



## РАХУНКОВА ПАЛАТА

---

---

### РІШЕННЯ

від 31 січня 2017 року № 3-3

м. Київ

**Про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, передбачених для забезпечення житлом осіб, які брали безпосередню участь в антитерористичній операції та/або у забезпеченні її проведення і втратили функціональні можливості нижніх кінцівок**

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України «Про Рахункову палату» розглянуто Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, передбачених для забезпечення житлом осіб, які брали безпосередню участь в антитерористичній операції та/або у забезпеченні її проведення і втратили функціональні можливості нижніх кінцівок.

За результатами розгляду Рахункова палата

#### **В С Т А Н О В И Л А:**

**1. Міністерством соціальної політики України (далі – Мінсоцполітики) як головним розпорядником бюджетних коштів та Державною службою України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції (далі – Служба АТО) як відповідальним виконавцем запровадженої з 2015 року бюджетної програми за КПКВК 2505140 «Забезпечення житлом осіб, які брали безпосередню участь в антитерористичній операції та/або у забезпеченні її проведення і втратили функціональні можливості нижніх кінцівок», незважаючи на її соціальну значущість та повну фінансову забезпеченість, у 2015–2016 роках не забезпечено повного та належного використання фінансових ресурсів, спрямованих на виконання програми, а також ефективного управління ними. Мінсоцполітики та Служба АТО не володіли відомостями про учасників АТО, які втратили функціональні можливості нижніх кінцівок**

та потребували забезпечення житлом, не врегулювали відповідного нормативно-правового забезпечення, а визначення розпорядниками коштів нижчого рівня структурних підрозділів обласних і Київської міської держадміністрацій за відсутності інституційного підпорядкування їх Мінсоцполітики та Службі АТО та координуючих механізмів унеможливило ефективне управління бюджетними коштами та створення дієвої системи внутрішнього контролю за їх використанням.

На 2015–2016 роки у державному бюджеті за цією бюджетною програмою затверджено **63,9** млн грн щорічних бюджетних призначень, з яких у **2015 році використано 29,3** млн грн (**45,9** відс. їх загального обсягу), у **2016 році – 40,8** млн грн (**63,8** відсотка). У 2015 році було заплановано забезпечити житлом 51 особу з числа учасників АТО, фактично **забезпечено 48 осіб (94,1 відс.)**, у **2016 році із запланованих 57 осіб** забезпечено **53** (93 відсотки). Проведений аналіз свідчить також про незадовільну підготовку Мінсоцполітики бюджетної програми для включення її до Державного бюджету України, внаслідок чого майже половина бюджетних призначень за програмою перерозподілена під час її виконання між іншими бюджетними програмами.

Аудит встановив використання за цією бюджетною програмою з порушенням законодавства **32,2** млн грн, **перевитрати** бюджетних коштів на суму **224,4** тис. грн та **неефективне управління коштами**, що спричинило повернення до бюджету наприкінці **2015 року 3,3** млн грн асигнувань, **2016 року – 4,5** млн гривень.

**2. Чинне житлове законодавство в цілому і в частині забезпечення житлом учасників АТО, які втратили функціональні можливості нижніх кінцівок, недосконале, містить недоліки та правові прогалини, що впливають на ефективність використання бюджетних коштів, виділених на цю мету, своєчасність забезпечення житлом таких осіб і стан внутрішнього контролю.**

**2.1.** Житловим кодексом Української РСР від 30.06.1983 № 5464, зі змінами та доповненнями (далі – Житловий кодекс), не встановлено норми загальної площі на одну особу, що повинна застосовуватися при забезпеченні її житловим приміщенням, що спричинило низку недоліків під час планування та використання бюджетних коштів для забезпечення житлом пільгових категорій громадян, зокрема учасників АТО.

**2.2.** Чинне житлове законодавство не врегульовує норми щодо заборони придбання за рахунок бюджетних коштів житла за місцем реєстрації особам, які мають у приватній власності житлові приміщення в інших населених пунктах, що створює передумови для маніпулювання з придбанням житла та неефективного використання коштів.

**2.3.** Порядком використання коштів, передбачених у державному бюджеті для забезпечення житлом осіб, які брали безпосередню участь в антитерористичній операції та/або у забезпеченні її проведення і втратили функціональні можливості нижніх кінцівок, затвердженим постановою

Кабінету Міністрів України від 17.06.2015 № 407 (далі – Порядок № 407), не визначено поняття «втрата функціональних можливостей нижніх кінцівок», що ускладнило процедуру віднесення учасників АТО з порушеннями функцій нижніх кінцівок до осіб, на яких поширюється дія Порядку, і створило нерівні умови для забезпечення окремих з них житлом.

**2.4.** Віднесення пунктом 2 Порядку № 407 до розпорядників коштів нижчого рівня обласних, Київської міської держадміністрацій (їх структурних підрозділів) без визначення їх галузевої спрямованості суперечить вимогам Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228 (далі – Порядок № 228), та спричинило залучення до виконання бюджетної програми установ, які у своїй діяльності не підпорядковані головному розпоряднику бюджетних коштів (Мінсоцполітики) і відповідальному виконавцю програми (Служба АТО) та не координуються ними, а також негативно вплинуло на стан внутрішнього контролю.

**2.5.** Порядком № 407 обмежено лише загальну площу житла, яке складається з однієї кімнати (однокімнатної квартири) і надається одинокій особі – учаснику АТО, що за відсутності нормативного врегулювання цього питання чинним житловим законодавством негативно вплинуло на стан забезпечення житлом учасників АТО, призвело до необґрунтованого планування видатків за КПКВК 2505140 і розподілу бюджетних коштів на цю мету, а отже – неефективного їх використання.

**2.6.** Пунктом 3 Порядку № 407 право на забезпечення житлом обмежено перебуванням на обліку за зареєстрованим місцем проживання, тому учасники АТО, які втратили функціональні можливості нижніх кінцівок і перебували на обліку за місцем роботи (служби), втратили право на забезпечення житлом відповідно до цього Порядку.

**2.7.** Пунктом 6 Порядку ведення Єдиного реєстру учасників антитерористичної операції, затвердженого наказом Мінсоцполітики від 06.02.2015 № 114 (далі – Порядок ведення Єдиного реєстру учасників АТО), наповнення Єдиного реєстру обмежено лише відомостями про осіб, які мають статус учасників бойових дій (далі – УБД), тоді як інформація про інших учасників АТО (інвалідів та учасників війни) акумулюється в інших відомчих базах, що унеможливує застосування цього реєстру для забезпечення соціального захисту всіх учасників АТО.

**2.8.** Пунктом 7 Порядку ведення Єдиного реєстру учасників АТО на комісії, утворені в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади чи інших державних органах, у підпорядкуванні яких перебували військові частини, установи та заклади, у складі яких проходили службу чи працювали учасники АТО, покладено зобов'язання щодо надання Службі АТО інформації про потребу в забезпеченні житлом, санаторно-курортним лікуванням, психологічною реабілітацією тощо, якою вони не володіють, що унеможливує наповнення Єдиного реєстру учасників АТО.

**3. Запровадження заходів практичної реалізації бюджетної програми за КПКВК 2505140 із середини бюджетного року, неможливість через недосконалість законодавства координації процесу використання коштів за їх призначенням і забезпечення внутрішнього контролю за діями органів, залучених до реалізації бюджетної програми, ускладнили належну організацію її виконання у 2015–2016 роках у частині забезпечення житлом учасників АТО, які втратили функціональні можливості нижніх кінцівок. Як наслідок, окремі розпорядники коштів нижчого рівня неналежно виконували покладені на них повноваження, не дотримували вимог Порядку № 407 і розпоряджень Служби АТО як відповідального виконавця цієї бюджетної програми.**

**3.1.** Відсутність єдиної державної цільової програми з питань соціального захисту учасників АТО призводить до дублювання та запровадження нових бюджетних програм за цим напрямом. Так, для Мінсоцполітики у 2015–2016 роках затверджено дві бюджетні програми щодо забезпечення житлом учасників АТО та членів їх сімей за КПКВК 2505140 і за КПКВК 2511120, які з 2017 року об'єднані в одну за КПКВК 2511120.

**3.2.** Кабінетом Міністрів України майже на півроку відтерміновано затвердження порядку використання коштів за вперше запровадженою бюджетною програмою за КПКВК 2505140, що відстрочило початок її реалізації та негативно вплинуло на організацію виконання.

**3.3.** Окремі розпорядники коштів нижчого рівня несвоєчасно надавали або взагалі не надавали Службі АТО підтвердні документи щодо використання бюджетних коштів на придбання житла учасникам АТО, а надана інформація в окремих випадках була недостовірною, що впливало на своєчасність та обґрунтованість прийнятих рішень. Зокрема, у 2015 році Львівською облдержадміністрацією відзвітовано про придбання для учасника АТО житла загальною площею 85 кв. м у смт Брюховичі, тоді як фактично згідно з договором придбано житло загальною площею 67,9 кв. м у селі Ременів Кам'янка-Бузького району.

**3.4.** Шістьма обласними державними адміністраціями (далі – ОДА) всупереч пункту 2 Порядку № 407 повноваження щодо забезпечення житлом учасників АТО, які втратили функціональні можливості нижніх кінцівок, делеговані райдержадміністраціям, міським і селищним радам, що ускладнило контроль за дотриманням ними законності та ефективності при придбанні та передачі житла учасникам АТО.

**3.5.** Призупинення більш як на два роки функціонування Єдиного державного реєстру громадян, які потребують поліпшення житлових умов унеможливорює перевірку органами, залученими до використання бюджетних коштів, отриманої інформації про потребу громадян у забезпеченні житлом. Відсутність інформації про потребу в забезпеченні житлом учасників АТО в Єдиному реєстрі учасників АТО ускладнює планування видатків на цю мету. Водночас зміни до Порядку ведення Єдиного реєстру учасників АТО, ініційовані Службою АТО у квітні 2016 року (через рік після прийняття

Мінсоцполітики відповідного наказу), на дату аудиту через зволікання окремими відомствами з їх погодженням не внесені.

**4. Міністерство фінансів України (далі – Мінфін), Мінсоцполітики, Служба АТО у 2015–2016 роках не забезпечили належного бюджетного планування за КПКВК 2505140, а розпорядники коштів нижчого рівня – ефективного управління бюджетними асигнуваннями, виділеними для забезпечення житлом учасників АТО, які втратили функціональні можливості нижніх кінцівок. Як наслідок, обсяги потреби ґрунтувалися на недостовірних кількісних і необ'єктивних вартісних показниках і були завищені на 50 і 30 відс. відповідно, а виділені розпорядникам коштів нижчого рівня асигнування через неналежну організацію роботи із придбання житла акумулювалися на їх рахунках до восьми місяців.**

**4.1.** Включення до проекту Державного бюджету України на 2015 рік нової бюджетної програми за КПКВК 2505140 здійснено Мінфіном на підставі наданих Мінсоцполітики завищених більш як удвічі пропозицій щодо додаткової потреби і за відсутності бюджетного запиту, що є недотриманням вимог частини третьої статті 36 Бюджетного кодексу України. Службою АТО не забезпечено включення достовірних даних до бюджетного запиту, поданого у 2016 році до Мінсоцполітики, а останнім до Мінфіну, що є недотриманням вимоги статті 35 Бюджетного кодексу України.

**4.2.** Мінсоцполітики та Мінфіном паспорти бюджетної програми за КПКВК 2505140 на 2015–2016 роки затверджені з порушенням термінів, встановлених частиною восьмою статті 20 Бюджетного кодексу України і пунктом 6 Правил складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання, затверджених наказом Мінфіну від 29.12.2002 № 1098 (далі – Правила складання паспортів), що відповідно до частини першої пункту 17 статті 116 Бюджетного кодексу України є порушенням бюджетного законодавства. Це, зокрема, у 2015 році спричинено несвоєчасним затвердженням Порядку № 407.

**4.3.** Мінсоцполітики та Служба АТО не вимагали відповідно до абзацу сьомого пункту 2, пункту 29 Порядку № 228 у 2015 році та пунктів 22 і 29 Порядку № 228 у 2016 році надання розпорядниками коштів нижчого рівня проектів кошторисів за КПКВК 2505140 із розрахунками, що призвело, зокрема, до затвердження окремим з них завищених кошторисних призначень. Водночас Службою АТО не вжито достатніх заходів для коригування кошторисів.

**4.4.** Перерозподіл 31,4 млн грн і 18,7 млн грн призначень за КПКВК 2505140, проведений Кабінетом Міністрів України на підставі пропозицій Мінсоцполітики наприкінці 2015–2016 років, був запізнілий, внаслідок чого не досягнуто ефективності використання бюджетних коштів за іншими напрямками.

**4.5.** Малоефективний, через відсутність важелів впливу, контроль Служби АТО за використанням бюджетних коштів їх розпорядниками нижчого рівня та спрямування асигнувань до відбору житла призвели до постійного

накопичення на реєстраційних рахунках цих розпорядників значних обсягів коштів. Зокрема, на кінець вересня 2015 року не було використано 84,4 відс. отриманих асигнувань, жовтня – 76,8 відс., листопада – 72 відс., а 69,2 відс. загального обсягу касових видатків здійснено у грудні; березня-квітня 2016 року - 100 відс., II кварталі – 91,6 відс., III кварталі – 81,1 відс., а частка видатків грудня становила 61,4 відсотка.

**4.6.** Результативні показники паспорта бюджетної програми за КПКВК 2505140 на 2015–2016 роки всупереч Загальним вимогам до визначення результативних показників бюджетних програм, затверджених наказом Мінфіну від 10.12.2010 № 1536, сформовані із значними недоліками. Відомості про їх виконання в окремих випадках не відповідають документально підтвердженим показникам, що відповідно до пункту 36 частини першої статті 116 Бюджетного кодексу України є **порушенням бюджетного законодавства**. Зокрема, показник «затрат» у частині обсягу ресурсів не визначався, а показник «ефективності» визначено на підставі опосередкованої вартості спорудження житла по Україні замість ринкової. Крім того, зміни до паспорта бюджетної програми на 2015 рік у зв'язку із зменшенням обсягу видатків **всупереч** пункту 10 Правил складання паспортів **не внесено**, а на 2016 рік зміни станом на 28.12.2016 перебували на розгляді у Мінсоцполітики, що не дає можливості об'єктивно оцінити ефективність виконання бюджетної програми.

**5.** Розпорядниками коштів нижчого рівня у 2015–2016 роках не дотримано вимог Порядку № 407 і Правил обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, і надання їм жилих приміщень в Українській РСР, затверджених постановою Ради Міністрів УРСР та Укрпрофради від 11.12.1984 № 470 (далі – Правила), при забезпеченні житлом у 2015 році 25 учасників АТО, у 2016 році - 20, що призвело до використання з порушенням законодавства 32,2 млн грн коштів державного бюджету за КПКВК 2505140 і перевитрат бюджетних коштів - 224,4 тис. гривень.

**5.1.** Комісіями (робочими групами), утвореними розпорядниками коштів нижчого рівня для вивчення пропозицій щодо придбання житла і визначення найнижчої вартості, **всупереч** пункту 8 Порядку № 407 відбір житла для **19 учасників АТО** проведено **не за найнижчою ціною** 1 кв. м із запропонованих пропозицій. При цьому у 2015 році для трьох учасників АТО відбір житла взагалі не проводився, а для трьох його здійснено в одного учасника торгів. У 2016 році для чотирьох учасників АТО відбір житла здійснено в одного учасника торгів, а для одного обрана пропозиція з найвищою вартістю 1 кв. метра.

**5.2.** Шістьма розпорядниками коштів нижчого рівня у 2015 році, п'ятьма - у 2016 році придбано **14** житлових приміщень, на що витрачено **8391 тис. грн** коштів загального фонду державного бюджету, і **8** житлових приміщень (**5432,1 тис. грн**) у населених пунктах, де учасники АТО не проживали і не перебували на обліку, що **не узгоджується** з абзацом другим пункту 37

**Правил** і стало однією з причин затримок з передачею житла в комунальну власність територіальних громад та, відповідно, учасникам АТО.

**5.3.** Вісьмома розпорядниками коштів нижчого рівня всупереч пункту 11 Порядку № 407 придбано без внутрішніх опоряджувальних робіт або з їх частковим опорядженням житло у 2015 році для **шести** учасників АТО на загальну суму **5879,4 тис. грн**, з яких **4978,5 тис. грн** - кошти державного бюджету; у **2016 році** – для **семи** учасників АТО на загальну суму **4653,6 тис. грн**, з яких **4216,2 тис. грн** – кошти державного бюджету. Це, як засвідчив аудит, спричинило **відволікання додаткових коштів** на виконання ремонтних робіт з місцевого бюджету м. Львова на загальну суму **510 тис. грн** для трьох учасників АТО, а також власних коштів учасників АТО. Крім того, оплата Департаментом будівництва та житлового забезпечення виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) всупереч умовам договору вартості квартир без оздоблювальних робіт призвела до відстрочення отримання трьома учасниками АТО ордерів у 2015 році на три місяці, у 2016 році три учасники АТО отримали ордери на квартири із запізненням від двох і більше місяців.

**5.4.** Двома розпорядниками коштів нижчого рівня у 2015 році (Волинська, Львівська ОДА) та одним у 2016 році (Тернопільська ОДА) не дотримано пункту 8 Порядку № 407 щодо здійснення доплати за понаднормативну площу за рахунок коштів учасників АТО та/або інших не заборонених законодавством джерел. Як наслідок, при придбанні трьох квартир допущено перевитрати коштів державного бюджету, за розрахунками, на загальну суму **224,4 тис. гривень**. Зокрема, в 2015 році Волинською ОДА придбано квартиру з перевищенням нормативної площі на 8,9 кв. м без витребування доплати на суму **109,4 тис. гривень**.

**5.5.** Вісім розпорядників коштів нижчого рівня та відповідні територіальні громади Волинської, Дніпропетровської, Запорізької, Житомирської, Кіровоградської, Київської, Рівненської, Харківської областей **зволікали** з передачею придбаного житла в комунальну власність і безпосередньо учасникам АТО (**від двох до дев'яти місяців**).

**5.6.** Трьома виконавчими органами районних, міських, районних у містах, селищних, сільських рад Дніпропетровської, Київської, Рівненської областей у 2015–2016 роках **всупереч** абзацу четвертого пункту 67 Правил приймалися рішення про видачу ордерів на житлове приміщення до передачі квартири у власність територіальної громади.

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

## **В И Р І Ш И Л А:**

**1.** Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, передбачених для забезпечення житлом осіб, які брали безпосередню участь в антитерористичній операції та/або у забезпеченні її проведення і втратили функціональні можливості нижніх кінцівок затвердити.

2. Інформацію про результати аудиту надіслати Верховній Раді України.

3. Відомості у формі рішення Рахункової палати про результати аудиту надіслати Кабінету Міністрів України і рекомендувати вжити заходів щодо:

- удосконалення норм Житлового кодексу у частині врегулювання норми загальної площі житла на одну особу, що застосовується при забезпеченні громадян житловим приміщенням; врахування при забезпеченні житлом в одному населеному пункті його наявності у приватній власності в іншому населеному пункті; постанови Кабінету Міністрів України від 19.10.2016 № 719, що врегульовує питання використання бюджетних коштів за КПКВК 2511120, у частині визначення поняття «втрата функціональних можливостей нижніх кінцівок»;

- прискорення внесення змін до Порядку ведення Єдиного реєстру учасників АТО у частині внесення до цього реєстру відомостей про всіх учасників АТО, а не лише про УБД; визначення переліку органів, уповноважених надавати Службі АТО інформацію про потребу учасників АТО в соціальному захисті; передбачення належної відповідальності і контролю за наповненням реєстру;

- розгляду питання прийняття державної цільової програми із соціального захисту учасників АТО.

4. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту надіслати Міністерству соціальної політики України і рекомендувати вжити заходів щодо:

- подання на розгляд Кабінету Міністрів України у зв'язку з об'єднанням бюджетних програм пропозицій щодо удосконалення норм постанови Кабінету Міністрів України від 19.10.2016 № 719, яка врегульовує питання використання бюджетних коштів за КПКВК 2511120, у частині визначення поняття «втрата функціональних можливостей нижніх кінцівок»;

- розгляду питання удосконалення норм Порядку ведення Єдиного реєстру учасників АТО в частині внесення до цього реєстру відомостей про всіх учасників АТО, а не лише про УБД; визначення переліку органів, уповноважених надавати Службі АТО інформацію про потребу учасників АТО в соціальному захисті; передбачення належної відповідальності і контролю за наповненням реєстру;

- посилення відповідальності учасників виконання бюджетної програми за КПКВК 2511120;

- удосконалення системи внутрішнього контролю на всіх рівнях за забезпеченням учасників АТО та членів їх сімей житлом;

- усунення виявлених порушень і недоліків та подальшого їх запобігання.

5. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту надіслати Державній службі України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції і рекомендувати вжити заходів щодо:

- подання на розгляд Мінсоцполітики пропозицій щодо удосконалення норм Порядку ведення Єдиного реєстру учасників АТО в частині внесення до



цього реєстру відомостей про всіх учасників АТО, а не лише про УБД; визначення переліку органів, уповноважених надавати Службі АТО інформацію про потребу учасників АТО в соціальному захисті; передбачення належної відповідальності і контролю за наповненням реєстру;

- усунення виявлених порушень і недоліків та подальшого їх запобігання.

**6.** Оприлюднити рішення Рахункової палати, Звіт про результати аудиту та результати його розгляду на офіційному веб-сайті Рахункової палати.

**7.** Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Невідомого В.І.

**Т. в. п. Голови Рахункової палати**

**О.С. Яременко**