

Пропозиції законодавчих змін

Впровадження адміністративного покарання за свідоме та умисне подання неправдивої інформації при поданні заявки на отримання житлової субсидії

Олександр Мельниченко

Олександр Волошин

Київ-2020



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується
Фондом Інновацій та Розвитку

Ці пропозиції (policy paper) підготовлено на основі матеріалів досліджень, які були проведені громадськими детективами Проекту «Підтримка запобігання корупції та проведення розслідувань шляхом залучення громадськості на місцевому рівні» (WikiInvestigation), що фінансується програмою Європейського Союзу «Підтримка громадянського суспільства, місцевої влади та прав людини в Україні».

Ці пропозиції націлені на впровадження адміністративного покарання за свідоме та умисне подання неправдивої інформації при поданні заявки на отримання житлової субсидії

Пропозиції до законодавчих змін рекомендовані до Верховної Ради України та Міністерства соціальної політики України із метою впровадження адміністративного покарання за свідоме та умисне подання неправдивої інформації при поданні заявки на отримання житлової субсидії.



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується
Фондом Інновацій та Розвитку

1. Визначення проблеми.

Програму житлових субсидій було започатковано у 1995 році рішенням Уряду України для допомоги малозабезпеченим родинам в оплаті житлово-комунальних послуг. Вже більше двадцяти років ця програма залишається головним механізмом соціального захисту населення в умовах підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги.[1]

Саме такий текст зазначено на веб-сторінці Міністерства соціальної політики України у розділі «Субсидії». Однак житлові субсидії являють собою не лише допомогу особам, які тієї потребують, а є і привабливим полем для зловживань зі сторони недоброчесних осіб, що у свою чергу позначається на витратах державного бюджету України.

Отже, станом на 2020 рік основною нормативно-правовим актом у сфері житлових субсидій є Положення про порядок призначення житлових субсидій, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 1995 р. № 848 «Про спрощення порядку надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива» (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 27 квітня 2018 року № 329) (надалі - Положення).[2]

Відповідно до пункту 3 Положення, житлова субсидія - це безповоротна адресна державна соціальна допомога мешканцям домогосподарств, що проживають в житлових приміщеннях (будинках) і не можуть самотужки платити за житлово-комунальні послуги, оплачувати витрати на управління багатоквартирним будинком.

Згідно з пунктом 4 Положення, право на отримання субсидії мають громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які на законних підставах перебувають на території України, що проживають у житлових приміщеннях (будинках).

Згідно з пунктом 9 Положення, призначення субсидій та контроль за їх цільовим використанням здійснюється структурними підрозділами з питань соціального захисту населення районних, районних у містах Києві і



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується
Фондом Інновацій та Розвитку

Севастополі держадміністрацій, виконавчих органів міських, районних у містах (у разі їх створення) рад.

Житлова субсидія призначається за наявності різниці між розміром плати за житлово-комунальні послуги та/або скраплений газ, тверде та рідке паливо та інше і розміром обов'язкового відсотка платежу.

Субсидія розраховується виходячи з кількості осіб, які зареєстровані і фактично проживають у житловому приміщенні (визначається на початок місяця, з якого призначається субсидія), яким нараховується плата за житлово-комунальні послуги, у тому числі осіб, призваних на строкову військову службу (дохід останніх не враховується в сукупній дохід).

Право на отримання житлових субсидій мають сім'ї, у яких плата за житлово-комунальні послуги більше визначеного для них обов'язкового платежу.

Наразі обов'язковий відсоток платежу розраховується індивідуально для кожної сім'ї за встановленою формулою і залежить виключно від доходів сім'ї:

- обчислюється середньомісячний сукупний дохід домогосподарства;
- середньомісячний сукупний дохід ділиться на кількість членів домогосподарства, і визначається середньомісячний дохід на одну особу;
- дохід на одну особу ділиться на розмір прожиткового мінімуму на одну особу в розрахунку на місяць, встановленого на 1 січня року, з якого призначається субсидія;
- отриманий результат ділиться на 2, а потім множиться на 15%, і таким чином визначається відсоток від середньомісячного сукупного доходу.

Після цього розраховується розмір обов'язкового платежу: обов'язковий відсоток платежу множиться на середньомісячний сукупний дохід домогосподарства.

Повний перелік випадків, за яких житлова субсидія не призначається міститься у пункті 14 Положення. До таких випадків належить, зокрема:

- 1) якщо будь-хто із зареєстрованих у житловому приміщенні (будинку) осіб, яким нараховується плата за житлово-комунальні послуги, протягом 12 місяців перед зверненням за призначенням субсидії, призначенням житлової субсидії без





звернення здійснив купівлю або іншим законним способом набув право власності на земельну ділянку, квартиру (будинок), транспортний засіб (механізм), будівельні матеріали, інші товари довгострокового вжитку тощо або оплатив послуги (одноразово) з будівництва, ремонту квартири (будинку) або автомобіля, транспортного засобу (механізму), телефонного (в тому числі мобільного) зв'язку тощо, крім житлово-комунальних послуг у межах норм споживання та медичних послуг, пов'язаних із забезпеченням життєдіяльності, на суму, яка на час звернення перевищує 50 тис гривень;

- 2) якщо будь-хто із складу домогосподарства або член сім'ї особи із складу домогосподарства має у власності транспортний засіб, що підлягає державній реєстрації і з дати випуску якого минуло менше п'яти років (крім мопеда і причепа); При цьому не враховуються транспортні засоби, одержані безоплатно чи придбані на пільгових умовах через структурні підрозділи з питань соціального захисту населення, у тому числі за рахунок грошової допомоги на придбання автомобіля;
- 3) якщо у складі домогосподарства або сім'ї члена домогосподарства є особи, що досягли 18-річного віку станом на початок періоду, за який враховуються доходи для призначення житлової субсидії, і в цьому періоді, за інформацією ДФС, Пенсійного фонду України, у них відсутні доходи, які враховуються під час призначення житлової субсидії, вони отримували середньомісячний сукупний дохід менший за розмір мінімальної заробітної плати, встановленої станом на початок періоду, за який враховуються доходи для призначення житлової субсидії, вони не сплатили єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування у розмірі, не меншому ніж мінімальний, сумарно протягом трьох місяців у періоді, за який враховуються доходи для призначення житлової субсидії;
- 4) у разі отримання від підприємств – надавачів послуг інформації про наявність простроченої понад два місяці заборгованості з



оплати послуг, загальна сума якої перевищує двадцять неоподатковуваних мінімумів доходів громадян тощо.

Презюмується, що особи, які звертаються з заявою про надання житлових субсидій подають достовірну інформацію щодо усіх критеріїв, які беруться до уваги при прийнятті рішення.

Окрім того, відповідно до пункту 90 Положення, особа, якій призначено житлову субсидію, зобов'язана протягом 30 календарних днів поінформувати структурний підрозділ з питань соціального захисту населення про виникнення обставин, зокрема щодо: зміни складу зареєстрованих у житловому приміщенні (будинку) членів домогосподарств; зміни соціального статусу членів домогосподарства; зміни у складі сім'ї члена домогосподарства; зміни переліку отримуваних житлово-комунальних послуг, умов їх надання; зміни переліку витрат на управління багатоквартирним будинком тощо.

Таким чином, держава забезпечується від надмірної переплати субсидій такій особі.

У пункті 119 Положення зазначається, що За рішенням комісії надання раніше призначеної житлової субсидії припиняється за поданням структурного підрозділу з питань соціального захисту населення, управителів, об'єднання, виконавців комунальних послуг у разі, коли:

- 1) домогосподарству припинено надання житлово-комунальної послуги (послуг) внаслідок того, що громадянин має заборгованість за житлово-комунальні послуги;
- 2) громадянин не виконує зобов'язання за договором про реструктуризацію заборгованості з оплати житлово-комунальних послуг;
- 3) у заяві та/або декларації громадянин зазначив недостовірні дані, що вплинуло на встановлення права на житлову субсидію або визначення її розміру на суму, яка перевищує 10 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян на день призначення житлової субсидії;
- 4) громадянин не повідомив структурному підрозділу з питань соціального захисту населення про обставини, зазначені у



пункті 90 цього Положення, протягом 30 календарних днів з дня їх виникнення;

- 5) під час вибіркового обстеження матеріально-побутових умов домогосподарства державним соціальним інспектором виявлено ознаки порушення норм законодавства щодо призначення житлової субсидії, які вплинули на право призначення житлової субсидії або визначення її розміру на суму, яка перевищує 10 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян на день призначення житлової субсидії.

«Покарання» за таку діяльність передбачено для особи, яка зловживала своїм правом на субсидію, у пунктах 125-127 Положення. Зокрема, на вимогу структурного підрозділу з питань соціального захисту населення, який призначив житлову субсидію, сума надміру перерахованої (виплаченої) житлової субсидії повертається громадянином, а сума житлової субсидії, яка надавалася не у грошовій формі, повертається управителем, об'єднанням, виконавцем комунальних послуг шляхом зняття відповідних сум з особових рахунків отримувачів субсидії.

Більше того, у разі призначення житлової субсидії такому громадянину на наступний період структурний підрозділ з питань соціального захисту населення може утримувати суму надміру виплаченої житлової субсидії під час виплати щомісячних сум субсидій шляхом їх зменшення не більш як 20 відсотків.

У разі відмови громадянина добровільно повернути суму надміру перерахованої (виплаченої) житлової субсидії питання про її примусове стягнення вирішується органом, який призначив житлову субсидію, у судовому порядку.

У той же час посадові особи, винні у надмірному перерахуванні (виплаті) житлової субсидії, несуть відповідальність згідно із законом.

За таких умов виникає ситуація фактичної безкарності осіб, які умисно подали неправдиві дані про себе та членів своєї родини чи не повідомили про інші факти, установлені в Положенні, із метою отримання житлових субсидій. Беззаперечно, така особа зобов'язана повернути суму, виплачену йому як житлова субсидія, однак сума, що підлягає поверненню навіть не змінюються відповідно до коефіцієнту інфляції в державі. Таким



чином, держава виходить у збиток, а особа, може навпаки, скористатися економічними перевагами від неправомірного отримання такої субсидії, наприклад відкладати кошти, які автоматично списувалися з його рахунків за житлові та комунальні послуги як депозит у банк. Після того, як буде виявлено, що особа надавала недостовірну інформацію, то вона зможе повернути суму, яку отримала в якості грошових субсидій, а відсотки з банку залишити собі.

Це лише один із можливих варіантів розвитку подій, однак ми бачимо, що, фактично, отримувати субсидію за недостовірно поданими даними може бути навіть економічно вигідно. Така ситуація є неприпустимою у правовій державі, якою є Україна.

2. Міжнародний досвід.

Насамперед варто зауважити, що система житлових субсидій схожа на нашу не існує в більшості європейських країн. У більшості держав діють субсидії (надбавки) на оплату житла (на оренду житла, як правило), які частково покривають і витрати щодо житлових послуг.

Загалом ж, відповідно до огляду Організації економічного розвитку та співробітництва (надалі - ОЕСР), у загальному 37 держав мають щонайменше один вид житлових надбавок(субсидій) (звіти подавали держави-члени ОЕСР, держави-члени ЄС та основні партнери ОЕСР).

Право на отримання житлових субсидій у більшості країн залежить від розміру доходу членів сім'ї, які проживають разом, розміру такої сім'ї, а також суми, яка необхідна для оплати та утримання будинку, площа будинку тощо. На основі цієї інформації визначається розмір субсидій, які будуть нараховані.

У більшості держав житлові субсидії оформлюються в межах відповідних соціальних програм, що означає, що всі претенденти на субсидії у разі їх відповідності критеріям, отримують такі субсидії. Проте в



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується
Фондом Інновацій та Розвитку

11 країнах (Австрія, Чилі, Ісландія, Литва, Коста-Ріка, Мексика, Португалія, Швеція, Велика Британія, Словаччина і США) отримання субсидій залежить від наявності їх фінансування. У такому випадку також застосовується система визначення осіб, які мають пріоритетне право на отримання субсидій.

Надання житлових субсидій може бути обмежене лише для осіб, що орендують житло (причому так у більшості держав). Менше половини держав надають житлові субсидії власникам житлових приміщень. Розмір субсидій часто обмежується рівнем доходів, розміром житла, аби гарантувати, що субсидія не використовується для надмірного надання благ.[3]

Звернемо увагу на декілька держав більш детально. Зокрема у Німеччині. У країні існують так звані *Wohngeld* - гроші на оплату житла (в більшості випадків це стосується оренди), які завжди є доплатою і не покривають всієї суми. На них можуть розраховувати лише ті, чие матеріальне становище не дозволяє повністю покривати витрати на житло. В окремих випадках *Wohngeld* може покривати і частина комунальних платежів, зокрема, якщо вони включені в суму оренди.

Претендувати на таку допомогу мають право тільки ті, хто не отримує від держави жодної іншої допомоги, наприклад, допомоги по безробіттю або соціальної допомоги чи інших видів державної підтримки. Тобто, мова йде, перш за все, саме про людей, які тимчасово опинилися в скрутному становищі. Отримувачами можуть бути також багатодітні сім'ї або пенсіонери з мінімальною пенсією.

З 1 січня 2016 року система зазнала деяких удосконалень: змінилися рамкові умови, за якими нараховуються такі субсидії, і розширилося коло тих, хто може на них претендувати. Так, крім включення в систему студентів і матерів / батьків-одинаків, поправки також передбачають підвищення розміру допомоги у зв'язку з тим, що в багатьох містах ФРН істотно зросла вартість оренди житла (в деяких - аж до 60%).

Для отримання допомоги претенденти повинні заповнити спеціальну анкету, яку розглянуть відповідні органи і винесуть рішення з урахуванням всіх факторів і переконливості аргументів щодо недостатньої платоспроможності позивача. Сума допомоги залежить від конкретної



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується
Фондом Інновацій та Розвитку

ситуації і розраховується за спеціальною формулою, в якій враховуються різні чинники, в першу чергу - кількість людей в сім'ї, сумарний місячний дохід і вартість оренди, причому враховується середня вартість оренди житла в регіоні.

Причому для однієї людини житлова площа не повинна перевищувати 40 кв.м, для двох - 60 кв.м.

Що стосується місячного доходу, то, за вирахуванням страховок і медичних витрат, він не повинен перевищувати наступних лімітів: на одну людину 870 євро, на двох сумарно - 1190 євро, трьох -1450 євро, сім'я з чотирьох членів - 1900 євро, з п'яти - 2180 євро. Що стосується батька або матері, які самостійно виховують дитину, то для отримання допомоги дохід неповної сім'ї повинен бути менше 1320 євро на місяць.

«Житлова допомога» надається, як правило, на рік. Мається на увазі, що протягом цього часу людина або сім'я зможуть вирішити свої проблеми, наприклад, знайти більш високооплачувану роботу. Якщо умови змінилися, допомога або перестануть виплачувати, або вона буде перерахована.[4]

У Польщі існує система, яка певною мірою схожа на українську. Насамперед, варто зауважити, що отримання житлових субсидій не є поширеною практикою у Польщі, адже лише незначна категорія осіб підпадає під отримання житлових надбавок.

Житлову надбавку надають самотнім особам і сім'ям, місячний рівень доходів яких нижче мінімальної зарплати в Польщі (1355 злотих / більше 350 \$) та ще й за умови проживання в дуже невеликому за площею житлі. Щоб її отримати необхідно задовольняти такі критерії:

- 1) дохід на особу не повинен перевищувати 1540 злотих, а в сім'ях - 1110 злотих на одну людину.
- 2) При цьому житлова площа для самотньої людини не повинна перевищувати 35 кв.м, двох осіб - 40 кв. м, трьох - 45 кв.м, чотирьох - 55 кв.м., для кожного наступної людини додаються чергові 5 кв. м.
- 3) Якщо в квартирі / будинку проживає інвалід, який пересувається на візку, то до цієї площі додатково нараховується ще 15 кв. м.



- 4) У деяких випадках допомога може бути надана і при дещо більшій житлової площі, проте обов'язкова умова - житло має бути власністю людей, або вони повинні його знімати офіційно.

Для надання грошової допомоги людина або сім'я повинні подати до місцевого центру соціальної допомоги документ про підтвердження суми, яку людина / сім'я щомісяця платять за утримання житла, а також довідку про рівень доходів за останні три місяці. Кожен випадок є індивідуальним, і його ретельно вивчають соціальні працівники. У ситуації, якщо людина буде відповідати умовам, але соціальні працівники визнають, що його матеріальне становище є кращим (людина володіє автомобілем, цінними предметами, має іншу нерухомість), то йому може бути відмовлено.

Сума допомоги розраховується спеціальною комп'ютерною програмою, і вона в кожному випадку різна. Наприклад, для самотньої людини, яка отримує, умовно кажучи, 1200 злотих, і живе в приміщенні площею 35 кв.м, сплачуючи при цьому за комунальні послуги 420 злотих, житлова надбавка складає приблизно 240 злотих, тобто майже 60% від загальної суми комуналки.

Кошти не надають позивачеві безпосередньо в руки, а переводять від його імені на банківський рахунок для оплати житлово-комунальних послуг.[5]

Тепер звернемо увагу на Велику Британію. Адже у цій країні діє дуже ефективна система протидії зловживань правом на отримання житлових надбавок/субсидій.

Відповідальним органом є Міністерство праці та пенсій Великобританії (надалі - Міністерство), на нього покладено обов'язок запобігати та не допускати шахрайства та допущення помилок зі сторони заявників. У зв'язку з цим було розроблено систему покарань за такі випадки шахрайства з метою неправомірного отримання житлових надбавок.

Оскільки заявники усвідомлюють, що вони зобов'язані подавати чітку та актуальну інформацію щодо своєї заявки, то у разі порушення вони зобов'язані понести покарання, що у свою чергу створює стимул для інших не зловживати таким правом.

Міністерство застосовує такі правові заходи у випадку шахрайства:



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується
Фондом Інновацій та Розвитку



- 1) передає справи на розгляд до Королівської Прокуратури (щодо Англії та Уельсу) чи Шотландської королівської прокуратури та податкової служби (щодо Шотландії);
- 2) адміністративний штраф;
- 3) адміністративне попередження;
- 4) відшкодування доходів, отриманих у шахрайський спосіб;
- 5) штраф за втрачену вигоду;
- 6) відшкодування тих виплат, які були надміру отримані в якості житлових надбавок.

У разі, якщо мала місце помилка заявника при подачі інформації щодо отримання житлової субсидії, то застосовується:

- 1) цивільний штраф;
- 2) відшкодування тих виплат, які були надміру отримані в якості житлових надбавок.

У випадках розслідування шахрайства, які призводять до виявлення переплати в якості житлових субсидій податкових пільг, може бути ініційовано відкриття кримінальної справи.

Також у випадку виявлення одного з наступних факторів при проведенні розслідування справа також класифікується як злочин та ініціюється порушення кримінальної справи:

- 1) при подачі заявки було використано фальсифіковані чи змінені офіційні документи;
- 2) надані несправні персональні дані;
- 3) наявність доказів щодо організованого шахрайства;
- 4) особа, займала державну посаду;
- 5) особа раніше була засуджена чи оштрафована за шахрайство тощо.

Цей перелік не є вичерпним. У разі доведення вини, особа визнається винною у шахрайстві.

Щодо адміністративних покарань для таких осіб. За законом, адміністративні штрафи пропонуються особі в якості альтернативи судовому переслідуванню у тих випадках, коли вони не підпадають під перелік дій наведений вище. Штраф підлягає обов'язковій сплаті. Особа має



14 днів, аби прийняти рішення чи сплатити штраф, чи справу буде передано до прокуратури.

Адміністративний штраф становить 50% від суми, яку особа отримала в якості житлової надбавки, але не менше, ніж £350 і не більше, ніж £5000.

Окрім того, така особа зобов'язана відшкодувати всю суму отриману нею у якості житлової надбавки.

У випадку помилки у заяві та визнанні її особою застосовується цивільний штраф у розмірі £50. Однак у разі, якщо особа вже сплатила адміністративний штраф, то цивільний штраф не може бути стягнуто.[6]



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується
Фондом Інновацій та Розвитку

3. Шляхи вирішення проблеми.

Враховуючи міжнародний досвід та економічні реалії, ми пропонуємо запровадити адміністративну відповідальність у вигляді адміністративного штрафу за свідоме та умисне подання неправдивої інформації при поданні заявки на отримання житлової субсидії.

Пропонуємо розмір адміністративного штрафу прив'язати до суми надміру перерахованої (виплаченої) житлової субсидії такій особі, та встановити його на рівні 30% від такої субсидії та 50% у разі повторного такого правопорушення.

Цей штраф разом із поверненням суми надміру перерахованої (виплаченої) житлової субсидії становитиме перешкоду для зловживання цим правом недоброчесними особами.



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується
Фондом Інновацій та Розвитку

4. Комунікаційна стратегія.

Комунікаційна стратегія може включати наступні елементи:

1. Створення груп стейкхолдерів відповідно до запропонованих альтернатив;
2. Просування ідей вищенаведених законодавчих змін через медіа та соціальні мережі.
3. Проведення консультацій і переговорів із низкою громадських організацій, які займаються політикою щодо вдосконалення чинного законодавства у цій сфері;
4. Проведення «круглого столу».



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується
Фондом Інновацій та Розвитку

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

- [1] <https://www.msp.gov.ua/timeline/?t=141&from=&till=&m=6#tagpanel>
- [2] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/848-95-%D0%BE>
- [3] <https://www.oecd.org/els/family/PH3-2-Key-characteristics-of-housing-allowances.pdf>
- [4] <https://www.ukrinform.ru/rubric-economy/2089081-subsidii-na-kommunalku-mirovoj-opyt.html>
- [5] <https://www.ukrinform.ru/rubric-economy/2089081-subsidii-na-kommunalku-mirovoj-opyt.html>
- [6] <https://www.gov.uk/government/publications/penalties-for-social-security-fraud-and-error/penalties-policy-in-respect-of-social-security-fraud-and-error>



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується
Фондом Інновацій та Розвитку