

## **Інформаційна довідка**

### **щодо стану готовності системи виплати громадянам житлових субсидій на оплату житлово-комунальних послуг у зимовий період\***

#### **Загальна характеристика житлових субсидій та їх роль у системі соціального захисту**

Житлова субсидія як безповоротна адресна державна соціальна допомога вразливим споживачам житлово-комунальних послуг<sup>1</sup> за своїм функціональним призначенням є елементом соціального забезпечення або соціальної підтримки залежно від суб'єкта одержання субсидій – непрацевдатні або працевдатні особи у складі домогосподарств. На відміну від пільг, які надаються на підставі законів окремим категоріям осіб на індивідуальній основі як знижка на оплату житлово-комунальних послуг, житлові субсидії є способом компенсації частини витрат домогосподарств на їх оплату. Щоправда, запровадження монетизації дещо змінило компенсаційний характер житлових субсидій. Вони набули рис виплат стимулюючого характеру. Заощадливе використання комунальних послуг дозволяє домогосподарствам використовувати на власний розсуд залишок коштів від отриманих житлових субсидій.

Незважаючи на постійне удосконалення законодавства, механізм призначення субсидій не позбавлений недоліків. Причиною появи окремих недоліків є прогалини та неузгодженості в правовому регулюванні порядку призначення субсидій та верифікації осіб, які їх отримують. Наразі відбувається оновлення механізму надання житлових субсидій, який передбачає зміну суб'єкта, уповноваженого на їх призначення та виплату. Ефективність такої трансформації визначатиметься не тільки досягненням поставлених цілей (автоматизація процесу; збереження в електронних документах даних осіб, що необхідні для призначення та отримання житлових субсидій і пільг; запровадження екстериторіального принципу), а й здатністю забезпечити права одержувачів житлових субсидій під час оновлення системи виплат.

#### **Окремі організаційно-правові аспекти порядку призначення житлових субсидій під час реформування**

З моменту запровадження і дотепер система житлових субсидій неодноразово піддавалася реформуванню. Утім процес модернізації завжди носив частковий характер. Так, одержувачами житлових субсидій є вразливі споживачі житлово-комунальних послуг. Відповідно до статті 61 Закону України «Про ринок електричної енергії»<sup>2</sup> та статті 16 Закону України «Про ринок природного газу»<sup>3</sup> вразливі споживачі мають право на підтримку для відшкодування витрат на оплату електричної енергії та природного газу у

---

<sup>1</sup> Про спрощення порядку надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива: постанова Кабінету Міністрів України від 21.10.1995 р. № 848. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/848-95-%D0%BF#Text>

<sup>2</sup> Про ринок електричної енергії: Закон України від 13.04.2017 р. № 2019-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2019-19#Text>

<sup>3</sup> Про ринок природного газу: Закон України від 09.04.2015 р. № 329-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/329-19#Text>

порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України (далі – КМУ). На сьогодні відсутній окремий акт, який би чітко визначав критерії, за якими споживача енергоресурсів можна класифікувати як вразливого. Законодавство не містить універсального визначення поняття «вразливі споживачі», що, на думку фахівців, сприяє проведенню політики прихованого субсидування шляхом встановлення низьких цін на енергоресурси. На кожному енергетичному ринку існують галузеві особливості, які й визначають конкретний зміст цього поняття в окремій ситуації. Основним критерієм, наявним у всіх без винятку визначеннях «вразливих споживачів», залишається рівень доходів<sup>4</sup>.

Чергове оновлення правового механізму призначення житлових субсидій передбачено постановою КМУ від 16 вересня 2022 року № 1041. Повноваження з призначення й виплати житлових субсидій та пільг на житлово-комунальні послуги від міських (міст обласного значення) та районних органів соціального захисту передані до органів Пенсійного фонду України (далі – органи Пенсійного фонду). Відповідно до цієї постанови<sup>5</sup> органи Пенсійного фонду: здійснюють виплату житлових субсидій та пільг (з 1 жовтня 2022 року); забезпечують призначення та виплату житлових субсидій та пільг на оплату житлово-комунальних послуг (з 1 грудня 2022 року); отримують від управителів, виконавців комунальних послуг інформацію про ненадання понад 30 днів житлової або комунальної послуги домогосподарствам, що одержують житлові субсидії; визначають середньомісячний сукупний дохід у розрахунку на одну особу сімей пільговиків.

Згідно з вищезазначеним актом з 1 січня 2023 року органи Пенсійного фонду розраховуватимуть щомісячні суми житлових субсидій та пільг, які надаватимуться виключно в грошовій готівковій формі. Це свідчить про завершення попередньої реформи, що розпочалася у квітні 2019 року<sup>6</sup> та передбачала повномасштабний перехід до монетизації в жовтні того ж року. Кожен одержувач житлової субсидії мав би отримувати за результатами опалювального сезону готівкові кошти, які заощадить. Держава, надаючи житлові субсидії в грошовій формі, мотивує громадян до відповідальності за власні рахунки за комунальні послуги і проводить таким чином енергоефективну кампанію по всій країні<sup>7</sup>. У підсумку, недотримання строків монетизації субсидій, збереження старої схеми їх надання через виплати коштів напряму постачальникам житлових послуг не дозволили зменшити фінансові витрати держави на житлові субсидії<sup>8</sup>.

<sup>4</sup> Рекомендації для встановлення системи захисту прав споживачів у сфері енергетики України: 2021. URL: [dixi-consumers.pdf](#)

<sup>5</sup> Деякі питання надання житлових субсидій та пільг на оплату житлово-комунальних послуг, придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу Пенсійним фондом України : постанова Кабінету Міністрів України від 16.09.2022 р. № 1041. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/deiaki-pytannia-nadannia-zhytlovykh-subsydii-ta-pilgh-na-oplatu-zhytlovo-komunalnykh-posluh-1041-160922>

<sup>6</sup> Деякі питання надання житлових субсидій та пільг на оплату житлово-комунальних послуг, придбання твердого палива і скрапленого газу у грошовій формі : постанова Кабінету Міністрів України від 17.04.2019 р. № 373. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/373-2019-%D0%BF#Text>

<sup>7</sup> Хренова Т. Ю. Житлові субсидії як особливий різновид соціальних пільг. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія право*. 2018. № 53. С. 152–155.

<sup>8</sup> Балан С., Усар М. Реформа субсидій та ринок газу в Україні: від проїдання до підтримки вразливих споживачів. Київ : ГО «ДІКСІ ГРУП», 2019. С. 40.

Отже, питання встановлення строків модернізації механізму призначення житлових субсидій не належить до другорядного і потребує виваженого підходу до обґрунтування їх тривалості й дотримання. Темпоральні показники доцільно встановлювати з урахуванням обсягу і складності робіт. Делегування функцій адміністрування житлових субсидій і пільг органам Пенсійного фонду у терміни до 1 квітня 2023 року на практиці означає передачу справ, накопичених за останні п'ять років (крім знищених внаслідок збройної агресії РФ). Кількість одержувачів житлових субсидій обраховується у мільйонних показниках. Крім того, підлягають передачі від органів соціального захисту населення до органів Пенсійного фонду також пакети документів (тобто незавершені справи) осіб, які звернулися за призначенням житлових субсидій та наданням пільг на оплату житлово-комунальних послуг, і за якими не прийнято рішення станом на 30 листопада 2022 року (до 1 січня 2023 року)<sup>9</sup>.

На нашу думку, зміна уповноваженого суб'єкта в системі, що функціонувала 25 років, обумовлює доцільність чіткого регулювання прав, обов'язків і відповідальності осіб під час делегування повноважень. На законодавчому рівні необхідно надати повноваження органам Пенсійного фонду щодо призначення житлових субсидій. Відповідно до частини першої статті 58 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» Пенсійний фонд є органом, який здійснює керівництво та управління солідарною системою, провадить збір, акумуляцію та облік страхових внесків, призначає пенсії та підготує документи для її виплати, забезпечує своєчасне й у повному обсязі фінансування та виплату пенсій, допомоги на поховання, здійснює контроль за цільовим використанням коштів Пенсійного фонду, вирішує питання, пов'язані з веденням обліку пенсійних активів застрахованих осіб на накопичувальних пенсійних рахунках, здійснює адміністративне управління Накопичувальним фондом, соціальні та інші виплати, передбачені законодавством України, та інші функції, передбачені Законом і статутом Пенсійного фонду<sup>10</sup>. Тобто можливість здійснення органами Пенсійного фонду інших соціальних виплат, передбачених законодавством, існує, але повноважень щодо призначення інших соціальних виплат, зокрема й житлових субсидій, не передбачено. Окрім того, відповідно до частини третьої статті 58 Закону Пенсійний фонд не може провадити будь-яку іншу діяльність, крім зазначеної у частині першій цієї статті.

Передача справ від органів соціального захисту до органів Пенсійного фонду супроводжується автоматичним призначенням житлових субсидій тим, хто отримував їх у минулий опалювальний період (по квітень 2022 року). Без необхідності особистого звернення громадянам призначать та розраховують на наступний опалювальний період (до квітня 2023 року) житлову субсидію. Утім, таке правило не є універсальним. Якщо домогосподарство одержувало субсидію,

---

<sup>9</sup> Про надання житлових субсидій та пільг на оплату житлово-комунальних послуг, придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу Пенсійним фондом України. URL: <https://www.msp.gov.ua/projects/781/>

<sup>10</sup> Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування : Закон України від 09.07.2003 р. № 1058-ІУ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1058-15#Text>

а в його доходах є певні зміни, або відбулися зміни у складі, або змінилася кількість зареєстрованих осіб у житловому приміщенні, то протягом місяця необхідно про це повідомити органи Пенсійного фонду. Також необхідно надати інформацію про зміну постачальника комунальних послуг.

Крім того, через військову агресію постановою КМУ від 16 вересня 2022 року № 1041 розширено перелік осіб, які можуть претендувати на субсидію<sup>11</sup>. Тому запровадження екстериторіального принципу обумовило необхідність здійснення верифікації та перевірки наявності/відсутності двійників з метою унеможливлення отримання субсидій двічі на одне домогосподарство в різних областях. Враховуючи зазначене, процес передачі справ супроводжуватиметься: постійним оновленням даних, необхідних для призначення або скасування житлових субсидій; формуванням нових справ; забезпеченням інформування громадян про порядок реалізації права на житлові субсидії та порядок захисту інтересів у разі його порушення. Зазначені процеси суттєво збільшують навантаження на співробітників органів Пенсійного фонду, створюють загрозу збільшення ними помилок і, як наслідок, порушення прав громадян на житлові субсидії.

Питання про достатність фінансування житлових субсидій у період воєнного стану, коли основні бюджетні витрати спрямовані на оборону держави, є вкрай делікатним. Враховуючи предмет дослідження, варто зауважити наступне. В Україні за офіційними даними 2,2 млн одержувачів субсидій. Фахівці Міністерства соціальної політики України вважають, що у майбутньому опалювальному сезоні очікується збільшення кількості одержувачів субсидій до 2,5–2,8 млн. На думку окремих фахівців, через економічні проблеми, обумовлені широкомасштабною агресією РФ, кількість домогосподарств із субсидіями під час опалювального сезону зросте орієнтовно вдвічі. Державним бюджетом України на 2022 рік на надання субсидій на оплату житлово-комунальних послуг передбачено 38,4 млрд грн<sup>12</sup>. У проекті Державного бюджету України на 2023 рік на надання пільг і житлових субсидій громадянам на оплату житлово-комунальних послуг, придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу у грошовій формі передбачено 37,9 млрд грн<sup>13</sup>. Таким чином, питання достатності коштів на оплату житлових субсидій в опалювальний сезон залишається проблемним. Відсоток осіб, які потребують одержання житлових субсидій, завжди належав до нестабільних показників з постійним ризиком до збільшення кількості одержувачів. На сьогодні існують об'єктивні чинники для віднесення цього показника до «стабільно зростаючого».

---

<sup>11</sup> Деякі питання надання житлових субсидій та пільг на оплату житлово-комунальних послуг, придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу Пенсійним фондом України: постанова Кабінету Міністрів України від 16.09.2022 р. № 1041. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/deiaki-pytannia-nadannia-zhytlovykh-subsydii-ta-pilh-na-oplatu-zhytlovo-komunalnykh-posluh-1041-160922>

<sup>12</sup> Про Державний бюджет України на 2022 рік: Закон України від 02.12.2021 р. № 1928-IX та Додатки № 1–8 до Державного бюджету України на 2022 рік. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1928-20#Text>

<sup>13</sup> Проект Закону України про Державний бюджет України на 2023 рік (реєстр. № 8000 від 14.09.2022 р.). URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/40472>

## **Висновки**

Аналіз попередньої практики призначення житлових субсидій дозволяє прослідкувати наступний зв'язок. Зменшення кількості домогосподарств, що одержали житлові субсидії, не є результатом відсутності або зменшення кількості звернень за їх призначенням. Тільки у період з 2019 року до початку 2022 року у законодавство з питань надання такого виду державної соціальної допомоги внесено 29 змін щодо умов призначення житлових субсидій. Кожна нова зміна стосувалася випадків, коли субсидія не може бути призначена, або подана заява щодо призначення субсидії вважається неподаною. Таким чином, виявлення окремих проблем організаційно-правового характеру в новому механізмі надання населенню житлових субсидій дозволяє визначити способи їх вирішення і забезпечити ефективне функціонування системи виплат житлових субсидій.

Наявність належної правової регламентації порядку делегування повноважень із призначення та виплати житлових субсидій від органів соціального захисту населення до органів Пенсійного фонду України обумовлена цілями реформування й не викликає сумніву. Передача справ від органів соціального захисту населення до органів Пенсійного фонду має бути організована в такий спосіб, який унеможливило порушення набутих прав і прав, що набуваються, одержувачами житлових субсидій.

*Дослідницька служба  
Верховної Ради України*

*\*Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*