



**ВИКОНАВЧИЙ ОРГАН КИЇВСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ
(КИЇВСЬКА МІСЬКА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ)
ДЕПАРТАМЕНТ ВНУТРІШНЬОГО ФІНАНСОВОГО
КОНТРОЛЮ ТА АУДИТУ**

№ _____

АУДИТОРСЬКИЙ ЗВІТ

*за результатами планового аудиту ефективності діяльності Департаменту
земельних ресурсів виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської
державної адміністрації)*



Київ 2018

ЗМІСТ

РЕЗЮМЕ.....	3
ВСТУП ТА ЗАГАЛЬНА ІНФОРМАЦІЯ.....	4
РЕЗУЛЬТАТИ АУДИТОРСЬКИХ ПРОЦЕДУР	
I. ОРГАНІЗАЦІЯ ЗДІЙСНЕННЯ ЗАХОДІВ ЩОДО НАБУТТЯ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ.....	6
1.1. Оцінка своєчасності опрацювання клопотань зацікавлених осіб.....	6
1.2. Оцінка укладання та поновлення (внесення змін) договорів оренди земельних ділянок.....	8
1.3. Оцінка якості підготовки проектів рішень.....	11
II. ПЛАНУВАННЯ І ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ ТА РЕЗУЛЬТАТИ ЇХ ВИКОНАННЯ.....	12
2.1. Оцінка розроблення міської цільової програми.....	13
2.2. Оцінка досягнення мети міських цільових програм в частині збільшення щорічних надходжень до міського бюджету від використання земель.....	14
2.3. Оцінка виконання окремих заходів, передбачених міськими цільовими програмами.....	17
III. ОРГАНІЗАЦІЯ ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЮ ЗА ВИКОРИСТАННЯМ ТА ОХОРОНОЮ ЗЕМЕЛЬ КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ ПРИ ПРОВЕДЕННІ ЗЕМЛЕУСТРОЮ.....	19
3.1. Оцінка здійснення самоврядного контролю за використанням і охороною земель у місті Києві.....	19
IV. ОРГАНІЗАЦІЯ ПРОВЕДЕННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ АУКЦІОНІВ ТА КОНКУРСІВ З ПРОДАЖУ ЗЕМЕЛЬ.....	22
4.1. Здійснення заходів з підготовки земельних ділянок до продажу (продажу прав на них) на земельних торгах (аукціонах).....	23
V. ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ВНУТРІШНЬОГО КОНТРОЛЮ.....	25
5.1. Оцінка здійснення координації та контролю за діяльністю підпорядкованих ДЗР комунальних підприємств.....	25
5.2. Дослідження правомірності розпорядження авторськими майновими правами на автоматизовану систему ПК «Кадастр».....	28
АУДИТОРСЬКІ ЗНАХІДКИ.....	31
ВИСНОВОК.....	85

РЕЗЮМЕ

В ході проведення внутрішнього аудиту дослідженню підлягали ризикові сфери, пов'язані з організацією здійснення заходів щодо набуття прав на землю, плануванням і виконанням бюджетних програм, організацією здійснення контролю за використанням та охороною земель комунальної власності при проведенні землеустрою, функціонування системи внутрішнього контролю (в частині координації та контролю за діяльністю підпорядкованих підприємств).

Так, на думку аудиторів, в періоді, що досліджувався, наявна організація здійснення Департаментом земельних ресурсів заходів щодо набуття прав на землю сповнена недоліків через неналежну організацію роботи, відсутність регламентованих строків та тривале опрацювання документації як Департаментом земельних ресурсів, так і іншими учасниками процесу, недостатності механізмів впливу з боку Департаменту земельних ресурсів на землекористувачів, що призводить до значного затягування процесу набуття прав на землю.

Недосконала організація здійснення заходів призвела до систематичних випадків недотримання Департаментом земельних ресурсів встановлених строків опрацювання клопотань та довготривалого розгляду документації, пов'язаної з укладанням (поновленням) договорів оренди земельних ділянок, що призводить до можливого недоотримання бюджетом міста Києва близько 147 млн. грн., в т.ч.: за рахунок тривалої підготовки договорів оренди - 117,0 млн., від не своєчасно поновлених договорів оренди - 30,0 млн. гривень.

Аналіз планування і виконання бюджетних програм та результати їх виконання засвідчив, що незважаючи на досягнення в 2016 році мети міської цільової програми в частині збільшення надходжень до міського бюджету від використання земель, Департаментом земельних ресурсів допущено ряд порушень та недоліків, як на стадії розроблення програм, так і на стадіях їх виконання.

Оцінка організації здійснення контролю за використанням та охороною земель комунальної власності при проведенні землеустрою показала, що в цілому в Департаменті земельних ресурсів зазначений напрям роботи здійснюється ефективно, є системним та формалізованим.

Поряд з цим, організація проведення земельних аукціонів та конкурсів з продажу земель є доволі проблемною, в т.ч. і з незалежних від Департаменту земельних ресурсів причин.

Також, процес функціонування системи внутрішнього контролю в частині координації та контролю за діяльністю підпорядкованих підприємств є недостатнім і неефективним та, на думку аудиторів, потребує вдосконалення та покращення.

З метою поліпшення ситуації рекомендується ініціювати внесення змін до нормативно-правових актів, що регулюють питання земельних відносин в місті Києві, розробити ряд внутрішніх порядків та відповідних планів-заходів, впровадити автоматизовану форму контролю за своєчасністю опрацювання клопотань, ініціювати проведення взаємозвірки з органами Державної фіскальної служби тощо.

Пропонується також ініціювати припинення надання підпорядкованими комунальними підприємствами адміністративних послуг, та в установленому порядку розглянути питання щодо надання зазначених послуг Департаментом земельних ресурсів як суб'єктом надання адміністративних послуг через Департамент (Центр) надання адміністративних послуг виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) та вжити заходів щодо розірвання підпорядкованими комунальними підприємствами ліцензійних договорів про надання невиключного права на використання твору та інше.

ВСТУП ТА ЗАГАЛЬНА ІНФОРМАЦІЯ

Відповідно до частини першої статті 14 Конституції України, земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави, яка полягає в забезпеченні раціонального використання земельних ресурсів, збереженні й відтворенні родючості ґрунтів, захисті їх від псування і забруднення.

Крім того, Конституція України передбачає право громадян, юридичних осіб і держави набувати землі у власність з метою використання їх для господарської діяльності, житлової забудови і забезпечення життєдіяльності людей. Земельні відносини, що виникають і здійснюються щодо землі та земельних ділянок, які використовуються у сфері економіки, сільського господарства, проживання людей і забезпечення їх життєдіяльності на засадах права власності та землекористування, регулюються Земельним кодексом України та актами законодавства, норми яких належать до земельного права.

Земельні ресурси міста Києва є інструментом забезпечення прав громадян на повноцінне життєве середовище, невичерпним джерелом наповнення місцевого бюджету та основним ресурсом сталого соціально економічного розвитку громади.

Так, загальний обсяг надходжень до бюджету міста Києва від земельних ресурсів за 2015-2016 роки становив близько 8 мільярдів гривень, що становить 12% від загальної дохідної частини міського бюджету.

Разом з тим, у сфері земельних відносин накопилось чимало проблем, найгострішими з яких Програмою використання та охорони земель міста Києва на 2016-2020 роки визначено встановлення межі міста, проведення робіт з інвентаризації земель, встановлення меж ділянок житлової забудови, виявлення та повернення самовільно зайнятих земельних ділянок і приведення їх у стан, придатний для подальшого використання, впровадження економічних механізмів, що стимулюють юридичних та фізичних осіб – власників будівель та споруд, що ведуть підприємницьку діяльність, укладати договори оренди земельних ділянок або викуповувати земельні ділянки несільськогосподарського призначення тощо.

Аудит проведено з відома директора Департаменту земельних ресурсів Поліщука О.Г.

Департамент земельних ресурсів виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) (далі - Департамент земельних ресурсів або ДЗР) є структурним підрозділом виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) та згідно з законодавством забезпечує виконання повноважень Київської міської ради та виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) у сфері земельних відносин, є підзвітним та підконтрольним Київській міській раді та виконавчому органу Київської міської ради (Київській міській державній адміністрації), безпосередньо підпорядковується Київському міському голові, а з питань управління землями державної власності, розпорядження якими здійснює виконавчий орган Київської міської ради (Київська міська державна адміністрація) - виконавчому органу Київської міської ради (Київській міській державній адміністрації).

Департамент земельних ресурсів у межах своєї компетенції здійснює управління землями комунальної власності територіальної громади міста Києва, землями державної власності в межах міста Києва, розпорядником яких є виконавчий орган Київської міської ради (Київська міська державна адміністрація), забезпечує проведення в місті земельної реформи, раціональне використання та охорону цих земель на території міста.

Юридична та фактична адреса: 01601, м. Київ, вул. Хрещатик, 32а.

Положення про Департамент земельних ресурсів затверджене рішенням Київської міської ради від 19.12.2002 №182/342 (в редакції рішення Київської міської ради від 10.03.2016 №144/144).

Відповідно до п.2 зазначеного Положення основними завданнями Департаменту земельних ресурсів є:

- ❖ забезпечення виконання повноважень Київської міської ради та виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) у сфері управління землями комунальної власності територіальної громади міста Києва, землями

державної власності в межах міста Києва, проведення земельної реформи, спрямованої на приватизацію земель у межах міста.

- ❖ здійснення самоврядного контролю за використанням і охороною земель відповідно до повноважень, делегованих Київською міською радою, а також координація здійснення землеустрою та державного контролю за використанням та охороною земель у межах функцій виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації).
- ❖ ведення міського земельного кадастру відповідно до законодавства, моніторингу земель, здійснення землеустрою.
- ❖ реалізація державних, розроблення і здійснення міських програм раціонального використання та охорони земель, поліпшення навколишнього природного середовища.

Вид заходу: *плановий аудит ефективності.*

Найменування установи, в якій проводився внутрішній аудит: *Департамент земельних ресурсів.*

ЄДРПОУ: 26199097.

Вищестоящий орган: *виконавчий орган Київської міської ради (КМДА).*

Дата початку внутрішнього аудиту: 20.03.2017.

Дата призупинення внутрішнього аудиту: 29.03.2017, 08.08.2017, 30.10.2017.

Дата поновлення внутрішнього аудиту: 20.06.2017, 03.10.2017, 01.02.2018.

Дата закінчення внутрішнього аудиту: 01.02.2018.

Орган, відповідальний за проведення внутрішнього аудиту: *Департамент внутрішнього фінансового контролю та аудиту виконавчого органу Київської міської ради (КМДА).*

Напрямок внутрішнього аудиту: *аудит ефективності.*

Підстава внутрішнього аудиту: *п.1 Плану роботи Департаменту внутрішнього фінансового контролю та аудиту на 1-ше півріччя 2016 року, Положення про Департамент внутрішнього фінансового контролю та аудиту виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації), затверджене рішенням Київської міської ради від 18.09.2014 №151/151, Порядок здійснення внутрішнього фінансового контролю розпорядниками бюджетних коштів підзвітними і підконтрольними виконавчому органу Київської міської ради (КМДА), затверджений розпорядженням Київської міської державної адміністрації від 10.08.2007 №1042.*

Період, за який проводиться внутрішній аудит: 2015 - 2016 роки та I півріччя 2017 року.

Об'єкт внутрішнього аудиту: *діяльність Департаменту земельних ресурсів та підпорядкованих комунальних підприємств з окремих питань, зокрема:*

- організація здійснення заходів щодо оформлення прав на землю;
- організація здійснення землеустрою та контролю за використанням та охороною земель комунальної власності при проведенні землеустрою;
- організація проведення земельних аукціонів та конкурсів з продажу земель;
- ефективність планування і виконання бюджетних програм та результатів їх виконання;
- координації та контролю за діяльністю підпорядкованих комунальних підприємств;
- виконання інших завдань, передбачених Положенням про Департамент земельних ресурсів.

Цілі внутрішнього аудиту: *оцінка виконання повноважень Київської міської ради та виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) у сфері земельних відносин, ефективність планування і виконання бюджетних програм та результатів їх виконання, оцінка здійснення координації та контролю за діяльністю підпорядкованих комунальних підприємств та інше.*

Керівник аудиторської групи (посада): *Лазаренко Ілля Васильович (начальник відділу).*

Члени аудиторської групи: Вишневський Андрій Валерійович (головний спеціаліст), Басарія Наталія Андріївна (залучений фахівець, головний спеціаліст КП «Київекспертиза»).

I. ОРГАНІЗАЦІЯ ЗДІЙСНЕННЯ ЗАХОДІВ ЩОДО НАБУТТЯ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ

Обмежувальні фактори дослідження:

При ознайомленні з даним розділом звіту необхідно брати до уваги те, що:

- Дослідження даного розділу зосереджено на своєчасності та повноті виконання завдань, визначених діючими в періоді, що підлягав аудиту, актами законодавства в сфері земельних відносин.
- Дослідження базуються на інформації, отриманій в процесі аналізу, документальної перевірки, інтерв'ювання тощо, і можуть мати неточності, пов'язані з значним обсягом та обмеженням інформації.
- Здійснені розрахунки ймовірного недоотримання коштів бюджетом міста Києва в даному розділі є орієнтовними, ґрунтуються на актуальних офіційних документах і носять інформаційний характер.

Основні ризикові сфери дослідження:

- Несвоєчасне опрацювання клопотань зацікавлених осіб призводить до суттєвого затягування процесу набуття прав на землю.
- Укладання договорів оренди земельних ділянок та їх поновлення протягом тривалого періоду призводять до втрати коштів бюджетом міста Києва.
- Невиконання рішень Київської ради щодо зміни істотних умов договорів оренди призводить до недоотримання фінансових ресурсів бюджетом міста Києва.
- Неякісна підготовка проектів рішень призводить до надання земельних ділянок для містобудівних потреб без затвердження детальних планів територій та одночасної підготовки проектів рішень про надання дозволів на розроблення проектів землеустрою за наявності однотипних та аналогічних обставин, що враховуються ДЗР при розробці проектів рішень про відмову в наданні таких дозволів.

1.1. Оцінка своєчасності опрацювання клопотань зацікавлених осіб

В ході аудиту досліджено ризик:

Несвоєчасного опрацювання клопотань зацікавлених осіб на розроблення документації із землеустрою та інших клопотань.

Оцінку ризику проведено вибіркоким методом за 2015-2016 роки та І-ше півріччя 2017 року, в частині дослідження своєчасності опрацювання клопотань зацікавлених осіб.

В межах вивчення цього питання підлягали документальній перевірці та аналізу клопотання та/або аналітичні дані у вигляді реєстру клопотань, що надійшли за 2015-2016 роки та І-ше півріччя 2017 року, проекти дозволів Київської міської ради та/або проекти рішень Київської міської ради тощо, а критерієм оцінки визначено наявність більше 15% випадків несвоєчасного опрацювання клопотань.

Формування доказової бази за даним фактором ризику ґрунтується на нормативно встановлених строках опрацювання клопотань.

Досліджений ризик підтверджено.

Аудиторським дослідженням встановлено систематичні випадки (91%) недотримання визначених строків опрацювання клопотань, що призвело до затягування процесу набуття зацікавленими особами прав на землю.

Також, встановлено, що середній строк розгляду матеріалів щодо продажу земельних ділянок в Департаменті містобудування та архітектури становить 59 робочих днів (від 9 до

529 робочих днів), а середній строк опрацювання ДЗР заяв (клопотань) з моменту їх надходження до моменту підготовки проектів рішень становив 112 робочих днів.

Деталі ризику та причини його виникнення.

В ході аудиту, з метою встановлення дотримання Департаментом земельних ресурсів визначених строків опрацювання клопотань, проведено вибіркового аналізу по 2620 клопотаннях.

Так, проведений кількісний аналіз статистичних даних зазначених клопотань засвідчив, що за період з 01.01.2015 по 30.06.2017 опрацювання Департаментом земельних ресурсів клопотань у встановлені строки здійснювалось лише у 9% випадків.

Тобто, опрацювання Департаментом земельних ресурсів 2383 клопотання (91%) здійснювалось несвоєчасно або від 11 до 499 робочих днів (див. рис.1.1).



Рис.1.1

Проведений якісний аналіз інтерв'ю та даних показав, що основні причини несвоєчасного опрацювання клопотань пов'язані з неналежною організацією виконання відповідних функцій відділами Управління землеустрою та моніторингу земель та можливою недостатністю трудових ресурсів, що призводить до суттєвого затягування процесу набуття прав на землю.

Детальна інформація щодо формування доказової бази за даним фактором ризику наведена в картці аудиторської знахідки №1.

Також, дослідженням встановлено, що за період з 01.01.2015 по 30.06.2017 до Департаменту земельних ресурсів надійшло 142 клопотання про продаж земельних ділянок без земельних торгів.

Проведеним якісним аналізом зазначених клопотань встановлено, що за результатами опрацювання вказаних клопотань Департаментом земельних ресурсів підготовлено 63 відповідних проектів рішень або 44% від загальної кількості клопотань, що надійшли за 2015 рік-I півріччя 2017 року.

При цьому, всупереч норм встановленого порядку, Департаментом земельних ресурсів не надавався відповідний висновок за результатами опрацювання заяв (клопотань).

Слід відмітити, що чинним нормативно-правовим актом, яким регулюється процедура продажу земельних ділянок без проведення земельних торгів, не передбачено строків опрацювання ДЗР заяв (клопотань) про продаж земельних ділянок без земельних торгів, однак, передбачені

часові обмеження видачі Департаментом містобудування та архітектури висновку щодо відповідності місця розташування та цільового призначення земельної ділянки Генеральному плану та іншій містобудівній документації - 5 робочих днів.

Як встановлено дослідженням, безпосередньо ДЗР направлялись відповідні запити (в т.ч. повторні) до Департаменту містобудування та архітектури, при цьому середній строк підготовки ДЗР запитів до Департаменту містобудування та архітектури становив 20 робочих днів (від 3 до 261 дня).

Проаналізувавши зазначені запити та відповіді на них встановлено, що жодного висновку щодо відповідності місця розташування та цільового призначення земельних ділянок у встановлений строк в п'ять робочих днів Департаментом містобудування та архітектури не надано, при цьому, розгляд запитів від ДЗР здійснювався від 9 до 529 робочих днів.

Також, встановлено, що середній строк підготовки ДЗР відповідних проектів рішень після отримання висновку від Департаменту містобудування та архітектури становив 57 робочих днів (від 1 до 327), а середній строк опрацювання заяв (клопотань) з моменту їх надходження до моменту підготовки проектів рішень становив 112 робочих днів.

Детальна інформація щодо формування доказової бази за даним фактором ризику наведена в картці аудиторської знахідки №2.

Висновок

В 91% випадків ДЗР недотримуються строки опрацювання клопотань.

Зокрема, за період з 01.01.2015 по 30.06.2016 із 2620 проаналізованих клопотань з порушенням встановлених строків опрацьовано Департаментом земельних ресурсів 2383 клопотання (від 11 до 499 робочих днів), що призводить до суттєвого затягування процесу набуття прав на землю.

Крім того, встановлено, що по близько 30-40% клопотаннях про надання дозволу на розроблення документації із землеустрою зацікавлені особи скористалися своїм правом на замовлення розроблення проекту землеустрою за принципом мовчазної згоди, тобто без відповідного дозволу Київради.

Також, в результаті відсутності регламентованих строків опрацювання заяв (клопотань) про продаж земельних ділянок без земельних торгів, недотримання ДЗР процедурних положень нормативних документів та несвоєчасного надання висновків Департаментом містобудування та архітектури, процес продажу земельних ділянок без земельних торгів значно затягується в часі, що безпосередньо впливає на наповнення дохідної частини бюджету міста Києва.

Так, середній строк розгляду матеріалів щодо продажу земельних ділянок в Департаменті містобудування та архітектури становить 59 робочих днів (від 9 до 529 робочих днів), а середній строк опрацювання ДЗР заяв (клопотань) з моменту їх надходження до моменту підготовки проектів рішень становив 112 робочих днів.

1.2. Оцінка укладання та поновлення (внесення змін) договорів оренди земельних ділянок

В ході аудиту досліджено ризик:

Укладання та поновлення договорів оренди земельних ділянок протягом тривалого періоду.

Оцінку ризику проведено вибіркоким методом за 2015-2016 роки та І-ше півріччя 2017 року, в частині дослідження процесу укладання договорів оренди земельних ділянок.

В межах вивчення цього питання підлягали документальній перевірці та аналізу договори, розрахунки розміру орендної плати, витяги про нормативну грошову оцінку земельних ділянок, листування тощо, а критерієм оцінки визначено факти укладання договорів оренди тривалістю понад 6 місяців та поновлення договорів оренди - понад місяць.

Досліджений ризик підтверджено.

Аудиторським дослідженням встановлено, що строк укладання 97 договорів оренди становив від 6 місяців до більш ніж 8 років з моменту прийняття Київською міською радою відповідного рішення, внаслідок чого бюджетом міста Києва недоотримано коштів орієнтовно в сумі 116,9 млн. гривень.

Аналогічна ситуація склалася і з поновленням договорів оренди земельних ділянок, несвоєчасність укладання яких призвела до ймовірної втрати бюджетом розрахунково 30,0 млн. гривень.

Деталі ризику та причини його виникнення.

За період з 01.01.2015 по 30.06.2017 Київською міською радою прийнято 284 рішення про передачу в оренду земельних ділянок, з яких по 70 рішеннях станом на 01.07.2017 договори оренди не укладено.

Відповідно до наданої до аудиту інформації, за період з 01.01.2015 по 30.06.2017 між Київською міською радою та зацікавленими особами укладено 445 договорів оренди земельних ділянок.

При цьому, строк укладання 97 договорів оренди становив від 6 місяців до більш ніж 8 років з моменту прийняття відповідного рішення.

Слід зазначити, що умовами передачі земельних ділянок в оренду, визначених рішеннями Київської міської ради про передачу земельної ділянки в оренду, передбачено, що зацікавлені особи у місячний термін надають до Департаменту земельних ресурсів документи, визначені законодавством, необхідні для укладання договору оренди земельної ділянки.

Проведений аналіз 97 договорів оренди, строк укладання яких становив тривалий період, засвідчив, що звернення зацікавлених осіб до ДЗР з метою укладання договорів оренди відповідно до зазначених умов передачі земельних ділянок в оренду в місячний термін відбувалось лише в 14 випадках.

Крім того, підготовка ДЗР проектів договорів оренди земельних ділянок та їх передачі зацікавленим особам в межах встановлених строків (14 робочих днів) здійснювалась ДЗР лише в 4 випадках.

При цьому, необхідно зазначити, що чинним законодавством не регламентовано строки укладання договорів оренди земельних ділянок.

Проведений якісний аналіз інтерв'ю показав, що на строки укладання договорів оренди земельних ділянок впливають ряд факторів, серед яких:

- затримка в офіційному надходженні до ДЗР відповідних рішень Київради;
- зміна місця розташування земельних ділянок та виду їх використання;
- необхідність актуалізації нормативної грошової оцінки;
- тривалий час оформлення (в разі потреби) охоронних договорів на зелені насадження;
- невизначення строків візування проектів договорів профільними заступниками голови КМДА тощо;

Як показало дослідження, тривалий час укладання 97 договорів оренди пов'язаний не лише з впливом вищезазначених факторів.

Затримка в укладанні зазначених договорів оренди земельних ділянок відбувалась як з причин зволікання зацікавлених осіб, так і з причин тривалого опрацювання відповідних матеріалів з боку Департаменту земельних ресурсів, в результаті чого бюджетом міста Києва орієнтовно недотримано 116,9 млн. гривень.

Детальна інформація щодо формування доказової бази за даним фактором ризику наведена в картці аудиторської знахідки №3.

Аналогічна ситуація склалася і з поновленням договорів оренди земельних ділянок та внесенням до них змін.

Так, проведеним кількісним та якісним аналізом результатів опрацювання Департаментом земельних ресурсів клопотань про поновлення договорів оренди земельних ділянок встановлено, що за результатами їх розгляду ДЗР підготовлено 236 відповідних проектів рішень, що становить

50% від загальної кількості зазначених листів-повідомлень, що надійшли до Департаменту земельних ресурсів за вищезазначений період.

Тривалість опрацювання зазначених матеріалів з моменту надходження листа-повідомлення до підготовки ДЗР проекту рішення становила від 3 днів до 16 місяців. При цьому в місячний термін опрацьовано лише 37 клопотань, або 16% від підготовлених проектів рішень.

Також, встановлено, що за період з 01.01.2015 по 30.06.2017 Київською міською радою прийнято 183 рішення про поновлення договорів оренди земельних ділянок та/або внесення до них змін, з яких по 75 рішеннях станом на 01.07.2017 додаткові угоди до договорів оренди не укладено.

Відповідно до наданої до аудиту інформації за досліджуваний період між Київською міською радою та орендарями укладено 471 додаткових угод про поновлення та/або внесення змін до договорів оренди земельних ділянок.

Слід відмітити, що відповідно до статті 33 Закону України «Про оренду землі» додаткова угода до договору оренди землі про його поновлення має бути укладена сторонами у місячний строк в обов'язковому порядку.

Однак, проведений вибіркового аналізу 328 укладених додаткових угод про поновлення договорів оренди земельних ділянок засвідчив, що в місячний термін укладено лише 1 додаткову угоду.

Проаналізувавши 162 договорів оренди, встановлено, що несвоєчасність поновлення 109 договорів оренди не вплинула на наповненість бюджету, однак, затримка в поновленні 53 договорів оренди та невідповідність задекларованих податкових зобов'язань ймовірно спричинили втрату доходів бюджету розрахунково на 30,0 млн. гривень.

Детальна інформація щодо формування доказової бази за даним фактором ризику наведена в картці аудиторської знахідки №4.

Крім того, встановлено, що з метою приведення у відповідність до вимог законодавства істотних умов договорів оренди земельних ділянок Київською міською радою прийнято 12 рішень, якими вносяться зміни до 1623 договорів оренди в частині встановлення річної орендної плати у розмірі трьох відсотків від нормативної грошової оцінки земельних ділянок.

Відповідно до наданої Департаментом земельних ресурсів до аудиту інформації, встановлено, що станом на 01.07.2017 обліковувалось 3 453 договори оренди земельних ділянок.

Під час аудиту, керуючись зазначеною інформацією, проведено вибіркового аналізу виконання рішень Київради від 28.02.2013 №89/9146 та від 04.03.2015 №253/1118, якими (з урахуванням рішення Київради від 02.04.2015 №384/1249) внесено зміни до 1364 договорів оренди в частині встановлення річної орендної плати у розмірі трьох відсотків від нормативної грошової оцінки земельних ділянок.

Зазначений аналіз засвідчив, що в переліку діючих станом на 01.07.2017 року договорів оренди обліковувалось 764 договори оренди земельних ділянок з розміром орендної плати меншим 3% від нормативної грошової оцінки, щодо яких Київською радою прийнято рішення (№89/9146 та №253/1118) про внесення змін в частині приведення розмірів орендної плати у відповідність до положень податкового законодавства, а всього договорів з розміром орендної плати меншим 3% - 1442, в результаті чого бюджетом міста Києва можливо недоотримуються значні фінансові ресурси.

Детальна інформація щодо формування доказової бази за даним фактором ризику наведена в картці аудиторської знахідки №5.

Висновок

Відсутність регламентованих строків укладання договорів оренди земельних ділянок, недовідає та незастосування нормативних механізмів впливу на потенційних орендарів призводить до зволікання зацікавлених осіб в укладанні договорів оренди та тривалого опрацювання Департаментом земельних ресурсів відповідної документації, внаслідок чого бюджетом міста Києва недоотримуються значні фінансові ресурси.

Зокрема, за період, що підлягав аудиту, строк укладання 97 договорів оренди становив від 6 місяців до більш ніж 8 років з моменту прийняття Київською відповідного рішення, внаслідок чого бюджетом міста Києва недоотримано коштів орієнтовно в сумі 116,9 млн. гривень.

Також, наявна в ДЗР система організації роботи, пов'язана з розглядом та підготовкою додаткових угод про поновлення договорів оренди земельних ділянок унеможливорює виконання норм законодавства щодо обов'язковості їх укладання в місячний термін.

Так, строк укладання 327 додаткових угод про поновлення договорів оренди земельних ділянок від моменту прийняття відповідного рішення Київської міської ради з питань містобудування, архітектури та землекористування становив від 33 днів до майже 5 років.

Проаналізувавши 162 договорів оренди, встановлено, що несвоєчасність поновлення 109 договорів оренди не вплинула на наповненість бюджету, однак, затримка в поновленні 53 договорів оренди та невідповідність задекларованих податкових зобов'язань ймовірно спричинили втрату доходів бюджету розрахунково на 30,0 млн. гривень.

Крім того, відсутність дієвих механізмів виконання рішень Київської міської ради щодо приведення розмірів орендної плати до вимог законодавства та внесення відповідних змін до договорів оренди земельних ділянок можливо призводить до значного недоотримання коштів бюджетом міста Києва.

Зокрема, вибірковою аналізом встановлено 764 договорів оренди земельних ділянок з розміром орендної плати меншим 3% від нормативної грошової оцінки, щодо яких Київською прийнято рішення про внесення змін в частині приведення розмірів орендної плати у відповідність до положень податкового законодавства.

Однак, в зв'язку з тим, що (відповідно до інформації ГУ ДФС в м. Києві) ведення обліку платежів по орендній платі за землю в розрізі договорів оренди (кадастрових номерів тощо) чинними нормативними документами не передбачено, а облік платників податків в органах Державної фіскальної служби ведеться за податковими номерами платників податків, отримані в ході аудиту від ГУ ДФС в м. Києві аналітичні дані щодо нарахування та сплати орендної плати за договорами оренди земельних ділянок комунальної власності не дають можливості розрахувати суму ймовірних втрат бюджету від невиконання рішень Київської міської ради в частині встановлення річної орендної плати у розмірі трьох відсотків від нормативної грошової оцінки земельних ділянок та суму (в повному обсязі) від несвоєчасного поновлення договорів оренди.

1.3. Оцінка якості підготовки проектів рішень

В ході аудиту досліджено ризики:

Внесення до пояснювальних записок не повної інформації про земельні ділянки та одночасної підготовки проектів рішень Київської міської ради про надання дозволу на розроблення проектів землеустрою за наявності однотипних та аналогічних обставин, що враховуються при розробці проектів рішень про відмову в наданні таких дозволів.

Оцінку ризику проведено вибірковою методом за 2015-2016 роки та І-ше півріччя 2017 року, в частині дослідження проектів рішень Київської міської ради та порядку підготовки доповідних записок до проектів рішень.

В межах вивчення цього питання підлягали документальній перевірці та аналізу проекти рішень з пояснювальними записками, дані містобудівного кадастру тощо, а критерієм оцінки визначено факти не зазначення в пояснювальних записках інформації, що має значення для прийняття рішень Київською міською радою та застосування різних підходів при розробці проектів рішень.

Досліджений ризик підтверджено.

В 34 (12%) випадках ДЗР одночасно підготовлено проекти рішень Київської міської ради про надання дозволу на розроблення проектів землеустрою за наявності однотипних та аналогічних

обставин, що враховуються при розробці проектів рішень про відмову в наданні таких дозволів.

Деталі ризику та причини його виникнення.

Відповідно до наданої інформації, за період з 01.01.2015 по 30.06.2017 Департаментом земельних ресурсів підготовлено 7254 проектів рішень, пов'язаних з питаннями земельних відносин.

В ході аудиту, проведено вибіркове дослідження 281 проектів рішень Київської міської ради про надання дозволів (відмов в наданні дозволів) на розроблення проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок та пояснювальних записок до них, що підготовлені ДЗР за листопад-грудень 2017 року.

Так, встановлено, що із загальної кількості досліджуваних проектів рішень 48% (134) становлять проекти рішень про відмову в наданні дозволів на розроблення проектів землеустрою.

Майже в 80% випадків основними причинами відмов ДЗР зазначаються невідповідність заявленої ініціативи містобудівній документації за функціональним призначенням земельних ділянок. Також, причинами відмов є відсутність нотаріальної згоди землекористувачів, передача заявлених земельних ділянок іншим особам в приватну власність, відсутність графічних матеріалів, на яких зазначено бажане місце розташування земельних ділянок тощо.

При цьому, при наявності аналогічних обставин в 34 випадках ДЗР підготовлено проекти рішень Київради про надання дозволу на розроблення проектів землеустрою.

Зазначене свідчить, що при розробленні проектів рішень про надання дозволів (відмов в наданні дозволів) на розроблення проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок та підготовці відповідних пояснювальних записок, ДЗР надає різні оцінки однотипним та аналогічним обставинам, тобто, використовуються критерії подвійних стандартів.

Детальна інформація щодо формування доказової бази за даним фактором ризику наведена в картці аудиторської знахідки №6.

Висновок

При розробленні проектів рішень про надання дозволів (відмов в наданні дозволів) на розроблення проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок та підготовці відповідних пояснювальних записок, ДЗР надає різні оцінки однотипним та аналогічним обставинам, тобто, використовуються критерії подвійних стандартів.

Так, в 34 (12%) випадках ДЗР одночасно підготовлено проекти рішень Київради про надання дозволу на розроблення проектів землеустрою за наявності однотипних та аналогічних обставин, що враховуються ДЗР при розробці проектів рішень про відмову в наданні таких дозволів.

II. ПЛАНУВАННЯ І ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ ТА РЕЗУЛЬТАТИ ЇХ ВИКОНАННЯ

Обмежувальні фактори дослідження:

При ознайомленні з даним розділом звіту необхідно брати до уваги те, що:

- Дослідження даного розділу зосереджено на ефективності планування і та результативності виконання бюджетних програм.
- Формування дослідження здійснювались виходячи із показників продукту та показників ефекту виконання бюджетних програм.

Основні ризикові сфери дослідження:

- Несвоєчасно проведені ДЗР організаційно-правові заходи, пов'язані з розробкою міської цільової програми призвели до затримання строків її затвердження.

➤ Недосягнення мети міських цільових програм в частині збільшення щорічних надходжень до міського бюджету від використання земель свідчить про неналежну роботу Департаменту земельних ресурсів та/або неефективне планування результативності виконання програм.

➤ Неефективне виконання окремих заходів, передбачених міськими цільовими програмами свідчить про неврахування реальної можливості ресурсного забезпечення та спроможності виконання програм.

2.1. Оцінка розроблення міської цільової програми

В ході аудиту досліджено ризик:

Несвоєчасно проведених ДЗР організаційно-правових заходів, пов'язаних з розробкою міської цільової програми.

Аудит проведено вибіркоким методом за 2015 – 2016 роки, в частині дослідження стадій розроблення міської цільової програми.

В межах вивчення цього питання підлягали документальній перевірці та аналізу рішення Київради, розпорядження виконавчого органу Київради (КМДА), первинні документи, договори, реєстри бухгалтерського обліку тощо.

Критерієм оцінки визначено недотримання Порядку розроблення, затвердження та виконання міських цільових програм у місті Києві.

Досліджений ризик підтверджено.

Департаментом земельних ресурсів підготовлено та направлено для подальшого розгляду у відповідних комісіях проект рішення Київради «Про затвердження Програми використання та охорони земель міста Києва на 2016-2020 роки» майже через 5 місяців після закінчення граничного терміну.

Деталі ризику та причини його виникнення.

Відповідно до Порядку розроблення, затвердження та виконання міських цільових програм у місті Києві, затвердженого рішенням Київради від 29.10.2009 №520/2589 (далі в розділі - Порядок №520/2589), основними стадіями розроблення та виконання програми є:

- ✓ ініціювання розроблення програми;
- ✓ підготовка проекту програми - визначення заходів і завдань, що пропонуються для включення до неї; обсягів і джерел фінансування; строків виконання заходів програми, а також головних виконавців;
- ✓ здійснення експертизи проекту програми;
- ✓ погодження програми;
- ✓ затвердження програми;
- ✓ затвердження бюджетних призначень на виконання програми;
- ✓ організація виконання програми, здійснення контролю за її виконанням;
- ✓ здійснення моніторингу та підготовка щорічних звітів (проміжних звітів) про результати виконання програми;
- ✓ внесення змін до програми.

Відповідно до пункту 4.2 Порядку №520/2589 проект відповідної програми на наступний період вноситься на розгляд Київської міської ради виконавчим органом Київської міської ради (Київською міською державною адміністрацією) не пізніше 15 жовтня року, в якому завершується дія програми.

Дія Програми використання та охорони земель м. Києва на 2011 – 2015 роки (далі в розділі - Програма - 2015) завершилась в 2015 році та продовження термінів її виконання передбачено не було.

Однак, встановлено, що Департаментом земельних ресурсів підготовлено та направлено для подальшого розгляду у відповідних комісіях проект рішення Київради «Про затвердження Програми використання та охорони земель міста Києва на 2016-2020 роки» (справа А-21935) лише в березні 2016 року, тобто майже через 5 місяців після закінчення граничного терміну.

На пленарному засіданні Київської міської ради рішенням від 14.07.2016 №729/729 затверджено Програму використання та охорони земель міста Києва на 2016-2020 роки.

При цьому, встановлено, що відповідно до п.6.1 Порядку №520/2589, після затвердження Київською міською радою програми головний розпорядник коштів надає, зокрема, Департаменту фінансів - бюджетний запит щодо її фінансування у наступному році за рахунок коштів бюджету міста Києва.

Однак, Департаментом земельних ресурсів в вересні 2015 року надано Департаменту фінансів пропозиції щодо обсягу бюджетних коштів, необхідних для виконання Програми-2020, яка на момент надання бюджетного запиту перебувала в стадії проекту, не була погоджена та затверджена.

Зазначені пропозиції були включені до проекту бюджету міста Києва та в подальшому визначені в складі видатків бюджету міста Києва на 2016 рік, які частково були використані Департаментом земельних ресурсів до затвердження зазначеної програми.

Детальна інформація щодо формування доказової бази за даним фактором ризику наведена в картці аудиторської знахідки №7.

Висновок

Внаслідок порушення Департаментом земельних ресурсів умов затвердження бюджетних призначень, визначених Порядком розроблення, затвердження та виконання міських цільових програм у м.Києві, та через несвоєчасно проведені ДЗР організаційно-правові заходи, пов'язані з розробкою міської цільової програми, в бюджеті міста Києва визначено видатки на реалізацію недіючої Програми використання та охорони земель м. Києва на 2016-2020 роки, які частково були використані Департаментом земельних ресурсів до затвердження зазначеної програми.

2.2. Оцінка досягнення мети міських цільових програм в частині збільшення щорічних надходжень до міського бюджету від використання земель

В ході аудиту досліджено ризику:

Недосягнення мети міських цільових програм в частині збільшення щорічних надходжень до міського бюджету від використання земель.

Аудит проведено вибіркоким методом за 2015 – I півріччя 2017 року, в частині надходжень до міського бюджету від плати за землю та продажу земельних ділянок.

В межах вивчення цього питання підлягали документальній перевірці та аналізу міські цільові програми, звіти про їх виконання, дані проекту «Відкритий бюджет Києва» тощо.

Критерієм оцінки визначено 80% виконання запланованих надходжень до бюджету міста Києва від використання земель.

Досліджений ризик підтверджено частково.

Аудиторським дослідженням встановлено, що в рамках реалізації міських цільових програм фактичні надходження коштів в 2015 році виконано на 80% від прогнозних показників, а в 2016 році - перевиконано на 77%, що насамперед пов'язано із введенням в дію нових показників нормативної грошової оцінки земельних ділянок міста Києва.

Деталі дослідження.

Під час аудиту встановлено, що з метою забезпечення планування використання та охорони земельних ресурсів в місті Києві Київська міська рада вирішила затвердити Програму використання та охорони земель міста Києва на 2011-2015 роки (далі в розділі - Програма-2015).

Мета Програми-2015 полягала у забезпеченні ефективного використання земельних ресурсів і збільшенні на цій основі щорічних надходжень до міського бюджету від використання земель з 2,3 млрд. грн. у 2010 році до 3,4 млрд. грн. у 2015 році.

В рамках виконання Програми-2015 заплановано реалізацію 21 заходу та завдання (з них в 2015 році заплановано реалізацію 17 заходів), які спрямовані на істотне підвищення ефективності регулювання земельних відносин у місті, поліпшення використання та охорону земельного фонду, сприятимуть значному збільшенню надходжень коштів до міського бюджету від плати за землю, продажу земельних ділянок та права оренди землі.

Так, зокрема в 2015 році, надходження коштів в результаті реалізації Програми-2015 планувались в сумі 3 392 млн. грн., при цьому, вартість вищезазначених заходів визначено в 26,9 млн. гривень.

Встановлено, що в рамках реалізації Програми-2015 фактичні надходження коштів в 2015 році виконано на 80% від прогнозних показників (див. рис.2.1).

Інформація щодо виконання Програми використання та охорони земель міста Києва на 2011-2015 роки в частині надходження коштів в 2015 році

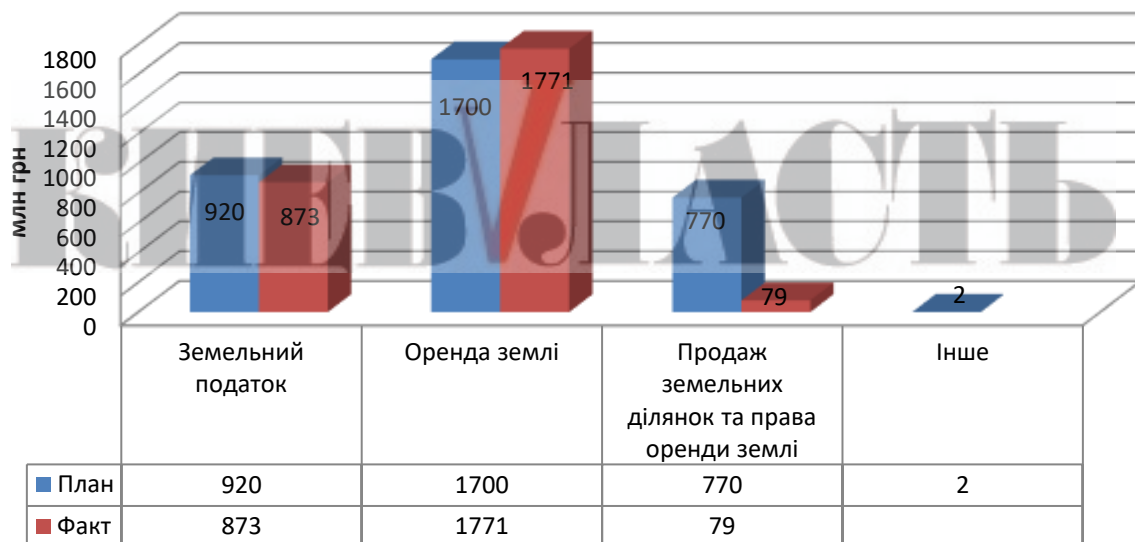


Рис.2.1

Як видно з рисунку 2.1, в 2015 році показники надходження коштів у вигляді земельного податку та оренди землі в цілому виконані.

Однак, запрогнозовані Програмою-2015 надходження коштів від продажу земельних ділянок та права оренди землі в 2015 році виконано лише на 10%.

Слід відмітити, що відповідно до рішення Київської міської ради від 28.01.2015 №60/925 «Про бюджет м. Києва на 2015 рік» обсяг бюджетних надходжень на 2015 рік від продажу земельних ділянок заплановано в сумі 380,0 млн. гривень.

Однією із основних причин невиконання бюджетних показників від продажу земельних ділянок є зміна законодавчо-правової бази в сфері регулювання містобудівної діяльності, а саме набрання чинності з 2015 року заборони передачі (надання) земельних ділянок із земель державної або комунальної власності у власність чи користування фізичним та юридичним особам для містобудівних потреб у разі відсутності планів зонування або детальних планів територій.

Також, рішенням Київської міської ради від 14.07.2016 №729/729 затверджено Програму використання та охорони земель міста Києва на 2016 - 2020 роки (далі в розділі - Програма - 2020).

Основною метою Програми-2020 визначено підвищення ролі земельних відносин у формуванні самовідтворювальної економічної системи міста, побудові соціально орієнтованого землекористування на засадах ринкової економіки, а саме:

- встановлення меж міста Києва;
- формування та оформлення земель комунальної власності територіальної громади міста Києва;
- визначення шляхів удосконалення управління у сфері використання та охорони земель міста Києва, підвищення ролі місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин;
- організація оформлення прав на землю усіма землекористувачами;
- оптимізація земельно-господарського устрою території міста;
- спрощення процедури оформлення прав на землю;
- підвищення ефективності міського землекористування та збільшення надходжень коштів до міського бюджету від плати за землю, продажу земельних ділянок та права оренди землі;
- підвищення еколого-економічної ефективності міського землекористування.

В рамках виконання Програми-2020 заплановано реалізацію 5 напрямів діяльності, до яких включено 16 заходів, що підлягають виконанню в 2016-2017 роках.

Ресурсне забезпечення Програми-2020 визначено в 2016 році на рівні 38 350,0 тис. грн. (в т.ч. за рахунок бюджетних коштів - 29 350,0 тис. грн.) та в 2017 році - 43 200,0 тис. грн. (в т.ч. за рахунок бюджетних коштів - 32 200,0 тис. гривень).

Виконання зазначених заходів, передбачених Програмою-2020, забезпечить гарантування прав на землю територіальної громади міста Києва, істотне підвищення ефективності використання земельних відносин у місті, поліпшить охорону земельного фонду, сприятиме значному збільшенню надходжень коштів до міського бюджету від плати за землю та продаж, земельних ділянок і права оренди землі, зокрема на конкурентних засадах, сприятиме оптимізації та екологізації землекористування.

Так, прогнозні надходження коштів у результаті реалізації Програми-2020 в 2016 році становили 2 902,0 млн. грн., в 2017 році - 3 102,0 млн. гривень.

Встановлено, що в рамках реалізації Програми-2020 фактичні надходження коштів в 2016 році по відношенню до прогнозних програмних показників перевиконано на 77% (див. рис.2.2).

Інформація щодо виконання Програми використання та охорони земель міста Києва на 2016-2020 роки в частині надходження коштів в 2016 році

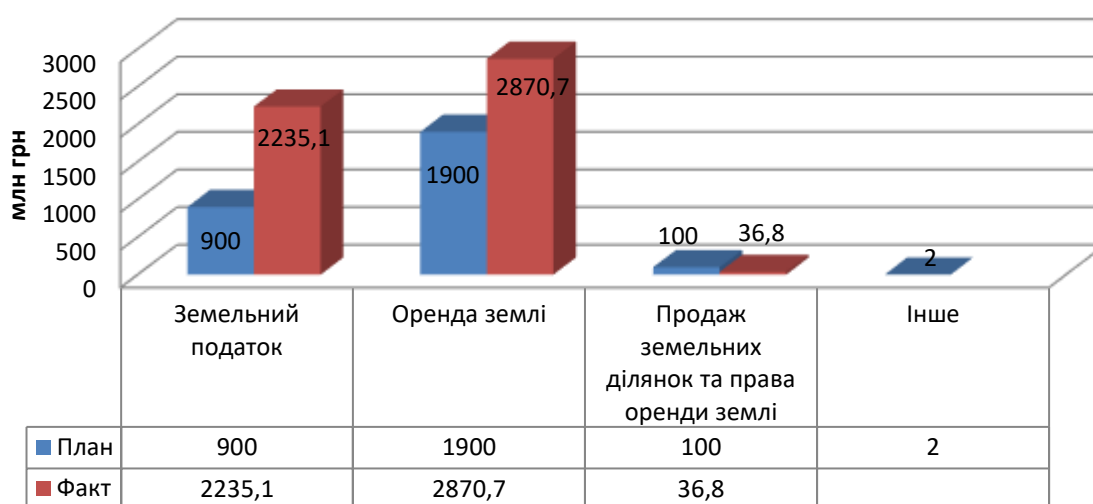


Рис.2.2

Як видно з рисунку 2.2, в 2016 році фактичні показники надходження коштів у вигляді земельного податку та оренди землі значно перевищують прогнозні показники, визначені Програмою-2020.

Однак, як і в 2015 році, так і в 2016 році не досягнуто прогнозного рівня надходження коштів від продажу земельних ділянок та права оренди землі.

Слід відмітити, що по відношенню до планових показників надходжень грошових коштів у вигляді плати за землю та від продажу землі, затверджених рішеннями Київради про бюджет міста Києва на відповідні роки, фактичний показник надходжень також перевищує прогнозний рівень, а саме: в 2016 році виконання плану становить 103%, в I-му півріччі 2017 року - 105%.

Детальна інформація щодо виконання бюджетних показників в 2016 році та I кварталі 2017 року наведена в таблиці 2.1.

Таблиця 2.1

Надходження	2016 рік			I-ше півріччя 2017 року		
	План (млн. грн.)	Факт (млн. грн.)	Виконання (%)	План (млн. грн.)	Факт (млн. грн.)	Виконання (%)
Земельний податок	2 188,1	2 235,1	102	1 094,4	1 142,2	104
Оренда землі	2 766,4	2 870,7	104	1 360,7	1 392,7	102
Кошти від продажу землі	50,0	36,8	74	48,6	95,4	196
Разом	5 004,5	5 142,6	103	2 503,7	2 630,3	105

Висновок

В результаті введення в дію нових показників нормативної грошової оцінки земельних ділянок міста Києва та вжиттям Департаментом земельних ресурсів в зв'язку з цим відповідних заходів, суттєво зросли надходження до бюджету міста Києва від використання земель комунальної власності.

2.3. Оцінка виконання окремих заходів, передбачених міськими цільовими програмами

В ході аудиту досліджено ризики:

Неефективне виконання окремих заходів, передбачених міськими цільовими програмами.

Аудит проведено вибіркоким методом за 2015 – I півріччя 2017 року, в частині дослідження окремих заходів міських цільових програм.

В межах вивчення цього питання підлягали документальній перевірці та аналізу міські цільові програми, звіти про їх виконання, дані проекту «Відкритий бюджет Києва», паспорти бюджетних програм та звіти про їх виконання, бюджетні запиту, договори, первинні документи, реєстри бухгалтерського обліку тощо.

Критерієм оцінки визначено 85% виконання окремих заходів міських цільових програм.

Досліджений ризик підтверджено.

Аналіз заходів та завдань, реалізацію яких передбачено міськими цільовими програмами в 2015-2016 роках засвідчив доволі низький рівень (7%/12%) виконання їх прогнозних показників.

Деталі ризику та причини його виникнення.

Встановлено, що в 2015 році на виконання заходів та завдань, передбачених Програмою-2015, по загальному та спеціальному фондах міського бюджету затверджено асигнування у загальній сумі 8 950,0 тис. грн., що становить лише 33% від прогнозних обсягів фінансування.

Із загальної суми затверджених асигнувань в 2015 році фактично профінансовано лише 21,5% або 1 992,0 тис. гривень.

В ході аудиту проведено аналіз реалізованих в 2015 році заходів та завдань, передбачених Програмою-2015, який показав, що практично жоден захід, передбачений Програмою-2015, в повному обсязі в 2015 році не профінансовано (окрім робіт із земельно-кадастрової інвентаризації земель) та не виконано, а загальний стан виконання Програми-2015 становив 7%.

При цьому встановлена відсутність відповідних детальних розрахунків, які обґрунтовують показники видатків бюджету.

Також, аудиторами засвідчено низький рівень виконання Програми-2015 (22%) відносно рівня забезпеченого фінансування, що спричинено невиконанням (недостатнім виконанням) робіт з розробки проектів землеустрою щодо визначення прибудинкових територій та робіт з підготовки ділянок до продажу.

Під час аудиту здійснено оцінку виконання 6 заходів, передбачених Програмою-2015, які профінансовано, за результатами якої встановлено ряд проблем та недоліків.

Також, в рамках виконання Програми-2020 заплановано реалізацію 5 напрямів діяльності, до яких включено 16 заходів, що підлягають виконанню в 2016-2017 роках.

Аналіз виконання передбачуваних Програмою-2020 заходів та завдань в 2016 році показав недостатній рівень їх реалізації.

Так, обсяг виконаних робіт по відношенню до їх прогнозного рівня в 2016 році становив 12% (3 541,0 тис. грн.), а по відношенню до затвердженого фінансування - 40%.

При цьому, обсяг затверджених на 2016 рік асигнувань становив 30% від визначеного Програмою-2020 фінансового забезпечення.

Необхідно зазначити, що рішенням Київради від 22.12.2015 №61/61 з загального фонду міського бюджету затверджено асигнування на фінансування «Програми використання та охорони земель міста Києва на 2016-2020 роки» в сумі 8 550,0 тис. грн. до затвердження самої Програми-2020.

Основними причинами низького рівня виконання Програми-2015 в 2015 році та Програми-2020 в 2016 році на думку аудиту є недоліки (в т.ч. і об'єктивні), допущені як на етапі розроблення Програм, так і на етапі їх виконання, а саме:

- неналежна та несвоєчасна підготовка необхідної інформації та відсутність взаємодії учасників програм;
- відсутність/недостатність економічного обґрунтування розрахунків обсягів та джерел фінансування;
- неврахування реальної можливості ресурсного забезпечення та спроможності виконання програм, як на етапі їх розроблення, так і на етапах виконання;
- неналежна організація проведення державних закупівель та відсутність чітких критеріїв відбору учасників виконання програми спричинила розподіл бюджетних коштів тим виконавцям, які не змогли їх освоїти;
- недосконалість (недостатність) законодавчо-правової бази;
- складна процедура оформлення документів.

Детальна інформація щодо формування доказової бази за даним фактором ризику наведена в картках аудиторських знахідок №№8, 9.

Висновок

Внаслідок допущених Департаментом земельних ресурсів та іншими учасниками процесу цілого ряду недоліків, в основному спричинених відсутністю/недостатністю економічного обґрунтування розрахунків реальних обсягів та джерел фінансування, неналежною та несвоєчасною підготовкою необхідної інформації тощо, виконання передбачених міськими цільовими програмами заходів та завдань здійснювалось на рівні 7%/12% на відповідні роки, що свідчить про неефективну діяльність ДЗР у вказаному напрямку.

Даний розділ досліджено головним спеціалістом КП «Київекспертиза» Басарією Н.А., робочий документ якої в додатках.

III. ОРГАНІЗАЦІЯ ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЮ ЗА ВИКОРИСТАННЯМ ТА ОХОРОНОЮ ЗЕМЕЛЬ КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ ПРИ ПРОВЕДЕННІ ЗЕМЛЕУСТРОЮ

Обмежувальні фактори дослідження:

При ознайомленні з даним розділом звіту необхідно брати до уваги те, що:

- *Дослідження даного розділу зосереджено на ефективності виконання контрольно-наглядових функцій в частині здійсненні самоврядного контролю.*
- *Формування дослідження здійснювались на підставі документального дослідження без підтвердження фактичного стану справ.*

Основні ризикові сфери дослідження:

- *Неналежне планування та неякісне здійснення самоврядного контролю за використанням і охороною земель у м. Києві.*

3.1. Оцінка здійснення самоврядного контролю за використанням і охороною земель у м. Києві

В ході аудиту досліджено ризик:

Неналежного планування та неякісного здійснення самоврядного контролю за використанням і охороною земель у м. Києві.

Аудит проведено вибіркоким методом за 2015 – 2016 роки, в частині виконання завдань із здійснення самоврядного контролю.

В межах вивчення цього питання підлягали документальній перевірці та аналізу матеріали щодо планування та реалізації здійснення перевірок (обстежень) земельних ділянок, інформування правоохоронних органів за результатами здійснених заходів, листування тощо.

Критерієм оцінки визначено виконання 80% від запланованих перевірок (обстежень) та виявлення порушень земельного законодавства в 10% випадків від загальної кількості проведених перевірок (обстежень).

Досліджений ризик не підтверджено.

Квартальні плани по проведенню перевірок (обстежень) забезпечуються 100% виконанням. Тобто кількість фактично здійснених перевірок (обстежень) відповідає плановим.

За досліджуваний період, в результаті проведених заходів виявлено (або вбачається) порушень земельного законодавства в 48% випадків від загальної кількості перевірок (обстежень).

Деталі дослідження.

Відповідно до Положення про Департамент земельних ресурсів, одним із основних його завдань є здійснення самоврядного контролю за використанням і охороною земель відповідно до повноважень, делегованих Київською міською радою, а також координація здійснення землеустрою та державного контролю за використанням та охороною земель у межах функцій виконавчого органу Київської міської ради (КМДА).

Здійснення ДЗР самоврядного контролю регулюється Порядком здійснення самоврядного контролю за використанням і охороною земель у м. Києві, затвердженого рішенням Київської міської ради від 25.09.2003 №16/890.

Відповідно до структури Департаменту земельних ресурсів та розподілом обов'язків, безпосередньою організацією та здійсненням самоврядного контролю за використанням земель, займається Управління землеустрою та моніторингу земель до складу якого входять 10 відділів (по кожному району м. Києва).

Дослідженням питання планування та здійснення контролю за використанням земель встановлено, що першочергово ДЗР складає річні плани роботи Управління землеустрою та моніторингу земель, яке в свою чергу, складає квартальні плани щодо планових перевірок (обстежень) дотримання вимог земельного законодавства в розрізі районів міста Києва та спеціалістів відділу які мають забезпечити виконання плану.

Аналізом звітів про роботу головних спеціалістів відділу землеустрою та моніторингу земель у розрізі районів міста Києва за період 2015 – 2016 років та I півріччя 2017 року, встановлено, що квартальні плани по проведенню перевірок (обстежень) забезпечуються 100% виконанням. Тобто кількість фактично здійснених перевірок (обстежень) відповідає плановим.

В ході аудиту встановлено, що відповідно до наданої ДЗР інформації (документів, тощо) загальна кількість перевірок (обстежень) здійснених за період аудиту складала в кількості – 5 296, в тому числі: за 2015 рік в кількості – 1 981, за 2016 рік – 2 268 та за I півріччя 2017 року в кількості – 1 047.

Інформація щодо кількості перевірок (обстежень), здійснених ДЗР за період 2015 – 2016 років та I півріччя 2017 року в розрізі районів м. Києва наведено в таблиці 3.1.

Таблиця 3.1

Район	2015 рік		2016 рік		I півріччя 2017		Всього (перевірок/обстежень)
	Перевірки	Обстеження	Перевірки	Обстеження	Перевірки	Обстеження	
Голосіївський	15	279	43	175	0	111	623
Дарницький	8	226	4	248	5	107	598
Деснянський	12	180	5	244	2	59	502
Дніпровський	2	218	2	219	1	107	549
Оболонський	5	162	4	227	7	104	509
Печерський	1	139	0	164	1	58	363
Подільський	11	140	7	182	3	88	431
Святошинський	19	191	9	232	0	130	581
Солом'янський	0	187	2	231	12	117	549
Шевченківський	9	177	0	270	3	132	591
Загальна кількість	82	1899	76	2192	34	1013	2 268

Так, спеціалістами ДЗР за 2015 рік з проведеної 1 981 перевірки (обстежень) виявлено (або вбачається) 903 порушення земельного законодавства, що складає 45,5% від загальної кількості перевірок (обстежень). З вказаних порушень виявлено: 55 - фактів виконання будівельних робіт на земельних ділянках, які використовуються без правовстановлюючих документів, 155 - земельних ділянок на яких розміщені газозаправні станції без належних чином оформлених речових прав та 693 - випадки інших порушень земельного законодавства.

За період 2016 року спеціалістами Департаменту земельних ресурсів з проведених 2 268 перевірок (обстежень) виявлено (або вбачається) 1 275 порушень земельного законодавства, що складає 56,2 % від загальної кількості перевірок. Так, проведеним контролем виявлено: 103 – факти виконання будівельних робіт на земельних ділянках, які використовуються без правовстановлюючих документів, 234 - земельних ділянок на яких розміщені газозаправні станції

без належних чином оформлених речових прав, 452 – факти самовільного зайняття земельних ділянок та 486 – випадків інших порушень земельного законодавства.

Крім цього, за I півріччя 2017 року спеціалістами ДЗР з проведених 1 047 перевірок (обстежень) виявлено (або вбачається) 370 порушень земельного законодавства, що складає 35,3% від загальної кількості перевірок. З вказаних порушень виявлено: 118 – фактів самовільного зайняття земельних ділянок та 252 – випадки інших порушень земельного законодавства.

Вказане свідчить, що з 5 296 здійснених Департаментом земельних ресурсів заходів самоврядного контролю виявлено (або вбачається) 2 548 порушень земельного законодавства, що загалом складає - 48,1%. Як показують результати самоврядного контролю за період аудиту, що майже половина випадків виявлених перевіркою (обстеженням) використання землі фізичними та юридичними особами здійснюється з порушеннями законодавства.

З метою дослідження питання щодо реалізації результатів перевірок (обстежень) здійснених Департаментом земельних ресурсів в частині забезпечення своєчасної та якісної підготовки і направлення матеріалів по виявлених порушеннях, вибірково досліджено найбільш суттєві порушення земельного законодавства.

Встановлено, що вагому частку і найбільш суттєвими у виявлених самоврядним контролем порушеннях займають порушення земельного законодавства в частині здійснення будівельних робіт, розміщення газозаправних станцій та випадків самовільного захоплення земель.

Так, за період з 01.01.2015 по 30.06.2017 року, Департаментом земельних ресурсів загалом було виявлено та зафіксовано 158 фактів виконання будівельних робіт на земельних ділянках, які використовуються без правовстановлюючих документів (6,2% від загальної кількості порушень), 389 фактів розміщення газозаправних станцій без належних чином оформлених речових прав (15,3% від загальної кількості порушень) та 570 фактів самовільного зайняття земельних ділянок (22,4% від загальної кількості порушень).

Відповідно до п. 7.1 Порядку здійснення самоврядного контролю за використанням і охороною земель у м. Києві, затвердженого рішенням Київської міської ради від 25.09.2003 №16/890, після виявлення порушень земельного законодавства, ДЗР повідомляє про результати виявлених порушень земельного законодавства відповідні органи в залежності від виду порушень.

Так, під час аудиту було виявлено, що Департаментом земельних ресурсів здійснювалися наступні заходи щодо реагування та направлення матеріалів за результатами самоврядного контролю проведеного в період 2015 -2016 років:

- в 2015 році повідомлено правоохоронні органи про 55 фактів виконання будівельних робіт на земельних ділянках, які використовуються без правовстановлюючих документів. В цьому ж році повідомлено правоохоронні органи про 155 фактів розміщення на земельних ділянках газозаправних станцій без належних чином оформлених речових прав на них. Крім цього, надіслано повідомлень про 305 інших випадків порушень земельного законодавства в правоохоронні органи, державну інспекцію сільського господарства в м. Києві, Департамент Держархбудконтролю Держархбудінспекції, Департамент міського благоустрою та збереження природного середовища та інші органи та установи;

- в 2016 році повідомлено правоохоронні органи та інші контролюючі органи (департаменти, інспекції тощо) про 103 факти виконання будівельних робіт на земельних ділянках, які використовуються без правовстановлюючих документів, 234 факти розміщення на земельних ділянках газозаправних станцій без належних чином оформлених речових прав на них та 435 фактів самовільного зайняття земельних ділянок.

Отже, в основному, за результатами виявлених під час проведення самоврядного контролю порушень земельного законодавства, Департаментом земельних ресурсів забезпечується інформування правоохоронних органів та інших контролюючих органів наведених вище.

Слід відмітити, що під час дослідження результатів опрацювання та розгляду звернення (скарг) народних депутатів України та депутатів Київської міської ради, фізичних і юридичних

осіб, підприємств, установ та організацій з питань, що відносяться до компетенції ДЗР, в тому числі з питань раціонального використання і охорони земель, аудиторами встановлено 58 фактів протермінування розгляду звернень (скарг громадян, фізичних та юридичних осіб, тощо) Управлінням землеустрою та моніторингу земель.

Детальна інформація щодо формування доказової бази за даним фактором ризику наведена в картці аудиторської знахідки №10.

Висновок

Система робіт в ДЗР із здійснення самоврядного контролю за використанням та охороною земель в місті Києві в цілому організована на належному рівні та відповідає основним завданням щодо здійснення контролю.

Однак, встановлено 58 випадків протермінування розгляду звернень (скарг громадян, фізичних та юридичних осіб, тощо), опрацювання яких також є складовою частиною здійснення самоврядного контролю.

Даний розділ досліджено головним спеціалістом Департаменту Вишневським А.В., робочий документ якого в додатках.

IV. ОРГАНІЗАЦІЯ ПРОВЕДЕННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ АУКЦІОНІВ ТА КОНКУРСІВ З ПРОДАЖУ ЗЕМЕЛЬ

Обмежувальні фактори дослідження:

При ознайомленні з даним розділом звіту необхідно брати до уваги те, що:

➤ *Дослідження даного розділу зосереджено на ефективності виконання завдань і досягнення цілей, визначених у стратегічних та річних планах.*

Основні ризикові сфери дослідження:

➤ *Незначна кількість проведення земельних торгів пояснюється неефективним здійсненням заходів з підготовки земельних ділянок для продажу.*

➤ *Неприйняття рішень Київрадою про продаж земельних ділянок (прав на них) на земельних торгах призводить до втрат коштів бюджетом міста Києва.*

4.1. Здійснення заходів з підготовки земельних ділянок до продажу (продажу прав на них) на земельних торгах (аукціонах)

В ході аудиту досліджено ризику:

Неефективного та довготривалого здійснення заходів з підготовки земельних ділянок для продажу та втрати бюджетних коштів від неприйняття відповідних рішень Київрадою.

Аудит проведено за 2015 – 2016 роки та I півріччя 2017 року, в частині ефективності здійснення заходів як на стадії відбору земельних ділянок, що пропонуються для продажу, так і на стадії підготовки земельних ділянок до продажу.

В межах вивчення цього питання підлягали документальній перевірці та аналізу відповідні проекти рішень Київради та документи, на підставі яких їх підготовлено, рішення Київради, кадастрові справи, листування тощо.

Критерієм оцінки визначено, що причиною незначної кількості проведених аукціонів є неефективна робота та довготривала підготовка Департаментом земельних ресурсів земельних ділянок для продажу на земельних торгах.

Досліджений ризик підтверджено частково.

Незначна кількість проведених земельних торгів в основному склалася з незалежних від ДЗР причин (неузгодженістю позицій учасників процесу підготовки земельних ділянок до продажу на аукціонах, відсутністю затвердженої відповідної містобудівної документації, довготривалим процесом прийняття відповідних рішень Київрадою тощо).

Деталі ризику та причини його виникнення.

В ході аудиту встановлено, що організація та контроль за проведенням робіт, пов'язаних з підготовкою матеріалів щодо продажу земельних ділянок (в тому числі на земельних торгах) в структурі ДЗР покладено на Управління ринку землі до складу якого входять відділ аукціонів та конкурсів та відділ підготовки продажу.

Так, основними завданнями Управління ринку землі відповідно до його положення, затвердженого директором Департаменту земельних ресурсів від 25.04.2016 року, є:

- участь у проведенні земельної реформи;
- здійснення заходів з підготовки земельних ділянок до продажу (продажу прав на них), в тому числі на земельних торгах;
- участь у реалізації державних, регіональних та місцевих програм раціонального використання і охорони земель тощо;

Аналізом діяльності ДЗР в частині здійснення заходів з підготовки земельних ділянок до продажу (продажу прав на них), на земельних торгах засвідчено, що за період 2015-2016 років та I півріччя 2017 року на земельних торгах (аукціонах) продано лише 3 земельні ділянки.

За результатами торгів укладено 1 договір купівлі-продажу земельної ділянки (сума договору 10 239,5 тис. грн.) та 2 договори оренди земельних ділянок.

Під час проведення аудиту встановлено основні причини такої незначної кількості проведених земельних торгів (аукціонів).

Так, встановлено, що за досліджуваний період Департаментом земельних ресурсів передано на розгляд Київській міській раді (постійній комісії з питань містобудування, архітектури та землекористування) 139 земельних ділянок для погодження можливості їх продажу (або права оренди на них) на земельних торгах, з яких земельні торги проведено лише по одній підготовленій ділянці, продаж 49 земельних ділянок не погоджено та виключено з переліку можливості продажу (в тому числі в зв'язку із наданням земельним ділянкам статусу скверів, наданням негативних висновків Департаменту містобудування та архітектури тощо) та питання продажу 30 земельних ділянок станом на 30.06.2017 перебувало на стадії розгляду.

При цьому, 59 земельних ділянок відповідними рішеннями Київради включено до переліку для опрацювання можливості їх продажу (або права оренди на них) на земельних торгах та надано ДЗР дозвіл на їх опрацювання, розроблення документації із землеустрою та іншої документації та доручено вжити організаційні заходи, пов'язані з підготовкою та проведенням земельних торгів.

Детальна інформація в розрізі земельних ділянок в додатках.

Проведеним якісним аналізом виконання Департаментом земельних ресурсів зазначених рішень та належного вжиття заходів з підготовкою та проведенням земельних торгів встановлено, що станом на 30.06.2017 ДЗР здійснено закупівлю послуг з підготовки до продажу 5 земельних ділянок, по яких підготовлено відповідні проекти рішень Київради про їх продаж та 15 земельних ділянок перебувають на стадії розробки документації.

При цьому, по 39 земельним ділянкам Департаментом земельних ресурсів взагалі не проводилися заходи з підготовки до продажу, оскільки за адресами розміщення зазначених земельних ділянок відсутні затверджені детальні плани територій.

Інформація в розрізі 59 земельних ділянок в додатках.

Поряд з цим, встановлено, що за 2015 – I півріччя 2017 року Департаментом земельних ресурсів укладалися договори на закупівлю послуг з підготовки земельних ділянок до продажу на земельних торгах (проекти землеустрою, експертні оцінки, містобудівні плани тощо) по 24 земельних ділянках, на що спрямовано бюджетні кошти в сумі 888,4 тис. гривень.

За результатами отриманих послуг, Департаментом земельних ресурсів підготовлені відповідні проекти рішення Київради щодо продажу зазначених земельних ділянок на земельних торгах (аукціонах), з яких, за результатами розгляду 5 проектів рішень відхилено та повернуто до ДЗР, в тому числі по 4 земельних ділянках у зв'язку із відсутністю затверджених детальних планів територій.

При цьому, як зазначено вище, з аналогічних причин Департаментом земельних ресурсів не здійснювалась закупівля послуг з підготовки 39 земельних ділянок до продажу.

Слід відмітити, що на підготовку 4 земельних ділянок, проекти рішень щодо продажу на аукціоні яких відхилено, Департаментом земельних ресурсів використано кошти в сумі 119,0 тис. грн. в результаті чого існує ризик їх втрат в разі не прийняття ДПТ або прийняття ДПТ з іншим функціональним використанням земельних ділянок.

Також, Київською міською радою було відхилено проект рішення Департаменту земельних ресурсів «Про продаж земельної ділянки або права оренди на неї на земельних торгах (аукціоні) для будівництва, експлуатації та обслуговування закладу торгівлі з об'єктами соціальної інфраструктури на вул. В. Маковського, 21-г у Деснянському р-ні м. Києва» в зв'язку з наданням даній земельній ділянці статусу скверу.

При цьому, на закупівлю послуг з підготовки до продажу зазначеної земельної ділянки Департаментом земельних ресурсів використано 36,9 тис. грн., що фактично є втратами для бюджету.

Детальна інформація щодо формування доказової бази за даним фактором ризику наведена в картках аудиторських знахідках №№11, 12.

Висновок

В зв'язку із неузгодженістю позицій учасників процесу підготовки земельних ділянок до продажу на аукціонах, відсутністю затвердженої відповідної містобудівної документації, показники реалізації земельних ділянок на аукціонах є вкрай низькими, внаслідок чого не виконуються планові бюджетні надходження.

Зокрема, за 2015-2016 роки та I півріччя 2017 року на земельних торгах (аукціонах) реалізовано лише 3 земельні ділянки (прав на земельні ділянки) на суму 11,3 млн. гривень.

Крім того, внаслідок відхилення проектів рішень Київради про продаж земельних ділянок (прав на них) для містобудівних потреб на земельних торгах, які підготовлені ДЗР без затверджених детальних планів територій, виникає ризик втрат бюджетних коштів в сумі 119,0 тис. грн., а відхилення проекту рішення Київради про продаж земельної ділянки в зв'язку із наданням їй статусу скверу спричинило втрату бюджетом 36,9 тис. гривень.

Даний розділ досліджено головним спеціалістом Департаменту Вишневським А.В., робочий документ якого в додатках.

V. ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ВНУТРІШНЬОГО КОНТРОЛЮ

Обмежувальні фактори дослідження:

При ознайомленні з даним розділом звіту необхідно брати до уваги те, що:

- *Дослідження даного розділу зосереджено на ефективності здійснення координації та контролю за діяльністю підпорядкованих ДЗР комунальних підприємств.*
- *В даному розділі досліджувались, зокрема, питання, пов'язані з розглядом депутатського звернення щодо використання підпорядкованими підприємствами відповідного програмного забезпечення ДЗР.*

➤ Представлені в розділі окремі дослідження базуються на інформації та аналізі документів, які не в повному та обмеженому обсязі надавались комунальним підприємством «Київський інститут земельних відносин».

Основні ризикові сфери дослідження:

➤ Надання, як правило, безкоштовних адміністративних послуг підпорядкованими ДЗР комунальними підприємствами на платній основі призводить до дублювання та виконання неприцатанних їм функцій та обмежує реалізацію прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб;

➤ Неправомірне укладання ліцензійних договорів про надання невиключного права на використання ПК «Кадастр» призводить до зайвих витрат підпорядкованими ДЗР комунальними підприємствами.

➤ Відсутність згоди ДЗР на передачу майнових прав на використання (дозволу на використання) ПК «Кадастр» іншим особам порушує авторські права.

5.1. Оцінка здійснення координації та контролю за діяльністю підпорядкованих ДЗР комунальних підприємств

В ході аудиту досліджено ризики:

- Надання підпорядкованими ДЗР комунальними підприємствами за додаткову плату послуг, які підлягають наданню, як правило, на безоплатній основі суб'єктом надання адміністративних послуг.

- Неналежного контролю за процесом фінансового планування підпорядкованих комунальних підприємств.

Аудит проведено вибіркоким методом за 2015 – 2016 роки та I півріччя 2017 року, в частині дослідження ефективності здійснення контролю за фінансово-господарською діяльністю підпорядкованих ДЗР комунальних підприємств.

В межах вивчення цього питання підлягали документальній перевірці та аналізу рішення Київради, розпорядження виконавчого органу Київради (КМДА), первинні документи, договори, реєстри бухгалтерського обліку тощо.

Критерієм оцінки визначено більш ніж 15 випадків надання підпорядкованими ДЗР комунальними підприємствами послуг, які за всіма ознаками відносяться до адміністративних послуг.

Досліджений ризик підтверджено.

Підпорядкованими ДЗР комунальними підприємствами безпідставно, на платній та постійній основі надаються послуги, які за всіма ключовими ознаками відносяться до адміністративних послуг.

Деталі ризику та причини його виникнення.

Під час аудиту, з метою надання оцінки ефективності функціонування системи внутрішнього контролю, зокрема, в частині координації та контролю за діяльністю підпорядкованих комунальних підприємств, організовано проведення зустрічних перевірок (звірок) в КП «Київський інститут земельних відносин» (далі в розділі - КП «КІЗВ») та КП «Київський міський центр земельного кадастру та приватизації землі» (далі в розділі - КП «КМЦЗК та ПЗ»).

В ході зазначених заходів встановлено, що значну частину доходів підконтрольними ДЗР комунальними підприємствами сформовано в результаті неправомірного використання ними програмного забезпечення за рахунок надання неприцатанних їм адміністративних послуг

(виготворення довідок про розмір нормативної грошової оцінки земельних ділянок, внесення відомостей (змін до них) до кадастру тощо), які підлягають наданню, як правило, на безоплатній основі суб'єктом надання адміністративних послуг.

Так, встановлено, що комунальними підприємствами безпідставно та на платній основі надаються, зокрема, послуги з виготворення довідок про розмір нормативної грошової оцінки земельних ділянок, які за всіма ключовими ознаками відносяться до адміністративних послуг.

Дохід від надання таких послуг за період з 01.01.2015 по 01.07.2017 року в КП «КІЗВ» становив 5 207,1 тис. грн. (16,5% від загальної суми чистого доходу за зазначений період), в КП «КМЦЗК та ПЗ» - 587,5 тис. грн. (5,3% від загальної суми чистого доходу).

При цьому, виготворення довідок про розмір нормативної грошової оцінки земельних ділянок, згідно відповідних рішень Київради, забезпечується Департаментом земельних ресурсів та здійснюється на безоплатній основі.

Так, на виконання покладених на ДЗР завдань, останнім здійснювалось виготворення довідок про нормативну грошову оцінку земельних ділянок, яких в 2015 році видано зацікавленим особам в кількості 16256 шт, в 2016 році - 6819 шт та станом на 01.07.2017 - 5908 штук.

Аналогічна ситуація склалася в КП «КІЗВ» і з наданням на платній основі інших невластивих КП «КІЗВ» послуг, які відповідно до чинних нормативно-правових актів віднесені до Реєстру адміністративних послуг та Переліку адміністративних послуг, які надаються через Департамент (Центр) надання адміністративних послуг виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації), а саме:

- внесення відомостей (змін до них) до бази даних міського земельного кадастру;
- надання витягів з бази даних міського земельного кадастру;
- вкопювання з кадастрової карти (плану) та іншої картографічної документації.

За результатами вибірково проведеного аналізу структури доходів КП «КІЗВ» встановлено, що сума отриманих доходів від внесення відомостей (змін до них) до бази даних міського земельного кадастру, надання витягів з бази даних міського земельного кадастру та вкопювання з кадастрової карти (плану) та іншої картографічної документації за вказаний вибірково період становить 1 327,8 тис. грн., що складає 38% від отриманого доходу.

Необхідно відмітити, що пунктом 3 статті 1 Закону України «Про адміністративні послуги», вичерпно визначено коло суб'єктів, які можуть надавати адміністративні послуги, а саме: орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, державний реєстратор, суб'єкт державної реєстрації, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги.

Тобто, адміністративні послуги не можуть надаватися підприємствами, установами чи організаціями.

Крім того, частиною 7 статті 20 Закону України «Про адміністративні послуги» перед, зокрема, органами місцевого самоврядування поставлено завдання в установленому порядку забезпечити з дня набрання чинності законом про перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання, але не пізніше ніж з 1 січня 2013 року, припинення надання підприємствами, установами, організаціями адміністративних послуг.

Необхідно відмітити, що всі вищенаведені послуги КП «КІЗВ» та КП «КМЦЗК та ПЗ» надавались на підставі інформації та баз даних, що містяться в міському земельному кадастрі, ведення якого, відповідно до пункту 2 рішення Київської міської ради від 18.04.2013 №194/9251 «Про ведення міського земельного кадастру» покладено на ДЗР та дозвіл на використання якого ДЗР не надавав.

При цьому, в ході вибіркової перевірки встановлено, що суб'єкти, зацікавлені в отриманні, наприклад, послуг із внесення відомостей (змін до них) до бази даних міського земельного кадастру надсилали свої звернення безпосередньо до ДЗР, які останнім реєструвались та відповідно до резолюцій переадресовувались до виконання підпорядкованих комунальних підприємств, тобто, ДЗР делегувались суб'єктам господарювання повноваження з надання адміністративних послуг.

Крім того, встановлено, що в приміщенні Департаменту земельних ресурсів, де також і розташовані КП «КІЗВ» та КП «КМЦЗК та ПЗ», як правило, розміщені інформаційні вивіски, які спрямовують потенційних суб'єктів звернення на отримання нормативної оцінки виключно до комунальних підприємств, підпорядкованих Департаменту земельних ресурсів, які, всупереч Закону України «Про адміністративні послуги», надають такі послуги і надають їх за додаткову плату.

Таким чином, практика надання підпорядкованими ДЗР комунальними підприємствами за додаткову плату послуг, які підлягають наданню на безоплатній основі суб'єктом надання адміністративних послуг, не відповідає Закону України «Про адміністративні послуги», суперечить меті та засадам державної політики у сфері надання адміністративних послуг, призводить до дублювання та виконання непрапанних підприємствам функцій та обмежує реалізацію прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг.

Також, встановлено, що фінансові плани КП «КІЗВ» на 2015-2017 роки підписувались директорами КП «КІЗВ», погоджувались Департаментом земельних ресурсів та затверджувались наказами Департаменту комунальної власності.

Досліджуючи формування основних статей фінансових планів КП «КІЗВ» встановлено, що планові показники господарської діяльності підприємства на 2015-2017 роки визначались на одному рівні, не враховували позитивної динаміки та не забезпечували перспективи його економічного розвитку.

При цьому, при наявності суттєвих розбіжностей між плановими та фактичними показниками, їх коригування КП «КІЗВ» та Департаментом комунальної власності не ініціювалось, в результаті чого користувачам звітності надавалась спотворена інформація щодо значного перевиконання КП «КІЗВ» фінансових планів.

Зазначене свідчить про формальний підхід до планування фінансово-економічної діяльності КП «КІЗВ» та недієвий контроль з боку Департаменту земельних ресурсів та Департаменту комунальної власності за дотриманням порядку складання річного фінансового плану підприємства.

Крім того, під час зустрічної перевірки (звірки) встановлено, що в результаті неналежного документування господарських операцій в частині відсутності обґрунтувань застосування пільг до вартості виконаних робіт з формування обмінних файлів створюється ризик маніпулювання ціновою політикою КП «КІЗВ», в результаті чого КП «КІЗВ» ймовірно втрачено дохід у сумі 26,1 тис. гривень.

Детальна інформація щодо формування доказової бази за даним фактором ризику наведена в картках аудиторських знахідках №№13, 14.

Висновок

Значну частину доходів підконтрольними ДЗР комунальними підприємствами сформовано в результаті неправомірного використання ними програмного забезпечення за рахунок надання непрапанних їм адміністративних послуг (виготвлення довідок про розмір нормативної грошової оцінки земельних ділянок, внесення відомостей (змін до них) до кадастру тощо), які підлягають наданню, як правило, на безоплатній основі суб'єктом надання адміністративних послуг.

Недієвий контроль з боку ДЗР за процесом фінансового планування КП «Київський інститут земельних відносин» на 2015-2017 роки призвів до неврахування позитивної динаміки показників підприємства виходячи з аналізу фінансово-господарської діяльності за попередні роки.

Також, неналежне документальне підтвердження КП «Київський інститут земельних відносин» правомірності та/або обґрунтування застосування пільг до вартості робіт створює ризик втрат підприємством коштів в сумі 26,1 тис. гривень.

5.2. Дослідження правомірності розпорядження авторськими майновими правами на автоматизовану систему ПК «Кадастр»

В ході аудиту досліджено ризики:

- Неправомірного укладання ліцензійних договорів про надання невиключного права на використання ПК «Кадастр» та сплати авторської винагороди (роялті);
- Відсутності згоди ДЗР на передачу майнових прав на використання (дозволу на використання) ПК «Кадастр» іншим особам.

Аудит проведено вибіркоким методом за 2015 – 2016 роки та I півріччя 2017 року, в частині дослідження правомірності використання майнових прав на ПК «Кадастр».

В межах вивчення цього питання підлягали документальній перевірці та аналізу Ліцензійні договори про надання невиключного права на використання твору, Свідоцтво про реєстрацію авторського права на твір, первинні документи та реєстри бухгалтерського обліку комунальних підприємств тощо.

Критерієм оцінки визначено відсутність згоди ДЗР на передачу майнових прав на використання (дозволу на використання) ПК «Кадастр» іншим особам.

Досліджений ризик підтверджено.

Підпорядкованими ДЗР комунальними підприємствами укладено ліцензійні договори про надання невиключного права на використання ПК «Кадастр» з фізичними особами, які не мали майнових прав на його використання (дозволу на використання).

Деталі ризику та причини його виникнення.

Під час аудиту розглянуто звернення депутата Київської міської ради Ю.Дідовця від 18.04.2017 №08/279/08/027-181 щодо правомірності використання майнових та немайнових авторських прав на ПК «Кадастр».

Так, встановлено, що між підпорядкованими ДЗР комунальними підприємствами, Іващенко В. М. та Дудком Д. В. укладено ліцензійні договори про надання невиключного права на використання твору (далі в розділі - Ліцензійні договори) відповідно до яких Іващенко В. М. та Дудко Д. В. надають КП «КІЗВ» та КП «КМЦЗК та ПЗ» ліцензію (дозвіл) на використання комп'ютерної програми «Автоматизированная система ведения государственного земельного кадастра» (далі в розділі – ПК «Кадастр» або Твір).

Умовами зазначених Ліцензійних договорів визначено розміри авторської винагороди (роялті) за право використання Твору, а саме:

- по ліцензійному договору, укладеному з КП «КІЗВ» - по 5% Іващенко В. М. та Дудку Д. В. від доходу по реалізації продукції виготовленої за допомогою Твору, що був отриманий КП «КІЗВ» за кожний календарний місяць;
- по ліцензійному договору, укладеному з КП «КМЦЗК та ПЗ» - по 10% Іващенко В. М. та Дудку Д. В. від доходу по реалізації продукції виготовленої за допомогою Твору, що був отриманий КП «КМЦЗК та ПЗ» за кожний календарний місяць.

Дослідивши щомісячні звіти, які відповідно до Ліцензійних договорів є підставою для визначення авторської винагороди (роялті) встановлено, що за 2015-2016 роки та I півріччя 2017 року доходи від реалізації продукції КП «КМЦЗК та ПЗ», виготовленої за допомогою Твору згідно з переліком, становили 587,5 тис. грн., що складає близько 5,3% від загальної суми доходів від основної діяльності КП «КМЦЗК та ПЗ» та доходи КП «КІЗВ» - 15 865,1 тис. грн., що складає близько 50,1% від загальної суми доходів КП «КІЗВ».

Таким чином, враховуючи умови Ліцензійних договорів, КП «КМЦЗК та ПЗ» за вказаний період нараховано авторську винагороду (роялті) в сумі 117,4 тис. грн., з яких, за вирахуванням податків, сплачено Іващенко В.М. та Дудку Д.В. по 46,57 тис. грн. та КП «КІЗВ» нараховано

авторську винагороду (роялті) в сумі 1 586,5 тис. грн., з яких, за вирахуванням податків та враховуючи заборгованість станом на 01.01.2015, сплачено Іващенко В.М. кошти в сумі 629,6 тис. грн. та Дудку Д.В. по 629,4 тис. гривень.

Однак, як встановлено аудитом, створення (доопрацювання), ведення, функціонування тощо АС ПК «Кадастр» здійснювалося Іващенко В.М. у порядку виконання службових обов'язків у відповідності зі службовим завданням або трудовим договором (контрактом) між ним і роботодавцем, а з Дудком Д.В. договір на розробку та супровід ПК «Кадастр» не укладався.

Частиною 2 статті 429 Цивільного кодексу України передбачено, що майнові права інтелектуальної власності на об'єкт, створений у зв'язку з виконанням трудового договору, належать працівникові, який створив цей об'єкт, та юридичній або фізичній особі, де або у якої він працює, спільно, якщо інше не встановлено договором.

З метою отримання інформації щодо наявності/відсутності в ДЗР укладених відповідних договорів (трудових, цивільно-правових тощо) між ДЗР (Головним управлінням земельних ресурсів) та Іващенко В.М., в яких передбачено умови розподілу майнових прав на ПК «Кадастр», надано ДЗР відповідний запит, на який отримано відповідь, що такі договори не укладались.

Відповідно до Постанови Пленуму Верховного Суду України від 04.06.2010 №5 «Про застосування судами норм законодавства у справах про захист авторського права і суміжних прав», якщо в трудовому або цивільно-правовому договорі між працівником і роботодавцем (юридичною або фізичною особою, де або в якої він працює) не передбачений інший порядок здійснення майнових прав на створений вказаний об'єкт, то вони мають спільні права як на отримання свідоцтва про реєстрацію авторського права на твір, так і на використання такого об'єкта.

Однак, встановлено, що незважаючи на наявність спільних прав на Твір, в порушення ст.428 Цивільного кодексу України, Іващенко В.М. та Дудком Д.В. зареєстровано авторське право на ПК «Кадастр» та отримано Свідоцтво про реєстрацію авторського права на твір від 30.11.2007 №22952.

При цьому, встановлено, що відповідно до частини 1 статті 435 Цивільного кодексу України та частини 1 статті 11 Закону України «Про авторське право і суміжні права» первинним суб'єктом, якому належить авторське право, є автор твору.

За відсутності доказів іншого автором твору вважається особа, зазначена як автор на оригіналі або примірнику твору (презумпція авторства).

За приписами частини 2 статті 11 Закону України «Про авторське право і суміжні права», авторське право на твір виникає внаслідок факту його створення. Для виникнення і здійснення авторського права не вимагається реєстрація твору чи будь-яке інше спеціальне його оформлення, а також виконання будь-яких інших формальностей.

Тобто, внесення відомостей до Державного реєстру свідоцтв про реєстрацію авторського права на твір і Державного реєстру договорів, які стосуються право автора на твір відбувається на добровільних засадах та, відповідно до листів Державної служби інтелектуальної власності від 02.03.2016 №1-15/1808 та від 04.05.2016 №1-7/3572, відомості із зазначених реєстрів не можуть бути використані для встановлення майнових прав.

Відповідно до частини 1 статті 32 Закону України «Про авторське право і суміжні права», автору та іншій особі, яка має авторське право, належить виключне право надавати іншим особам дозвіл на використання твору будь-яким одним або всіма відомими способами на підставі авторського договору.

Передача права на використання твору іншим особам може здійснюватися на основі авторського договору про передачу виключного права на використання твору або на основі авторського договору про передачу невиключного права на використання твору.

Відповідно до частини 2 статті 426 Цивільного кодексу України, особа, яка має виключне право дозволяти використання об'єкта права інтелектуальної власності, може використовувати цей об'єкт на власний розсуд, з додержанням при цьому прав інших осіб.

Використання об'єкта права інтелектуальної власності іншою особою здійснюється з дозволу особи, яка має виключне право дозволяти використання об'єкта права інтелектуальної власності,

крім випадків правомірного використання без такого дозволу, передбачених Цивільним кодексом України та іншим законом (ч.3 ст.426 ЦКУ).

Враховуючи, що між ДЗР, Іващенко В.М. та Дудком Д.В. не укладались цивільно-правові договори щодо розподілу майнових прав на Твір та в трудовому договорі з Іващенко В.М. не передбачено інший порядок здійснення майнових прав на Твір, відповідно до статей 428, 429 Цивільного кодексу України, ДЗР та Іващенко В.М. мають спільні майнові права на використання такого Твору і для використання службового Твору третіми особами необхідно отримати дозвіл однієї із сторін.

З метою отримання інформації щодо наявності/відсутності згоди ДЗР на передачу майнових прав на використання (дозволу на використання) ПК «Кадастр» іншим особам (в тому числі, підпорядкованим комунальним підприємствам) надано відповідний запит, на який отримано відповідь, що такі права ДЗР не передавались.

Відповідно до частини 5 статті 1109 Цивільного кодексу України, предметом ліцензійного договору не можуть бути права на використання об'єкта права інтелектуальної власності, які на момент укладення договору не були чинними.

Таким чином, зважаючи на наявність спільних майнових прав на ПК «Кадастр» та відсутність дозволу ДЗР на використання службового Твору третіми особами, укладання Іващенко В.М. та Дудком Д.В. ліцензійних договорів про надання невиключного права на використання Твору порушує частину 3 статті 426, частину 1 статті 428, частину 2 статті 429, частину 5 статті 1109 Цивільного кодексу України, частину 1 статті 32 Закону України «Про авторське право і суміжні права».

Відповідно до частини 9 статті 1109 Цивільного кодексу України, умови ліцензійного договору, які суперечать положенням цього Кодексу, є нікчемними.

Висновок

Внаслідок неналагодженої з боку ДЗР системи координації та контролю за діяльністю підпорядкованих комунальних підприємств, при наявних спільних авторських майнових правах на ПК «Кадастр» та відсутності дозволу ДЗР на використання службового твору третіми особами, допущено укладання Іващенко В.М. та Дудком Д.В. ліцензійних договорів про надання невиключного права на використання твору чим порушено частину 3 статті 426, частину 1 статті 428, частину 2 статті 429, частину 5 статті 1109 Цивільного кодексу України, частину 1 статті 32 Закону України «Про авторське право і суміжні права», в результаті чого підпорядкованими ДЗР комунальними підприємствами понесено зайвих втрат на загальну суму 1 717,5 тис. грн. та виник ризик втрат на суму 24,1 тис. гривень.

В ході аудиту встановлені наступні знахідки

АУДИТОРСЬКА ЗНАХІДКА №1			
Підконтрольний суб'єкт:	Департамент земельних ресурсів.	Бюджет:	-
Процес:	Набуття прав на землю.	Період допущення	01.01.2015-30.06.2017
ОПЕРАЦІЯ ПРОЦЕСУ			
Опрацювання клопотань.			
КОРОТКИЙ ЗМІСТ ЗНАХІДКИ			
В 91% випадків ДЗР недотримуються строки опрацювання клопотань. Зокрема, за період з 01.01.2015 по 30.06.2016 із 2620 проаналізованих клопотань з порушенням встановлених строків (5-10 робочих днів) опрацьовано Департаментом земельних ресурсів 2383 клопотання (від 11 до 499 робочих днів), що призводить до суттєвого затягування процесу набуття прав на землю.			

Крім того, встановлено, що по близько 30-40% клопотаннях про надання дозволу на розроблення документації із землеустрою зацікавлені особи скористалися своїм правом на замовлення розроблення проекту землеустрою за принципом мовчазної згоди, тобто без відповідного дозволу Київради.

ПРИЧИНИ

Неналежна організація виконання відповідних функцій відділами Управління землеустрою та моніторингу земель.

ВПЛИВ ЗНАХІДКИ (ризика, втрати)

Затягування процесу набуття прав на землю.

ДЕТАЛІ ЗНАХІДКИ

Встановлено, що в періоді, який підлягав аудиту, загальні положення передачі (надання) земельних ділянок у користування або у власність із земель комунальної власності в місті Києві регулювались відповідними порядками, затвердженими рішеннями Київської міської ради від 28.02.2013 №63/9120 (далі в картці - Порядок №63/9120) та від 20.04.2017 №241/2463 (далі в картці - Порядок №241/2463).

Так, пунктом 1 статті 5 Порядку №63/9120 передбачено, що зацікавлена особа, яка має намір одержати земельну ділянку в користування або у власність, звертається до Київської міської ради через приймальню Київради з земельних питань із клопотанням про надання дозволу на розроблення документації із землеустрою.

Приймальня Київради з земельних питань у день реєстрації клопотання про надання дозволу на розроблення документації із землеустрою або протягом наступного робочого дня передає це клопотання з доданими до нього документами, сформованими у справу-клопотання, до Департаменту земельних ресурсів (п.4 ст.5 Порядку №63/9120).

Аналогічний порядок звернення передбачено Порядком №63/9120 для погодження місця розташування об'єкта, отримання дозволу на розроблення технічної документації із землеустрою щодо встановлення меж земельної ділянки в натурі (на місцевості), згоди (дозволу) на розроблення технічної документації із землеустрою щодо поділу (об'єднання) земельних ділянок та дозволу на передачу земельної ділянки (її частини) в суборенду, передачі (наданні) земельної ділянки без складання документації із землеустрою та зміни виду використання земельної ділянки (далі в картці - Клопотання).

Відповідно до наданої до аудиту інформації, за період з 01.01.2015 по 01.07.2017 до Департаменту земельних ресурсів надійшло 5 999 Клопотань, з яких в 2015 році - 1781 Клопотання, в 2016 році - 2760 Клопотань та за I-ше півріччя 2017 року - 1458 Клопотань.

Проведеним кількісним аналізом встановлено, що із загальної кількості Клопотань, які надійшли до ДЗР за вищевказаний період, Клопотання, пов'язані із передачею (наданням) земельних ділянок у власність становлять 41%, пов'язані з орендними відносинами - 37% та пов'язані з передачею (наданням) земельних ділянок в постійне користування - 22%.

Встановлено, що Порядком №63/9120 передбачено часові обмеження щодо розгляду та опрацювання Клопотань Департаментом земельних ресурсів, які наведено в таблиці 1.1.

Таблиця 1.1.

Клопотання	Строк розгляду та опрацювання	Норми Порядку №63/9120
Надання дозволу на розроблення документації із землеустрою	7 робочих днів	п.2 ст.6
Погодження місця розташування об'єкта	5 робочих днів	п.1 ст.8
Дозвіл на розроблення технічної документації із землеустрою щодо встановлення меж земельної ділянки в натурі (на місцевості)	5 робочих днів	п.3 ст.14
Згода (дозвіл) на розроблення технічної документації із землеустрою щодо поділу (об'єднання) земельних ділянок	5 робочих днів	п.3 ст.17

Дозвіл на передачу земельної ділянки (її частини) в суборенду	10 робочих днів	п.5 ст.28
Передача (надання) земельної ділянки без складання документації із землеустрою	10 робочих днів	п.4 ст.21
Зміна виду використання земельної ділянки	10 робочих днів	п.5 ст.36

Відповідно до зазначених в таблиці 1.1 норм Порядку №63/9120, за результатами опрацювання Клопотань Департамент земельних ресурсів протягом визначеного строку готує відповідні проекти дозволів Київської міської ради та висновків постійної комісії Київської міської ради з питань містобудування, архітектури і землекористування, проекти доручення Київського міського голови або заступника міського голови - секретаря Київради та/або проекти рішення Київської міської ради.

Також, відповідно до п.2.5 Порядку №241/2463, Департамент земельних ресурсів, керуючись даними міського земельного кадастру, містобудівного кадастру та Державного земельного кадастру, аналізує подані матеріали клопотання на відповідність меж земельної ділянки, її заявленого функціонального призначення даним містобудівного кадастру та протягом не більше семи робочих днів готує проект рішення Київської міської ради про надання дозволу (проект рішення Київської міської ради про відмову у наданні дозволу) на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки.

В ході аудиту, з метою встановлення дотримання Департаментом земельних ресурсів наведених в таблиці 1.1 строків, проведено вибіркового аналізу по 2620 Клопотаннях.

Так, проведений кількісний аналіз статистичних даних зазначених Клопотань засвідчив, що за період з 01.01.2015 по 30.06.2017 опрацювання Департаментом земельних ресурсів Клопотань у строки, встановлені Порядком №63/9120 та Порядком №241/2463 здійснювалось лише у 9% випадків.

Тобто, опрацювання Департаментом земельних ресурсів 2383 Клопотання (91%) здійснювалось несвоєчасно або від 11 до 499 робочих днів (див. рис.1.1).



Рис.1.1

Проведений якісний аналіз інтерв'ю та даних показав, що основні причини несвоєчасного опрацювання Клопотань пов'язані з неналежною організацією виконання відповідних функцій відділами Управління землеустрою та моніторингу земель та можливою недостатністю трудових ресурсів, що призводить до суттєвого затягування процесу набуття прав на землю.

Крім того, встановлено, що по близько 30-40% клопотаннях про надання дозволу на розроблення документації із землеустрою зацікавлені особи скористалися своїм правом на замовлення розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки без надання відповідного дозволу Київради (принцип мовчазної згоди).									
ПОВ'ЯЗАНІ НОРМАТИВНІ ДОКУМЕНТИ									
Порядок передачі (надання) земельних ділянок у користування або у власність із земель комунальної власності в місті Києві, затверджений рішенням Київради від 28.02.2013 №63/9120, Порядок набуття прав на землю із земель комунальної власності у місті Києві, затверджений рішенням Київради від 20.04.2017 №241/2463.									
ДОКУМЕНТИ, ДЕ ВИЯВЛЕНО ЗНАХІДКУ									
Справи-клопотання, проекти рішень Київради, проекти висновків постійної комісії Київради з питань містобудування, архітектури та землекористування, проекти дозволів на розроблення документації із землеустрою, дані автоматизованої системи - програмного комплексу «Кадастр», листи ДЗР.									
ВІДПОВІДАЛЬНІ ПРАЦІВНИКИ, ЩО ПРИЧЕТНІ ДО ЗНАХІДКИ									
Начальник управління землеустрою та моніторингу земель Єрмолаєв О., начальники відділів землеустрою та моніторингу земель.									
ПОЯСНЕННЯ УПОВНОВАЖЕНИХ ПРАЦІВНИКІВ									
КОНТРАГЕНТ (назва, ЄДРПОУ)									
РЕКОМЕНДАЦІЇ									
Зміст		Департаменту земельних ресурсів розглянути питання та можливість впровадження автоматизованої форми контролю за своєчасністю опрацювання клопотань із одночасним покладанням персональної відповідальності посадових осіб за несвоєчасне опрацювання (не опрацювання) відповідної документації та розробити план заходів, спрямованих на скорочення випадків застосування права мовчазної згоди.							
Очікуваний результат		Своєчасне опрацювання клопотань зацікавлених осіб, зменшення застосування принципу мовчазної згоди.							
Відповідальний		Директор Департаменту земельних ресурсів.							
Термін врахування		03.09.2018.							
СТАТИСТИКА ПОРУШЕНЬ Держаудитслужби (в тисячах гривень)									
Категорія порушень							К-ть	Сума	
Виконання завдань, визначених актами законодавства.							1	-	
СТАТИСТИКА ПОРУШЕНЬ ДВФКА (в тисячах гривень)									
	К-ть порушень без суми	Без ризику втрат		З ризиком втрат			З втратами		
		К-ть	Сума операцій	К-ть	Сума операцій	в т.ч., потенційні втрати	К-ть	Сума операцій	в т.ч., оціночні втрати
З порушеннями	1								
Неефективно									
Попереджено, заощаджено							х	х	х
Усунуто, повернуто									

АУДИТОРСЬКА ЗНАХІДКА №2			
Підконтрольний суб'єкт:	Департамент земельних ресурсів.	Бюджет:	-
Процес:	Набуття прав на землю.	Період допущення	01.01.2015-30.06.2017
ОПЕРАЦІЯ ПРОЦЕСУ			
Опрацювання клопотань.			
КОРОТКИЙ ЗМІСТ ЗНАХІДКИ			
В результаті відсутності регламентованих строків опрацювання заяв (клопотань) про продаж земельних ділянок без земельних торгів, недотримання ДЗР процедурних положень Порядку продажу земельних ділянок у місті Києві та несвоєчасного надання висновків Департаментом містобудування та архітектури, процес продажу земельних ділянок без земельних торгів значно затягується в часі, що безпосередньо впливає на наповнення дохідної частини бюджету міста Києва. Зокрема, середній строк опрацювання заяв (клопотань) з моменту їх надходження до моменту підготовки проектів рішень становив 112 робочих днів.			
ПРИЧИНИ			
Відсутність регламентованих строків опрацювання заяв (клопотань) про продаж земельних ділянок без земельних торгів, недотримання ДЗР процедурних положень Порядку продажу та несвоєчасне надання висновків Департаментом містобудування та архітектури.			
ВПЛИВ ЗНАХІДКИ (ризика, втрати)			
Затягування процесу набуття прав на землю та затримка в надходженні коштів до бюджету міста Києва.			
ДЕТАЛІ ЗНАХІДКИ			
Встановлено, що з метою врегулювання процедури продажу земельних ділянок без проведення земельних торгів рішенням Київської ради від 19.07.2005 №810/3385 затверджено Порядок продажу земельних ділянок у місті Києві (далі в картці - Порядок продажу). Так, відповідно до пункту 2 статті 2 Порядку продажу, юридичні та фізичні особи, в тому числі підприємці, зацікавлені у придбанні земельних ділянок у власність без проведення земельних торгів, з метою одержання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки (якщо такого проекту немає) та/або про проведення експертної грошової оцінки земельної ділянки звертаються до державного адміністратора дозвільного центру з заявою на одержання документа дозвільного характеру. Державний адміністратор дозвільного центру у день реєстрації заяви на одержання документа дозвільного характеру або протягом наступного робочого дня передає заяву з доданими до неї документами до секретаріату Київської міської ради. Секретаріат Київської міської ради разом з дорученням (резольюцією) Київського міського голови або заступника міського голови - секретаря Київської ради у день надходження заяви на одержання документа дозвільного характеру або протягом наступного робочого дня надсилає її разом із заявою (клопотанням) про продаж земельної ділянки до ДЗР. Відповідно до пункту 5 статті 3 Порядку продажу, у разі наявності правових підстав для продажу земельної ділянки без проведення земельних торгів та відповідності поданих матеріалів та документів законодавству України ДЗР за результатами опрацювання заяви (клопотання) про продаж земельної ділянки та висновку Департаменту містобудування та архітектури надає відповідний висновок та готує проект рішення Київської міської ради про надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки (якщо такого проекту немає) та/або про проведення експертної грошової оцінки земельної ділянки (або про відмову в наданні такого дозволу).			

Пунктом 6 статті 3 Порядку продажу передбачено, що у разі відсутності правових підстав для продажу земельної ділянки без проведення земельних торгів ДЗР надає відповідний висновок та готує проект рішення Київської міської ради про відмову в продажу із обґрунтуванням причин відмови.

При цьому, відповідно до пункту 2 частини 3 Порядку продажу, секретаріат Київської міської ради у день надходження заяви на одержання документа дозвільного характеру або протягом наступного робочого дня надсилає копії цих документів до Департаменту містобудування та архітектури, який протягом 5 робочих днів розглядає заяву (клопотання) про продаж земельної ділянки та надсилає до ДЗР свій висновок щодо відповідності місця розташування та цільового призначення земельної ділянки Генеральному плану та іншій містобудівній документації.

Встановлено, що з метою отримання висновку щодо відповідності місця розташування та цільового призначення земельної ділянки Генеральному плану та іншій містобудівній документації безпосередньо ДЗР направлялись запити (в т.ч. повторні) до Департаменту містобудування та архітектури.

При цьому, слід відмітити, що середній строк підготовки ДЗР запитів до Департаменту містобудування та архітектури становив 20 робочих днів (від 3 до 261 дня).

Проаналізувавши зазначені запити та відповіді на них встановлено, що жодного висновку щодо відповідності місця розташування та цільового призначення земельних ділянок у встановлений Порядком продажу строк в п'ять робочих днів Департаментом містобудування та архітектури не надано.

Середній строк розгляду матеріалів щодо продажу земельних ділянок в Департаменті містобудування та архітектури становить 59 робочих днів (від 9 до 529 робочих днів).

Під час аудиту встановлено, що за період з 01.01.2015 по 30.06.2017 до Департаменту земельних ресурсів надійшло 142 клопотання про продаж земельних ділянок без земельних торгів.

Проведеним якісним аналізом зазначених клопотань встановлено, що всупереч пунктів 5, 6 статті 3 Порядку продажу, Департаментом земельних ресурсів не надавався відповідний висновок за результатами опрацювання заяв (клопотань).

Як пояснив начальник відділу підготовки продажу О.Шайдук, висновок готується після прийняття рішення Київської ради про надання дозволу на проведення експертної грошової оцінки та визначення ринкової вартості земельної ділянки.

Пояснення в додатках.

Слід зазначити, що Порядком продажу не передбачено строків опрацювання ДЗР заяв (клопотань) про продаж земельних ділянок без земельних торгів.

Так, встановлено, що за результатами опрацювання вказаних клопотань Департаментом земельних ресурсів підготовлено 63 відповідних проектів рішень або 44% від загальної кількості клопотань, що надійшли за 2015 рік-I півріччя 2017 року.

При цьому, середній строк підготовки ДЗР відповідних проектів рішень після отримання висновку від Департаменту містобудування та архітектури становив 57 робочих днів (від 1 до 327), а середній строк опрацювання заяв (клопотань) з моменту їх надходження до моменту підготовки проектів рішень становив 112 робочих днів.

Таким чином, в результаті відсутності регламентованих строків опрацювання заяв (клопотань) про продаж земельних ділянок без земельних торгів, недотримання ДЗР процедурних положень Порядку продажу та несвоєчасного надання висновків Департаментом містобудування та архітектури, процес продажу земельних ділянок без земельних торгів значно затягується в часі, що безпосередньо впливає на наповнення дохідної частини бюджету міста Києва.

ПОВ'ЯЗАНІ НОРМАТИВНІ ДОКУМЕНТИ

Порядок продажу земельних ділянок у місті Києві, затверджений рішенням Київської ради від 19.07.2005 №810/3385.

ДОКУМЕНТИ, ДЕ ВИЯВЛЕНО ЗНАХІДКУ

Справи-клопотання, проекти рішень Київської ради, дані автоматизованої системи - програмного комплексу «Кадастр», листи ДЗР та Департаменту містобудування та архітектури.

ВІДПОВІДАЛЬНІ ПРАЦІВНИКИ, ЩО ПРИЧЕТНІ ДО ЗНАХІДКИ									
Начальник відділу підготовки продажу Шайдюк О., посадові особи Департаменту містобудування та архітектури.									
ПОЯСНЕННЯ УПОВНОВАЖЕНИХ ПРАЦІВНИКІВ									
Пояснення наведено в розділі «Деталі порушення».									
КОНТРАГЕНТ (назва, ЄДРПОУ)									
РЕКОМЕНДАЦІЇ									
Зміст	Департаменту земельних ресурсів ініціювати внесення змін до Порядку продажу земельних ділянок у місті Києві, затверджений рішенням Київради від 19.07.2005 №810/3385, якими, зокрема, передбачити строки опрацювання заяв (клопотань) про продаж земельних ділянок без земельних торгів. Рекомендувати керівництву виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) надати доручення Департаменту містобудування та архітектури неухильно дотримуватися встановлених строків розгляду заяв (клопотань) про продаж земельної ділянки та надання до ДЗР висновків щодо відповідності місця розташування та цільового призначення земельної ділянки Генеральному плану та іншій містобудівній документації.								
Очікуваний результат	Зменшення тривалості опрацювання клопотань, своєчасність та повнота надходження коштів в бюджет міста Києва.								
Відповідальний	Директор Департаменту земельних ресурсів, начальник Управління аналітично-правової роботи ДЗР, начальник Управління ринку землі ДЗР.								
Термін врахування	03.09.2018								
СТАТИСТИКА ПОРУШЕНЬ Держаудитслужби (в тисячах гривень)									
Категорія порушень			К-ть						
Виконання завдань, визначених актами законодавства			1						
СТАТИСТИКА ПОРУШЕНЬ ДВФКА (в тисячах гривень)									
	К-ть порушень без суми	Без ризику втрат		З ризиком втрат		З втратами			
		К-ть	Сума операцій	К-ть	Сума операцій	в т.ч., потенційні втрати	К-ть	Сума операцій	в т.ч., оціночні втрати
З порушеннями	1								
Неефективно									
Попереджено, заощаджено							х	х	х
Усунуто, повернуто									

АУДИТОРСЬКА ЗНАХІДКА №3			
Підконтрольний суб'єкт:	Департамент земельних ресурсів.	Бюджет:	так
Процес:	Набуття прав на землю.	Період допущення	01.01.2015-30.06.2017
ОПЕРАЦІЯ ПРОЦЕСУ			
Укладання договорів оренди.			

КОРОТКИЙ ЗМІСТ ЗНАХІДКИ

Відсутність регламентованих строків укладання договорів оренди земельних ділянок, недієвість та незастосування нормативних механізмів впливу на потенційних орендарів призводить до зволікання зацікавлених осіб в укладанні договорів оренди та тривалого опрацювання Департаментом земельних ресурсів відповідної документації, внаслідок чого бюджетом міста Києва недоотримуються значні фінансові ресурси.

Зокрема, за період, що підлягав аудиту, строк укладання 97 договорів оренди (22% від укладених за період) становив від 6 місяців до більш ніж 8 років з моменту прийняття Київською радою відповідного рішення, внаслідок чого бюджетом міста Києва недоотримано коштів орієнтовно в сумі 116,9 млн. гривень.

ПРИЧИНИ

Відсутність регламентованих строків укладання договорів оренди, зволікання зацікавлених осіб в укладенні договору, тривале опрацювання матеріалів з боку ДЗР, необхідність актуалізації нормативної грошової оцінки тощо.

ВПЛИВ ЗНАХІДКИ (ризик, втрати)

Орієнтовне недоотримання коштів бюджетом міста Києва в сумі 116,9 млн. гривень.

ДЕТАЛІ ЗНАХІДКИ

Встановлено, що відповідно до статті 16 Закону України «Про оренду землі», укладення договору оренди земельної ділянки із земель державної або комунальної власності здійснюється на підставі рішення відповідного органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування - орендодавця, прийнятого у порядку, передбаченому Земельним кодексом України, або за результатами аукціону.

Положеннями пункту 1 статті 32 Порядку передачі (надання) земельних ділянок у користування або у власність із земель комунальної власності в місті Києві, затвердженим рішенням Київської ради від 28.02.2013 №63/9120 (далі в картці - Порядок №63/9120) передбачено, що зацікавлена особа, на користь якої прийнято рішення про передачу в оренду земельної ділянки, звертається до Департаменту земельних ресурсів щодо отримання проекту договору оренди земельної ділянки.

Департамент земельних ресурсів протягом 14 робочих днів з дня надходження звернення готує проект договору оренди земельної ділянки та перевіряє надані зацікавленою особою додатки до договору оренди на відповідність вимогам законодавства, готує розрахунок розміру орендної плати за земельну ділянку, узгоджує із зацікавленою особою істотні умови договору і, за відсутності заперечень, передає зацікавленій особі (представнику) за актом приймання-передачі або надсилає поштою погоджений проект договору (п.3 ст.32 Порядку №63/9120).

Договір оренди земельної ділянки укладається у письмовій формі між Київською міською радою та зацікавленою особою і посвідчується нотаріально.

Відповідно до статті 17 Закону України «Про оренду землі», об'єкт за договором оренди землі вважається переданим орендодавцем орендареві з моменту державної реєстрації права оренди, якщо інше не встановлено законом.

В ході аудиту встановлено, що за період з 01.01.2015 по 30.06.2017 Київською міською радою прийнято 284 рішення про передачу в оренду земельних ділянок, з яких по 70 рішеннях станом на 01.07.2017 договори оренди не укладено.

Відповідно до наданої до аудиту інформації, за період з 01.01.2015 по 30.06.2017 між Київською міською радою та зацікавленими особами укладено 445 договорів оренди земельних ділянок.

При цьому, строк укладання 97 договорів оренди становив від 6 місяців до більш ніж 8 років з моменту прийняття відповідного рішення.

Детальна інформація в додатках.

Слід зазначити, що умовами передачі земельних ділянок в оренду, визначених рішеннями Київської міської ради про передачу земельної ділянки в оренду передбачено, що зацікавлені

особи у місячний термін надають до Департаменту земельних ресурсів документи, визначені законодавством, необхідні для укладання договору оренди земельної ділянки.

Проведений аналіз 97 договорів оренди, строк укладання яких становив тривалий період, засвідчив, що звернення зацікавлених осіб до ДЗР з метою укладання договорів оренди відповідно до зазначених умов передачі земельних ділянок в оренду в місячний термін відбувалось лише в 14 випадках.

Крім того, підготовка ДЗР проектів договорів оренди земельних ділянок та їх передачі зацікавленим особам в межах 14 робочих днів здійснювалась ДЗР лише в 4 випадках.

Необхідно зазначити, що чинним законодавством не регламентовано строки укладання договорів оренди земельних ділянок.

Відповідно до пункту 5 статті 32 Порядку №63/9120, якщо договір оренди землі зацікавленою особою з її вини не укладений в установленому законодавством порядку протягом п'яти місяців з моменту набуття чинності рішенням Київської міської ради про передачу відповідної земельної ділянки в оренду, то розмір річної орендної плати на період, аналогічний терміну прострочення укладання договору оренди землі, встановлюється у двократному розмірі, але не більше дванадцяти відсотків від нормативної грошової оцінки земельної ділянки.

Вибірковим дослідженням укладених договорів оренди земельних ділянок встановлено, що при здійсненні розрахунку розміру орендної плати норма щодо застосування двократного розміру річної орендної плати в зв'язку із зволіканням зацікавлених осіб в укладанні договору оренди не застосовувалась.

Пунктом 7 статті 32 Порядку №63/9120 зокрема, передбачено, що в рішенні Київської міської ради про передачу земельної ділянки в оренду обов'язково встановлюється, що таке рішення втрачає чинність у разі якщо протягом року з дня державної реєстрації земельної ділянки не укладений відповідний договір оренди земельної ділянки та у встановленому законом порядку скасовано державну реєстрацію такої земельної ділянки, а у разі якщо в оренду передається земельна ділянка, яка зареєстрована в Державному земельному кадастрі та право комунальної власності на яку зареєстровано в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно, рішення Київської міської ради втрачає чинність, якщо протягом року з дня набрання ним чинності не укладено відповідного договору оренди.

Вибірковим аналізом рішень Київради про передачу земельних ділянок в оренду встановлено, що умови втрати чинності рішення в разі не укладання протягом року договору оренди в рішеннях не передбачались, що свідчить про недостатньо якісну підготовку проектів рішень з боку ДЗР.

Як пояснюють посадові особи ДЗР, на строки укладання договорів оренди земельних ділянок впливають ряд факторів, серед яких:

- затримка в офіційному надходженні до ДЗР відповідних рішень Київради;
- зміна місця розташування земельних ділянок та виду їх використання;
- необхідність актуалізації нормативної грошової оцінки;
- тривалий час оформлення (в разі потреби) охоронних договорів на зелені насадження;
- невизначення строків візування проектів договорів профільними заступниками голови

КМДА тощо;

Як показало дослідження, тривалий час укладання 97 договорів оренди пов'язаний не лише з впливом вищезазначених факторів.

Затримка в укладанні зазначених договорів оренди земельних ділянок відбувалась як з причин зволікання зацікавлених осіб, так і з причин тривалого опрацювання відповідних матеріалів з боку Департаменту земельних ресурсів, в результаті чого бюджетом міста Києва орієнтовно недотримано 116,9 млн. гривень.

ПОВ'ЯЗАНІ НОРМАТИВНІ ДОКУМЕНТИ

Порядок передачі (надання) земельних ділянок у користування або у власність із земель комунальної власності в місті Києві, затверджений рішенням Київради від 28.02.2013 №63/9120.

ДОКУМЕНТИ, ДЕ ВИЯВЛЕНО ЗНАХІДКУ

Рішення Київради, договори оренди земельних ділянок з додатками, дані Державної фіскальної служби, листи ДЗР та зацікавлених в оренді осіб.									
ВІДПОВІДАЛЬНІ ПРАЦІВНИКИ, ЩО ПРИЧЕТНІ ДО ЗНАХІДКИ									
Начальник та посадові особи управління оренди землі та міського земельного кадастру.									
ПОЯСНЕННЯ УПОВНОВАЖЕНИХ ПРАЦІВНИКІВ									
КОНТРАГЕНТ (назва, ЄДРПОУ)									
РЕКОМЕНДАЦІЇ									
Зміст		Департаменту земельних ресурсів розробити внутрішній порядок укладання договорів оренди земельних ділянок, в якому передбачити чіткі строки опрацювання необхідних документів на всіх етапах процесу укладення договорів та при підготовці проектів рішень Київради про передачу земельних ділянок в оренду передбачати умови втрати чинності рішення, в разі не укладання протягом визначеного строку договорів оренди землі.							
Очікуваний результат		Скорочення строків укладання договорів оренди земельних ділянок. Збільшення надходжень до бюджету м. Києва.							
Відповідальний		Директор Департаменту земельних ресурсів, начальник Управління оренди землі та міського земельного кадастру.							
Термін врахування		03.09.2018							
СТАТИСТИКА ПОРУШЕНЬ Держаудитслужби (в тисячах гривень)									
Категорія порушень								К-ть	Сума
Виконання завдань, визначених актами законодавства								97	116 929,7
СТАТИСТИКА ПОРУШЕНЬ ДВФКА (в тисячах гривень)									
	К-ть порушень без суми	Без ризику втрат		З ризиком втрат			З втратами		
		К-ть	Сума операцій	К-ть	Сума операцій	в т.ч., потенційні втрати	К-ть	Сума операцій	в т.ч., оціночні втрати
З порушеннями									
Неефективно							97	116 929,7	116 929,7
Попереджено, заощаджено							x	x	x
Усунуто, повернуто									

АУДИТОРСЬКА ЗНАХІДКА №4			
Підконтрольний суб'єкт:	Департамент земельних ресурсів.	Бюджет:	так
Процес:	Набуття прав на землю.	Період допущення	01.01.2015-30.06.2017
ОПЕРАЦІЯ ПРОЦЕСУ			
Поновлення договорів оренди.			
КОРОТКИЙ ЗМІСТ ЗНАХІДКИ			
Наявна в ДЗР система організації роботи, пов'язана з розглядом та підготовкою додаткових угод про поновлення договорів оренди земельних ділянок унеможливорює виконання вимог			

законодавства щодо обов'язковості їх укладання в місячний термін, в результаті чого бюджетом міста Києва втрачаються значні фінансові ресурси.

Так, строк укладання 327 додаткових угод про поновлення договорів оренди земельних ділянок від моменту прийняття відповідного рішення Київради або рішення постійної комісії Київської міської ради з питань містобудування, архітектури та землекористування становив від 33 днів до майже 5 років.

Проаналізувавши 162 договорів оренди встановлено, що несвоєчасність поновлення 109 договорів оренди не вплинула на наповненість бюджету, однак, затримка в поновленні 53 договорів оренди та невідповідність задекларованих податкових зобов'язань ймовірно спричинили втрату доходів бюджету розрахунково на 30,0 млн. гривень.

ПРИЧИНИ

Зволікання зацікавлених осіб в укладенні додаткових угод (договорів), тривале опрацювання матеріалів з боку ДЗР, непогодження умов додаткових угод (договорів) з боку орендарів тощо.

ВПЛИВ ЗНАХІДКИ (ризика, втрати)

Недоотримання коштів бюджетом міста Києва.

ДЕТАЛІ ЗНАХІДКИ

Встановлено, що відповідно до статті 33 Закону України «Про оренду землі», по закінченню строку, на який було укладено договір оренди землі, орендар, який належно виконував обов'язки за умовами договору, має переважне право перед іншими особами на укладення договору оренди землі на новий строк (поновлення договору оренди землі).

Орендар, який має намір скористатися переважним правом на укладення договору оренди землі на новий строк, зобов'язаний повідомити про це орендодавця до спливу строку договору оренди землі у строк, встановлений цим договором, але не пізніше ніж за місяць до спливу строку договору оренди землі.

Аналогічні умови передбачені статтею 33 Порядку передачі (надання) земельних ділянок у користування або у власність із земель комунальної власності в місті Києві, затверджений рішенням Київради від 28.02.2013 №63/9120 (далі в картці - Порядок №63/9120).

Так, відповідно до пункту 2 статті 33 Порядку №63/9120, орендар, який має намір скористатися переважним правом на укладення договору оренди землі на новий строк, звертається до Київської міської ради з клопотанням про поновлення договору оренди землі (листом-повідомленням) через приймальню Київради з земельних питань.

Відповідно до наданої до аудиту інформації, за період з 01.01.2015 по 30.06.2017 до Департаменту земельних ресурсів надійшло 471 клопотання про поновлення договору оренди.

Пунктом 1 статті 34 Порядку №63/9120 передбачено, що Департамент земельних ресурсів розглядає лист-повідомлення щодо поновлення договору оренди земельної ділянки та здійснює комплексний аналіз наданих орендарем документів на відповідність вимогам законодавства і надає висновок щодо можливості поновлення договору оренди земельної ділянки, а також готує проект рішення Київської міської ради про поновлення договору оренди земельної ділянки або відмову у поновленні договору.

Слід відмітити, що Порядком №63/9120 не передбачено строків розгляду та опрацювання ДЗР листів-повідомлень щодо поновлення договорів оренди земельних ділянок.

Проте, відповідно до статті 33 Закону України «Про оренду землі» орендодавець у місячний термін розглядає надісланий орендарем лист-повідомлення з проектом додаткової угоди.

Проведеним кількісним та якісним аналізом результатів опрацювання Департаментом земельних ресурсів клопотань про поновлення договорів оренди земельних ділянок встановлено, що за результатами їх розгляду ДЗР підготовлено 236 відповідних проектів рішень, що становить 50% від загальної кількості зазначених листів-повідомлень, що надійшли до Департаменту земельних ресурсів за вищезазначений період.

Тривалість опрацювання зазначених матеріалів з моменту надходження листа-повідомлення до підготовки проекту рішення становила від 3 днів до 16 місяців. При цьому в місячний термін опрацьовано лише 37 клопотань, або 16% від підготовлених проектів рішень.

Також, встановлено, що за період з 01.01.2015 по 30.06.2017 Київською міською радою прийнято 183 рішення про поновлення договорів оренди земельних ділянок та/або внесення до них змін, з яких по 75 рішеннях станом на 01.07.2017 додаткові угоди до договорів оренди не укладено.

Відповідно до наданої до аудиту інформації, за досліджуваний період між Київською міською радою та орендарями укладено 471 додаткових угод про поновлення та/або внесення змін до договорів оренди земельних ділянок.

Відповідно до статті 33 Закону України «Про оренду землі», за відсутності заперечень, орендодавець приймає рішення про поновлення договору оренди землі (щодо земель державної та комунальної власності), укладає з орендарем додаткову угоду про поновлення договору оренди землі. За наявності заперечень орендодавця щодо поновлення договору оренди землі орендарю направляється лист-повідомлення про прийняте орендодавцем рішення.

Додаткова угода до договору оренди землі про його поновлення має бути укладена сторонами у місячний строк в обов'язковому порядку.

Проведений вибірковий аналіз 328 укладених додаткових угод про поновлення договорів оренди земельних ділянок засвідчив, що в місячний термін укладено лише 1 додаткову угоду.

Строк укладання додаткових угод про поновлення договорів оренди земельних ділянок від моменту прийняття відповідного рішення Київської міської ради або рішення постійної комісії Київської міської ради з питань містобудування, архітектури та землекористування становив від 33 днів до майже 5 років.

Слід відмітити, що при поновленні договорів оренди земельних ділянок та/або внесенні до них змін, як правило, змінюються і розміри орендної плати, які розраховуються на підставі актуальної нормативної грошової оцінки, що безпосередньо впливає на наповнення доходної частини бюджету.

Як пояснили посадові особи ДЗР, підготовка проектів договорів (угод) про поновлення та/або внесення змін до них здійснюється Департаментом земельних ресурсів за аналогією підготовки проектів договорів оренди земельних ділянок, зокрема за наявності рішення Київської міської ради або висновку постійної комісії Київської міської ради з питань містобудування, архітектури та землекористування про поновлення договору оренди, актуального витягу з технічної документації про нормативну грошову оцінку земельної ділянки, виданого Головним управлінням Держгеокадастру у м. Києві, інформації про фактичне використання земельної ділянки, розподіл загальної площі будівель і споруд згідно з КВЕД та наявності (відсутності) орендарів цих будівель і споруд.

На строк укладання додаткових угод про поновлення договорів оренди земельних ділянок, внесення змін до них впливають ряд факторів, аналогічних при укладанні договорів оренди.

Пояснення в додатках.

Таким чином, наявна в ДЗР система організації роботи, пов'язана з розглядом та підготовкою додаткових угод про поновлення договорів оренди земельних ділянок унеможливорює виконання норм законодавства щодо обов'язковості їх укладання в місячний термін, в результаті чого бюджетом міста Києва втрачаються значні фінансові ресурси.

Так, строк укладання 327 додаткових угод про поновлення договорів оренди земельних ділянок від моменту прийняття відповідного рішення Київської міської ради або рішення постійної комісії Київської міської ради з питань містобудування, архітектури та землекористування становив від 33 днів до майже 5 років.

В ході аудиту, з метою отримання інформації щодо нарахування та сплати орендної плати за договорами оренди земельних ділянок комунальної власності, що діяли за період з 01.01.2015 по 01.07.2017, до Головного управління ДФС у м. Києві надіслано відповідні запити, на які отримано відповіді 08.11.2017 вх. №070/3114 та 21.12.2017 вх. №3773.

Запити та відповіді в додатках.

Слід відмітити, що аналітичні дані щодо нарахування та сплати орендної плати за договорами оренди земельних ділянок комунальної власності надані Головним управлінням ДФС у м. Києві лише в розрізі років та суб'єктів господарювання (без зазначення договорів, кадастрових номерів, розмірів нормативної грошової оцінки тощо), що унеможливорює розрахувати суму

ймовірних втрат бюджету від несвоєчасного поновлення всіх вищезазначених 372 договорів оренди.

Як повідомило Головне управління ДФС у м. Києві, згідно пункту 63.6 статті 63 Податкового кодексу України, облік платників податків в органах Державної фіскальної служби ведеться за податковими номерами платників податків. Ведення обліку платежів по орендній платі за землю в розрізі договорів оренди (кадастрових номерів) чинними нормативними документами не передбачено.

Враховуючи вищевикладене, розрахунок ймовірного недоотримання коштів міським бюджетом здійснено по 162 договорах оренди, поновлення яких відбулося більш ніж в місячний термін.

При цьому, встановлено, що несвоєчасність поновлення 109 договорів оренди не вплинула на наповненість бюджету, однак, затримка в поновленні 53 договорів оренди та невідповідність задекларованих податкових зобов'язань ймовірно спричинили втрату доходів бюджету розрахунково на 30,0 млн. гривень.

Розрахунки в додатках.

ПОВ'ЯЗАНІ НОРМАТИВНІ ДОКУМЕНТИ

Закон України «Про оренду землі», Порядок передачі (надання) земельних ділянок у користування або у власність із земель комунальної власності в місті Києві, затверджений рішенням Київради від 28.02.2013 №63/9120.

ДОКУМЕНТИ, ДЕ ВИЯВЛЕНО ЗНАХІДКУ

Рішення Київради, договори оренди земельних ділянок з додатками, дані Державної фіскальної служби, листи ДЗР та зацікавлених в оренді осіб.

ВІДПОВІДАЛЬНІ ПРАЦІВНИКИ, ЩО ПРИЧЕТНІ ДО ЗНАХІДКИ

Начальник та посадові особи Управління оренди землі та міського земельного кадастру.

ПОЯСНЕННЯ УПОВНОВАЖЕНИХ ПРАЦІВНИКІВ

КОНТРАГЕНТ (назва, ЄДРПОУ)

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Зміст	Департаменту земельних ресурсів розробити внутрішній порядок поновлення договорів оренди земельних ділянок, в якому передбачити чіткі строки опрацювання необхідних документів на всіх етапах процесу поновлення договорів.
Очікуваний результат	Скорочення строків укладання додаткових угод про поновлення договорів оренди земельних ділянок. Збільшення надходжень до бюджету м. Києва.
Відповідальний	Директор Департаменту земельних ресурсів, начальник Управління оренди землі та міського земельного кадастру.
Термін врахування	03.09.2018

СТАТИСТИКА ПОРУШЕНЬ Держаудитслужби (в тысячах гривен)

Категорія порушень	К-ть	Сума
Недоотримано фінансових ресурсів	53	30 039,1

СТАТИСТИКА ПОРУШЕНЬ ДВФКА (в тысячах гривен)

	К-ть порушень без суми	Без ризиків втрат		З ризиком втрат			З втратами		
		К-ть	Сума операцій	К-ть	Сума операцій	в т.ч., потенційні втрати	К-ть	Сума операцій	в т.ч., оціночні втрати

З порушеннями						53	30 039,1	30 039,1
Неефективно								
Попереджено, заощаджено						x	x	x
Усунуто, повернуто								

АУДИТОРСЬКА ЗНАХІДКА №5			
Підкон-трольний суб'єкт:	Департамент земельних ресурсів.	Бюджет:	так
Процес:	Плата за землю.	Період допущення	01.01.2015-01.01.2017
ОПЕРАЦІЯ ПРОЦЕСУ			
Приведення у відповідність до вимог законодавства істотних умов договорів оренди земельних ділянок.			
КОРОТКИЙ ЗМІСТ ЗНАХІДКИ			
Відсутність дієвих механізмів виконання рішень Київради щодо приведення розмірів орендної плати до вимог законодавства та внесення відповідних змін до договорів оренди земельних ділянок призводить до значного недоотримання коштів бюджетом міста Києва. Зокрема, вибіркоким аналізом встановлено 764 договорів оренди земельних ділянок з розміром орендної плати меншим 3% від нормативної грошової оцінки, щодо яких Київрадою прийнято рішення про внесення змін в частині приведення розмірів орендної плати у відповідність до положень податкового законодавства.			
ПРИЧИНИ			
Низька активність орендарів добровільно вносити зміни до договору, недостатність механізмів впливу з боку ДЗР тощо.			
ВПЛИВ ЗНАХІДКИ (ризик, втрати)			
Недоотримання коштів бюджетом міста Києва.			
ДЕТАЛІ ЗНАХІДКИ			
Встановлено, що відповідно до діючих до 01.01.2017 норм Закону України «Про плату за землю» (до 01.01.2011) та Податкового кодексу України, розмір орендної плати встановлюється у договорі оренди, але річна сума платежу не може бути меншою 3 відсотків нормативної грошової оцінки (встановленого трикратного розміру земельного податку). З метою приведення у відповідність до вимог законодавства істотних умов договорів оренди земельних ділянок Київською міською радою прийнято 12 рішень, якими вносяться зміни до 1623 договорів оренди в частині встановлення річної орендної плати у розмірі трьох відсотків від нормативної грошової оцінки земельних ділянок. Зазначеними рішеннями Київради, зокрема, передбачалося орендарям земельних ділянок забезпечити оформлення внесення відповідних змін до договорів оренди земельних ділянок, Департаменту земельних ресурсів (рішення від 28.02.2013 №89/9146, від 04.03.2015 №253/1118) проінформувати про прийняття цих рішень орендарів земельних ділянок та органи державної податкової служби. Крім того, рішеннями від 28.02.2013 №89/9146, від 04.03.2015 №253/1118 передбачено органам державної податкової служби контролювати дотримання орендарями земельних ділянок вимог цих рішень. Слід відмітити, що контроль за виконанням вказаних вище рішень покладено на постійну комісію Київради з питань земельних відносин, містобудування та архітектури. Також, аналогічні умови щодо мінімального розміру річних сум орендних платежів встановлені і в Положенні про плату за землю в місті Києві, яке є додатком 3 до рішення Київської			

міської ради від 23.06.2011 №242/5629 «Про встановлення місцевих податків і зборів в м. Києві» в редакції рішення Київської міської ради від 28.01.2015 №58/923.

Встановлено, що на виконання вищезазначених рішень Київради, Департаментом земельних ресурсів проінформовано орендарів (в тому числі неодноразово) та органи державної податкової служби про прийняття цих рішень.

Також, листом від 20.22.2014 №057041-12907 Департамент земельних ресурсів звернувся до прокуратури міста Києва з проханням звернутись з позовними заявами до Господарського суду м. Києва в інтересах держави в особі Київради до орендарів земельних ділянок, які подають податкові декларації, зазначаючи в них не мінімальний розмір орендної плати за земельні ділянки, який передбачений Податковим кодексом України, а розмір, передбачений договорами оренди.

Відповідно до наданої Департаментом земельних ресурсів до аудиту інформації, встановлено, що станом на 01.07.2017 обліковувалось 3 453 договори оренди земельних ділянок.

Під час аудиту, керуючись зазначеною інформацією, проведено вибірковий аналіз виконання рішень Київради від 28.02.2013 №89/9146 та від 04.03.2015 №253/1118, якими (з урахуванням рішення Київради від 02.04.2015 №384/1249) внесено зміни до 1364 договорів оренди в частині встановлення річної орендної плати у розмірі трьох відсотків від нормативної грошової оцінки земельних ділянок.

Зазначений аналіз засвідчив, що в переліку діючих станом на 01.07.2017 року договорів оренди обліковувалось 764 договори оренди земельних ділянок з розміром орендної плати меншим 3% від нормативної грошової оцінки, щодо яких Київрадою прийнято рішення (№89/9146 та №253/1118) про внесення змін в частині приведення розмірів орендної плати у відповідність до положень податкового законодавства, а всього договорів з розміром орендної плати меншим 3% - 1442, в результаті чого бюджетом міста Києва недоотримуються значні фінансові ресурси.

Як пояснили посадові особи ДЗР, відповідно до наданої свого часу Головним управлінням Міндоходів у м. Києві інформацією, більше 700 суб'єктів господарювання, які зазначені у додатку до рішення Київської міської ради від 28.02.2013 №89/9146, декларують розмір орендної плати 3% від нормативної грошової оцінки земельних ділянок.

Пояснення в додатках.

В ході аудиту, з метою отримання інформації щодо нарахування та сплати орендної плати за договорами оренди земельних ділянок комунальної власності, що діяли за період з 01.01.2015 по 01.07.2017, до Головного управління ДФС у м. Києві надіслано відповідні запити, на які отримано відповіді 08.11.2017 вх. №070/3114 та 21.12.2017 вх. №3773.

Запити та відповіді в додатках.

При цьому, слід відмітити, що аналітичні дані щодо нарахування та сплати орендної плати за договорами оренди земельних ділянок комунальної власності надані Головним управлінням ДФС у м. Києві лише в розрізі суб'єктів господарювання (без зазначення договорів, кадастрових номерів, розмірів нормативної грошової оцінки тощо), що унеможливорює розрахувати суму ймовірних втрат бюджету від невиконання рішень Київради в частині встановлення річної орендної плати у розмірі трьох відсотків від нормативної грошової оцінки земельних ділянок.

Як повідомило Головне управління ДФС у м. Києві, згідно пункту 63.6 статті 63 Податкового кодексу України, облік платників податків в органах Державної фіскальної служби ведеться за податковими номерами платників податків. Ведення обліку платежів по орендній платі за землю в розрізі договорів оренди (кадастрових номерів) чинними нормативними документами не передбачено.

Слід відмітити, що з 01.01.2017 Податковим кодексом України визначено, що розмір орендної плати встановлюється у договорі оренди, але річна сума платежу не може бути меншою розміру земельного податку, встановленого для відповідної категорії земельних ділянок на відповідній території.

ПОВ'ЯЗАНІ НОРМАТИВНІ ДОКУМЕНТИ

Рішення Київради, Податковий кодекс України.

ДОКУМЕНТИ, ДЕ ВИЯВЛЕНО ЗНАХІДКУ

Рішення Київради, договори оренди земельних ділянок з додатками, дані Державної фіскальної служби, листи ДЗР.									
ВІДПОВІДАЛЬНІ ПРАЦІВНИКИ, ЩО ПРИЧЕТНІ ДО ЗНАХІДКИ									
ПОЯСНЕННЯ УПОВНОВАЖЕНИХ ПРАЦІВНИКІВ									
Пояснення наведені в розділі «Деталі знахідки».									
КОНТРАГЕНТ (назва, ЄДРПОУ)									
РЕКОМЕНДАЦІЇ									
Зміст	Департаменту земельних ресурсів ініціювати проведення взаємозвірки з органами Державної фіскальної служби та розробити план заходів щодо виконання рішень Київради в частині встановлення річної орендної плати у розмірі трьох відсотків від нормативної грошової оцінки земельних ділянок.								
Очікуваний результат	Виконання рішень Київради, збільшення надходжень до бюджету міста Києва.								
Відповідальний	Директор департаменту земельних ресурсів, начальник Управління оренди землі та міського земельного кадастру.								
Термін врахування	03.09.2018								
СТАТИСТИКА ПОРУШЕНЬ Держаудитслужби (в тисячах гривень)									
Категорія порушень			К-ть						
			Сума						
СТАТИСТИКА ПОРУШЕНЬ ДВФКА (в тисячах гривень)									
	К-ть порушень без суми	Без ризику втрат		З ризиком втрат		З втратами			
		К-ть	Сума операцій	К-ть	Сума операцій	в т.ч., потенційні втрати	К-ть	Сума операцій	в т.ч., оціночні втрати
З порушеннями									
Неефективно									
Попереджено, заощаджено							x	x	x
Усунуто, повернуто									

АУДИТОРСЬКА ЗНАХІДКА №6			
Підконтрольний суб'єкт:	Департамент земельних ресурсів.	Бюджет:	-
Процес:	Підготовка проектів рішень.	Період допущення	01.01.2015-01.01.2017
ОПЕРАЦІЯ ПРОЦЕСУ			
Внесення інформації до пояснювальних записок.			
КОРОТКИЙ ЗМІСТ ЗНАХІДКИ			
При розробленні проектів рішень про надання дозволів (відмов в наданні дозволів) на розроблення проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок та підготовці відповідних пояснювальних записок, ДЗР надає різні оцінки однотипним та аналогічним обставинам, тобто, використовуються критерії подвійних стандартів.			

Так, в 34 (12%) випадках ДЗР одночасно підготовлено проекти рішень Київради про надання дозволу на розроблення проектів землеустрою за наявності однотипних та аналогічних обставин, що враховуються ДЗР при розробці проектів рішень про відмову в наданні таких дозволів.

ПРИЧИНИ

Неякісна підготовка проектів рішень.

ВПЛИВ ЗНАХІДКИ (ризика, втрати)

Використання критеріїв подвійних стандартів.

ДЕТАЛІ ЗНАХІДКИ

Встановлено, що відповідно до п.3.11 Положення про ДЗР, затвердженого рішенням Київради від 19.12.2002 №182/342 (в редакції рішення Київради від 10.03.2016 №144/144), Департамент земельних ресурсів розробляє в установленому порядку проекти рішень Київської міської ради, готує та подає розпорядження Київського міського голови, розпорядження виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації), а також подає свої висновки з питань:

- розпорядження землями в межах міста Києва;
- передачі земельних ділянок у власність громадян та юридичних осіб;
- надання земельних ділянок в користування, вилучення земельних ділянок;
- продажу земельних ділянок у власність;
- викупу земельних ділянок для суспільних потреб міста;
- звільнення самовільно зайнятих земельних ділянок;
- встановлення та зміни меж районів у місті в порядку, встановленому законодавством України.

України.

Так, відповідно до наданої інформації, за період з 01.01.2015 по 30.06.2017 Департаментом земельних ресурсів підготовлено 7254 проектів рішень, пов'язаних з питаннями земельних відносин.

Відповідно до пункту 1 частини 7 статті 21 Регламенту Київської міської ради, затвердженого рішенням Київради від 12.11.2014 №351/351 (втратило чинність), пояснювальна записка до проекту рішення повинна, зокрема, містити детальний опис наслідків для територіальної громади від реалізації запропонованого проекту рішення.

Також, пунктом 3 частини 7 статті 26 Регламенту Київської міської ради, затвердженого рішенням Київради від 07.07.2016 №579/579 передбачено, що пояснювальна записка до проекту рішення повинна містити, зокрема, опис правових та інших наслідків для територіальної громади міста Києва від прийняття запропонованого проекту рішення.

На виконання протокольного доручення заступника міського голови - секретаря Київради Прокопів В. від 17.11.2017 №225-ПД-69 проведено вибіркове дослідження 281 проектів рішень Київської міської ради про надання дозволів (відмов в наданні дозволів) на розроблення проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок та пояснювальних записок до них, що підготовлені ДЗР за листопад-грудень 2017 року.

Так, встановлено, що із загальної кількості досліджуваних проектів рішень 48% (134) становлять проекти рішень про відмову в наданні дозволів на розроблення проектів землеустрою.

Майже в 80% випадків основними причинами відмов ДЗР зазначаються невідповідність заявленої ініціативи містобудівній документації за функціональним призначенням земельних ділянок. Також, причинами відмов є відсутність нотаріальної згоди землекористувачів, передача заявлених земельних ділянок іншим особам в приватну власність, відсутність графічних матеріалів, на яких зазначено бажане місце розташування земельних ділянок тощо.

При цьому, при наявності аналогічних обставин в 34 випадках ДЗР підготовлено проекти рішень Київради про надання дозволу на розроблення проектів землеустрою.

Детальна інформація в додатках.

Так, наприклад, за результатами опрацювання клопотання від 28.08.2017 №К-31911, ДЗР розроблено проект рішення про відмову у наданні дозволу на розроблення проекту землеустрою в зв'язку з тим, що заявлена ініціатива не відповідає містобудівній документації за функціональним призначенням, а саме: земельна ділянка належить частково до території вулиць та доріг.

Одночасно, за результатами опрацювання клопотань К-30031, К-32124, К-31861 тощо, заявлені земельні ділянки по яких також належать частково до території вулиць та доріг, ДЗР підготовлено проекти землеустрою про надання дозволів на розроблення проектів землеустрою.

Також, приміром, за результатами опрацювання клопотання К-31513 про надання дозволу на розроблення проектів землеустрою щодо відведення земельної ділянки для ведення садівництва, ДЗР розроблено проект рішення про відмову в наданні такого дозволу в зв'язку з тим, що відповідно до Генерального плану міста Києва, заявлена земельна ділянка відноситься до території житлової садибної забудови.

Тим часом, за результатами опрацювання клопотань К-30682, К-31100, К-31055, К-32172, К-31568 тощо, заявлені земельні ділянки по яких також відносяться до територій житлової забудови, ДЗР підготовлено проекти рішень про надання дозволів на розроблення проектів землеустрою.

Крім того, в пояснювальній записці до проекту рішення про надання дозволу на розроблення проекту землеустрою по справі-клопотанню К-31116 взагалі не зазначено функціонального призначення земельної ділянки.

Зазначене свідчить, що при розробленні проектів рішень про надання дозволів (відмов в наданні дозволів) на розроблення проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок та підготовці відповідних пояснювальних записок, ДЗР надає різні оцінки однотипним та аналогічним обставинам, тобто, використовуються критерії подвійних стандартів.

Також, слід відмітити, що основні вимоги щодо змісту пояснювальних записок до проектів рішень про надання дозволу (проектів рішень про відмову у наданні дозволу) на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельних ділянок визначені в Порядку набуття прав на землю із земель комунальної власності у місті Києві, затвердженого рішенням Київради від 20.04.2017 №241/2463, а саме: пояснювальна записка до проекту рішення Київської міської ради обов'язково має містити інформацію щодо:

- правового статусу земельної ділянки;
- правового статусу об'єкта нерухомого майна (за наявності);
- особи заявника та іншу наявну інформацію, що має значення для прийняття рішення Київської міської ради.

Дослідженням вищенаведених проектів рішень встановлено, що формально ДЗР дотримується зазначених вимог, однак, з метою уникнення можливих маніпулювань при підготовці проектів рішень та пояснювальних записок та уникнення застосування подвійних стандартів, на думку аудиторів, необхідно конкретизувати та уніфікувати іншу наявну інформацію, що має значення для прийняття рішення Київрадою.

ПОВ'ЯЗАНІ НОРМАТИВНІ ДОКУМЕНТИ

Регламент Київської міської ради, Порядок набуття прав на землю із земель комунальної власності у місті Києві.

ДОКУМЕНТИ, ДЕ ВИЯВЛЕНО ЗНАХІДКУ

Проекти рішень, пояснювальні записки, рішення Київради, дані містобудівного кадастру м.Києва тощо.

ВІДПОВІДАЛЬНІ ПРАЦІВНИКИ, ЩО ПРИЧЕТНІ ДО ЗНАХІДКИ

Начальники відділів землеустрою та моніторингу земель.

ПОЯСНЕННЯ УПОВНОВАЖЕНИХ ПРАЦІВНИКІВ

КОНТРАГЕНТ (назва, ЄДРПОУ)

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Зміст	Департаменту земельних ресурсів розробити внутрішній порядок підготовки пояснювальних записок до проектів рішень, в якому передбачити чіткі уніфіковані критерії (ДПТ, зелені зони, прибережні зони, відповідність функціональному призначенню тощо), наявність або відсутність яких обов'язково відображаються в пояснювальних записках.
-------	---

Очікуваний результат	Відповідність прийнятих рішень нормам законодавства, уникнення подвійних стандартів.								
Відповідальний	Директор департаменту земельних ресурсів, начальник Управління землеустрою та моніторингу земель.								
Термін врахування	03.09.2018								
СТАТИСТИКА ПОРУШЕНЬ Держаудитслужби (в тисячах гривень)									
Категорія порушень							К-ть	Сума	
Виконання завдань, визначених актами законодавства							2		
СТАТИСТИКА ПОРУШЕНЬ ДВФКА (в тисячах гривень)									
	К-ть порушень без суми	Без ризику втрат		З ризиком втрат			З втратами		
		К-ть	Сума операцій	К-ть	Сума операцій	в т.ч., потенційні втрати	К-ть	Сума операцій	в т.ч., оціночні втрати
3 порушеннями		2							
Неефективно									
Попереджено, заощаджено							х	х	х
Усунуто, повернуто									

АУДИТОРСЬКА ЗНАХІДКА №7			
Підконтрольний суб'єкт:	Департамент земельних ресурсів.	Бюджет:	так
Процес:	Розроблення та виконання міської цільової програми.	Період допущення	01.01.2015-01.01.2017
ОПЕРАЦІЯ ПРОЦЕСУ			
Затвердження бюджетних призначень та розроблення міської цільової програми.			
КОРОТКИЙ ЗМІСТ ЗНАХІДКИ			
Внаслідок порушення Департаментом земельних ресурсів умов затвердження бюджетних призначень, визначених Порядком розроблення, затвердження та виконання міських цільових програм у м. Києві, та через несвоєчасно проведені ДЗР організаційно-правові заходи, пов'язані з розробкою міської цільової програми, в бюджеті міста Києва визначено видатки на реалізацію недіючої Програми використання та охорони земель м. Києва на 2016-2020 роки, які частково були використані Департаментом земельних ресурсів до затвердження зазначеної програми.			
ПРИЧИНИ			
Порушення Департаментом земельних ресурсів умов затвердження бюджетних призначень, визначених Порядком розроблення, затвердження та виконання міських цільових програм у м. Києві, несвоєчасно проведені ДЗР організаційно-правові заходи, пов'язані з розробкою міської цільової програми.			
ВПЛИВ ЗНАХІДКИ (ризик, втрати)			
Розробка міської цільової програми та використання бюджетних коштів з порушеннями встановленого порядку.			
ДЕТАЛІ ЗНАХІДКИ			
Під час аудиту встановлено, що в жовтні 2015 року КП «Київський інститут земельних відносин», на виконання договору від 07.07.2015 №3, надано ДЗР послуги з розробки Програми			

використання та охорони земель м. Києва на 2016-2020 роки (далі в картці - Програма-2020), вартість яких в повній мірі ДЗР оплачено.

Відповідно до п.3 Порядку розроблення, затвердження та виконання міських цільових програм у місті Києві, затвердженого рішенням Київради від 29.10.2009 №520/2589 (далі в картці - Порядок №520/2589), за результатами проведеної Департаментом економіки та інвестицій експертизи проекту програми, листом від 10.09.2015 №050/17-7705 ДЗР надано позитивний висновок.

Проект Програми-2020, розпорядженням від 03.12.2015 №1179, схвалено виконавчим органом Київської міської ради (КМДА) та доручено ДЗР винести проект Програми-2020 на обговорення на громадські слухання, за результатами яких забезпечити подання проекту Програми-2020 на розгляд Київської міської ради.

З метою проведення громадського обговорення (з 10.12.2015 по 24.12.2015) проект програми розміщено на веб-порталі територіальної громади міста Києва.

Відповідно до пункту 4.2 Порядку №520/2589, проект відповідної програми на наступний період вноситься на розгляд Київської міської ради виконавчим органом Київської міської ради (Київською міською державною адміністрацією) не пізніше 15 жовтня року, в якому завершується дія програми.

Проект нової програми, дія якої планує розпочатись в наступному бюджетному році, вноситься на розгляд Київської міської ради виконавчим органом Київської міської ради (Київською міською державною адміністрацією) у термін, встановлений п. 4.2 Порядку №520/2589.

Слід відмітити, що дія Програми використання та охорони земель м. Києва на 2011 – 2015 роки завершилась в 2015 році та продовження термінів її виконання передбачено не було.

Пунктом 8.4 Порядку №520/2589 передбачено, що виконання програми припиняється після закінчення встановленого строку, після чого замовник (відповідальний виконавець) програми складає заключний звіт про результати її виконання та подає його на розгляд сесії Київської міської ради разом із пояснювальною запискою про кінцеві результати виконання програми не пізніше ніж у двомісячний строк після закінчення встановленого строку її виконання.

Департаментом у 2016 році складено звіт та пояснювальну записку про виконання використання та охорони земель м. Києва на 2011 – 2015 роки.

Відповідно до пункту 4.4 Порядку №520/2589, проект програми опрацьовується постійними комісіями відповідно до вимог Регламенту Київської міської ради. Висновки та рекомендації постійних комісій є обов'язковими для розгляду розробником проекту програми та Департаментом економіки та інвестицій виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації).

Проект рішення Київської міської ради про затвердження програми готує замовник (відповідальний виконавець). У проекті рішення обов'язково вказується відповідальний виконавець програми, терміни та періодичність звітування про хід виконання програми на пленарних засіданнях Київської міської ради тощо (п.5.1 Порядку №520/2589).

Встановлено, що Департаментом земельних ресурсів, в порушення п.4.2 Порядку №520/2589, підготовлено та направлено для подальшого розгляду у відповідних комісіях проект рішення Київради «Про затвердження Програми використання та охорони земель міста Києва на 2016-2020 роки» (справа А-21935) лише в березні 2016 року (лист від 03.03.2016 №057052-4292), тобто майже через 5 місяців після закінчення граничного терміну.

Відповідно до протоколу від 15.03.2016 №6, постійна комісія Київради з питань містобудування, архітектури та землекористування ухвалила рішення підтримати проект рішення «Про затвердження Програми використання та охорони земель міста Києва на 2016-2020 роки».

На пленарному засіданні Київської міської ради рішенням від 14.07.2016 №729/729 затверджено Програму використання та охорони земель міста Києва на 2016-2020 роки.

При цьому, встановлено, що відповідно до п.6.1 Порядку №520/2589, **після затвердження** Київською міською радою програми головний розпорядник коштів надає, зокрема, Департаменту фінансів - бюджетний запит щодо її фінансування у наступному році за рахунок коштів бюджету міста Києва.

Відповідно до протоколу №30, напрацьованого під час наради у першого заступника голови КМДА від 02.09.2015, головним розпорядником бюджетних коштів надано доручення активізувати роботу по підготовці проекту бюджету міста Києва та подати до Департаменту фінансів бюджетні запити до проекту бюджету міста Києва.

Також, листом від 15.09.2015 №054-5-09/2823 Департаментом фінансів доведено Департаменту земельних ресурсів граничні обсяги видатків бюджету за КФК 010117.

На виконання вищевказаного доручення та враховуючи доведені граничні обсяги Департаментом земельних ресурсів листом від 18.09.2015 №05710-16978 надано Департаменту фінансів бюджетний запит за КТКВ 010117 «Керівництво і управління у сфері земельних відносин у м. Києві» (КПКВ 5610190) з обґрунтованими відповідними розрахунками по заробітній платі, іншим видаткам та по придбанню техніки до проекту бюджету міста Києва на 2016 рік.

Поряд з цим, відповідно до вищезазначеного листа, до Департаменту фінансів надано додаткові бюджетні запити за КТКВ 180410 «Виконання Програми використання та охорони земель м. Києва» (КПКВ 5617500) та КТКВ 160101 «Проведення заходів із землеустрою» (КПКВ 5617310), в яких містились пропозиції щодо обсягу бюджетних коштів, необхідних для виконання Програми-2020, яка на момент надання бюджетного запиту перебувала в стадії проекту, не була погоджена та затверджена, що є порушенням п.6.1 Порядку №520/2589.

Зазначені пропозиції були включені до проекту бюджету міста Києва та в подальшому, рішенням Київради від 22.12.2015 №61/61, визначені в складі видатків бюджету міста Києва на 2016 рік.

На підставі лімітної довідки про бюджетні асигнування та кредитування на 2016 рік за КПКВ 5617500 від 15.01.2016, Департаментом земельних ресурсів складено кошторис, який 29.01.2016 затверджено заступником голови КМДА Спасибком О.В. та підготовлено відповідні паспорти бюджетних програм.

Слід відмітити, що Департамент земельних ресурсів листом від 11.02.2016 №05710-2533 звертався до Департаменту фінансів за роз'ясненнями щодо можливості витрачання коштів на виконання заходів, передбачених Програмою-2020, яка не затверджена, на який отримано відповідь, що відповідно до ст.22 Бюджетного кодексу України порушене питання має вирішуватися ДЗР самостійно.

Встановлено, що ДЗР в травні 2016 року за рахунок коштів загального фонду міського бюджету за КПКВ 5617500 на виконання заходів, передбачених незатвердженою Програмою-2020 проведено оплату послуг з підготовки земельних ділянок до продажу в сумі 59,5 тис. гривень.

Відповідно до п.6.5 Порядку №520/2589, фінансування програми здійснюється виключно за умови затвердження бюджетних призначень на її виконання рішенням Київської міської ради про бюджет міста Києва на відповідний рік (рішенням про внесення змін до бюджету міста Києва на відповідний рік) згідно з розписом бюджету міста Києва.

Таким чином, внаслідок порушення Департаментом земельних ресурсів умов затвердження бюджетних призначень, визначених Порядком розроблення, затвердження та виконання міських цільових програм у м.Києві, та через несвоєчасно проведені ДЗР організаційно-правові заходи, пов'язані з розробкою міської цільової програми, в бюджеті міста Києва визначено видатки на реалізацію недіючої Програми використання та охорони земель м. Києва на 2016-2020 роки, які частково були використані Департаментом земельних ресурсів до затвердження зазначеної програми.

ПОВ'ЯЗАНІ НОРМАТИВНІ ДОКУМЕНТИ

Порядок розроблення, затвердження та виконання міських цільових програм у місті Києві, затверджений рішенням Київради від 29.10.2009 №520/2589.

ДОКУМЕНТИ, ДЕ ВИЯВЛЕНО ЗНАХІДКУ

Рішення Київради, розпорядження виконавчого органу Київради (КМДА), первинні документи, договори, реєстри бухгалтерського обліку.

ВІДПОВІДАЛЬНІ ПРАЦІВНИКИ, ЩО ПРИЧЕТНІ ДО ЗНАХІДКИ

Начальник відділу фінансово-економічного забезпечення, бухгалтерського обліку та звітності-головний бухгалтер Коркуленко О.Ю., директор ДЗР Поліщук О.Г.									
ПОЯСНЕННЯ УПОВНОВАЖЕНИХ ПРАЦІВНИКІВ									
КОНТРАГЕНТ (назва, ЄДРПОУ)									
РЕКОМЕНДАЦІЇ									
Зміст		Враховуючи, що фактично затвердження Програми використання та охорони земель м. Києва на 2016-2020 роки вже відбулося, рекомендації до даного розділу не розроблялись.							
Очікуваний результат		-							
Відповідальний		-							
Термін врахування		-							
СТАТИСТИКА ПОРУШЕНЬ Держаудитслужби (в тисячах гривень)									
Категорія порушень								К-ть	Сума
Недотримання актів законодавства, планів, процедур, контрактів, тощо								2	
СТАТИСТИКА ПОРУШЕНЬ ДВФКА (в тисячах гривень)									
	К-ть порушень без суми	Без ризику втрат		З ризиком втрат			З втратами		
		К-ть	Сума операцій	К-ть	Сума операцій	в т.ч., потенційні втрати	К-ть	Сума операцій	в т.ч., оціночні втрати
З порушеннями		2	59,5						
Неефективно									
Попереджено, заощаджено							x	x	x
Усунуто, повернуто									

АУДИТОРСЬКА ЗНАХІДКА №8			
Підконтрольний суб'єкт:	Департамент земельних ресурсів.	Бюджет:	так
Процес:	Розрахунок потреби в бюджетних коштах.	Період допущення	01.01.2015-01.07.2017
ОПЕРАЦІЯ ПРОЦЕСУ			
Складання розрахунків до кошторису.			
КОРОТКИЙ ЗМІСТ ЗНАХІДКИ			
Відсутність відповідних детальних розрахунків, які обґрунтовують показники видатків бюджету на 2016-2017 роки, що передбачені на виконання заходів та завдань міських цільових програм, не забезпечує достовірність бюджетних запитів та сприяє низькому рівню реалізації пріоритетних завдань.			
ПРИЧИНИ			
Неналежне дотримання вимог законодавства в процесі складання, розгляду та затвердження кошторисів, неврахування реальної можливості ресурсного забезпечення та спроможності виконання програми як на етапі їх розроблення, так і на етапах виконання.			
ВПЛИВ ЗНАХІДКИ (ризики, втрати)			

Неефективне виконання міських цільових програм.
ДЕТАЛІ ЗНАХІДКИ
Встановлено, що відповідно до пунктів 2, 22 Порядку складання, розгляду, затвердження та основні вимоги до виконання кошторисів бюджетних установ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 №228, показники видатків бюджету та надання кредитів з бюджету, що включаються до проекту кошторису, повинні бути обґрунтовані відповідними розрахунками за кожним кодом економічної класифікації видатків бюджету або класифікації кредитування бюджету і деталізовані за видами та кількістю товарів (робіт, послуг) із зазначенням вартості за одиницю. Розрахунки, які обґрунтовують показники видатків бюджету або надання кредитів з бюджету, що включаються до проекту кошторису, є невід'ємною частиною кошторису. Проведеним дослідженням встановлено, що у кошторисах на 2015 рік Департаменту земельних ресурсів затверджено асигнувань по загальному та спеціальному фондах у загальній сумі 8 950,0 тис. грн. (по КТКВ 180410 - 8 550,00 тис. грн. та по КТКВ 160101 - 400,00 тис. грн.), що становить лише 33% від орієнтованих обсягів фінансування з міського бюджету (26 900,0 тис. грн.), передбачених Програмою використання та охорони земель міста Києва на 2015 рік, яка затверджена рішеннями Київської міської ради від 11.02.2011 №32/5419. Аналогічно, у кошторисах на 2016 рік затверджено асигнувань на виконання Програми використання та охорони земель міста Києва на 2016-2020 роки, затвердженої рішенням Київської міської ради від 14.07.2016 №729/729 у загальній сумі 8 890,0 тис. грн. (КТКВ 180410 – 8 550,00 тис. грн. та КТКВ 160101 – 340,00 тис. грн.), що становить лише 30% від орієнтованих обсягів фінансування з міського бюджету (29 350,0 тис. грн.), передбачених в 2016 році Програмою використання та охорони земель міста Києва на 2016-2020 роки, затвердженої рішенням Київської міської ради від 14.07.2016 №729/729. При цьому, в 2015-2016 роках ДЗР фактично використано кошти на виконання заходів вищезазначених Програм у сумі 1 992,3 тис. грн. (22% від затверджених асигнувань) та 3 540,5 тис. грн. (40% затверджених асигнувань) відповідно. Слід відмітити, що сума асигнувань, затверджена у кошторисах на 2017 рік на виконання Програми використання та охорони земель міста Києва на 2016-2020 роки, затвердженої рішенням Київської міської ради від 14.07.2016 №729/729, у 2017 році відповідає орієнтованим обсягам фінансування з міського бюджету - 32 200,00 тис. гривень. Дослідженням питання обґрунтованості обсягів бюджетного фінансування встановлено відсутність відповідних детальних розрахунків на 2016-2017 роки з урахуванням кількісних та вартісних факторів, що впливають на обсяг видатків, що є порушенням п. 22 Порядку складання, розгляду, затвердження та основні вимоги до виконання кошторисів бюджетних установ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 №228.
ПОВ'ЯЗАНІ НОРМАТИВНІ ДОКУМЕНТИ
Порядок складання, розгляду, затвердження та основні вимоги до виконання кошторисів бюджетних установ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 №228.
ДОКУМЕНТИ, ДЕ ВИЯВЛЕНО ЗНАХІДКУ
Бюджетні запити, кошториси, листи.
ВІДПОВІДАЛЬНІ ПРАЦІВНИКИ, ЩО ПРИЧЕТНІ ДО ЗНАХІДКИ
Начальник відділу фінансово-економічного забезпечення, бухгалтерського обліку та звітності-головний бухгалтер Коркуленко О.Ю.
ПОЯСНЕННЯ УПОВНОВАЖЕНИХ ПРАЦІВНИКІВ
КОНТРАГЕНТ (назва, ЄДРПОУ)
РЕКОМЕНДАЦІЇ

Зміст	Розробити відповідні детальні розрахунки, які обґрунтовують показники видатків бюджету, що передбачені на виконання заходів та завдань міських цільових програм на 2018 рік.
Очікуваний результат	Забезпечення достовірності бюджетних запитів та підвищення рівня виконання програмних завдань.
Відповідальний	Начальник відділу фінансово-економічного забезпечення, бухгалтерського обліку та звітності-головний бухгалтер.
Термін врахування	03.09.2018

СТАТИСТИКА ПОРУШЕНЬ Держаудитслужби (в тисячах гривень)

Категорія порушень	К-ть	Сума
Недотримання актів законодавства, планів, процедур, контрактів, тощо	1	

СТАТИСТИКА ПОРУШЕНЬ ДВФКА (в тисячах гривень)

	К-ть порушень без суми	Без ризику втрат		З ризиком втрат			З втратами		
		К-ть	Сума операцій	К-ть	Сума операцій	в т.ч., потенційні втрати	К-ть	Сума операцій	в т.ч., оціночні втрати
З порушеннями	1								
Неефективно									
Попереджено, заощаджено							x	x	x
Усунуто, повернуто									

АУДИТОРСЬКА ЗНАХІДКА №9

Підконтрольний суб'єкт:	Департамент земельних ресурсів.	Бюджет:	так
Процес:	Виконання міської цільової програми.	Період допущення	01.01.2015-01.01.2017

ОПЕРАЦІЯ ПРОЦЕСУ

Неефективне виконання окремих заходів, передбачених міськими цільовими програмами.

КОРОТКИЙ ЗМІСТ ЗНАХІДКИ

Внаслідок допущених Департаментом земельних ресурсів та іншими учасниками процесу цілого ряду недоліків, в основному спричинених відсутністю/недостатністю економічного обґрунтування розрахунків реальних обсягів та джерел фінансування, неналежною та несвоєчасною підготовкою необхідної інформації тощо, виконання передбачених міськими цільовими програмами заходів та завдань здійснювалось на рівні 7%/12% на відповідні роки, що свідчить про неефективну діяльність у вказаному напрямку.

ПРИЧИНИ

Неналежна та несвоєчасна підготовка необхідної інформації та відсутність взаємодії учасників програм, відсутність/недостатність економічного обґрунтування розрахунків обсягів та джерел фінансування, неврахування реальної можливості ресурсного забезпечення та спроможності виконання програм, як на етапі їх розроблення, так і на етапах виконання, неналежна організація проведення державних закупівель та відсутність чітких критеріїв відбору учасників виконання програми, недосконалість (недостатність) законодавчо-правової бази, складна процедура оформлення документів, затримка із затвердженням Програми.

ВПЛИВ ЗНАХІДКИ (ризик, втрати)

Неефективне виконання міських цільових програм.

ДЕТАЛІ ЗНАХІДКИ

Під час аудиту встановлено, що з метою забезпечення планування використання та охорони земельних ресурсів в місті Києві Київська міська рада вирішила затвердити Програму використання та охорони земель міста Києва на 2011-2015 роки (далі в картці - Програма-2015).

В рамках виконання Програми-2015 заплановано реалізацію 21 заходу та завдання (з них в 2015 році заплановано реалізацію 17 заходів), які спрямовані на істотне підвищення ефективності регулювання земельних відносин у місті, поліпшення використання та охорону земельного фонду, сприятимуть значному збільшенню надходжень коштів до міського бюджету від плати за землю, продажу земельних ділянок та права оренди землі.

Встановлено, що в 2015 році на виконання заходів та завдань, передбачених Програмою-2015, по загальному та спеціальному фондах міського бюджету затверджено асигнування у загальній сумі 8 950,0 тис. грн. (по КТКВ 180410 - 8 550,0 тис. грн. та по КТКВ 160101 - 400,0 тис. грн.), що становить лише 33% від прогнозних обсягів фінансування.

Із загальної суми затверджених асигнувань в 2015 році фактично профінансовано лише 21,5% або 1 992,0 тис. грн. (по КТКВ 180410 - 1 866,0 тис. грн. та по КТКВ 160101 - 126,0 тис. гривень).

В ході аудиту проведено аналіз реалізованих в **2015 році** заходів та завдань, передбачених Програмою-2015, результати якого відображено в таблиці 9.1.

Аналіз реалізованих в 2015 році заходів та завдань, передбачених Програмою-2015

Таблиця 9.1

№ п/п	Назва заходу	2015 рік				
		Орієнтовні обсяги фінансування, затверджені Програмою-2015 (тис. грн)	Затверджені обсяги фінансування (тис. грн)	Вартість виконаних заходів (тис. грн)	Відношення вартості виконаних заходів до затверджених програмою (%)	Відношення вартості виконаних заходів до затверджених обсягів фінансування (%)
1	Складання проекту розмежування земель державної та комунальної власності	500,0	-	-	0	-
2	Комплекс землепорядкованих, землеоціночних робіт підготовки ділянок до продажу. Нормативно-технічне забезпечення формування ринку землі.	4 000,0	3 150,0	404,13	10	13
3	Топографічне – геодезичне забезпечення.	500,0	200,0	198,0	40	99
4	Визначення прибудинкових територій: розробка проектів землеустрою (розробка проектів землеустрою щодо визначення прибудинкових територій).	10 000,0	4 000,0	-	0	0
5	Розробка проектів землеустрою щодо організації території та поліпшення використання і охорони земель об'єктів історико-культурного природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення.	1 000,0	-	-	0	-
6	Геодезичні роботи щодо встановлення меж об'єктів історико-культурного природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення включаючи межі прибережено-захисних смуг.	1 000,0	-	-	0	-
7	Рекультивація порушених земель: розробка проектів рекультивації порушених земель.	300,0	-	-	0	0
8	Земельно-кадастрова інвентаризація земель	1 000,0	1 000,0	877,84	88	88
9	Утримання та розвиток автоматизованої системи ведення земельного кадастру.	3 000,0	200,0	195,0	7	98
10	Нормативно-правове забезпечення виконання програми.	1 300,0	200,0	198,0	15	99
11	Проведення науково-дослідних робіт, пов'язаних з реалізацією програми.	1 000,0	-	-	0	-
12	План земельно-господарського устрою території міста: - розробка земельно-господарського устрою території міста.	1 000,0	-	-	0	-

13	Геодезичні роботи при здійсненні контролю за землекористуванням.	1 000,0	200,0	119,26	12	60
14	Вивчення досвіду організації землекористування, регулювання земельних відносин і розмежування земель державної та комунальної власності, в т.ч. за кордоном.	600,0	-	-	0	-
15	Підвищення кваліфікації та підготовка кадрів для реалізації Програми.	200,0	-	-	0	-
16	Матеріально-технічне (оновлення офісної та обчислювальної техніки) та програмне забезпечення реалізації Програми.	500,0	-	-	0	-
	Разом	26 900,0	8 950,0	1 992,26	7	22

Крім того, Програмою-2015 передбачалось в 2015 році укласти 600 договорів оренди земельних ділянок.

Фактично, в 2015 році укладено 286 нових договорів оренди та 197 договорів оренди поновлено або внесено до них зміни.

Як показав аналіз, практично жоден захід, передбачений Програмою-2015, в повному обсязі в 2015 році не профінансовано (окрім робіт із земельно-кадастрової інвентаризації земель) та не виконано, а загальний стан виконання Програми-2015 становив 7%.

Також, аудиторами засвідчено низький рівень виконання Програми-2015 (22%) відносно рівня забезпеченого фінансування, що спричинено невиконанням (недостатнім виконанням) робіт з розробки проектів землеустрою щодо визначення прибудинкових територій та робіт з підготовки ділянок до продажу.

Так, в рамках реалізації заходів Програми-2015 з міського бюджету передбачалось виділення асигнувань в сумі 4 000,0 тис. грн. на розробку проектів землеустрою щодо визначення прибудинкових територій.

Однак, як пояснює заступник директора ДЗР Кулаковський Ю.П., вказані заходи в 2015 році не проводились через законодавчу неврегульованість розв'язання зазначеного питання.

Також, на виконання заходу «Комплекс землепорядних, землеоціночних робіт з підготовки ділянок до продажу. Нормативно-технічне забезпечення формування ринку землі» затверджено асигнування на загальну суму 3150,0 тис. грн., які планувалось використати на:

- послуги агентств нерухомості (послуги з підготовки земельних ділянок м. Києва до продажу на земельних торгах) – 1900,0 тис. грн.;

- послуги щодо дослідження ринку та подібні послуги (послуги з виконання експертної грошової оцінки земельних ділянок м. Києва) – 100,0 тис. грн.;

- послуги в галузі права (визначення виконавця земельних торгів) – 850,0 тис. грн.;

- послуги інженерні (підготовка висновків (актів обстеження), щодо погодження документації з продажу земельних ділянок м. Києва для продажу на земельних торгах) – 100,0 тис. гривень.

✓ На виконання послуг з підготовки земельних ділянок м. Києва до продажу на земельних торгах Департаментом земельних ресурсів укладено 43 договори (на 43 земельні ділянки загальною площею – 12,71 га) з підрядними підприємствами на загальну суму 952,99 тис. грн., що на 50% менше ніж передбачено асигнувань на зазначені цілі.

Крім того, 11 договорів (11 земельних ділянок загальною площею 5,21 га) на послуги з підготовки земельних ділянок м. Києва до продажу на земельних торгах розірвано та строки надання зазначених послуг по 6 договорах (земельні ділянки площею 3,62 га) перенесено на 2016 рік.

З пояснення заступника начальника управління-начальника відділу аукціонів (конкурсів) Солохи А.М. слідує, що в основному договори були розірвані або терміни виконання перенесені у зв'язку з не погодженням Департаментом містобудування та архітектури розробленої виконавцями документації, та не можливістю швидкого усунення зауважень у документації із землеустрою щодо підготовки земельних ділянок м. Києва до продажу на земельних торгах.

Також, мали місце розірвання договорів з виконавцями (7 договорів з ТОВ «Увікон Ленд» від 30.10.2015) у зв'язку із невідповідністю в останніх умов законодавства щодо наявності в їх штаті не менше двох сертифікованих інженерів-землевпорядників.

При цьому, слід відмітити, що зазначена норма законодавства введена в дію з 01.01.2015 (для суб'єктів господарювання, які до набрання чинності відповідних змін у встановленому законом порядку отримали ліцензії на проведення робіт із землеустрою і мали у своєму складі інженера-землевпорядника), однак, таких вимог в конкурсній документації Департаментом земельних ресурсів не висувалось та при визначенні переможців, комітетом з конкурсних торгів зазначена вимога законодавства не враховувалась, що свідчить про неналежну організацію проведення державних закупівель, в результаті чого укладались договори, які завідомо неможливо виконати.

Таким чином, в 2015 році, Департаментом земельних ресурсів забезпечено виконання заходу «Комплекс землевпорядних, землеоціночних робіт з підготовки ділянок до продажу. Нормативно-технічне забезпечення формування ринку землі» в частині надання послуг з підготовки земельних ділянок м. Києва до продажу на земельних торгах **лише по 26 земельних ділянках** площею 6,29 га на загальну суму 392,38 тис. грн., що становить 21% від затверджених на зазначені цілі асигнувань.

Фактично, із загальної кількості підготовлених до продажу в 2015 році земельних ділянках, продано 8 земельних ділянок площею 1,92 га, прийнято Київською радою рішення про продаж 1 земельної ділянки площею 0,03 га та не продано 17 підготовлених для продажу земельних ділянок площею 4,34 га.

З пояснення заступника начальника управління-начальника відділу аукціонів (конкурсів) Солохи А.М. та начальника відділу підготовки продажу Шайдюка О.С. слідує, що підготовлені земельні ділянки не були продані в 2015 році тому, що Київською міською радою не прийняті відповідні рішення про затвердження відповідної документації та затвердження стартових цін продажу.

Слід відмітити, що акти виконаних робіт по 17 земельних ділянках, які в 2015 році не були продані, складені в листопаді-грудні 2015 року.

✓ На виконання *послуг з виконання експертної грошової оцінки земельних ділянок м.Києва* Департаментом земельних ресурсів в 2015 році укладено 2 договори (2 земельні ділянки площею 0,76 га) з КП «Київський міський центр земельного кадастру та приватизації землі» на загальну суму 3,85 тис. грн., що становить 4% від затверджених асигнувань на зазначені цілі.

Відповідно до актів виконаних робіт, вказані послуги виконані в повному обсязі.

✓ На виконання *послуг з визначення виконавця земельних торгів* Департаментом укладено договір з Аграрною біржею від 22.04.2015 №Б/15 на суму 850,0 тис грн., який було розірвано.

З пояснення заступника начальника управління-начальника відділу аукціонів (конкурсів) Солохи А.М. слідує, що зазначений договір розірвано на підставі додаткової угоди від 14.12.2015 у зв'язку з тим, що до кінця бюджетного 2015 року проведення земельних торгів більше не передбачалось.

Забезпечення виконання вказаних послуг (послуги з підготовки проведення земельних торгів по вул. Машинобудівна,25-а) в сумі 2,0 тис. грн. здійснено по додатковій угоді до договору, укладеному в 2014 році.

✓ На виконання *послуг з підготовки висновків (актів обстеження), щодо погодження документації з продажу земельних ділянок м. Києва для продажу на земельних торгах* Департаментом земельних ресурсів укладено договір з ККО «Київзеленбуд» на обстеження зелених насаджень на перетині вул. Вишняковської та вул. Ревуцького (11 мкр. жит. мас.

Осокорки) на загальну суму 5,9 тис. грн., що становить 6% від затверджених асигнувань на зазначені цілі.

З пояснення заступника начальника управління-начальника відділу аукціонів (конкурсів) Солохи А.М. слідує, що з метою економії бюджетних коштів ДЗР було замовлено виконання даних робіт лише по тому об'єкту, продаж якого планувався найближчим часом (висновки – обстеження мають термін дії 2 роки), а постійне їх оновлення потребує додаткових затрат.

Отже, на виконання заходу «Комплекс землепорядкованих, землеоціночних робіт з підготовки ділянок до продажу. Нормативно-технічне забезпечення формування ринку землі» у 2015 році із затверджених асигнувань в сумі 3 150,0 тис. грн. освоєно ДЗР лише 13% (404,1 тис. грн.), в результаті чого підготовлено до продажу 26 земельних ділянок площею 6,29 га, з яких в 2015 році продано 8 земельних ділянок площею 1,92 га.

Враховуючи низький рівень виконання зазначеного програмного заходу по відношенню до забезпеченого в 2015 році рівня фінансування, є підстави зробити висновки про неефективну реалізацію Програми-2015 в частині виконання робіт (надання послуг) з підготовки земельних ділянок до продажу.

Аналіз виконання інших заходів передбачених Програмою-2015, на реалізацію яких в 2015 році затверджене відповідне фінансування показав, що в цілому їх рівень виконання, обсяги та структура ресурсів, визначені ДЗР, забезпечували реалізацію програмних заходів.

Також, рішенням Київської міської ради від 14.07.2016 №729/729 затверджено Програму використання та охорони земель міста Києва на 2016 - 2020 роки (далі в картці - Програма - 2020).

В рамках виконання Програми-2020 заплановано реалізацію 5 напрямів діяльності, до яких включено 16 заходів, що підлягають виконанню в 2016-2017 роках.

Аналіз виконання передбачуваних Програмою-2020 заходів та завдань в **2106 році** показав недостатній рівень їх реалізації (див. таблицю 9.2).

Так, обсяг виконаних робіт по відношенню до їх прогнозного рівня в 2016 році становив 12% (3 541,0 тис. грн.), а по відношенню до затвердженого фінансування - 40%.

Аналіз реалізованих в 2016 році заходів та завдань, передбачених Програмою-2020

Таблиця 9.2

№ п/п	Назва заходу	Орієнтовні обсяги фінансування, затверджені Програмою-2020 (тис. грн)	Затверджені обсяги фінансування (тис. грн)	Вартість виконаних заходів (тис. грн)	Відношення вартості виконаних заходів до затверджених програмою (%)	Відношення вартості виконаних заходів до затверджених обсягів фінансування (%)
1	Землеустрій та ринок земель.	24 100,0	7 690,0	3 143,0	13	41
	Розробка проекту землеустрою щодо встановлення (зміни) меж м. Києва	2 000,0	200,0	200,0	10	100
	Розробка технічної документації із землеустрою щодо інвентаризації земель з метою формування земель комунальної власності та наповнення міського земельного кадастру	5 000,0	3 615,0	2 030,0	72	56
	Комплекс землепорядкових, землеоціночних робіт і містобудівної документації з підготовки ділянок до продажу. Нормативно-методичне й технічне забезпечення формування ринку землі	4 000,0	3 500,0	574,0	87	16
	Розробка проектів землеустрою щодо організації і встановлення меж територій природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного, лісогосподарського призначення, земель водного фонду та водоохоронних зон, обмежень у використанні земель та їх режимоутворюючих об'єктів	4 000,0	-	-	-	-

	Укладання договорів оренди земельних ділянок	-	-	-	-	-
	Визначення меж земельних ділянок окремих будинків у кварталах житлової забудови	6 000,0	-	-	-	-
	Вишукувальні роботи при здійсненні моніторингу земель та контролю за їх використанням і охороною	300,0	175,0	139,0	46	79
	Підготовка земельно-кадастрової інформації для реалізації цільових програм	200,0	200,0	200,0	100	100
	Розробка планів земельно-господарського устрою окремих територій міста	2 000,0	-	-	-	-
	Витрати на організаційне, матеріально-технічне та програмне забезпечення виконання Програми	100,0	-	-	-	-
	Вивчення досвіду організації землекористування, регулювання земельних відносин, в тому числі за кордоном	500,0	-	-	-	-
2	Міський земельний кадастр	300,0	300,0	298,0	99	99
	Утримання та розвиток міського земельного кадастру	300,0	300,0	298,0	99	99
3	Топографо-геодезичне забезпечення ведення земельного та інших кадастрів	3 850,0	200,0	0	0	0
	Оновлення картографічних матеріалів масштабу 1:2000 - 1:500	3 850,0	200,0	0	0	0
	Підтримка та розвиток міської геодезичної мережі					
4	Наукове забезпечення землеустрою	100,0	100,0	100,0	100	100
	Виконання науково-дослідних робіт, пов'язаних з реалізацією Програми	100,0	100,0	100,0	100	100
5	Забезпечення участі громадськості у прийнятті рішень	1 000,0	1 000,0	0	0	0
	Оновлення електронної карти м. Києва. Створення та підтримка публічного картографічного порталу м. Києва для оприлюднення інформації щодо діяльності Департаменту земельних ресурсів та інформації міського земельного кадастру	1 000,0	600,0	0	0	0
	Разом	29 350,0	8 890,0	3 541,0	12	40

Як видно з таблиці 9.2, в 2016 році затверджено асигнування в сумі 800,0 тис. грн. на реалізацію заходів з оновлення картографічних матеріалів масштабу 1:2000 - 1:500, підтримки та розвитку міської геодезичної мережі, оновлення електронної карти м. Києва тощо, які ДЗР взагалі не виконувались.

У свої поясненнях заступник директора ДЗР Кулаковський Ю.П. зазначив, що роботи не проводились у зв'язку із часовими обмеженнями, які виникли внаслідок затвердження Програми-2020 лише в липні 2016 року.

Впродовж 2016 року виконувались лише 7 заходів, затверджені Програмою-2020 на загальну суму 3 541,0 тис. грн, з яких 4 заходи були практично виконані повністю.

Так, під час оцінки виконання заходу «Розробка технічної документації із землеустрою щодо інвентаризації земель з метою формування земель комунальної власності та наповнення міського земельного кадастру» встановлено, що для реалізації зазначеного заходу в листопаді 2016 року ДЗР укладено 3 договори з ТОВ «Земспецпроект Груп» на загальну суму 2 030,0 тис. грн. та та здійснювалась робота по 7 договорах вартістю 97,6 тис. грн., укладених з КП «КІЗВ» в 2015 році, терміни виконання яких перенесено на 2016 рік.

При цьому, відповідно до первинних документів, по договорах, укладених з ТОВ «Земспецпроект Груп», послуги надано в повному обсязі, а по договорах, укладених з КП «КІЗВ» роботи не виконані.

З пояснення заступника директора Департаменту Кулаковського Ю.П. слідує, що КП «КІЗВ» по вказаних договорах не була здійснена державна реєстрація земельних ділянок у зв'язку з затримкою погодження технічної документації по інвентаризації земель відповідними службами.

Також, на виконання заходу «Комплекс землепорядкованих, землеоціночних робіт підготовки ділянок до продажу. Нормативно-технічне забезпечення формування ринку землі» затверджено асигнування на загальну суму 3 500,0 тис. гривень.

Фактично укладено договорів на виконання вказаного заходу на загальну суму 1722,2 тис. грн., що становить 49% від передбачуваної на ці цілі суми видатків, та надано послуг на суму 573,9 тис. грн. або 33% від суми укладених договорів.

Встановлено, що в ході реалізації вказаного заходу передбачалось надати наступні послуги:

- послуги агентств нерухомості (послуги з підготовки земельних ділянок м. Києва до продажу на земельних торгах) на які заплановано видатків на суму – 1980,0 тис. грн.;
- послуги з виконання експертної грошової оцінки земельних ділянок м. Києва – 150,0 тис. грн.;
- послуги з проведення земельних торгів – 1 000,0 тис. грн.;
- рецензування звітів з експертно-грошової оцінки – 100 тис. грн.;
- послуги з продажу рекламного місця в друкованих ЗМІ – 170,0 тис. грн.;
- послуги з підготовки висновків (актів обстеження), щодо погодження документації з продажу земельних ділянок м. Києва для продажу на земельних тогах) – 100,0 тис. гривень.

Слід відмітити, що в 2016 році послуги з рецензування звітів з експертно-грошової оцінки та послуги з продажу рекламного місця в друкованих ЗМІ ДЗР не придбавались.

З пояснення заступника начальника управління – начальника відділу Солохи А.М. слідує, що зазначені послуги не проводилися і договори з цих послуг не укладалися у зв'язку з відсутністю такої необхідності.

✓ Для виконання *послуг з підготовки земельних ділянок м. Києва до продажу на земельних торгах* ДЗР укладено 47 договорів (на 47 земельних ділянок площею 19,24 га) з підрядними підприємствами на загальну суму 1 487,6 тис. грн., що становить 75% від затвердженого на ці цілі фінансування.

З пояснення заступника начальника управління – начальника відділу Солохи А.М. слідує, що сума витрат в 2016 році на підготовку земельних ділянок до продажу на земельних торгах менша за заявлену в зв'язку з замовленням робіт лише по земельним ділянкам, які потрапляють в межі затвердженої містобудівної документації або тих які знаходяться на фінальній стадії підготовки до затвердження.

Слід відмітити, що в 2016 році один договір на надання послуг з підготовки земельної ділянки до продажу на земельних торгах, укладений з ТОВ «Ліга-Експерт», розірвано в зв'язку із непогодженням відповідної документації та неможливістю усунення наданих Департаментом містобудування та архітектури зауважень (земельна ділянка потрапляє в межі санітарно-захисної смуги Дніпровської водопровідної станції).

Фактично, в 2016 році надано послуги з підготовки земельних ділянок до продажу по 25-ти договорах (25 об'єктів, загальною площею земельних ділянок 8,74 га (45% від загальної площі, зазначеної в укладених договорах)), за які сплачено 544,9 тис. гривень.

В 2016 році продано 9 земельних ділянок площею 0,93 га, з яких 8 земельних ділянок - за результатами виконання договорів, укладених в 2015 році, термін виконання яких перенесено на 2016 рік.

Крім того, прийнято 4 рішення Київради щодо до продажу земельних ділянок та підготовлено 1 відповідний проект рішення Київради.

✓ На виконання *послуг з виконання експертної грошової оцінки земельних ділянок м. Києва* ДЗР укладено договір з КП «КМЦЗК та ПЗ» на суму 7,0 тис. грн., що менше на 143,0 тис. грн ніж передбачено бюджетом на 2016 рік.

З пояснення заступника начальника управління – начальника відділу Солохи А.М. слідує, що сума витрат менша від запланованої оскільки виробнича необхідність у виконанні подібних послуг виникла лише по 1 земельній ділянці.

✓ На виконання *послуг з проведення земельних торгів* ДЗР укладено договір з ТБ «Перша універсальна біржа України» на суму 127,6 тис. грн, що менше на 873,0 тис. грн ніж передбачено бюджетом на 2016 рік.

Вказані послуги у 2016 році не виконувались та видатки не здійснювались.

З пояснення заступника начальника управління – начальника відділу Солохи А.М. слідує, що в 2016 році договір на послуги з проведення земельних торгів було заключено на фактично меншу суму від запланованої оскільки прогнози щодо затвердження містобудівної документації впродовж 2016 року не виконались.

✓ На виконання *послуг з підготовки висновків (актів обстеження), щодо погодження документації з продажу земельних ділянок м. Києва для продажу на земельних торгах* ДЗР укладено договір з ККО «Київзеленбуд» на предмет обстеження зелених насаджень протягом 2016 року на загальну суму 100,0 тис. гривень. В подальшому вартість вказаних послуг зменшилась до 78,0 тис. гривень.

Фактично у 2016 році використано коштів на вказані послуги у сумі 22,0 тис. гривень.

З пояснення заступника начальника управління – начальника відділу Солохи А.М. слідує, що з метою економії бюджетних коштів ДЗР було замовлено виконання робіт лише по тим об'єктах, продаж яких планувався найближчим часом, оскільки висновки – обстеження мають термін дії 2 роки, а постійне їх оновлення потребує додаткових затрат.

Отже, в 2016 році, із затверджених асигнувань в сумі 3 150,0 тис. грн. на виконання заходу «Комплекс землепорядкованих, землеоціночних робіт з підготовки ділянок до продажу. Нормативно-технічне забезпечення формування ринку землі» ДЗР освоєно лише 16% (573,9 тис. грн.), в результаті чого підготовлено до продажу 25 земельних ділянок площею 8,74 га, з яких в 2016 році продано 1 земельну ділянку.

Також, слід відмітити, що в 2016 році Департаментом земельних ресурсів повернуто фінансування в сумі 1 522,8 тис. грн., яке було передбачено на виконання Програми-2020, що становить 31% від загальних асигнувань.

Повернення фінансування пов'язане, на думку аудиту, як і з затримкою затвердження Програми-2020, так і з відсутністю/недостатністю збалансованого економічного обґрунтування розрахунків реальних обсягів та джерел фінансування.

Аналіз виконання інших заходів передбачених Програмою-2020, на реалізацію яких в 2016 році затверджене відповідне фінансування показав, що в цілому їх рівень виконання, обсяги та структура ресурсів, визначені ДЗР, забезпечували реалізацію програмних заходів.

Також, на виконання заходів та завдань, передбачених Програмою-2020 в 2017 році по загальному та спеціальному фонду міського бюджету **на I-ше півріччя 2017 року** затверджено асигнування у загальній сумі 13 720,0 тис. грн. (по КПКВ 5617500 - 13 470,0 тис. грн. (загальний фонд) та по КПКВ 5617310 - 250,0 тис. грн. (спеціальний фонд)).

Фактично, за КПКВ 5117500 профінансовано в I-му півріччі 2017 року вартість заходів в сумі 599,0 тис. грн. (4,4% від затверджених асигнувань), з яких касові видатки становили 448,0 тис. гривень.

Так, у I півріччі 2017 року, на виконання 7 із 15 передбачених Програмою-2020 заходів, ДЗР укладено договорів на загальну суму 4 923,6 тис. грн, що становить 36% від затвердженої суми видатків на вказаний період, по яких виконано робіт на суму 536,8 тис. грн., а саме:

- надано послуги по з підготовки до продажу земельних ділянок по 14 договорах (14 земельних ділянок площею 3,88 га) на загальну суму 267,0 тис. грн;
- надано послуги Товарною біржею «Перша Універсальна біржа України» з проведення в I-му півріччі 2017 року 2-х земельних торгів на суму 5,8 тис. грн.;
- надано послуги з виконання експертної грошової оцінки на суму 1,2 тис. грн.;
- надано послуги ККО «Київзеленбуд» з обстеження зелених насаджень на суму 13,8 тис. грн.;

- надано послуги з підготовки земельно-кадастрової інформації для реалізації цільових програм вартістю 100,0 тис. грн.;

- надано послуг з технічного і технологічного забезпечення ведення (адміністрування) міського земельного кадастру на суму 149,0 тис. гривень.

В першому півріччі 2017 року здійснено продаж 8 земельних ділянок площею 0,87 га, підготовка до продажу яких здійснювалась в 2015-2016 роках.

Станом на 01.07.2017 залишаються непродані 26 земельні ділянки, вартість підготовки до продажу яких становила 654,2 тис. грн., в т.ч., 10 земельних ділянок, підготовлених до продажу в 2015 році на загальну суму – 252,0 тис. грн. та 16 земельних ділянок, підготовлених до продажу в 2016 році на загальну суму – 402,2 тис. гривень).

Відповідно до пояснень посадових осіб ДЗР, це сталося в основному через затримку в прийнятті Київрадою відповідних рішень про затвердження документації та стартових цін продажу.

Таким чином, аналіз заходів та завдань, реалізацію яких передбачено Програмою-2015 та Програмою-2020 в 2015-2016 роках засвідчив доволі низький рівень (7%/12%) виконання прогностичних показників.

При цьому, рівень забезпеченого фінансування на виконання заходів та завдань, затверджений на підставі здійснених ДЗР розрахунків, в 2015-2016 роках становив 33% та 30% відповідно.

Однак, із вищенаведеного затвердженого обсягу видатків на реалізацію заходів та завдань, Передбачених Програмою-2015 та Програмою-2020, Департаментом земельних ресурсів освоєно лише 22% в 2015 році та 40% в 2016 році, що в основному спричинено низьким рівнем виконання послуг з підготовки земельних ділянок до продажу.

Основними причинами низького рівня виконання Програми-2015 в 2015 році та Програми-2020 в 2016 році на думку аудиту є недоліки (в т.ч. і об'єктивні), допущені як на етапі розроблення Програм, так і на етапі їх виконання, а саме:

- неналежна та несвочасна підготовка необхідної інформації та відсутність взаємодії учасників програм;
- відсутність/недостатність економічного обґрунтування розрахунків обсягів та джерел фінансування;
- неврахування реальної можливості ресурсного забезпечення та спроможності виконання програм, як на етапі їх розроблення, так і на етапах виконання;
- неналежна організація проведення державних закупівель та відсутність чітких критеріїв відбору учасників виконання програми спричинила розподіл бюджетних коштів тим виконавцям, які не змогли їх освоїти;
- недосконалість (недостатність) законодавчо-правової бази;
- складна процедура оформлення документів;
- затримка із підготовкою та відповідно затвердженням Програми-2020.

ПОВ'ЯЗАНІ НОРМАТИВНІ ДОКУМЕНТИ

Порядок розроблення, затвердження та виконання міських цільових програм у місті Києві, затверджений рішенням Київради від 29.10.2009 №520/2589.

ДОКУМЕНТИ, ДЕ ВИЯВЛЕНО ЗНАХІДКУ

Договори та первинні документи, реєстри бухгалтерського обліку, паспорти бюджетних програм та звіти про їх виконання тощо.

ВІДПОВІДАЛЬНІ ПРАЦІВНИКИ, ЩО ПРИЧЕТНІ ДО ЗНАХІДКИ

Особи, визначені ДЗР в Тематичному плані на реалізацію заходів Програми використання та охорони земель міста Києва на 2016-2020 роки.

ПОЯСНЕННЯ УПОВНОВАЖЕНИХ ПРАЦІВНИКІВ

Пояснення наведені в розділі «Деталі знахідки».

КОНТРАГЕНТ (назва, ЄДРПОУ)

РЕКОМЕНДАЦІЇ									
Зміст		Департаменту земельних ресурсів розробити пропозиції щодо уточнення показників, обсягів і джерел фінансування на 2018 рік окремих завдань і заходів Програми використання та охорони земель міста Києва на 2016 - 2020 роки, виконання яких системно здійснюється на низькому рівні.							
Очікуваний результат		Приведення очікуваних результативних показників до реалістичного виконання.							
Відповідальний		Особи, визначені ДЗР в Тематичному плані на реалізацію заходів Програми використання та охорони земель міста Києва на 2016-2020 роки.							
Термін врахування		03.09.2018							
СТАТИСТИКА ПОРУШЕНЬ Держаудитслужби (в тисячах гривень)									
Категорія порушень							К-ть		Сума
Планування і виконання бюджетних програм та результати їх виконання							2		
СТАТИСТИКА ПОРУШЕНЬ ДВФКА (в тисячах гривень)									
	К-ть порушень без суми	Без ризику втрат		З ризиком втрат			З втратами		
		К-ть	Сума операцій	К-ть	Сума операцій	в т.ч., потенційні втрати	К-ть	Сума операцій	в т.ч., оціночні втрати
З порушеннями									
Неефективно									
Попереджено, заощаджено									
Усунуто, повернуто									

АУДИТОРСЬКА ЗНАХІДКА №10			
Підконтрольний суб'єкт:	Департамент земельних ресурсів.	Бюджет:	-
Процес:	Виконання самоврядного контролю.	Період допущення	01.01.2015-01.01.2017
ОПЕРАЦІЯ ПРОЦЕСУ			
Ефективність виконання самоврядного контролю.			
КОРОТКИЙ ЗМІСТ ЗНАХІДКИ			
Встановлено 58 випадків протермінування розгляду звернень (скарг громадян, фізичних та юридичних осіб, тощо), опрацювання яких є складовою частиною здійснення самоврядного контролю.			
ПРИЧИНИ			
Недостатній внутрішній контроль в частині своєчасного опрацювання звернень (скарг) з питань охорони земельних ресурсів.			
ВПЛИВ ЗНАХІДКИ (ризик, втрати)			
Ризик несвоєчасного реагування на можливе використання земельних ділянок з порушенням встановленого порядку.			
ДЕТАЛІ ЗНАХІДКИ			
Згідно з Порядком здійснення самоврядного контролю за використанням і охороною земель у м. Києві, затвердженого рішенням Київської міської ради від 25.09.2003 №16/890 та Положення			

про ДЗР, Департамент земельних ресурсів опрацьовує та розглядає звернення (скарги) народних депутатів України та депутатів Київської міської ради, фізичних і юридичних осіб, підприємств, установ та організацій з питань, що відносяться до його компетенції, в тому числі з питань раціонального використання і охорони земель. Під час аудиту було встановлено, що основна частка вхідної кореспонденції, яка надходить до Департаменту земельних ресурсів пов'язана із зверненнями з питань, які відповідно до положення належать до компетенції Управління землеустрою та моніторингу земель. Так, до аудиту було надано інформацію у формі звіту про кількість документів (звернень) опрацьованих структурними підрозділами станом на 19.07.2017 року. Відповідно до даних цього звіту встановлено, що Управління землеустрою та моніторингу земель протермінувало (прострочило) станом на вказану дату опрацювання 22 документів. Крім цього, станом на цю ж дату, відділами, які входять до структури Управління, протерміновано виконання (реагування) 36 таких документів, що не відповідає абз. 2 п. 2.6 Порядку здійснення самоврядного контролю за використанням і охороною земель у м. Києві, затвердженого рішенням Київської міської ради від 25.09.2003 №16/890 та п. 7.11 Положення про управління землеустрою та моніторингу земель затвердженого директором Департаменту від 25.05.2015 року.					
ПОВ'ЯЗАНІ НОРМАТИВНІ ДОКУМЕНТИ					
Порядок здійснення самоврядного контролю за використанням і охороною земель у м. Києві, затверджений рішенням Київської міської ради від 25.09.2003 №16/890, Положення про Управління землеустрою та моніторингу земель, затвердженого директором Департаменту від 25.05.2015 року.					
ДОКУМЕНТИ, ДЕ ВИЯВЛЕНО ЗНАХІДКУ					
Матеріали щодо планування та реалізації здійснення перевірок (обстежень) земельних ділянок, інформування правоохоронних органів за результатами здійснених заходів, листування тощо.					
ВІДПОВІДАЛЬНІ ПРАЦІВНИКИ, ЩО ПРИЧЕТНІ ДО ЗНАХІДКИ					
Начальник Управління землеустрою та моніторингу земель.					
ПОЯСНЕННЯ УПОВНОВАЖЕНИХ ПРАЦІВНИКІВ					
КОНТРАГЕНТ (назва, ЄДРПОУ)					
РЕКОМЕНДАЦІЇ					
Зміст	Передбачити в Положенні про Управління землеустрою та моніторингу земель Департаменту земельних ресурсів відповідальність посадових осіб за протермінування звернень громадян (фізичних та юридичних осіб) пов'язаних з порушенням земельного законодавства.				
Очікуваний результат	Зменшення кількості випадків протермінування розгляду скарг, звернень громадян (фізичних та юридичних осіб) з питань віднесених до компетенції управління.				
Відповідальний	Директор департаменту земельних ресурсів, начальник Управління землеустрою та моніторингу земель.				
Термін врахування	03.09.2018				
СТАТИСТИКА ПОРУШЕНЬ Держаудитслужби (в тисячах гривень)					
Категорія порушень				К-ть	Сума
Виконання завдань, визначених актами законодавства				1	
СТАТИСТИКА ПОРУШЕНЬ ДВФКА (в тисячах гривень)					
	К-ть пору	Без ризику втрат	З ризиком втрат	З втратами	

		К-ть	Сума операцій	К-ть	Сума операцій	в т.ч., потенційні втрати	К-ть	Сума операцій	в т.ч., оціночні втрати
З порушеннями									
Неефективно	1								
Попереджено, заощаджено							х	х	х
Усунуто, повернуто									

АУДИТОРСЬКА ЗНАХІДКА №11			
Підконтрольний суб'єкт:	Департамент земельних ресурсів.	Бюджет:	-
Процес:	Організація та проведення земельних торгів.	Період допущення	01.01.2015-01.01.2017
ОПЕРАЦІЯ ПРОЦЕСУ			
Тривалість та якість підготовки земельних ділянок до продажу на земельних торгах.			
КОРОТКИЙ ЗМІСТ ЗНАХІДКИ			
В зв'язку із неузгодженістю дій та позицій учасників процесу підготовки земельних ділянок до продажу на аукціонах, відсутністю затвердженої відповідної містобудівної документації, показники реалізації земельних ділянок на аукціонах є вкрай низькими, внаслідок чого не виконуються планові бюджетні надходження. Зокрема, за 2015-2016 роки та I півріччя 2017 року на земельних торгах (аукціонах) реалізовано лише 3 земельні ділянки (прав на земельні ділянки) на суму 11,3 млн. гривень.			
ПРИЧИНИ			
Відсутність затвердженої відповідної містобудівної документації, неузгодженість дій та позицій учасників процесу підготовки земельних ділянок до продажу на аукціонах.			
ВПЛИВ ЗНАХІДКИ (ризик, втрати)			
Невиконання планових бюджетних надходжень.			
ДЕТАЛІ ЗНАХІДКИ			
В ході аудиту встановлено, що організація та контроль за проведенням робіт, пов'язаних з підготовкою матеріалів щодо продажу земельних ділянок (в тому числі на земельних торгах) в структурі ДЗР покладено на Управління ринку землі до складу якого входять відділ аукціонів та конкурсів та відділ підготовки продажу. Так, основними завданнями Управління ринку землі відповідно до його положення, затвердженого директором Департаменту земельних ресурсів від 25.04.2016 року, є: - участь у проведенні земельної реформи; - здійснення заходів з підготовки земельних ділянок до продажу (продажу прав на них), в тому числі на земельних торгах; - участь у реалізації державних, регіональних та місцевих програм раціонального використання і охорони земель тощо; Аналізом діяльності ДЗР в частині здійснення заходів з підготовки земельних ділянок до продажу (продажу прав на них), на земельних торгах засвідчено, що за період 2015-2016 років та I півріччя 2017 року на земельних торгах (аукціонах) продано лише 3 земельні ділянки. Так, за результатами торгів було укладено 1 договір купівлі-продажу земельної ділянки з ТОВ «ЕНРАН-АВТО», сума договору склала 10 239,5 тис. грн. та 2 договори оренди земельних ділянок укладених з фізичною особою Вінокуром О.Ю. та ТОВ «БУДІВНИК 2010» на загальну суму 1 066 тис. гривень.			

Під час проведення аудиту встановлено основні причини такої незначної кількості проведених земельних торгів (аукціонів).

Так, встановлено, що за досліджуваний період Департаментом земельних ресурсів передано на розгляд Київській міській раді (постійній комісії з питань містобудування, архітектури та землекористування) 139 земельних ділянок для погодження можливості їх продажу (або права оренди на них) на земельних торгах, з яких земельні торги проведено лише по одній підготовленій ділянці, продаж 49 земельних ділянок не погоджено та виключено з переліку можливості продажу (в тому числі в зв'язку із наданням земельним ділянкам статусу скверів, наданням негативних висновків Департаменту містобудування та архітектури тощо) та питання продажу 30 земельних ділянок станом на 30.06.2017 перебувало на стадії розгляду.

При цьому, 59 земельних ділянок відповідними рішеннями Київради включено до переліку для опрацювання можливості їх продажу (або права оренди на них) на земельних торгах та надано ДЗР дозвіл на їх опрацювання, розроблення документації із землеустрою та іншої документації та доручено вжити організаційні заходи, пов'язаних з підготовкою та проведенням земельних торгів.

Детальна інформація в розрізі земельних ділянок в додатках.

Проведеним якісним аналізом виконання Департаментом земельних ресурсів зазначених рішень та належного вжиття заходів з підготовкою та проведенням земельних торгів встановлено, що станом на 30.06.2017 ДЗР здійснено закупівлю послуг з підготовки до продажу 5 земельних ділянок, по яких підготовлено відповідні проекти рішень Київради про їх продаж та 15 земельних ділянок перебувають на стадії розробки документації.

При цьому, по 39 земельним ділянкам Департаментом земельних ресурсів взагалі не проводилися заходи з підготовки до продажу, оскільки за адресами розміщення зазначених земельних ділянок відсутні затверджені детальні плани територій.

Інформація в розрізі 59 земельних ділянок в додатках.

Таким чином, за період з 2015 року по I півріччя 2017 року з 139 земельних ділянок запропонованих Департаментом земельних ресурсів щодо можливості продажу їх на земельних торгах всю процедуру від погодження до проведення торгів пройшла лише 1 земельна ділянка.

Слід зазначити, що низька кількість проведених земельних торгів не дозволяє бюджету м. Києва отримувати додаткові кошти від продажу земельних ділянок (продажу права оренди на них) на земельних торгах (аукціонах), за ціною яка ймовірно буде значно вищою від експертної.

Так, наприклад, продаж земельної ділянки площею 0,2067 га за адресою м. Київ, Оболонський район, вул. Електриків (біля ГБК «Рибальський») на аукціоні від 28.03.2017 здійснено за 10,2 млн. грн., що майже вдвічі вище ніж її стартова ціна.

ПОВ'ЯЗАНІ НОРМАТИВНІ ДОКУМЕНТИ

ДОКУМЕНТИ, ДЕ ВИЯВЛЕНО ЗНАХІДКУ

Відповідні проекти рішень Київради та документи, на підставі яких їх підготовлено, рішення Київради, кадастрові справи, листування тощо.

ВІДПОВІДАЛЬНІ ПРАЦІВНИКИ, ЩО ПРИЧЕТНІ ДО ЗНАХІДКИ

ПОЯСНЕННЯ УПОВНОВАЖЕНИХ ПРАЦІВНИКІВ

КОНТРАГЕНТ (назва, ЄДРПОУ)

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Зміст	ДЗР розробити план заходів щодо комплексного врегулювання проблемних питань з продажу земельних ділянок (прав на них) на аукціонах.
Очікуваний результат	Узгодження дій учасників процесу, збільшення надходжень до бюджету м. Києва.

Відповідальний	Директор Департаменту земельних ресурсів, начальник Управління ринку землі.								
Термін врахування	03.09.2018								
СТАТИСТИКА ПОРУШЕНЬ Держаудитслужби (в тисячах гривень)									
Категорія порушень							К-ть	Сума	
Виконання завдань, визначених актами законодавства							1		
СТАТИСТИКА ПОРУШЕНЬ ДВФКА (в тисячах гривень)									
	К-ть порушень без суми	Без ризику втрат		З ризиком втрат			З втратами		
		К-ть	Сума операцій	К-ть	Сума операцій	в т.ч., потенційні втрати	К-ть	Сума операцій	в т.ч., оціночні втрати
З порушеннями									
Неефективно	1								
Попереджено, заощаджено							х	х	х
Усунуто, повернуто									

АУДИТОРСЬКА ЗНАХІДКА №12			
Підконтрольний суб'єкт:	Департамент земельних ресурсів.	Бюджет:	-
Процес:	Організація та проведення земельних торгів.	Період допущення	01.01.2015-01.01.2017
ОПЕРАЦІЯ ПРОЦЕСУ			
Якість підготовки земельних ділянок до продажу на земельних торгах.			
КОРОТКИЙ ЗМІСТ ЗНАХІДКИ			
Внаслідок відхилення проектів рішень Київради про продаж земельних ділянок (прав на них) на земельних торгах, які підготовлені ДЗР без затверджених детальних планів територій, виникає ризик втрат бюджетних коштів в сумі 119,0 тис. грн., а відхилення проекту рішення Київради про продаж земельної ділянки в зв'язку із наданням їй статусу скверу - спричинило втрату бюджетом 36,9 тис. гривень.			
ПРИЧИНИ			
Підготовка проектів рішень Київради про продаж земельних ділянок (прав на них) на земельних торгах для містобудівних потреб без затвердженого детального плану територій, неузгодженість дій та позицій учасників процесу підготовки земельних ділянок до продажу на аукціонах.			
ВПЛИВ ЗНАХІДКИ (ризик, втрати)			
Втрати бюджетом міста Києва в сумі 36,9 тис. грн. та ризи втрат бюджетом в сумі 119,0 тис. гривень.			
ДЕТАЛІ ЗНАХІДКИ			
Встановлено, що за 2015 – I півріччя 2017 року Департаментом земельних ресурсів укладалися договори на закупівлю послуг з підготовки земельних ділянок до продажу на земельних торгах (проекти землеустрою, експертні оцінки, містобудівні плани тощо) по 24 земельних ділянках, на що спрямовано бюджетні кошти в сумі 888,4 тис. грн. (2015 році – 266,3 тис. грн., 2016 році – 469,1 тис. грн. та за I півріччя 2017 року – 153 тис. гривень).			
<i>Інформація в розрізі 24 земельних ділянок в додатках.</i>			

За результатами отриманих послуг, Департаментом земельних ресурсів підготовлені відповідні проекти рішення Київради щодо продажу зазначених земельних ділянок на земельних торгах (аукціонах), з яких, за результатами розгляду 5 проектів рішень відхилено та повернуто до ДЗР, в тому числі по 4 земельних ділянках (вул. Констянтинівська, 54; вул. Академіка Єфремова; вул. В. Кільцева та вул. Межигірська, 35-а) - у зв'язку із відсутністю затверджених детальних планів територій.

При цьому, з аналогічних причин (відсутність ДПТ) Департаментом земельних ресурсів не здійснювалась закупівля послуг з підготовки 39 земельних ділянок до продажу.

Слід відмітити, що на підготовку 4 земельних ділянок, проекти рішень щодо продажу на аукціоні яких відхилено, Департаментом земельних ресурсів використано кошти в сумі 119,0 тис. грн., в результаті чого існує ризик їх втрат в разі не прийняття ДПТ або прийняття ДПТ з іншим функціональним використанням земельних ділянок.

Також, Київською міською радою було відхилено проект рішення Департаменту земельних ресурсів «Про продаж земельної ділянки або права оренди на неї на земельних торгах (аукціоні) для будівництва, експлуатації та обслуговування закладу торгівлі з об'єктами соціальної інфраструктури на вул. В. Маковського, 21-г у Деснянському р-ні м. Києва» в зв'язку з наданням даній земельній ділянці статусу скверу.

При цьому, на закупівлю послуг з підготовки до продажу зазначеної земельної ділянки Департаментом земельних ресурсів використано 36,9 тис. грн., що фактично є втратами для бюджету.

ПОВ'ЯЗАНІ НОРМАТИВНІ ДОКУМЕНТИ

Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності».

ДОКУМЕНТИ, ДЕ ВИЯВЛЕНО ЗНАХІДКУ

Відповідні проекти рішень Київради та документи, на підставі яких їх підготовлено, рішення Київради, кадастрові справи, первинні документи, листування тощо.

ВІДПОВІДАЛЬНІ ПРАЦІВНИКИ, ЩО ПРИЧЕТНІ ДО ЗНАХІДКИ

Директор Департаменту Поліщук О.Г. та заступник начальника управління ринку землі-начальник відділу аукціонів та конкурсів Солоха А.

ПОЯСНЕННЯ УПОВНОВАЖЕНИХ ПРАЦІВНИКІВ

КОНТРАГЕНТ (назва, ЄДРПОУ)

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Зміст	ДЗР розробити план заходів щодо комплексного врегулювання проблемних питань з продажу земельних ділянок (прав на них) на аукціонах.
Очікуваний результат	Уникнення ризиків зайвих витрат коштів бюджету м. Києва.
Відповідальний	Директор Департаменту земельних ресурсів, начальник Управління ринку землі.
Термін врахування	03.09.2018

СТАТИСТИКА ПОРУШЕНЬ Держаудитслужби (в тисячах гривень)

Категорія порушень	К-ть	Сума
Виконання завдань, визначених актами законодавства	1	

СТАТИСТИКА ПОРУШЕНЬ ДВФКА (в тисячах гривень)

К-ть пору	Без ризику втрат	З ризиком втрат	З втратами

		К-ть	Сума операцій	К-ть	Сума операцій	в т.ч., потенційні втрати	К-ть	Сума операцій	в т.ч., оціночні втрати
З порушеннями									
Неефективно				1	119,0	119,0	1	36,9	36,9
Попереджено, заощаджено							х	х	х
Усунуто, повернуто									

АУДИТОРСЬКА ЗНАХІДКА №13			
Підконтрольний суб'єкт:	Департамент земельних ресурсів, КП «Київський інститут земельних відносин», КП «Київський міський центр земельного кадастру та приватизації землі».	Бюджет:	ні
Процес:	Надання адміністративних послуг.	Період допущення	2015-2017
ОПЕРАЦІЯ ПРОЦЕСУ			
Надання, як правило, безкоштовних адміністративних послуг підпорядкованими ДЗР комунальними підприємствами на платній основі.			
КОРОТКИЙ ЗМІСТ ЗНАХІДКИ			
Значну частину доходів підконтрольними ДЗР комунальними підприємствами сформовано в результаті неправомірного використання ними програмного забезпечення за рахунок надання непрапанних їм адміністративних послуг (виготовлення довідок про розмір нормативної грошової оцінки земельних ділянок, внесення відомостей (змін до них) до кадастру тощо), які підлягають наданню, як правило, на безоплатній основі суб'єктом надання адміністративних послуг.			
ПРИЧИНИ			
Всупереч Закону «Про адміністративні послуги» з 01.01.2013 ДЗР не забезпечено припинення надання підконтрольними підприємствами адміністративних послуг.			
ВПЛИВ ЗНАХІДКИ (ризик, втрати)			
Дублювання та виконання непрапанних функцій, обмеження реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг.			
ДЕТАЛІ ЗНАХІДКИ			
Під час аудиту, з метою надання оцінки ефективності функціонування системи внутрішнього контролю, зокрема, в частині координації та контролю за діяльністю підпорядкованих комунальних підприємств, організовано проведення зустрічних перевірок (звірок) в КП «Київський інститут земельних відносин» (далі в картці - КП «КІЗВ») та КП «Київський міський центр земельного кадастру та приватизації землі» (далі в картці - КП «КМЦЗК та ПЗ»). В ході зазначених заходів встановлено, що значну частину доходів підконтрольними ДЗР комунальними підприємствами сформовано в результаті неправомірного використання ними програмного забезпечення за рахунок надання непрапанних їм адміністративних послуг (виготовлення довідок про розмір нормативної грошової оцінки земельних ділянок, внесення відомостей (змін до них) до кадастру тощо), які підлягають наданню, як правило, на безоплатній основі суб'єктом надання адміністративних послуг. Так, встановлено, що комунальними підприємствами на платній основі, зокрема, надаються послуги з виготовлення довідок про розмір нормативної грошової оцінки земельних ділянок, дохід від надання яких за період з 01.01.2015 по 01.07.2017 року в КП «КІЗВ» становив 5 207,1 тис. грн. (16,5% від загальної суми чистого доходу за зазначений період), в КП «КМЦЗК та ПЗ» - 587,5 тис. грн. (5,3% від загальної суми чистого доходу).			

Встановлено, що правові засади проведення оцінки земель, професійної оціночної діяльності у сфері оцінки земель в Україні визначені Законом України «Про оцінку земель», який спрямований на регулювання відносин, пов'язаних з процесом оцінки земель, забезпечення проведення оцінки земель, з метою захисту законних інтересів держави та інших суб'єктів правовідносин у питаннях оцінки земель, інформаційного забезпечення оподаткування та ринку земель.

Так, відповідно до ст.5 вищенаведеного Закону, нормативна грошова оцінка земельних ділянок використовується, зокрема, для визначення розміру земельного податку, орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної власності.

За приписами статей 13, 15 Закону України «Про оцінку земель» нормативна грошова оцінка земельних ділянок обов'язково проводиться, зокрема, у разі визначення розміру земельного податку та визначення розміру орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної власності. Підставою для проведення нормативної грошової оцінки земельних ділянок є рішення органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування.

Також, згідно з п.289.1 ст.289 Податкового кодексу України, для визначення розміру податку та орендної плати використовується нормативна грошова оцінка земельних ділянок.

Стаття 20 Закону України «Про оцінку земель» визначає, що за результатами нормативної грошової оцінки земельних ділянок складається технічна документація.

Дані про нормативну грошову оцінку окремої земельної ділянки оформляються як витяг з технічної документації з нормативної грошової оцінки земель.

Статтею 12 Закону України «Про оцінку земель» передбачено, що нормативно-методичне регулювання оцінки земель здійснюється у відповідних нормативно-правових актах, що встановлюють порядок проведення оцінки земель, організації і виконання землеоціночних робіт, склад і зміст технічної документації та звітів з експертної грошової оцінки земельних ділянок, вимоги до них, порядок їх виконання.

Нормативно-правові акти з проведення оцінки земель, які розробляються з урахуванням вимог положень національних стандартів, затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Так, відповідно до п.21 Методики нормативної грошової оцінки земель населених пунктів, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 23.03.1995 №213, дані за результатами проведення нормативної грошової оцінки земельної ділянки оформляються як витяг з технічної документації про нормативну грошову оцінку земель, що видається територіальним органом Держгеокадастру за місцезнаходженням земельної ділянки у строк, що не перевищує трьох робочих днів з дати надходження відповідної заяви.

Також, згідно з статтею 23 Закону України «Про оцінку земель», витяг з технічної документації про нормативну грошову оцінку окремої земельної ділянки видається центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, яким, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 14.01.2015 №15, є Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру.

Тобто, питання видачі витягу з технічної документації про нормативну грошову оцінку окремої земельної ділянки уніфіковано регулюється на рівні Закону України «Про оцінку земель»

Відповідно до п.286.2 ст.286 Податкового кодексу України, при поданні першої декларації (фактичного початку діяльності як платника плати за землею) разом з нею подається довідка (витяг) про розмір нормативної грошової оцінки земельної ділянки, а надалі така довідка подається у разі затвердження нової нормативної грошової оцінки землі.

Також, встановлено, що підпунктом 6.3 пункту 6 рішення Київської міської ради від 18.04.2013 №194/9251 «Про ведення міського земельного кадастру» передбачено Департаменту земельних ресурсів виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) забезпечити надання довідок про розмір нормативної грошової оцінки земельних ділянок за результатами розрахунку відповідно до рішень Київської міської ради про затвердження технічної документації з нормативної грошової оцінки земель міста Києва.

Рішенням від 03.07.2014 №23/23 Київською міською радою затверджено технічну документацію з нормативної грошової оцінки земель міста Києва та відповідно до пункту 4

вирішено Департаменту земельних ресурсів виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації), Головному управлінню Держземагентства у місті Києві вжити заходів щодо забезпечення суб'єктів земельних правовідносин даними з нормативної грошової оцінки земель міста Києва.

Слід відмітити, що підпунктами 1.5-1.9 пункту 1 Порядку визначення нормативної грошової оцінки земельних ділянок у місті Києві, затвердженого рішенням Київської міської ради від 26.07.2007 №43/1877 передбачено, що нормативну грошову оцінку земельних ділянок (їх частин) здійснюють Головне управління земельних ресурсів виконавчого органу Київради (Київської міської державної адміністрації), державні та інші суб'єкти оціночної діяльності, які отримали ліцензії на проведення робіт з землеустрою.

Нормативна грошова оцінка земельних ділянок або їх частин здійснюється на підставі заяви до Головного управління земельних ресурсів виконавчого органу Київради (Київської міської державної адміністрації) згідно зі зразком та документів, необхідних для здійснення нормативної грошової оцінки, зазначених в зразку.

За результатами розрахунку надається витяг з технічної документації про нормативну грошову оцінку земельної ділянки за відповідною формою.

Тобто, на думку аудиторів, існує певна неузгодженість між чинними нормативно-правовими актами щодо однозначної назви документу, який надається для визначення, зокрема, розміру земельного податку та орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної власності. Однак, витяг з технічної документації про нормативну грошову оцінку земельної ділянки та довідка про розмір нормативної грошової оцінки земельної ділянки, за своєю суттю та змістом є ідентичними документами, які сформовані за результатами складеної технічної документації з нормативної грошової оцінки земельних ділянок, та фактично дублюють одне одного.

Підпунктом 1.6 пункту 1 Порядку визначення нормативної грошової оцінки земельних ділянок у місті Києві, затвердженого рішенням Київської міської ради від 26.07.2007 №43/1877 передбачено, що плата за проведення нормативної грошової оцінки земельних ділянок визначається в порядку, визначеному чинним законодавством України.

Встановлено, що відповідно до Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 №90-р, належність послуг до адміністративних визначається за такими критеріями:

- повноваження адміністративного органу щодо надання певного виду послуг визначається законом;
- послуги надаються адміністративними органами шляхом реалізації владних повноважень;
- послуги надаються за зверненням фізичних та юридичних осіб;
- результатом розгляду звернення є адміністративний акт, що має індивідуальний характер (паспорт, свідоцтво, ліцензія, дозвіл тощо);
- надання послуг пов'язане із забезпеченням створення умов для реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів.

Правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг визначені Законом України «Про адміністративні послуги», відповідно до якого, адміністративна послуга - результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону.

Відповідно до частини 3 статті 3 Закону України «Про адміністративні послуги», до адміністративних послуг також прирівнюється надання органом виконавчої влади, іншим державним органом, органом влади Автономної Республіки Крим, органом місцевого самоврядування, їх посадовими особами, державним реєстратором, суб'єктом державної реєстрації витягів та виписок із реєстрів, довідок, копій, дублікатів документів та інші передбачені законом дії, у результаті яких суб'єкту звернення, а також об'єкту, що перебуває в його власності, володінні чи користуванні, надається або підтверджується певний юридичний статус та/або факт.

Таким чином, видача витягу з технічної документації про нормативну грошову оцінку земельної ділянки та/або довідки про розмір нормативної грошової оцінки земельної ділянки, для, зокрема, визначення розміру земельного податку та орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної власності, за всіма вищенаведеними ключовими ознаками відноситься до адміністративної послуги.

Крім того, послуга з видачі витягу з технічної документації про нормативну грошову оцінку земельної ділянки Міністерством економічного розвитку і торгівлі України внесена до Реєстру адміністративних послуг та, відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.05.2014 №523-р та рішення Київської міської ради від 28.07.2016 №861/861 включена до Переліку адміністративних послуг, які надаються через Департамент (Центр) надання адміністративних послуг виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації).

Відповідно до частини 1 статті 11 Закону України «Про адміністративні послуги», при наданні адміністративних послуг у випадках, передбачених законом, справляється плата (адміністративний збір).

Слід відмітити, що Законом України «Про оцінку земель» оплата за видачу витягу з технічної документації про нормативну грошову оцінку земельної ділянки не передбачена.

Крім того, відповідно до Переліку адміністративних послуг, що надаються Державною службою з питань геодезії, картографії та кадастру та її територіальними органами, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 01.08.2011 №835 (додаток 3), послуга з видачі витягу з технічної документації про нормативну грошову оцінку земельної ділянки надається на безоплатній основі.

Поряд з цим, відповідно до інформації, розміщеної Департаментом земельних ресурсів на офіційному інтернет-порталі Київської міської державної адміністрації, виготовлення довідок про розмір нормативної грошової оцінки земельних ділянок Департаментом земельних ресурсів здійснюється на безоплатній основі.

Однак, як встановлено під час проведення зустрічних перевірок (звірок), всупереч вищевказаним нормативним документам, КП «КІЗВ» та КП «КМЦЗК та ПЗ», за 2015-2016 роки та І-ше півріччя 2017 року, отримано доходи від надання послуг з виготовлення довідок про розмір нормативної грошової оцінки земельних ділянок в сумі 5 794,6 тис. гривень.

Встановлено, що пунктом 3 статті 1 Закону України «Про адміністративні послуги», вичерпно визначено коло суб'єктів, які можуть надавати адміністративні послуги, а саме: орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, державний реєстратор, суб'єкт державної реєстрації, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги.

Тобто, адміністративні послуги не можуть надаватися підприємствами, установами чи організаціями.

Крім того, частиною 7 статті 20 Закону України «Про адміністративні послуги» перед, зокрема, органами місцевого самоврядування поставлено завдання в установленому порядку забезпечити з дня набрання чинності законом про перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання, але не пізніше ніж з 1 січня 2013 року, припинення надання підприємствами, установами, організаціями адміністративних послуг.

Таким чином, практика надання підпорядкованими ДЗР комунальними підприємствами за додаткову плату послуг, які підлягають наданню на безоплатній основі суб'єктом надання адміністративних послуг, не відповідає Закону України «Про адміністративні послуги», суперечить меті та засадам державної політики у сфері надання адміністративних послуг, призводить до дублювання та виконання неприцелених підприємствам функцій та обмежує реалізацію прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг.

Слід відмітити, що ДЗР, на виконання покладених на нього завдань, також здійснювалось виготовлення довідок про нормативну грошову оцінку земельних ділянок, яких в 2015 році видано

зацікавленим особам в кількості 16256 шт, в 2016 році - 6819 шт та станом на 01.07.2017 - 5908 штук.

Аналогічна ситуація склалася в КП «КІЗВ» і з наданням на платній основі інших невластивих КП «КІЗВ» послуг, які відповідно до чинних нормативно-правових актів віднесені до Реєстру адміністративних послуг та Переліку адміністративних послуг, які надаються через Департамент (Центр) надання адміністративних послуг виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації), а саме:

- внесення відомостей (змін до них) до бази даних міського земельного кадастру;
- надання витягів з бази даних міського земельного кадастру;
- вкопіювання з кадастрової карти (плану) та іншої картографічної документації.

В ході зустрічної перевірки вибірково проведено аналіз структури доходів за лютий 2015 року, липень 2015 року та лютий 2016 року, за результатами якого встановлено, що сума отриманих доходів від внесення відомостей (змін до них) до бази даних міського земельного кадастру, надання витягів з бази даних міського земельного кадастру та вкопіювання з кадастрової карти (плану) та іншої картографічної документації за вказаний вибірковий період становить 1 327,8 тис. грн., що складає 38% від отриманого доходу.

Необхідно відмітити, що всі вищенаведені послуги КП «КІЗВ» та КП «КМЦЗК та ПЗ» надавались на підставі інформації та баз даних, що містяться в міському земельному кадастрі, ведення якого, відповідно до пункту 2 рішення Київської міської ради від 18.04.2013 №194/9251 «Про ведення міського земельного кадастру» покладено на ДЗР та **дозвіл на використання якого ДЗР не надавав.**

При цьому, в ході вибіркової перевірки встановлено, що суб'єкти, зацікавлені в отриманні, наприклад, послуг із внесення відомостей (змін до них) до бази даних міського земельного кадастру надсилали свої звернення безпосередньо до ДЗР, які останнім реєструвались та відповідно до резолюцій переадресовувались до виконання підпорядкованих комунальних підприємств, тобто, ДЗР делегувались суб'єктам господарювання повноваження з надання адміністративних послуг.

Матеріали зустрічних перевірок (звірок) в додатках.

Крім того, встановлено, що в приміщенні Департаменту земельних ресурсів, де також розташовані КП «КІЗВ» та КП «КМЦЗК та ПЗ», як правило, розміщені інформаційні вивіски, які спрямовують потенційних суб'єктів звернення на отримання нормативної оцінки виключно до комунальних підприємств, підпорядкованих Департаменту земельних ресурсів, які, всупереч Закону України «Про адміністративні послуги», надають такі послуги і надають їх за додаткову плату.

Фотофіксація в додатках.

Відповідно до розподілу посадових обов'язків між директором, першим заступником директора та заступниками директора ДЗР, затверджених наказом від 05.07.2016 №197-к, координацію та контроль за діяльністю підпорядкованих комунальних підприємств покладено на першого заступника директора Дворнікова В.М.

ПОВ'ЯЗАНІ НОРМАТИВНІ ДОКУМЕНТИ

Закон України «Про адміністративні послуги», Закон України «Про оцінку земель», Порядок визначення нормативної грошової оцінки земельних ділянок у місті Києві, затверджений рішенням Київської міської ради від 26.07.2007 №43/1877.

ДОКУМЕНТИ, ДЕ ВИЯВЛЕНО ЗНАХІДКУ

Первинні документи та бухгалтерські реєстри підпорядкованих ДЗР комунальних підприємств, заяви, резолюції.

ВІДПОВІДАЛЬНІ ПРАЦІВНИКИ, ЩО ПРИЧЕТНІ ДО ЗНАХІДКИ

Директори КП «Київський інститут земельних відносин» Салтан В.М., Варламов М.К., директори КП «Київський міський центр земельного кадастру та приватизації землі» Чередник В.С., Реутова О.Г., перший заступник директора ДЗР Дворніков В.М.

ПОЯСНЕННЯ УПОВНОВАЖЕНИХ ПРАЦІВНИКІВ									
КОНТРАГЕНТ (назва, ЄДРПОУ)									
РЕКОМЕНДАЦІЇ									
Зміст		Департаменту земельних ресурсів ініціювати припинення надання підпорядкованими комунальними підприємствами адміністративних послуг, та в установленому порядку розглянути питання щодо надання зазначених послуг Департаментом земельних ресурсів як суб'єктом надання адміністративних послуг через Департамент (Центр) надання адміністративних послуг виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації).							
Очікуваний результат		Ліквідація непритаманних комунальним підприємствам функцій, реалізація прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг.							
Відповідальний		Директор КП «Київський інститут земельних відносин», директор КП «Київський міський центр земельного кадастру та приватизації землі», директор Департаменту земельних ресурсів.							
Термін врахування		03.09.2018							
СТАТИСТИКА ПОРУШЕНЬ Держаудитслужби (в тисячах гривень)									
Категорія порушень								К-ть	Сума
Недотримання актів законодавства, планів, процедур, контрактів тощо								1	
СТАТИСТИКА ПОРУШЕНЬ ДВФКА (в тисячах гривень)									
	К-ть порушень без суми	Без ризику втрат		З ризиком втрат			З втратами		
		К-ть	Сума операцій	К-ть	Сума операцій	в т.ч., потенційні втрати	К-ть	Сума операцій	в т.ч., оціночні втрати
З порушеннями	1								
Неефективно									
Попереджено, заощаджено							х	х	х
Усунуто, повернуто									

АУДИТОРСЬКА ЗНАХІДКА №14			
Підкон-трольний суб'єкт:	Департамент земельних ресурсів, КП «Київський інститут земельних відносин».	Бюджет:	ні
Процес:	Фінансове планування.	Період скоєння (рік):	2015-2017
ОПЕРАЦІЯ ПРОЦЕСУ			
Порушення порядку складання річних фінансових планів.			
КОРОТКИЙ ЗМІСТ ЗНАХІДКИ			
Недієвий контроль з боку ДЗР за процесом фінансового планування КП «Київський інститут земельних відносин» на 2015-2017 роки призвів до неврахування позитивної динаміки показників підприємства виходячи з аналізу фінансово-господарської діяльності за попередні роки.			

Також, неналежне документальне підтвердження КП «Київський інститут земельних відносин» правомірності та/або обґрунтування застосування пільг до вартості робіт створює ризик втрат підприємством коштів в сумі 26,1 тис. гривень.

ПРИЧИНИ

Необґрунтоване формування планових значень основних фінансових показників (а саме неврахування показників попереднього року при складанні фінансового плану поточного року), формальний підхід до планування фінансово-економічної діяльності КП «Київський інститут земельних відносин», недієвий контроль з боку Департаменту земельних ресурсів та Департаменту комунальної власності за дотриманням порядку складання річного фінансового плану підприємства.

ВПЛИВ ЗНАХІДКИ (ризик, втрата)

Ризик заниження планових показників КП «Київський інститут земельних відносин» та надання користувачам звітності спотвореної інформації щодо значного перевиконання фінансових планів доходів та збільшення фактичних витрат в порівнянні з плановими показниками.

ДЕТАЛІ ЗНАХІДКИ

Під час аудиту, з метою надання оцінки ефективності функціонування системи внутрішнього контролю, зокрема, в частині координації та контролю за діяльністю підпорядкованих комунальних підприємств, організовано проведення зустрічної перевірки (звірки) в КП «Київський інститут земельних відносин» (далі в картці - КП «КІЗВ»).

Під час зустрічної перевірки встановлено, що фінансові плани КП «КІЗВ» на 2015-2017 роки підписувались директорами КП «КІЗВ», погоджувались Департаментом земельних ресурсів та затверджувались наказами Департаменту комунальної власності.

Досліджуючи формування основних статей фінансових планів КП «КІЗВ» встановлено, що планові показники господарської діяльності підприємства на 2015-2017 роки визначались на одному рівні, не враховували позитивної динаміки та не забезпечували перспективи його економічного розвитку, що не відповідає вимогам п.п.4, 6 Положення про порядок складання річного фінансового плану підприємством, організацією, установою, що належить до комунальної власності територіальної громади міста Києва, та господарським товариством, у якому є частка майна комунальної власності територіальної громади міста Києва в розмірі не менше як 30 %, затвердженого розпорядженням виконавчого органу Київської міської ради (КМДА) від 01.11.2001 №2323 (далі в картці - Положення №2323),

При цьому, всупереч п.п. 11, 13 Положення №2323, при наявності суттєвих розбіжностей між плановими та фактичними показниками, їх коригування КП «КІЗВ» та Департаментом комунальної власності не ініціювалось, в результаті чого користувачам звітності надавалась спотворена інформація щодо значного перевиконання КП «КІЗВ» фінансових планів.

Зазначене свідчить про формальний підхід до планування фінансово-економічної діяльності КП «КІЗВ» та недієвий контроль з боку Департаменту земельних ресурсів та Департаменту комунальної власності за дотриманням порядку складання річного фінансового плану підприємства.

Відповідно до розподілу посадових обов'язків між директором, першим заступником директора та заступниками директора ДЗР, затверджених наказом від 05.07.2016 №197-к, координацію та контроль за діяльністю підпорядкованих комунальних підприємств покладено на першого заступника директора Дворнікова В.М.

Крім того, під час зустрічної перевірки (звірки) встановлено, що в результаті неналежного документування господарських операцій в частині відсутності обґрунтувань застосування пільг до вартості виконаних робіт з формування обмінних файлів створюється ризик маніпулювання ціновою політикою КП «КІЗВ», в результаті чого КП «КІЗВ» ймовірно втрачено дохід у сумі 26,1 тис. гривень.

ПОВ'ЯЗАНІ НОРМАТИВНІ ДОКУМЕНТИ

Положення про порядок складання річного фінансового плану підприємством, організацією, установою, що належить до комунальної власності територіальної громади міста Києва, та господарським товариством, у якому є частка майна комунальної власності територіальної громади міста Києва в розмірі не менше як 30%, затверджене розпорядженням виконавчого органу Київської міської ради (КМДА) від 01.11.2001 №2323.									
ДОКУМЕНТИ, ДЕ ВИЯВЛЕНО ЗНАХІДКУ									
Фінансові плани КП «КІЗВ» та звіти про виконання фінансових планів на 2015-2017 роки.									
ВІДПОВІДАЛЬНІ ПРАЦІВНИКИ, ЩО ПРИЧЕТНІ ДО ЗНАХІДКИ									
Директори КП «Київський інститут земельних відносин» Салтан В.М., Варламов М.К., перший заступник директора ДЗР Дворніков В.М.									
ПОЯСНЕННЯ УПОВНОВАЖЕНИХ ПРАЦІВНИКІВ									
КОНТРАГЕНТ (назва, ЄДРПОУ)									
РЕКОМЕНДАЦІЇ									
Зміст		Враховуючи, що відповідно до наданої листом від 21.11.2017 №1912 інформації, КП «КІЗВ» розроблено та затверджено фінансовий план на 2018 рік із врахуванням позитивної динаміки та зміст первинних документів доповнено інформацією про замовника робіт, рекомендації до даного розділу не розроблялись.							
Очікуваний результат		-							
Відповідальний		-							
Термін врахування		-							
СТАТИСТИКА ПОРУШЕНЬ Держаудитслужби (в тисячах гривень)									
Категорія порушень							К-ть		Сума
Недотримання актів законодавства, планів, процедур, контрактів тощо							1		
СТАТИСТИКА ПОРУШЕНЬ ДВФКА (в тисячах гривень)									
	К-ть порушень без суми	Без ризику втрат		З ризиком втрат			З втратами		
		К-ть	Сума операцій	К-ть	Сума операцій	в т.ч., потенційні втрати	К-ть	Сума операцій	в т.ч., оціночні втрати
З порушеннями	1								
Неефективно				66	130,5	26,1			
Попереджено, заощаджено							х	х	х
Усунуто, повернуто	1								

АУДИТОРСЬКА ЗНАХІДКА №15			
Підконтрольний суб'єкт:	Департамент земельних ресурсів, КП «Київський інститут земельних відносин», КП «Київський міський центр земельного кадастру та приватизації землі».	Бюджет:	ні
Процес:	Розпорядження авторськими майновими правами.	Період допущення	01.01.2015-01.07.2017
ОПЕРАЦІЯ ПРОЦЕСУ			

Використання майнових прав.
КОРОТКИЙ ЗМІСТ ЗНАХІДКИ
Внаслідок неналагодженої з боку ДЗР системи координації та контролю за діяльністю підпорядкованих комунальних підприємств, при наявних спільних авторських майнових правах на ПК «Кадастр» та відсутності дозволу ДЗР на використання службового твору третіми особами, допущено укладання Іващенко В.М. та Дудком Д.В. ліцензійних договорів про надання невиключного права на використання твору чим порушено частину 3 статті 426, частину 1 статті 428, частину 2 статті 429, частину 5 статті 1109 Цивільного кодексу України, частину 1 статті 32 Закону України «Про авторське право і суміжні права», в результаті чого підпорядкованими ДЗР комунальними підприємствами понесено зайвих втрат на загальну суму 1 717,5 тис. грн. та виник ризик втрат на суму 24,1 тис. гривень.
ПРИЧИНИ
Неналежне функціонування системи контролю за діяльністю підпорядкованих комунальних підприємств.
ВПЛИВ ЗНАХІДКИ (ризик, втрата)
Понесення підпорядкованими комунальними підприємствами втрат на суму 1717,5 тис. грн. та ризик втрат в сумі 24,1 тис. гривень.
ДЕТАЛІ ЗНАХІДКИ
Під час аудиту розглянуто звернення депутата Київської міської ради Ю.Дідовця від 18.04.2017 №08/279/08/027-181 щодо правомірності використання майнових та немайнових авторських прав на ПК «Кадастр». Так, за результатами розгляду встановлено, що між Центром державного земельного кадастру при Держкомземі України та Київським міським управлінням земельних ресурсів укладено договір про спільну діяльність б/д та б/н, який погоджений першим заступником Держкомзему України 29.07.1999. Предметом зазначеного договору є: - розробка методики та технології по створенню автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру в м. Києві та її впровадження; - спільне створення для ведення єдиної для Київського міського управління земельних ресурсів, його підрозділів та Центру державного земельного кадастру автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру в м. Києві та спільної локальної обчислювальної мережі; - забезпечення системи, що створюється, технічними та програмними засобами, необхідними для її функціонування. Відповідно до рішення від 23.05.2002 №18/18 «Про питання управління земельними ресурсами в м.Києві» Київською міською радою вирішено створити у складі виконавчого органу Київради (Київської міської державної адміністрації) Головне управління земельних ресурсів та доручено Київському міському голові, зокрема, забезпечити прийняття за актом приймання-передачі від Київського міського управління земельних ресурсів документів, що посвідчують право користування землею та право власності на землю, бланків державних актів на право постійного користування землею та на право власності на землю, планово-картографічного матеріалу, автоматизованої системи бази даних земельного кадастру, кадастрових справ, іншої документації. На виконання вищевказаного рішення Київради та розпорядження КМДА від 05.06.2002 №1111 «Про деякі питання діяльності Головного управління земельних ресурсів Київської міської державної адміністрації», відповідно до акту приймання-передачі, Головне управління комунальної власності передало, а Головне управління земельних ресурсів прийняло майно, зокрема, автоматизовану систему управління первісною вартістю 160,0 тис. грн., яка на підставі наказу Головного управління комунальної власності Київської міської державної адміністрації від 06.06.2002 №3, закріплена на праві оперативного управління за Головним управлінням земельних ресурсів Київської міської державної адміністрації.

Рішенням Київради від 19.12.2002 №182/342 затверджено Положення про Головне управління земельних ресурсів виконавчого органу Київради (Київської міської державної адміністрації) (в подальшому змінено на Департамент земельних ресурсів виконавчого органу Київради (Київської міської державної адміністрації)), одним із основних завдань якого було, зокрема, ведення державного земельного кадастру (в подальшому змінено на ведення міського земельного кадастру відповідно до законодавства).

Відповідно до рішення Київради від 18.04.2013 №194/9251 «Про ведення міського земельного кадастру», з метою забезпечення вирішення питань передачі (надання) земельних ділянок у власність або в користування із земель комунальної власності міста Києва, для встановлення місця розташування об'єктів землеустрою на території міста, їхніх меж, розмірів, правового статусу, визначення грошової оцінки земельних ділянок, здійснення контролю за використанням та охороною земель комунальної власності та для прийняття відповідних рішень органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування Київська міська рада вирішила організувати ведення міського земельного кадастру - електронної (автоматизованої) геоінформаційної системи і бази даних, що забезпечує збирання, оброблення, аналіз, моделювання, постачання геопросторових даних і відображає черговий стан використання та охорони земель комунальної власності територіальної громади та інших земель міста Києва.

Відповідно до пункту 2 вищезазначеного рішення ведення міського земельного кадастру покладено на ДЗР, якому, відповідно до пункту 3 рішення, необхідно забезпечити:

- ведення міського земельного кадастру на основі створеної за кошти міського бюджету автоматизованої системи програмного комплексу «Кадастр» (далі - АС ПК «Кадастр»);
- зберігання та відображення в міському земельному кадастрі даних, внесених ДЗР до АС ПК «Кадастр» до 1 січня 2013 року;
- внесення до міського земельного кадастру необхідної інформації (даних) при організації землеустрою та здійсненні контролю за використанням і охороною земель комунальної власності територіальної громади міста Києва.

При цьому, пунктом 4 вищезазначеного рішення встановлено, що технічне і технологічне забезпечення ведення (адміністрування) міського земельного кадастру здійснює комунальне підприємство, підпорядковане ДЗР.

Встановлено, що рішеннями Київської міської ради від 11.02.2011 №32/5419 та від 14.07.2016 №729/729 затверджено Програми використання та охорони земель м. Києва на 2011- 2015 роки та на 2016 - 2020 роки відповідно (далі в картці - Програма).

В рамках виконання заходу Програми «Утримання та розвиток міського земельного кадастру» (в 2015 році - «Утримання та розвиток автоматизованої системи ведення земельного кадастру»), за результатами проведених торгів, між КП «Київський інститут земельних відносин» (далі в картці - КП «КІЗВ») та ДЗР укладались договори про закупівлю послуг за державні кошти, а саме:

- від 30.11.2015 №15 - код 63.11.1. Послуги щодо оброблення даних, розміщування інформації на веб-вузлах, щодо програмного застосування та інші послуги щодо забезпечення інформаційно-технологічною інфраструктурою (Технічне і технологічне забезпечення ведення (адміністрування) міського земельного кадастру) на суму 195,0 тис. гривень;

- від 08.09.2016 №18 - код 63.11.1 (7232000-4). Послуги щодо оброблення даних, розміщування інформації на веб-вузлах, щодо програмного застосування та інші послуги щодо забезпечення інформаційно-технологічною інфраструктурою (Послуги, пов'язані з базами даних, технічне і технологічне забезпечення ведення (адміністрування) міського земельного кадастру) на суму 298,0 тис. гривень;

- від 19.06.2017 №18 - код ДК 021-2015-72320000-4. Технічне і технологічне забезпечення ведення (адміністрування) міського земельного кадастру на суму 298,8 тис. гривень.

За умовами договорів, КП «КІЗВ» повинне надати Департаменту земельних ресурсів послуги, якість та обсяг яких відповідає умовам, зазначеним в документації конкурсних торгів та технічному завданні.

Відповідно до технічних завдань, КП «КІЗВ», зокрема, надає наступний склад послуг:

- приведення інформації в базі даних ПК «Кадастр» до чинних до чинних законодавчих актів України в сфері землеустрою та земельного кадастру, в т.ч. налагодження автоматизованої видачі інформації в електронному вигляді для передачі її до Держгеокадастру з метою отримання коректних обмінних файлів;
- супровід системи реєстрації обмежень, обтяжень та заборони на земельні ділянки;
- наповнення бази даних документами, що пов'язані з зонами особливого використання землі;
- інформаційне супроводження діяльності управління ринку землі та юридичного управління в ПК «Кадастр»;
- підготовка графічної документації до пленарних засідань чергових сесій Київської міської ради та засідань земельної комісії;
- підготовка поточних звітів, кадастрових планів, робочих матеріалів, картографічних матеріалів, сканування витягів Державного земельного кадастру тощо;
- наповнення бази даних;
- моніторинг вилучення земельних ділянок з чергового кадастрового плану та шару намірів;
- технічний супровід роботи приймальні Київської міської ради по земельних питаннях;
- технологічне супроводження програмного забезпечення банку даних ПК «Кадастр»;
- вивірка, обробка та внесення інформації до фондів бази даних у відповідності до функціональних можливостей та вимог;
- складання резервних копій бази даних;
- підготовка інформації для розміщення на Єдиному веб-порталі територіальної громади міста Києва;
- приведення даних поточної космічної зйомки та аерозйомки до вимог, необхідних для її відображення в АС ПК «Кадастр» та впровадження нового шару відображення цих даних тощо.

Технічними завданнями передбачено, що надані послуги (роботи) передаються за актами приймання-передачі, в електронному вигляді, а в частині підготовки поточних звітів, кадастрових планів, картографічних матеріалів - надається узагальнений (Анотований) звіт з відображенням кількісних показників.

Згідно актів приймання-передачі наданих послуг, вартість послуг в 2015 році склала – 195,0 тис. грн. (акт від 15.12.2015), в 2016 році – 298,0 тис. грн. (акт від 26.09.2016 – 200,0 тис. грн.; акт від 15.12.2016 – 98,0 тис. грн.), в I півріччі 2017 року – 149,4 тис. грн. (акт від 29.06.2017).

Під час проведення аудиту, з метою аналізу стану проведення розрахунків з ДЗР та розгляду депутатського звернення від 18.04.2017 №08/279/08/027-181 проведено зустрічні перевірки (звірки) в підпорядкованих ДЗР КП «КІЗВ» та КП «Київський міський центр земельного кадастру та приватизації землі» (далі в картці – КП «КМЦЗК та ПЗ»), в ході яких встановлено наступне.

Між Дудком Денисом Віталійовичем та Іващенко Віктором Михайловичем (Ліцензіари), що (за умовами договору) діють на підставі Цивільного кодексу України, Закону України «Про авторське право і суміжні права» з однієї сторони, та КП «КМЦЗК та ПЗ» (Ліцензіат), в особі директора Гончара В.З., з іншої сторони, укладено ліцензійний договір про надання невиключного права на використання твору від 15.04.2011 року б/н (далі в картці – Ліцензійний договір №1), відповідно до якого Ліцензіари надають Ліцензіату ліцензію (дозвіл) на використання комп'ютерної програми «Автоматизированная система ведения государственного земельного кадастра» (далі в картці – ПК «Кадастр» або Твір), авторське право на яку засвідчено Свідоцтвом про реєстрацію авторського права на твір від 30.11.2007 №22952, яке видане Міністерством освіти і науки України - Державним департаментом інтелектуальної власності.

За умовами договору, Ліцензіари надають Ліцензіату ліцензію (дозвіл) на використання Твору у будь-якій формі та будь-яким способом, вид ліцензії – невиключна; строк дії договору – 2 роки.

Умовами Ліцензійного договору №1 передбачено, що у разі відсутності (за місяць до кінця дії договору) письмової заяви будь-якої сторони про перегляд умов цього договору, термін його дії автоматично продовжується на такий же термін, на тих же умовах.

Слід відмітити, що державна реєстрація Ліцензійного договору №1 не здійснювалась.

Статтею 1114 Цивільного кодексу України передбачено, що ліцензійні договори не підлягають обов'язковій державній реєстрації. Їх державна реєстрація здійснюється на вимогу ліцензіара або ліцензіата у порядку, встановленому законом. Відсутність державної реєстрації не впливає на чинність прав, наданих за ліцензією або іншим договором, та інших прав на відповідний об'єкт права інтелектуальної власності, зокрема на право ліцензіата на звернення до суду за захистом свого права.

Виходячи з умов Ліцензійного договору №1, Ліцензіат приймає ліцензію (дозвіл) на використання Твору та оплачує кожному із Ліцензіарів авторську винагороду у відповідності до умов цього договору.

Пунктом 3.2 Ліцензійного договору №1 передбачено, що авторська винагорода (роялті) за право використання твору для кожного із Ліцензіарів визначається у розмірі **10 відсотків** від доходу по реалізації продукції виготовленої за допомогою Твору, що був отриманий Ліцензіатом за кожний календарний місяць. Розрахунок суми реалізації проводиться лише за обсягами нижче наведеного переліку видів продукції, виготовленої за допомогою Твору:

- *витяг з технічної документації про нормативну грошову оцінку земельної ділянки.*

Відповідно до Ліцензійного договору №1, будь-яка інша продукція не наведена в цьому переліку не враховується при розрахунку авторської винагороди.

Ліцензіат щомісячно 15-го числа місяця, наступного за місяцем, за який виконані розрахунки, формує Звіт, який є підставою для визначення розміру авторської винагороди.

Пунктом 3.4 Ліцензійного договору №1 передбачено, що Ліцензіат до 15-го числа місяця, наступного за місяцем, за який виконані розрахунки, перераховує на банківські рахунки Ліцензіарів авторську винагороду в сумі, визначеній договором за винятком всіх передбачених чинним законодавством платежів та податків.

Дослідивши щомісячні звіти, які відповідно до Ліцензійного договору №1 є підставою для визначення авторської винагороди (роялті) встановлено, що за 2015-2016 роки та I півріччя 2017 року доходи від реалізації продукції КП «КМЦЗК та ПЗ», виготовленої за допомогою Твору згідно з переліком, зазначеним в Ліцензійному договорі №1, становили 587,5 тис. грн., що складає близько 5,3% від загальної суми доходів від основної діяльності КП «КМЦЗК та ПЗ».

Таким чином, враховуючи умови Ліцензійного договору, КП «КМЦЗК та ПЗ» за вказаний період нараховано Ліцензіарам авторську винагороду (роялті) в сумі **117,4 тис. грн.**, з яких, за вирахуванням податків, сплачено Іващенко В.М. та Дудку Д.В. по 46,57 тис. гривень.

Також, аналогічний ліцензійний договір від 02.01.2014 б/н (далі - Ліцензійний договір №2) укладено між Дудком Денисом Віталійовичем та Іващенко Віктором Михайловичем (Ліцензіари) та КП «КІЗВ» (Ліцензіат).

За умовами договору, Ліцензіари надають Ліцензіату ліцензію (дозвіл) на використання Твору у будь-якій формі та будь-яким способом, вид ліцензії – невиключна; строк дії договору – 10 років.

На підставі заяви Ліцензіарів, Державна служба інтелектуальної власності України прийняла рішення від 21.03.2014 №2422 зареєструвати вищевказаний Ліцензійний договір №2.

Виходячи з умов Ліцензійного договору №2, Ліцензіат приймає ліцензію (дозвіл) на використання Твору та оплачує кожному із Ліцензіарів авторську винагороду у відповідності до умов цього договору.

Пунктом 3.2 Ліцензійного договору №2 передбачено, що авторська винагорода (роялті) за право використання твору для кожного із Ліцензіарів визначається у розмірі **5 відсотків** від доходу по реалізації продукції виготовленої за допомогою Твору, що був отриманий Ліцензіатом за кожний календарний місяць. Розрахунок суми реалізації проводиться лише за обсягами нижче наведеного переліку видів продукції, виготовленої за допомогою Твору:

- *черговий план міського земельного кадастру;*

- плани зонування земель;
- інформаційні матеріали щодо розрахунку нормативно-грошової оцінки земельної ділянки;
- формування обмінного файлу та внесення відповідної інформації в базу даних, математична обробка інформації;
- викопіювання з матеріалів інвентаризації.

Відповідно до Ліцензійного договору №2, будь-яка інша продукція не наведена в цьому переліку не враховується при розрахунку авторської винагороди.

Ліцензіат щомісячно 15-го числа місяця, наступного за місяцем, за який виконані розрахунки, формує Звіт, який є підставою для визначення розміру авторської винагороди.

Пунктом 3.4 Ліцензійного договору №2 передбачено, що Ліцензіат до 15-го числа місяця, наступного за місяцем, за який виконані розрахунки, перераховує на банківські рахунки Ліцензіарів авторську винагороду в сумі, визначеній договором за винятком всіх передбачених чинним законодавством платежів та податків.

Дослідивши щомісячні звіти, які відповідно до Ліцензійного договору №2 є підставою для визначення авторської винагороди (роялті) встановлено, що за 2015-2016 роки та I півріччя 2017 року доходи від реалізації продукції КП «КІЗВ», виготовленої за допомогою Твору згідно з переліком, зазначеним в Ліцензійному договорі, становили 15 865,1 тис. грн., що складає близько 50,1% від загальної суми доходів КП «КІЗВ».

Таким чином, враховуючи умови Ліцензійного договору №2, КП «КІЗВ» за вказаний період нараховано Ліцензіарам авторську винагороду (роялті) в сумі **1 586,5 тис. грн.**, з яких, за вирахуванням податків та враховуючи заборгованість станом на 01.01.2015, сплачено Іващенко В.М. кошти в сумі 629,6 тис. грн. та Дудку Д.В. по 629,4 тис. гривень.

Станом на 01.07.2017 в бухгалтерському обліку КП «КІЗВ» рахувалась кредиторська заборгованість за розрахунками по Ліцензійному договору №2 в сумі **24,1 тис. гривень.**

Детальний аналіз доходів (виручки) від реалізації робіт (послуг) КП «КІЗВ» та доходів за якими нараховано авторську винагороду (роялті) за 2015 – 2016 роки та I півріччя 2017 року в розрізі років наведено у таблиці №15.1.

Аналіз доходів (виручки) від реалізації робіт (послуг) КП «КІЗВ» та доходів за якими нараховано авторську винагороду (роялті) за 2015 – 2016 роки та I півріччя 2017 року

Таблиця №15.1 (тис. грн.)

№ п/п	Період	Дохід (виручка) від реалізації робіт (послуг)	Доходи по яких нараховано роялті	% загальної суми доходу (виручки) реалізації робіт (послуг)	Нарахована сума роялті
1	2015	13 562,986	7 385,123	54,45	738,512
2	2016	12 435,299	5 319,019	42,77	531,902
3	I півріччя 2017	5 647,983	3 160,977	55,97	316,098
	Разом	31 646,268	15 865,119	50,13	1 586,512

Інформація щодо нарахованої авторської винагороди (роялті) КП «КІЗВ» Ліцензіарам та проведення розрахунків за 2015 – 2016 роки та I півріччя 2017 року наведена в таблиці №2.

Таблиця №15.2 (тис. грн.)

П.І.Б.	Сальдо на 01.01.2015	Нарахована сума авторської винагороди (роялті)				Проведення розрахунків авторської винагороди (роялті)				Сальдо на 30.06.2017
		2015	2016	I півр. 2017	разом	2015	2016	I півр. 2017	разом	
Дудко Д.В.	Кт - 18,745	369,256	265,951	158,049	793,256	365,368	275,971	158,625	799,964	Кт 12,036
Іващенко В.М.	Кт - 18,943	369,256	265,951	158,049	793,256	365,566	275,971	158,625	800,162	Кт 12,036
Разом	Кт - 37,688	738,512	531,902	316,098	1586,512	730,934	551,942	317,25	1600,126	Кт 24,072

Матеріали зустрічних перевірок (звірок) в додатках.

Встановлено, що Іващенко В.М., яким, відповідно до Свідоцтва про реєстрацію авторського права на твір від 30.11.2007 №22952, зареєстровано право на Твір, з лютого 2003 року по вересень 2017 року працював на посаді заступника начальника Головного управління, заступника начальника Головного управління - начальника управління інформаційно-технічного забезпечення Головного управління земельних ресурсів виконавчого органу Київради (Київської міської державної адміністрації, заступника директора Департаменту – начальник управління інформаційно-технічного забезпечення Департаменту земельних ресурсів виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації), до посадових обов'язків якого, зокрема, належало забезпечення:

- організації ведення автоматизованої системи земельного кадастру міста (ПК «Кадастр»);
- підготовки, розгляду та впровадження пропозицій щодо вдосконалення регламенту роботи структурних підрозділів при використанні інформаційних систем і технологій, в тому числі бази даних автоматизованої системи ведення земельного кадастру міста.
- підготовки та розгляду пропозицій щодо впровадження в роботі нових інформаційних технологій та систем;
- розвитку апаратно-програмного комплексу та локально-обчислювальної мережі тощо.

Враховуючи вищевикладене, в аудиторів є підстави вважати, що створення (доопрацювання), ведення, функціонування тощо АС ПК «Кадастр» здійснювалося Іващенко В.М. у порядку виконання службових обов'язків у відповідності зі службовим завданням або трудовим договором (контрактом) між ним і роботодавцем.

Відповідно до частини 1 статті 429 Цивільного кодексу України, особисті немайнові права інтелектуальної власності на об'єкт, створений у зв'язку з виконанням трудового договору, належать працівникові, який створив цей об'єкт. У випадках, передбачених законом, окремі особисті немайнові права інтелектуальної власності на такий об'єкт можуть належати юридичній або фізичній особі, де або у якої працює працівник.

Однак, норми спеціального закону (Закону України «Про авторське право і суміжні права») не встановлюють таких випадків належності особистих немайнових прав іншим особам, у тому числі роботодавцю.

Відповідно до статті 18 Закону України «Про авторське право і суміжні права» комп'ютерні програми охороняються як літературні твори. Така охорона поширюється на комп'ютерні програми незалежно від способу чи форми їх вираження.

Відповідно до статті 440 Цивільного кодексу України, майновими правами інтелектуальної власності на твір є:

- 1) право на використання твору;
- 2) виключне право дозволяти використання твору;
- 3) право перешкоджати неправомірному використанню твору, в тому числі забороняти таке використання;
- 4) інші майнові права інтелектуальної власності, встановлені законом.

Нормами частини 2 зазначеної статті передбачено, що майнові права на твір належать його авторіві, якщо інше не встановлено договором чи законом.

Частиною 2 статті 429 Цивільного кодексу України передбачено, що майнові права інтелектуальної власності на об'єкт, створений у зв'язку з виконанням трудового договору, належать працівникові, який створив цей об'єкт, та юридичній або фізичній особі, де або у якої він працює, **спільно**, якщо інше не встановлено договором.

Поряд з тим, частиною другою статті 16 Закону передбачено, що виключне майнове право на службовий твір належить **роботодавцю**, якщо інше не передбачено трудовим договором (контрактом) та (або) цивільно-правовим договором між автором і роботодавцем.

Положення «якщо інше не встановлено договором» дає можливість працівнику і роботодавцю за домовленістю сторін встановити у договорі інші умови розподілу майнових прав на твір.

Тобто, порядок здійснення майнових прав на такий об'єкт може бути врегульований трудовим договором (контрактом) і (або) цивільно-правовим договором.

З метою отримання інформації щодо наявності/відсутності в ДЗР укладених відповідних договорів (трудових, цивільно-правових тощо) між ДЗР (Головним управлінням земельних ресурсів) та Іващенко В.М., в яких передбачено умови розподілу майнових прав на ПК «Кадастр», надано ДЗР відповідний запит, на який отримано відповідь, що такі договори **не укладались**.

Запит та відповідь на запит в додатках.

Також, встановлено, що Дудко Д.В., який, відповідно до Ліцензійних договорів №№1,2, є одним із Ліцензіарем, з 2003 року працює на КП «КІЗВ» на посаді начальника відділу прикладного програмного забезпечення.

Відповідно до Положення про відділ прикладного програмного забезпечення основними завданнями відділу є, зокрема, впровадження та підтримка програм, які забезпечують функціонування автоматизованої системи Головного управління земельних ресурсів м. Києва.

Під час зустрічної перевірки (звірки) Дудку Д.В. надано запит, пов'язаний з майновими правами на Твір, на який отримано відповідь, що договір на розробку та супровід комп'ютерної програми «Автоматизированная система ведения государственного земельного кадастра» (ПК «Кадастр») з ним **не укладався**, ядро системи було написано приблизно в 2002-2007 роках, програма Дудком Д.В. та Іващенко В.М. вдосконалюється (доброблюється) до теперішнього часу на підставі законодавчих та нормативних актів, результатів досвіду користувачів ПК «Кадастр».

Матеріали зустрічних перевірок (звірок) в додатках.

Відповідно до статті 428 Цивільного кодексу України, право інтелектуальної власності, яке належить кільком особам спільно, може здійснюватися за договором між ними. У разі відсутності такого договору право інтелектуальної власності, яке належить кільком особам, здійснюється **спільно**.

Відповідно до Постанови Пленуму Верховного Суду України від 04.06.2010 №5 «Про застосування судами норм законодавства у справах про захист авторського права і суміжних прав», якщо в трудовому або цивільно-правовому договорі між працівником і роботодавцем (юридичною або фізичною особою, де або в якій він працює) не передбачений інший порядок здійснення майнових прав на створений вказаний об'єкт, то вони мають спільні права як на отримання свідоцтва про реєстрацію авторського права на твір, так і на використання такого об'єкта.

Однак, встановлено, що незважаючи на наявність спільних прав на Твір, в порушення ст.428 Цивільного кодексу України, Іващенко В.М. та Дудком Д.В. зареєстровано авторське право на ПК «Кадастр» та отримано Свідоцтво про реєстрацію авторського права на твір від 30.11.2007 №22952.

При цьому, встановлено, що відповідно до частини 1 статті 435 Цивільного кодексу України та частини 1 статті 11 Закону України «Про авторське право і суміжні права» первинним суб'єктом, якому належить авторське право, є автор твору.

За відсутності доказів іншого автором твору вважається особа, зазначена як автор на оригіналі або примірнику твору (презумпція авторства).

За приписами частини 2 статті 11 Закону України «Про авторське право і суміжні права», авторське право на твір виникає внаслідок факту його створення. Для виникнення і здійснення авторського права не вимагається реєстрація твору чи будь-яке інше спеціальне його оформлення, а також виконання будь-яких інших формальностей.

Тобто, внесення відомостей до Державного реєстру свідоцтв про реєстрацію авторського права на твір і Державного реєстру договорів, які стосуються право автора на твір відбувається на добровільних засадах та, відповідно до листів Державної служби інтелектуальної власності від 02.03.2016 №1-15/1808 та від 04.05.2016 №1-7/3572, відомості із зазначених реєстрів не можуть бути використані для встановлення майнових прав.

Аналогічне твердження міститься і в Постанові Пленуму Верховного Суду України від 04.06.2010 №5 «Про застосування судами норм законодавства у справах про захист авторського права і суміжних прав», в пункті 4 якої зазначено, що реєстрація може здійснюватись на вимогу суб'єкта авторського права, але вона **не має правостановлюючого характеру**.

Відповідно до частини 1 статті 32 Закону України «Про авторське право і суміжні права», автору та іншій особі, яка має авторське право, належить виключне право надавати іншим особам дозвіл на використання твору будь-яким одним або всіма відомими способами на підставі авторського договору.

Передача права на використання твору іншим особам може здійснюватися на основі авторського договору про передачу виключного права на використання твору або на основі авторського договору про передачу невиключного права на використання твору.

Відповідно до частини 2 статті 426 Цивільного кодексу України, особа, яка має виключне право дозволяти використання об'єкта права інтелектуальної власності, може використовувати цей об'єкт на власний розсуд, з додержанням при цьому прав інших осіб.

Використання об'єкта права інтелектуальної власності іншою особою здійснюється з дозволу особи, яка має виключне право дозволяти використання об'єкта права інтелектуальної власності, крім випадків правомірного використання без такого дозволу, передбачених Цивільним кодексом України та іншим законом (ч.3 ст.426 ЦКУ).

Враховуючи, що між ДЗР, Іващенко В.М. та Дудком Д.В. не укладались цивільно-правові договори щодо розподілу майнових прав на Твір та в трудовому договорі з Іващенко В.М. не передбачено інший порядок здійснення майнових прав на Твір, відповідно до статей 428, 429 Цивільного кодексу України, ДЗР та Іващенко В.М. мають спільні майнові права на використання такого Твору і для використання службового Твору третіми особами необхідно отримати дозвіл однієї із сторін.

З метою отримання інформації щодо наявності/відсутності згоди ДЗР на передачу майнових прав на використання (дозволу на використання) ПК «Кадастр» іншим особам (в тому числі, підпорядкованим комунальним підприємствам) надано відповідний запит, на який отримано відповідь, що такі права ДЗР не передавались.

Запит та відповідь на запит в додатках.

Відповідно до частини 5 статті 1109 Цивільного кодексу України, предметом ліцензійного договору не можуть бути права на використання об'єкта права інтелектуальної власності, які на момент укладення договору не були чинними.

Таким чином, зважаючи на наявність спільних майнових прав на ПК «Кадастр» та відсутність дозволу ДЗР на використання службового Твору третіми особами, укладання Іващенко В.М. та Дудком Д.В. ліцензійних договорів про надання невиключного права на використання Твору порушує частину 3 статті 426, частину 1 статті 428, частину 2 статті 429, частину 5 статті 1109 Цивільного кодексу України, частину 1 статті 32 Закону України «Про авторське право і суміжні права».

Відповідно до частини 9 статті 1109 Цивільного кодексу України, умови ліцензійного договору, які суперечать положенням цього Кодексу, є нікчемними.

Встановлено, що відповідно до п.3.25 Положення про Департамент земельних ресурсів виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації), затвердженого рішенням Київради від 19.12.2002 №182/342, ДЗР здійснює координацію та контроль за діяльністю комунальних підприємств, що належать до комунальної власності територіальної громади міста Києва та підпорядковані ДЗР.

Крім того, статутами підпорядкованих ДЗР комунальних підприємств передбачено, що контроль за їхньою фінансовою діяльністю здійснює, зокрема, ДЗР.

Відповідно до розподілу посадових обов'язків між директором, першим заступником директора та заступниками директора ДЗР, затверджених наказом від 05.07.2016 №197-к, координацію та контроль за діяльністю підпорядкованих комунальних підприємств покладено на першого заступника директора Дворнікова В.М.

Враховуючи вищевикладене, є підстави зробити висновок, що система координації та контролю за діяльністю підпорядкованих комунальних підприємств з боку ДЗР не налагоджена на достатньому рівні, в результаті чого комунальними підприємствами понесено зайвих втрат на загальну суму 1 717,5 тис. грн. та виник ризик втрат на суму 24,1 тис. гривень.

ПОВ'ЯЗАНІ НОРМАТИВНІ ДОКУМЕНТИ									
Цивільний кодекс України, Закон України «Про авторське право і суміжні права».									
ДОКУМЕНТИ, ДЕ ВИЯВЛЕНО ЗНАХІДКУ									
Ліцензійні договори про надання невиключного права на використання твору, Свідectво про реєстрацію авторського права на твір від 30.11.2007 №22952, первинні документи та реєстри бухгалтерського обліку комунальних підприємств тощо.									
ВІДПОВІДАЛЬНІ ПРАЦІВНИКИ, ЩО ПРИЧЕТНІ ДО ЗНАХІДКИ									
Директор КП «Київський інститут земельних відносин» Салтан О.О., колишній директор КП «Київський міський центр земельного кадастру та приватизації землі» Гончар В.З., заступник директора – начальник управління інформаційно-технічного забезпечення ДЗР Іващенко В.М., перший заступник директора ДЗР Дворніков В.М.									
ПОЯСНЕННЯ УПОВНОВАЖЕНИХ ПРАЦІВНИКІВ									
КОНТРАГЕНТ (назва, ЄДРПОУ)									
РЕКОМЕНДАЦІЇ									
Зміст		Департаменту земельних ресурсів ініціювати розірвання підпорядкованими комунальними підприємствами ліцензійних договорів про надання невиключного права на використання твору та, в разі потреби, в установленому порядку, скористатися конституційним правом щодо захисту прав інтелектуальної власності.							
Очікуваний результат		Охорона майнових авторських прав, усунення порушень діяльності підпорядкованих комунальних підприємств.							
Відповідальний		Директор КП «Київський інститут земельних відносин», директор КП «Київський міський центр земельного кадастру та приватизації землі», директор Департаменту земельних ресурсів.							
Термін врахування		03.09.2018							
СТАТИСТИКА ПОРУШЕНЬ Держаудитслужби (в тисячах гривень)									
Категорія порушень								К-ть	Сума
Незаконні витрати								60	1 717,5
СТАТИСТИКА ПОРУШЕНЬ ДВФКА (в тисячах гривень)									
	К-ть порушень без суми	Без ризику втрат		З ризиком втрат			З втратами		
		К-ть	Сума операцій	К-ть	Сума операцій	в т.ч., потенційні втрати	К-ть	Сума операцій	в т.ч., оціночні втрати
З порушеннями						24,1		16452,6	1 717,5
Неефективно									
Попереджено, заощаджено							х	х	х
Усунуто, повернуто									

ЗВЕДЕНА КАРТКА ПОРУШЕНЬ Держаудитслужби (в тисячах гривень)		
Категорія порушень		Сума
Нефінансові порушення, в т.ч.		Х
Порушення в організації та порядку ведення бухгалтерського обліку		Х
Недостовірність фінансової і бюджетної звітності		Х

Недотримання актів законодавства, планів, процедур, контрактів, тощо	5	X
Інші нефінансові порушення		X
Фінансові порушення, в т.ч.	113	31 756,6
Порушення, що призвели до втрат, в т.ч.:	113	31 756,6
Недоотримано фінансових ресурсів	53	30 039,1
Проведено витрат з порушенням законодавства (всього), у т.ч.:	60	1 717,5
Нецільове використання коштів		
Незаконні витрати	60	1 717,5
Недостачі		
Порушення, що не призвели до втрат		

ЗВЕДЕНА КАРТКА ПОРУШЕННЯ ЧИ НЕДОЛІКУ ДВФКА							(в тисячах гривень)		
	К-ть порушень без суми	Без ризику втрат		З ризиком втрат			З втратами		
		К-ть	Сума операцій	К-ть	Сума операцій	в т.ч., потенційні втрати	К-ть	Сума операцій	в т.ч., оціночні втрати
З порушеннями	7	2	59,5			24,1	113	46 491,7	31 756,6
Неефективно	4			67	249,5	145,1	98	116 966,6	116 966,6
Разом	11	2	59,5	67	249,5	169,2	211	163 458,3	148 723,2
Можливість усунення, повернення, попередження компенсації, мінімізації ризику									
Усунуто, повернуто, попереджено, мінімізовано ризик	1					26,1			

Висновок
за результатами аудиту ефективності діяльності
Департаменту земельних ресурсів

Оцінюючи діяльність Департаменту земельних ресурсів зосереджено увагу на таких об'єктах аудиту як:

- I - організація здійснення заходів щодо набуття прав на землю;
- II - планування і виконання бюджетних програм та результати їх виконання;
- III - організація здійснення контролю за використанням та охороною земель комунальної власності при проведенні землеустрою;
- IV - організація проведення земельних аукціонів та конкурсів з продажу земель;
- V - функціонування системи внутрішнього контролю (в частині координації та контролю за діяльністю підпорядкованих підприємств).

I. На думку аудиторів, в періоді, що досліджувався, наявна організація здійснення ДЗР заходів щодо набуття прав на землю сповнена недоліків через неналежну організацію роботи, відсутність регламентованих строків та тривале опрацювання документації як ДЗР, так і іншими учасниками процесу, недостатності механізмів впливу з боку ДЗР на землекористувачів, що призводить до значного затягування процесу набуття прав на землю.

Недосконала організація здійснення заходів призвела до систематичних випадків недотримання Департаментом земельних ресурсів встановлених строків опрацювання клопотань

та довготривалого розгляду документації, пов'язаної з укладанням (поновленням) договорів оренди земельних ділянок, що призводить до можливого недоотримання бюджетом міста Києва близько **147 млн. грн.**, в т.ч.: за рахунок тривалого підготовки договорів оренди - 117,0 млн., від несвоєчасно поновлених договорів оренди - 30,0 млн. гривень.

Так, дослідження показало, що:

- ✓ з 2620 проаналізованих клопотань в **91%** випадків з недотриманням строків в 5-10 робочих днів 2383 клопотання опрацьовувалось ДЗР від **11 до 499** робочих днів.
- ✓ по близько **30-40%** клопотаннях про надання дозволу на розроблення документації із землеустрою зацікавлені особи скористалися своїм правом на замовлення розроблення проекту землеустрою за принципом мовчазної згоди, тобто без відповідного дозволу Київради;
- ✓ середній строк опрацювання заяв (клопотань) про продаж земельних ділянок без земельних торгів становив **112 робочих днів**, що спричинено в тому числі і несвоєчасним наданням відповідних висновків Департаментом містобудування та архітектури;
- ✓ відсутність регламентованих строків укладання договорів оренди земельних ділянок, неієвість та незастосування нормативних механізмів впливу на потенційних орендарів призводить до зволікання зацікавлених осіб в укладанні договорів оренди та тривалого опрацювання ДЗР відповідної документації, внаслідок чого бюджетом міста Києва недоотримуються значні фінансові ресурси.

Зокрема, за період, що підлягав аудиту, строк укладання **97 договорів** оренди (22% від укладених за період) становив від **6 місяців до більш ніж 8 років** з моменту прийняття Київрадою відповідного рішення.

- ✓ наявна в ДЗР система організації роботи, пов'язана з розглядом та підготовкою додаткових угод (договорів) про поновлення договорів оренди земельних ділянок, унеможливорює виконання вимог законодавства щодо обов'язковості їх укладання в місячний термін.

Так, строк укладання **327 додаткових угод** (договорів) про поновлення договорів оренди земельних ділянок від моменту прийняття відповідного рішення Київради або рішення постійної комісії Київської міської ради з питань містобудування, архітектури та землекористування становив від 33 днів до майже 5 років, внаслідок чого бюджетом міста Києва недоотримуються значні фінансові ресурси.

При цьому, проаналізувавши 162 договорів оренди, встановлено, що несвоєчасність поновлення 109 договорів оренди не вплинула на наповненість бюджету, однак, затримка в поновленні **53** договорів оренди та невідповідність задекларованих податкових зобов'язань по них ймовірно спричинили втрату доходів бюджету розрахунково на 30,0 млн. гривень.

- ✓ відсутність дієвих механізмів виконання рішень Київради щодо приведення розмірів орендної плати до вимог законодавства та внесення відповідних змін до договорів оренди земельних ділянок призводить до значного недоотримання коштів бюджетом міста Києва.

Зокрема, вибірковим аналізом встановлено **764 договорів оренди** земельних ділянок з розміром орендної плати **меншим 3%** від нормативної грошової оцінки, щодо яких Київрадою в 2013 році прийнято рішення про внесення змін в частині приведення розмірів орендної плати у відповідність до положень податкового законодавства.

Однак, в зв'язку з тим, що (відповідно до інформації ГУ ДФС в м. Києві) ведення обліку платежів по орендній платі за землю в розрізі договорів оренди (кадастрових номерів тощо) чинними нормативними документами не передбачено, а облік платників податків в органах Державної фіскальної служби ведеться за податковими номерами платників податків, отримані в ході аудиту від ГУ ДФС в м. Києві аналітичні дані щодо нарахування та сплати орендної плати за договорами оренди земельних ділянок комунальної власності не дають можливості розрахувати суму можливих втрат бюджету від невиконання рішень Київради в частині встановлення річної орендної плати у розмірі трьох відсотків

від нормативної грошової оцінки земельних ділянок та суму (в повному обсязі) від несвоєчасного поновлення договорів оренди.

- ✓ при розробленні проектів рішень про надання дозволів (відмов в наданні дозволів) на розроблення проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок та підготовці відповідних пояснювальних записок, ДЗР надає різні оцінки однотипним та аналогічним обставинам, тобто, використовуються критерії подвійних стандартів.

Так, в 34 (12%) випадках ДЗР одночасно підготовлено проекти рішень Київради про надання дозволу на розроблення проектів землеустрою за наявності однотипних та аналогічних обставин, що враховуються ДЗР при розробці проектів рішень про відмову в наданні таких дозволів.

II. Оцінка планування і виконання бюджетних програм та результати їх виконання показала, що незважаючи на досягнення в 2016 році мети міської цільової програми в частині збільшення надходжень до міського бюджету від використання земель, Департаментом земельних ресурсів допущено ряд порушень та недоліків, як на стадії розроблення програм, так і на стадіях їх виконання.

Зокрема, через порушення Департаментом земельних ресурсів умов затвердження бюджетних призначень, визначених Порядком розроблення, затвердження та виконання міських цільових програм у м.Києві, та несвоєчасно проведених ДЗР організаційно-правових заходів, пов'язаних з розробкою міської цільової програми, в бюджеті міста Києва визначено видатки на реалізацію недіючої на той момент Програми використання та охорони земель м. Києва на 2016-2020 роки, які частково були використані Департаментом земельних ресурсів до затвердження зазначеної програми.

Також, встановлено відсутність відповідних детальних розрахунків, які обґрунтовують показники видатків бюджету, що передбачені на виконання заходів та завдань міських цільових програм.

Внаслідок допущених Департаментом земельних ресурсів та іншими учасниками процесу цілого ряду недоліків, в основному спричинених відсутністю/недостатністю економічного обґрунтування розрахунків реальних обсягів та джерел фінансування, неналежною та несвоєчасною підготовкою необхідної інформації тощо, виконання передбачених міськими цільовими програмами заходів та завдань здійснювалось на рівні 7%/12% на відповідні роки, що свідчить про неефективну діяльність у вказаному напрямку.

III. Оцінка організації здійснення контролю за використанням та охороною земель комунальної власності при проведенні землеустрою показала, що в цілому в Департаменті земельних ресурсів зазначений напрям роботи здійснюється ефективно, є системним та формалізованим.

Квартальні плани по проведенню перевірок (обстежень) забезпечуються 100% виконанням, в ході якого виявляється (або вбачається) 48% порушень земельного законодавства.

За результатами виявлених під час проведення самоврядного контролю порушень земельного законодавства, Департаментом земельних ресурсів забезпечується інформування правоохоронних органів та інших контролюючих органів.

Однак, встановлено 58 випадків протермінування розгляду звернень (скарг громадян, фізичних та юридичних осіб, тощо), опрацювання яких є складовою частиною здійснення самоврядного контролю.

IV. Організація проведення земельних аукціонів та конкурсів з продажу земель є доволі проблемною, в т.ч. і з незалежних від ДЗР причин.

Так, в зв'язку із неузгодженістю дій та позицій учасників процесу підготовки земельних ділянок до продажу на аукціонах, відсутністю затвердженої відповідної містобудівної документації, показники реалізації земельних ділянок на аукціонах є вкрай низькими, внаслідок чого не виконуються планові бюджетні надходження.

Зокрема, за 2015-2016 роки та I півріччя 2017 року на земельних торгах (аукціонах) реалізовано **лише 3 земельні ділянки** (прав на земельні ділянки) на суму 11,3 млн. грн., тобто **2%** від 139 запланованих.

Також, внаслідок відхилення проектів рішень Київради про продаж земельних ділянок (прав на них) на земельних торгах, які підготовлені ДЗР без затверджених детальних планів територій, виникає ризик втрат бюджетних коштів в сумі **119,0 тис. грн.**, а відхилення проекту рішення Київради про продаж земельної ділянки у зв'язку із наданням їй статусу скверу - спричинило втрату бюджетом **36,9 тис. гривень**.

V. Функціонування системи внутрішнього контролю в частині координації та контролю за діяльністю підпорядкованих підприємств є недостатнім та неефективним.

Зокрема:

- ✓ значну частину доходів підконтрольними ДЗР комунальними підприємствами сформовано в результаті неправомірного використання ними програмного забезпечення за рахунок надання неплатанних їм адміністративних послуг (виготовлення довідок про розмір нормативної грошової оцінки земельних ділянок, внесення відомостей (змін до них) до кадастру тощо), які підлягають наданню, як правило, на безоплатній основі суб'єктом надання адміністративних послуг;
- ✓ неієвий контроль з боку ДЗР за процесом фінансового планування КП «Київський інститут земельних відносин» на 2015-2017 роки призвів до неврахування позитивної динаміки показників підприємства виходячи з аналізу фінансово-господарської діяльності за попередні роки.

Також, неналежне документальне підтвердження КП «Київський інститут земельних відносин» правомірності та/або обґрунтування застосування пільг до вартості робіт створює ризик втрат підприємством коштів в сумі 26,1 тис. гривень.

- ✓ при наявних спільних авторських майнових правах на ПК «Кадастр» та відсутності дозволу ДЗР на використання службового твору третіми особами, допущено укладання ліцензійних договорів про надання невиключного права на використання твору з фізичними особами, які не мали одноосібних майнових прав на його використання (дозволу на використання) в результаті чого підпорядкованими ДЗР комунальними підприємствами понесено зайвих втрат на загальну суму **1 717,5 тис. грн.** та виник ризик втрат на суму **24,1 тис. гривень**.

Таким чином, на думку аудиторів, встановлені в ході аудиту проблеми та недоліки мають значний вплив на реалізацію прав зацікавлених осіб на користування земельними ділянками та наповнення бюджету міста Києва і свідчать про необхідність вдосконалення процесів у сфері земельних відносин.

Начальник відділу

І.В. Лазаренко

Головний спеціаліст

А.В. Вишневецький

Ознайомлений:

Директор Департаменту земельних ресурсів

О.Г. Поліщук

« ____ » _____ 2018 року