 348 щодо визначення граничної вартості та граничної площі придбання житла за категоріями регіонів (як це передбачено Порядком використання коштів, передбачених у державному бюджеті на будівництво (придбання) житла для військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 16.02.2011 № 147).**

### III. СТАН ДОТРИМАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРИ ВИКОРИСТАННІ СУБВЕНЦІЇ

Результати аудиту, проведеного у Дніпропетровській, Житомирській, Київській та Львівській областях, показали, що місцевими органами влади у цілому забезпечувалося дотримання законодавства з питань використання коштів субвенції. Водночас у Київській, Житомирській, Дніпропетровській областях мали місце випадки недотримання встановленого порядку обліку житла, придбаного за рахунок субвенції в комунальній власності.

**У порушення пункту 11 Порядку № 348, яким встановлено, що житло безоплатно передається у власність відповідних територіальних громад у порядку, встановленому законодавством, для подальшого надання сім'ям загиблих військовослужбовців та інвалідам, Службою у справах дітей та сім'ї Київської облдержадміністрації (начальник Андріяш С.П.) укладено у 2015 році 95 договорів купівлі-продажу на загальну суму 62 875,0 тис. грн (у тому числі за рахунок коштів субвенції – 61 420,5 тис. грн, інших джерел – 1454,5 тис. грн), які не передбачали передання придбаного житла у комунальну власність відповідних територіальних громад.**

Ці договори укладено у тресторонньому порядку між продавцем (забудовник – у разі придбання житла на первинному ринку або фізична особа – у разі придбання житла на вторинному ринку), Службою у справах дітей та сім'ї Київської облдержадміністрації і покупцем (сім'ї загиблих або інваліди I–II групи з числа військовослужбовців – учасників АТО) у чотирьох примірниках<sup>9</sup>, які посвідчувались нотаріально.

При цьому тресторонні акти прийняття-передавання житла (продавець-служба-покупець) складались у довільній формі та **всупереч затвердженій наказом Мінсоцполітики від 10.09.2015 № 916 (на виконання Порядку № 348) форми, не передбачали передання житла в комунальну власність відповідної територіальної громади.**

*Довідково.* За поясненнями начальника служби Андріяша С. П., використовувати форму акта прийняття-передавання житла, затверджену наказом Мінсоцполітики від 10.09.2015 № 916, створюючи відповідні комісії, не було можливості через проведення місцевих виборів 2015 року та складність пошуку житла. У запропонованому ж службою форматі громадяни одразу набували права власності на придбане житло. При цьому, за поясненням Андріяша С. П., беручи до уваги необхідність підтвердження факту передачі придбаного житла вищезазначеним категоріям громадян, нотаріусами були розроблені акти прийняття-передавання довільної форми.

У результаті придбані за рахунок субвенції квартири **не передані в комунальну власність відповідних територіальних громад і не взяті громадами на облік, а передані у власність безпосередньо сім'ям загиблих або інвалідам I–II групи з числа військовослужбовців – учасників АТО.**

*Довідково.* За поясненнями начальника служби Андріяша С. П., з метою зменшення кількості бюрократичних ланок, а також усунення ризиків затримки з наданням житла сім'ям загиблих військовослужбовців, інвалідам I–II групи було прийняте рішення

---

<sup>9</sup> Три примірники – сторонам, що уклали договір, та один – для зберігання у справах приватного нотаріуса.

придбавати житло цим категоріям громадян за тристоронніми договорами купівлі-продажу, що дало змогу максимально ефективно використати кошти державної субвенції, а також забезпечити їх житлом до кінця 2015 року.

Заступник голови Київської обласної державної адміністрації **Янченко А. В.** з цього приводу в листі від 15.09.2016 № 11-14/14575 до Рахункової палати за результатами обговорення проекту звіту зазначив, що придбання житла цим категоріям громадян за тристоронніми договорами купівлі-продажу здійснювалося з метою зменшення кількості бюрократичних ланок, а також усунення ризиків затримки з наданням житла сім'ям загиблих військовослужбовців та інвалідам I-II групи з числа військовослужбовців, які брали участь в АТО.

Надалі листом від 24.05.2016 № 1123/01-18 начальник служби Андріяш С. П. зобов'язав підпорядковані службі районні підрозділи поінформувати органи місцевого самоврядування для подальшого зняття з квартирної обліку громадян, яким придбано житло за рахунок субвенції.

Таким чином, придбані у Київській області квартири до комунальної власності не передано, передача житла громадянам не оформлена ордерами, що штучно створило у нових власників житла податкові зобов'язання з ПДФО.

**Довідково.** Пунктом 2 Порядку № 348 розпорядниками нижчого рівня субвенції за місцевими бюджетами визначені обласні, Київська міська державна адміністрація та їх структурні підрозділи. Це передбачає, що житло, придбане у прийнятих в експлуатацію новозбудованих житлових будинках (на первинному ринку) та на вторинному ринку, набувається у державну власність.

У зв'язку з цим пунктом 11 Порядку № 348 передбачено безоплатну передачу придбаного житла у власність відповідних територіальних громад у порядку, встановленому законодавством, для подальшого надання сім'ям військовослужбовців та інвалідам.

Згідно із статтею 26 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" прийняття рішень щодо відчуження відповідно до закону комунального майна віднесено до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад. При цьому відчуження об'єктів державного житлового фонду (квартир) здійснюється відповідно до положень Закону України "Про приватизацію державного житлового фонду".

**Отже, укладання Службою у справах дітей та сім'ї Київської облдержадміністрації тристоронніх договорів, відповідно до яких право власності на придбане житло набули особи, що потребували поліпшення житлових умов, призвело до відчуження державного майна у спосіб, не передбачений чинним законодавством.**

**Довідково.** Якщо б придбане житло було передане в комунальну власність відповідно до законодавства, а потім згідно із законом надане за ордерами у користування сім'ям загиблих військовослужбовців та інвалідам, то податкових зобов'язань не виникало б. Адже згідно із Податковим кодексом (стаття 165.1.34) доходами, які не включаються до розрахунку місячного (річного) оподаткованого доходу, є вартість житла, яке передається з державної або комунальної власності у власність платника податку безоплатно або із знижкою відповідно до закону.

У департаменті містобудування, архітектури, будівництва та житлово-комунального господарства **Житомирської облдержадміністрації** (директор Щebetов Р. О.) в порушення вимог пункту 5 статті 9 Закону України "Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні", пункту 3 розділу VI Національного положення (стандарту) бухгалтерського обліку в державному секторі 121 "Основні засоби", затвердженого наказом Міністерства фінансів України 12.10.2010 № 1202, який зареєстрований в Міністерстві юстиції

України 01.07.2010 за № 1017/18312, на рахунку 141 "Капітальні інвестиції в основні засоби" станом на 01.06.2016 обліковувалося **46** квартир вартістю **25 445,3 тис. грн**, які протягом жовтня-грудня 2015 року та звітного періоду 2016 року передано у комунальну власність територіальних громад, що призвело до внесення недостовірних даних бухгалтерського обліку до фінансової звітності форми № 1 "Баланс" (рядок 140 активу балансу та рядок 330 пасиву балансу), і отже – завищення вартості активів на відповідні звітні дати.

Аудит у **Дніпропетровській області** засвідчив, що в порушення Плану рахунків бухгалтерського обліку бюджетних установ, затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 26.06.2013 № 611, придбані квартири на суму **6718,5 тис. грн** (кошти субвенції) за даними бухгалтерського обліку управління праці та соціального захисту населення виконавчого комітету Криворізької міської ради (начальник Благун І.М.) віднесені на видатки установи бухгалтерською проводкою Дт 802-11 "Видатки з місцевого бюджету на утримання установи та інші заходи" Кт 675-11 "Розрахунки з іншими кредиторами" без оприбуткування, замість субрахунку 813 "Видатки за іншими надходженнями спеціального фонду" застосовано субрахунок 802.

**Аудитом встановлено факти придбання за рахунок субвенції житла сім'ям загиблих та інвалідам не за місцем їх перебування на квартирному обліку**, що не відповідає вимогам пункту 37 Правил обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, і надання їм жилих приміщень в Українській РСР, затверджених постановою Ради Міністрів УРСР та Української республіканської ради професійних спілок від 11.12.1984 № 470, яким, зокрема, визначено, що жилі приміщення громадянам у разі необхідності поліпшення їх житлових умов надаються за місцем перебування їх на квартирному обліку.

Зокрема, Службою у справах дітей та сім'ї **Київської облдержадміністрації** у 2015 році придбано житло сім'ям загиблих та інвалідам не за місцем їх перебування на квартирному обліку за 40 договорами купівлі-продажу у новозбудованих будівлях на загальну суму 26 852,8 тис. грн, з яких за рахунок коштів субвенції сплачено **26 330,0 тис. гривень**. Так, для сім'ї загиблого М, що перебувала на квартирному обліку у виконавчому комітеті Тетіївського району Київської області, придбано житло у м. Вишгород Вишгородського району, що розташоване на відстані близько 195 км від місця перебування сім'ї на обліку.

*Довідково.* За поясненнями начальника служби Андріяша С.П., прийняття відповідних рішень викликане, зокрема, відсутністю за місцем перебування громадян на квартирному обліку прийнятих в експлуатацію новозбудованих житлових будинків (на первинному ринку), значним обсягом часу, необхідного для пошуку та придбання житла на вторинному ринку, що відповідало б встановленим законодавством вимогам.

Аналогічні факти придбання та надання житла відповідним категоріям громадян не за місцем їх перебування на квартирному обліку установлені під час проведення аудиту в Житомирській області. Зокрема, за межами Житомирської області (у Рівненській області) придбано одну квартиру, за

межами районів і міст області – 10 квартир, за межами територіальних громад – 20 квартир.

Враховуючи, що таке придбання житла здійснювалось за умови погодження з відповідними категоріями громадян, які стояли на обліку, у тому числі вираховувалися пропозиції громадян, **це питання потребує додаткового нормативно-правового врегулювання.**

#### **IV. СТАН ДОСЯГНЕННЯ МЕТИ НАДАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ СУБВЕНЦІЇ**

Відповідно до даних річного зведеного звіту Мінсоцполітики Мінфіну про використання коштів субвенції (далі – зведений звіт), протягом 2015 року було придбано 648 квартир на загальну суму 371 573,0 тис. грн, з яких 346 457,9 тис. грн – з державного бюджету та 25115,1 тис. грн (7,3 відс. обсягу субвенції) – за рахунок інших джерел. Із цих 648 квартир до зведеного звіту включено 10 сімей (осіб), яких забезпечено житлом за рахунок надходження коштів з інших джерел на суму 6 077,6 тис. грн (по Запорізькій та Рівненській областях).

**Отже, у 2015 році за рахунок коштів субвенції в сумі 346 457,9 тис. грн та з урахуванням співфінансування в сумі 19 037,45 тис. грн придбано 638 од. житла, завдяки чому поліпшено житлові умови відповідних громадян.**

*Довідково.* Станом на серпень 2016 року залишилася нерозподіленою одна квартира в м. Рівне, на придбання якої витрачено 591,0 тис. грн субвенції, у зв'язку з тим, що квартиру одержують за рахунок Міноборони (надання зазначеного житла іншій особі відповідної категорії можливе лише після отримання ордера на квартиру, придбану за рахунок коштів Міноборони). Крім того, із придбаних 78 квартир (житлових будинків) у Житомирській області у 2015 році передано у власність територіальних громад 40 квартир, у I півріччі 2016 року – 30, не розподілено 8 квартир вартістю 3,3 млн гривень.

Найбільша кількість придбаного житла для поліпшення житлових умов сімей загиблих військовослужбовців та інвалідів I–II групи за рахунок субвенції припадає на Київську (95 од., або 15 відс. від загальної кількості придбаного у 2015 році житла), Дніпропетровську (86 од., або 13 відс.), Житомирську (78 од., або 12 відс.) і Львівську (70 од., або 11 відс.) області, а найменша (1 квартира) – на Луганську та Одеську області.

Аудит у Київській області засвідчив, що за рахунок коштів субвенції в 2015 році забезпечено житлом 71 сім'ю загиблих військовослужбовців, 3 інвалідів I групи та 21 інваліда II групи з числа військовослужбовців. У Дніпропетровській області забезпечено житлом 86 сімей пільгової категорії військовослужбовців з числа тих, які брали участь у АТО.

У Львівській області у 2015 році за рахунок коштів субвенції забезпечено 70 членів сімей загиблих – 63 квартири та 2 будиночки, інвалідів I та II групи – 5 квартир на загальну суму 47 173,1 тис. грн, у тому числі за рахунок асигнувань субвенції – 43 198,3 тис. грн, за рахунок коштів з інших джерел – 3 974,8 тис. гривень.

**За результатами аудиту встановлено, що при придбанні квартир допускалися факти закупівлі непридатного для проживання житла, що є порушенням статті 50 Житлового кодексу, згідно з якою жиле приміщення, яке надається громадянам для проживання, має бути благоустроєним відповідно до умов даного населеного пункту, відповідати встановленим санітарним і технічним вимогам.**

У Львівській області спеціалістами Рахункової палати проведено опитування громадян та за погодженням і в присутності трьох опитаних членів сімей загиблих військовослужбовців проведено огляд отриманих ними трьох квартир, які придбані департаментом житлового господарства та інфраструктури Львівської міської ради (в.о. директора Нижник А.В.) за 2272,4 тис. грн і розташовані за адресою: м. Львів, вул. Ільмова, буд. 11. Під час огляду встановлено, що в квартирах відсутні електрична мережа, розетки та вимикачі (електрика підведена до єдиної розетки на кухні біля встановленого газового котла), система каналізації, сантехнічні прилади (мийки, раковини, унітаз, змішувачі), газові (електричні) плити, підлога, міжкімнатні двері, підвіконня, фарбування стін і стелі, натомість наявні великі наскрізні щілини біля балконного блоку.

На момент проведення огляду (23.06.2016) ці три квартири не заселені протягом 6 місяців з часу їх отримання. Відповідно, використання **2 272,4 тис. грн** субвенції не досягнуло поставленої мети і є неефективним використанням коштів.

Аналогічний факт закупівлі за рахунок субвенції непридатного для проживання житла встановлено за результатами розгляду звернень громадян під час проведення аудиту в Мінсоцполітики.

Так, у травні 2016 року до Мінсоцполітики надійшло звернення гр. З, у якому зазначено, що в м. Деражня Хмельницької області сім'ї загиблого військовослужбовця у жовтні 2015 року за рахунок субвенції була придбана трикімнатна квартира вартістю 406 тис. грн у новобудові. Проте ця сім'я, як зазначено у зверненні, не може фізично проживати у придбаному помешканні, тому що державним коштом придбано "коробку" зі стінами без штукатурки, стяжки на підлозі, комунікацій, труб водопостачання та опалення, розводки електрики, радіаторів опалення, міжкімнатних дверей тощо. Оскільки будівництво тривало 15 років, фасадні стіни квартири почали руйнуватися, в них з'явилися дірки.

Листом від 08.07.2016 № 04.02-4871 департамент соціального захисту населення Хмельницької облдержадміністрації поінформував Мінсоцполітики, що за результатами проведення засідання виїзної комісії, що складалася з представників місцевої прокуратури, національної поліції, було прийняте рішення погодити з власником питання обміну зазначеної квартири на рівноцінну в цьому ж будинку або на двокімнатну квартиру в м. Хмельницькому і до 01.07.2016 забезпечити обмін квартир.

Станом на час проведення аудиту (серпень 2016 р.) питання забезпечення належним житлом сім'ї загиблого на рівні Мінсоцполітики та департаменту соціального захисту населення Хмельницької облдержадміністрації не було вирішене. Тобто з жовтня 2015 року (протягом майже 10 місяців) сім'ї



загиблого (дружині та двом неповнолітнім донькам) не надано придатного для проживання житла, незважаючи на витрачання 406 тис. грн субвенції, що є неефективним використанням її коштів.

*Довідково.* За інформацією Мінсоцполітики, Хмельницькою облдержадміністрацією було забезпечено надання сім'ї загиблого фінансової допомоги в сумі 50,0 тис. грн та окремих матеріалів для ремонту цього житлового приміщення, однак сім'я загиблого на такий компроміс не пристала.

Таким чином, відповідного соціального ефекту від витрачання коштів державного бюджету **не досягнуто** внаслідок купівлі та надання неблагоустроенного житла, яке не відповідало встановленим санітарним і технічним вимогам.

**Результати аудиту свідчать, що в Мінсоцполітики узагальнена інформація (дані) про стан забезпечення за рахунок усіх джерел фінансування житлом учасників антитерористичної операції (інвалідів I–II групи) та членів сімей загиблих військовослужбовців – учасників АТО є неповною.**

Планом заходів щодо медичної, психологічної, професійної реабілітації та соціальної адаптації учасників антитерористичної операції, затвердженим розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31.03.2015 № 359-р, передбачено напрям "Виконання програми забезпечення житлом учасників антитерористичної операції та членів їх сімей відповідно до законодавства", за який відповідають Мінсоцполітики, Державна служба у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції, Мінфін, Міноборони, МОЗ, МВС, СБУ та обласні, Київська міська держадміністрації (пункт 32, термін виконання – постійно).

Аналіз даних інформації про стан виконання цього Плану заходів за 2015 рік, поданої Кабінетові Міністрів України та Адміністрації Президента України (лист від 20.01.2016 № 255/0/10-16/172), у частині виконання пункту 32 показав, що за відсутності затвердженої форми надання інформації вона подається Мінсоцполітики для узагальнення відповідними органами виконавчої влади у довільній формі, окремі дані дублюються, ряд виконавців її не надають. Це унеможливує належне узагальнення інформації Мінсоцполітики і негативно впливає на процеси планування бюджетних призначень і здійснення контролю за дотриманням законодавства і прав відповідної категорії громадян.

*Довідково.* Так, у листі Мінсоцполітики від 20.01.2016 № 255/0/10-16/172 щодо надання такої інформації за 2015 рік Кабінету Міністрів України зазначено, що інформація за пунктом 32 Плану не надана Вінницькою облдержадміністрацією та Київською міськдержадміністрацією.

Відсутня повна узагальнена інформація про потребу і стан забезпечення житлом учасників антитерористичної операції (інвалідів I–II групи) та членів сімей загиблих військовослужбовців – учасників АТО і в Державній службі України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції (далі – Служба).

Служба веде Єдиний реєстр учасників антитерористичної операції, порядок ведення<sup>10</sup> якого (пункт 6) передбачає відображення, зокрема, даних

---

<sup>10</sup> Затверджений наказом Мінсоцполітики від 06.02.2015 № 114.

щодо необхідності у забезпеченні житлом відповідних категорій громадян. При цьому Служба повинна забезпечувати його функціонування та ведення, збір відомостей та внесення їх до реєстру, систематизацію, збереження і захист даних, що містяться в реєстрі, а також внесення змін до відомостей, що містяться в реєстрі.

На запит Рахункової палати (лист від 14.06.2016 № 18-1145) до Служби щодо надання інформації про потреби в забезпеченні та фактичному забезпеченні житлом сімей загиблих військовослужбовців – учасників АТО та інвалідів I–II групи – учасників АТО, у листі від 01.07.2016 № 3202/01/09.1-16 інформація не надана (вказано, що відповідно до пункту 2 постанови Кабінету Міністрів України від 20.05.2015 № 348 головним розпорядником субвенції і відповідальним виконавцем є Мінсоцполітики, розпорядниками нижчого рівня – обласні, Київська міська держадміністрації та їх структурні підрозділи).

Під час аудиту Мінсоцполітики надіслало Службі лист від 12.06.2016 № 11843/0/14-16/172 (за підписом заступника Міністра – керівника апарату В. В. Іванкевича) щодо надання витягу із зазначеного реєстру про кількість учасників АТО, інвалідів I та II групи і членів сімей загиблих учасників АТО, які потребують забезпечення житлом, і стан їх фактичного забезпечення житлом на 01.01.2016 та 01.07.2016 у розрізі регіонів. Крім того, Міністерство у листі просило повідомити, за даними яких міністерств Служба сформувала інформацію в реєстрі.

Листом від 15.08.2016 № 3998/01/08.2-16 Служба (за підписом голови А. В. Дерев'янка) поінформувала Мінсоцполітики, що порядком ведення реєстру **не передбачено внесення до нього інформації про інвалідів та сімей загиблих військовослужбовців, у т.ч. про забезпечення їх житлом.**

*Довідково.* При цьому аудитом встановлено, що Мінсоцполітики листом від 18.03.2016 № 3929/0/14-16/172 надало інформацію (відомості) на запит Служби для включення (як зазначено в листі Служби від 02.12.2015 № 4507/09/09.2-15) до реєстру даних щодо забезпечення членів сімей загиблих військовослужбовців, які брали участь у АТО, а також інвалідів I та II групи, які брали участь у АТО, та потребують поліпшення житлових умов, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 20.05.2015 № 348 за встановленою Службою формою.

**Отже, використання у 2015 році 346,5 млн грн субвенції на придбання житла дало можливість забезпечити реалізацію вимог законодавства і прав відповідних категорій громадян щодо поліпшення їх житлових умов шляхом надання 546 житлових приміщень для сімей загиблих військовослужбовців – учасників АТО, а також 92 житлових приміщення для інвалідів I–II групи – учасників АТО.**

Водночас Мінсоцполітики, Державною службою України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції повна узагальнена інформація про стан забезпечення за рахунок усіх джерел фінансування житлом учасників антитерористичної операції (інвалідів I–II групи) та членів сімей загиблих військовослужбовців – учасників АТО належним чином не формується, що негативно впливає на процеси планування бюджетних призначень і здійснення контролю за дотриманням законодавства і прав цих громадян.

## ВИСНОВКИ

**1. Запровадження у 2015 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на будівництво (придбання) житла для сімей загиблих військовослужбовців, які брали безпосередню участь в антитерористичній операції, а також для інвалідів I–II групи з числа військовослужбовців, які брали участь у зазначеній операції, та потребують поліпшення житлових умов, в сумі 367,7 млн грн дало змогу реалізувати права зазначеної категорії громадян на окремий вид соціального захисту – отримання житла протягом двох років. У 2015 році за рахунок субвенції поліпшено житлові умови 546 сім'ям загиблих військовослужбовців та 92 інвалідам I–II групи.**

Водночас механізм управління коштами субвенції у 2015 році мав неузгодженості і правові прогалини в частині формування узагальненої інформації щодо потреби та стану забезпечення житлом сімей загиблих військовослужбовців та інвалідів I–II групи, напрямів спрямування коштів субвенції, граничної площі і вартості житла, яке придбавалося.

При використанні коштів субвенції на місцях допускалися окремі факти недотримання вимог законодавства та придбання житла непридатного для проживання, формування недостовірних даних бухгалтерського обліку і звітності за придбаним житлом, передачі житла одержувачам без попередньої передачі його в комунальну власність територіальних громад.

**2. Нормативно-правове забезпечення порядку та умов надання субвенції у 2015 році за окремими позиціями було недосконалим.**

Положеннями п. 3 Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на будівництво (придбання) житла для сімей загиблих військовослужбовців, які брали безпосередню участь в антитерористичній операції, а також для інвалідів I–II групи з числа військовослужбовців, які брали участь у зазначеній операції, та потребують поліпшення житлових умов, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20.05.2015 № 348, передбачено спрямування субвенції лише на придбання житла, що не відповідає назві зазначеного порядку та положенням Закону України "Про Державний бюджет України на 2015 рік" у частині назви бюджетної програми і одному з її напрямів спрямування коштів – на будівництво житла. Зазначене, за наявності умов і бажання пільговика, не дозволяє фінансувати його дольову участь в будівництві житла.

Положення п. 4 Порядку № 348 щодо здійснення Мінсоцполітики розподілу субвенції між обласними бюджетами та міським бюджетом м. Києва суперечать статті 108 Бюджетного кодексу, якою встановлено, що такий розподіл і перерозподіл має здійснювати Кабінет Міністрів України за погодженням з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету.

Аудитом встановлено, що Мінсоцполітики у 2015 році не забезпечило в установленому порядку погодження розподілу коштів субвенції на суму 367,7 млн грн з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету, що є

недотриманням вимог статті 108 Бюджетного кодексу України та пункту 2 розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.12.2015 № 1399-р.

### **3. Потребує удосконалення механізм фінансування субвенції в частині запровадження граничних показників вартості одного квадратного метра і загальної площі при придбанні квартир.**

Положення Порядку № 348 передбачають здійснення Мінсоцполітики розподілу субвенції пропорційно кількості сімей військовослужбовців та інвалідів, однак не передбачають урахування показників граничної норми загальної площі (за винятком однокімнатної квартири, яка надається одинокій особі) та граничної вартості 1 кв. м житла. Це негативно впливає на обґрунтованість планування і розподіл субвенції, створює умови для застосування на місцях різних підходів до придбання житла та ризику корупційних дій, неекономного використання коштів субвенції.

Зокрема, середня вартість придбання 1 кв. м житла у двокімнатній квартирі в м. Новомосковську, де місцева влада не запроваджувала обмеження вартості його придбання, коливалася від 10,3 до 16,4 тис. грн, натомість у Кривому Розі, де таке обмеження мало місце, – 6,3 – 7,2 тис. гривень.

Через відсутність граничної вартості 1 кв. м житла вартість його придбання суттєво коливалася в межах навіть одного міста, зокрема, у м. Житомирі 1 кв. м загальної площі придбаних однокімнатних квартир коштував бюджету від 10,1 до 17,1 тис. грн (різниця майже у 70 відс.), а у м. Новограді-Волинському – від 12,5 до 17,7 тис. грн (різниця у 42 відсотки).

### **4. Додаткового нормативно-правового вдосконалення (осучаснення) потребують норми законодавства в частині територіального розміщення житла, що придбавається, та попереднього обліку його у комунальній власності.**

За результатами аудиту встановлено факти придбання житла членам сімей загиблих військовослужбовців та інвалідам за їх згодою не за місцем їх перебування на квартирному обліку, що не відповідає вимогам п. 37 Правил обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, і надання їм жилих приміщень в Українській РСР, затверджених постановою Ради Міністрів УРСР та Української республіканської ради професійних спілок від 11.12.1984 № 470.

У Київській області таким чином придбано 40 житлових приміщень, у Житомирській області – 31 житлове приміщення.

Київською обласною держадміністрацією з метою усунення ризиків затримки в наданні житла самостійно спрощено встановлений Житловим кодексом, прийнятим за часів УРСР, порядок надання житла сім'ям загиблих військовослужбовців та інвалідам I–II групи.

У 2015 році службою у справах дітей та сім'ї Київської обласної держадміністрації (начальник Андріяш С.П.) 95 квартир на загальну суму 62,8 млн грн, придбані за рахунок субвенції за тристоронніми договорами купівлі-продажу, не були передані в комунальну власність відповідних територіальних громад (відповідно, не проведені за бухгалтерським обліком),

що є недотриманням пунктом 11 Порядку № 348 і статті 48 Житлового кодексу. Ці квартири передали у власність безпосередньо сім'ям загиблих або інвалідам I–II групи з числа військовослужбовців – учасників АТО. Внаслідок відчуження державного майна у спосіб, не передбачений чинними законами України, у його нових власників штучно виникли податкові зобов'язання.

**5. Кабінетом Міністрів України, Мінфіном, Мінсоцполітики забезпечено фінансування бюджетної програми з надання субвенції у 2015 році в запланованих обсягах. Водночас при використанні коштів в окремих регіонах внаслідок неналежних управлінських рішень частина фінансового ресурсу залишилась невикористаною і була повернена наприкінці року до державного бюджету.**

Затверджені на 2015 рік у державному бюджеті асигнування в сумі 367,7 млн грн повністю перераховані 24 обласним бюджетам і міському бюджету м. Києва, з них використано на придбання житла для сімей загиблих військовослужбовців та інвалідів із числа військовослужбовців, які брали участь в антитерористичній операції, 346,5 млн гривень.

Залишок неосвоєних коштів субвенції на кінець 2015 року становив 21,3 млн грн, які повернено до державного бюджету. З них 12,7 млн грн, як показали результати аудиту, не використано внаслідок неналежних управлінських рішень при їх розподілі і використанні з боку місцевих органів влади (зокрема у Дніпропетровській області – 8,4 млн грн, Чернівецькій – 3,3 млн грн, Київській області – 1,0 млн гривень), що є неефективним управлінням коштами державного бюджету.

**6. В окремих випадках з боку облдержадміністрацій не забезпечено належного контролю за дотриманням розпорядниками і одержувачами коштів субвенції вимог Житлового кодексу щодо якості житла, яке надається сім'ям військовослужбовців та інвалідам. Як наслідок, придбавалося непридатне для проживання житло, відповідно, видатки коштів державного бюджету на його закупівлю не досягли поставленої мети, що призводило до їх неефективного використання.**

У порушення вимог статті 50 Житлового кодексу, якою передбачено, що жила приміщення, яке надається громадянам для проживання, має бути благоустроєним стосовно до умов даного населеного пункту, департамент житлового господарства та інфраструктури **Львівської міської ради** (в.о. директора департаменту Нижник А.В.) виключив із технічних вимог до квартир вимоги щодо обов'язкового їх обладнання сантехнічними приладами. У результаті придбано три квартири загальною вартістю **2272,4 тис. грн**, які не відповідають вимогам щодо їх благоустрою згідно з встановленими санітарними і технічними нормами: не змонтовано мережі електро- і водопостачання та водовідведення, відсутні підвіконня, підлога, міжкімнатні двері, сантехнічні прилади тощо.

Так само в м. Деражня **Хмельницької області** сім'ї загиблого військовослужбовця у жовтні 2015 року за рахунок субвенції придбана трикімнатна квартира вартістю **406,0 тис. грн** у новобудові, яка непридатна

для проживання: відсутня штукатурка стін, стяжка на підлозі, комунікації водопостачання та опалення, електромережі, міжкімнатні двері тощо. Одержану Мінсоцполітики в травні поточного року заяву пільговика з цього приводу станом на вересень 2016 року не задоволено.

**7. Допускалися факти порушення порядку ведення бухгалтерського обліку і складання фінансової звітності за придбаним житлом, що свідчить про недостатній внутрішній контроль.**

Так, у департаменті містобудування, архітектури, будівництва та житлово-комунального господарства Житомирської облдержадміністрації (директор Щebetов Р.О.) в порушення вимог законодавства на рахунок 141 "Капітальні інвестиції в основні засоби" станом на 01.06.2016 рахувалось 46 квартир вартістю 25,4 млн грн, які протягом жовтня-грудня 2015 року та звітного періоду 2016 року передано в комунальну власність територіальних громад. Як наслідок, до фінансової звітності форма № 1 "Баланс" були внесені недостовірні дані та, відповідно, завищена вартість активів на відповідні звітні дати.

В управлінні праці та соціального захисту населення виконавчого комітету Криворізької міської ради (начальник Благун І.М.) у порушення нормативних актів вартість придбаних квартир на суму 6,7 млн грн віднесено до видатків установи без оприбуткування квартир.

**8. Існуюча у Мінсоцполітики та Державній службі України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції система формування узагальненої інформації про потребу і стан забезпечення житлом сімей загиблих військовослужбовців та інвалідів АТО є недієвою, такі дані є неповними, що негативно впливає на здійснення контролю за дотриманням прав цієї категорії осіб на одержання належного житла.**

Мінсоцполітики через відсутність затвердженої форми збору інформації і подання її внаслідок цього відповідними органами виконавчої влади у довільній формі або неподання взагалі не володіє повною інформацією про потреби та стан забезпечення житлом зазначених категорій громадян.

Немає такої інформації і в Державній службі України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції, яка веде Єдиний реєстр учасників антитерористичної операції (реєстр не передбачає узагальнення інформації про інвалідів та сімей загиблих військовослужбовців, у т.ч. щодо забезпечення їх житлом).

**9. Затверджені в державному бюджеті на 2016 рік асигнування субвенції станом на вересень не фінансувалися, що створює ризик невиконання бюджетної програми та незабезпечення житлом відповідних категорій громадян у поточному році.**

Мінсоцполітики станом на вересень підготовлено проект нового порядку та умов надання субвенції, який повинен спростити і пришвидшити процедури придбання і передачі житла у власність сім'ям загиблих військовослужбовців та

інвалідів I–II групи, забезпечити більш ефективне використання коштів державного бюджету. Цей проект на час аудиту узгоджується відповідними органами виконавчої влади для подання на затвердження Уряду. Внаслідок цього проект розпорядження про затвердження розподілу субвенції на 2016 рік у сумі **300 млн грн** Міністерством Кабінету Міністрів України не подано, відповідно, фінансування поточного року не здійснювалося.

## ПРОПОЗИЦІЇ

**1.** Відомості про результати аудиту ефективності використання коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на будівництво (придбання) житла для сімей загиблих військовослужбовців, які брали безпосередню участь в антитерористичній операції, а також для інвалідів I–II групи з числа військовослужбовців, які брали участь у зазначеній операції, та потребують поліпшення житлових умов, у формі рішення Рахункової палати надіслати **Кабінету Міністрів України** та рекомендувати:

- вжити додаткових заходів щодо невідкладного подання Мінсоцполітики і затвердження Урядом порядку та умов надання субвенції, а також розподілу коштів субвенції на 2016 рік;

- при затвердженні порядку та умов надання субвенції на 2016 рік передбачити запровадження показника граничної вартості придбання 1 кв. м житла у відповідних регіонах та показника граничної норми загальної площі закупівлі житла для сім'ї з двох і більше осіб;

- доручити Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України розглянути питання формування та відображення в Єдиному державному реєстрі громадян, які потребують поліпшення житлових умов (передбачено постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2011 № 238) даних щодо потреби та стану забезпечення житлом сімей загиблих військовослужбовців та інвалідів I–II групи з числа військовослужбовців, які брали участь у антитерористичній операції;

- розглянути питання доцільності внесення в установленому порядку змін до законодавства в частині:

можливості придбання житла для сімей загиблих військовослужбовців та інвалідів I–II групи з числа військовослужбовців, які брали участь у антитерористичній операції, за їх згодою в місцевостях поза місцем взяття їх на квартирний облік;

придбання за рахунок субвенції і передачі житла безпосередньо (минаючи комунальну власність) у власність сімей загиблих військовослужбовців та інвалідів I–II групи з числа військовослужбовців, які брали участь у антитерористичній операції, і звільнення їх від податкових зобов'язань, що при цьому виникають.

**2.** Рішення Рахункової палати і Звіт про результати аудиту надіслати **Міністерству соціальної політики України** та рекомендувати:

- вжити додаткових заходів щодо невідкладного подання Кабінету Міністрів України на затвердження порядку та умов надання субвенції, а також

розподілу коштів субвенції на 2016 рік;

- при підготовці проекту порядку та умов надання субвенції на 2016 рік передбачити запровадження показника граничної вартості придбання 1 кв. м житла у відповідних регіонах та показника граничної норми загальної площі закупівлі житла для сім'ї з двох і більше осіб;

- забезпечити дотримання вимог статті 108 Бюджетного кодексу щодо погодження розподілу коштів субвенції у 2016 році з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету;

- запровадити єдину форму інформації, яка надається Мінсоцполітики міністерствами, іншими центральними і місцевими органами влади щодо стану забезпечення житлом учасників антитерористичної операції та членів їх сімей;

- забезпечити контроль за своєчасністю виконання Хмельницькою обласною державною адміністрацією рішення щодо надання сім'ї загиблого учасника АТО в м. Деражня квартири з належними технічними і санітарними умовами.

**3.** Рішення Рахункової палати за результатами аудиту надіслати:

**Київській обласній держадміністрації** та рекомендувати забезпечити відповідно до встановленого порядку взяття на облік у комунальній власності придбаних у 2015 році за рахунок субвенції квартир для відповідних категорій осіб;

**Дніпропетровській обласній держадміністрації** та рекомендувати розглянути питання про відповідальність посадових осіб, які не ухвалили належних управлінських рішень при розподілі та використанні субвенції, через що не освоєно у 2015 році значні її обсяги;

**Виконавчому комітету Львівської міської ради** та рекомендувати забезпечити усунення недоліків за виявленими фактами надання житла неналежної якості трьом сім'ям загиблих військовослужбовців;

**Житомирській обласній держадміністрації** та рекомендувати забезпечити усунення наслідків порушень у веденні бухгалтерського обліку придбаного житла.

**4.** Про результати аудиту поінформувати Верховну Раду України та народного депутата **Рудика С.Я.** (з порушених ним питань).

**5.** Оприлюднити рішення Рахункової палати, Звіт про результати аудиту та результати розгляду рішення об'єктами аудиту на веб-сайті Рахункової палати.

Член Рахункової палати

Г.Ю. Самусь



## ДОДАТОК

## Дані

## щодо розподілу (перерозподілу), фінансування, освоєння коштів субвенції за КПКВК 2511120

тис. грн

Назва бюджету адміністративно-територіальної одиниці	Розподіл загального обсягу субвенції (без змін)	Розподіл додаткового обсягу субвенції	Розподіл субвенції (зі змінами)	Касові видатки	Обсяг неосвоєних та повернутих коштів субвенції
1	2	3	4	5	6
Вінницька обл.	9 478,7	5 980,0	15 458,7	15 145,3	313,4
Волинська обл.	7 109,0	0	7 109,0	7 108,7	0,3
Дніпропетровська обл.	40 284,4	0	40 284,4	31 862,2	8 422,1
Донецька обл.	0	1 345,0	1 345,6	1 345,6	0
Житомирська обл.	30 805,7	10 000,0	40 805,7	40 451,8	353,9
Закарпатська обл.	15 165,9	3 178,3	18 344,2	18 125,2	219,0
Запорізька обл.	3 791,5	200,0	3 991,5	3 991,5	0
Івано-Франківська обл.	9 478,7	0	9 478,7	9 310,2	168,4
Київська обл.	51 184,8	13 244,3	64 429,1	61 420,5	3 008,7
Кіровоградська обл.	5 213,3	0	5 213,3	4 983,0	230,3
Луганська обл.	0	118,4	118,4	118,4	0,0
Львівська обл.	34 597,2	9 384,0	43 981,2	43 198,3	782,9
Миколаївська обл.	10 900,5	0	10 900,5	10 613,6	286,9
Одеська обл.	1 421,8	0	1 421,8	574,8	847,0
Полтавська обл.	7 109,0	0	7 109,0	6 698,0	411,0
Рівненська обл.	12 322,3	0	12 322,3	12 205,7	116,5
Сумська обл.	7 582,9	1 320,0	8 902,9	7 116,1	1 786,8
Тернопільська обл.	1 895,7	0	1 895,7	1 895,0	0,7
Харківська обл.	2 843,6	700,0	3 543,6	3 368,3	175,3
Херсонська обл.	3 791,5	470,0	4 261,5	4 051,9	209,6
Хмельницька обл.	4 739,3	0	4 739,3	4 717,7	21,6
Черкаська обл.	4 265,4	10 345,5	14 610,9	14 610,7	0,2
Чернівецька обл.	7 109,0	6 197,3	13 306,3	10 037,7	3 268,6
Чернігівська обл.	10 900,0	0	10 900,0	10 463,4	436,6
м. Київ	18 009,9	5 241,7	23 251,6	23 044,5	207,1
<b>Всього</b>	<b>300 000,0</b>	<b>67 724,5</b>	<b>367 725,1</b>	<b>346 457,9</b>	<b>21 267,2</b>

Таблиця складена на підставі даних Мінсоцполітики щодо розподілу і використання коштів субвенції.