



ДЕРЖАВНА АУДИТОРСЬКА СЛУЖБА УКРАЇНИ

21.02.2017

№ 07-21/1

АУДИТОРСЬКИЙ ЗВІТ

за результатами державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм Державною службою України з питань геодезії, картографії та кадастру, спрямованих на фінансування проведення земельної реформи, топографо-геодезичних та картографічних робіт, демаркації та делімітації державного кордону, видачі державних актів на землю в сільській місцевості та управлінні у сфері земельних ресурсів, за період з 01.01.2013 по 01.10.2016



КИЇВ 2017

У звіті подано результати дослідження державних коштів, спрямованих на фінансування бюджетних програм та заходів топографо-геодезичної і картографічної діяльності, земельних відносин, землеустрою у сфері Держгеокадастру за період з 01.01.2013 по 01.10.2016.

Державний фінансовий аудит проведено на виконання п. 2.20 Плану контрольної-ревізійної роботи Держаудитслужби на IV квартал 2016 року, затвердженого наказом Держаудитслужби від 26.08.2016 № 72, відповідно до Порядку проведення Державною фінансовою інспекцією, її територіальними органами державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 10.08.2004 № 1017.

Аудиторський звіт призначений для керівників та спеціалістів Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру, її територіальних підрозділів, Міністерства аграрної політики та продовольства України та інших підприємств, установ та організацій, причетних до виконання заходів у сфері геодезії, картографії та кадастру.

Аудиторський звіт підготував Департамент контролю в аграрній галузі, екології та природокористування (Щербенко Р.В., Чорна І.А., Верес Ю.В., Лабунець Т.Ю.) у співпраці з фахівцями Держгеокадастру.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	4
I. ОРГАНІЗАЦІЯ ТА МЕТОДОЛОГІЯ ПРОВЕДЕННЯ АУДИТУ.....	6
1.1. Об'єкт аудиту.....	6
1.2. Мета аудиту.....	6
1.3. Період дослідження.....	6
1.4. Учасники аудиту.....	6
1.5. Географічні обмеження	7
1.6. Методи та організація аудиту.....	7
II. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖГЕОКАДАСТРУ.....	7
III. ОЦІНКА СТАНУ ВИКОНАННЯ ДЕРЖАВНИХ ПРОГРАМ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА.....	8
РЕЗУЛЬТАТИ АУДИТОРСЬКОГО ДОСЛІДЖЕННЯ.....	14
ВИСНОВКИ.....	37
ПРОПОЗИЦІЇ.....	39
ДЖЕРЕЛА ІНФОРМАЦІЇ.....	40
ДОДАТКИ	43

ВСТУП

Земельна реформа - комплекс правових, економічних, технічних і організаційних заходів, спрямованих на забезпечення удосконалення земельних відносин, перехід до нового земельного ладу, що відповідає характеру регульованої соціально -орієнтованої ринкової економіки країни.

Суть земельної реформи полягає у створенні умов для рівноправного розвитку різних форм господарювання на землі за рахунок перерозподілу земель з одночасною передачею їх у приватну та колективну власність. Вона забезпечує формування багатокладної економіки, раціональне використання та охорону земель.

При проведенні земельної реформи суттєво змінюються форми власності на землю, структура землеволодіння і землекористування в аграрній сфері. Для проведення земельної реформи потрібне здійснення широкомасштабних ринкових перетворень.

Минуло понад 25 років з часу прийняття першої постанови Верховної Ради України «Про земельну реформу». Попри цей тривалий термін, реформа ще й досі далека від завершення: ринок землі сільськогосподарського призначення не діє, значна частина ринку оренди перебуває «в тіні», а кілька категорій земель не мають чіткого правового статусу або ж використовуються непрозоро. Верховна Рада України 6 жовтня 2016 року увосьме продовжила мораторій на обіг с/г земель. Тож постає питання: скільки це коштуватиме галузі?

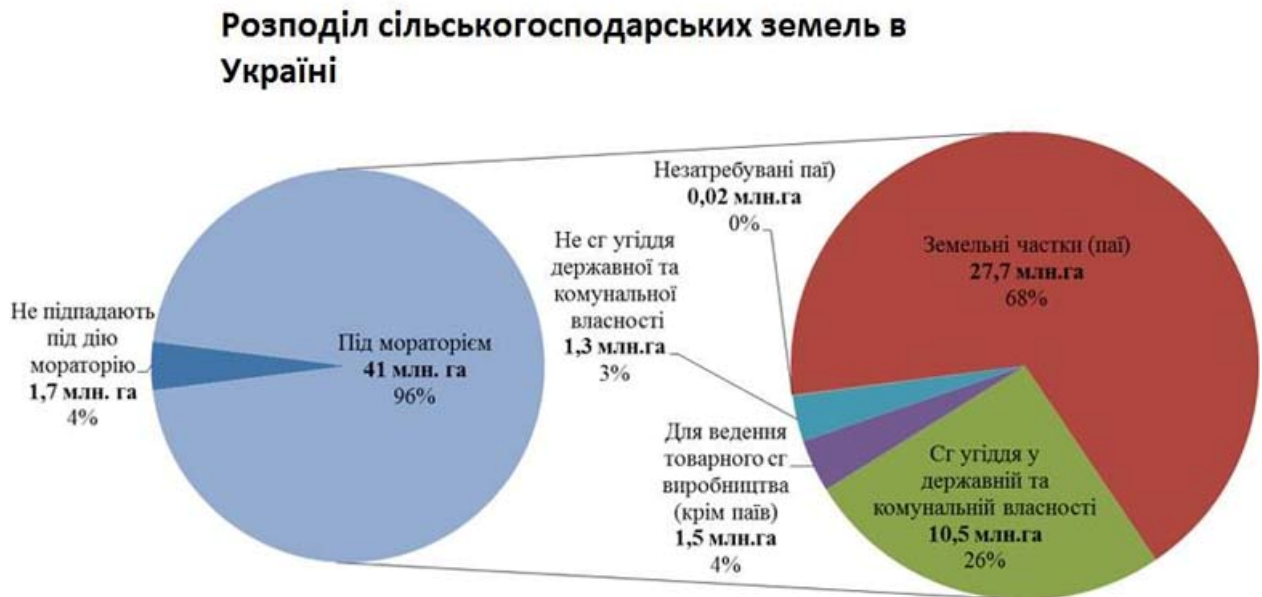
Неефективне управління земельними ресурсами стоїть на заваді реалізації конкурентних переваг України та зменшує її привабливість для іноземних інвестицій у сільське господарство та інші галузі економіки. Повноцінна реалізація потенціалу сільськогосподарського сектору, особливо потенціалу малих та середніх виробників, можлива лише за умови що довгострокові права на землю є захищеними та їх можна вільно передавати. Україна є одним з найбільших експортерів агропродовольчої продукції в світі, якість управління земельними ресурсами в країні впливає на стан світової продовольчої безпеки, а тому продовження реформування земельного сектору може справити найбільш значний вплив на продуктивність та ріст сільського господарства у 2016-2020 роках й надалі.

Близько 71 % території України (42,7 млн га) - це землі сільськогосподарського призначення. Понад 10 млн га цих земель належать державі, що становить біля 25 % від загальної кількості земель сільськогосподарського призначення в Україні. Крім того, держава має близько 23 млн приватних землевласників та землекористувачів (близько 90 % з них є фізичними особами) й близько 4,9 млн користувачів державними землями.

Майже 21,5 млн га землі сільськогосподарського призначення обробляють приблизно 45000 комерційних виробників (36000 з яких обробляють ділянки площею, меншою за 200 га). З цього випливає, що якість управління земельними ресурсами впливає на добробут значної частини населення країни та на ефективність низки галузей, що використовують землю

у якості засобу виробництва або є вертикально інтегрованими з подібними галузями.

Розподіл сільськогосподарських земель наведено в діаграмі 1.



Діаграма 1

Державна служба статистики

Регулювання земельних відносин в Україні вже піддавали критиці у Звіті Світового Банку з оцінки управління земельними ресурсами в Україні за низький темп реформ, обмеження конституційних прав землевласників, корупцію та неефективність.

Пілотні результати Моніторингу земельних відносин, розпочато у 2015 році проектом «Підтримка реформ у сільському господарстві та земельних відносинах в Україні», що фінансується Світовим Банком та організовується спільно з Мінагрополітики, Державним земельним кадастром, Мін'юстом, Державною фіскальною службою та низкою інших державних органів, свідчать про поточний стан управління земельними ресурсами на локальному (районному/міському) рівні й утворюють інфраструктуру для відстежування стану впровадження земельних реформ.

У 2015-2016 роках Уряд зробив певні заходи, до яких входили:

- розробка Єдиної комплексної стратегії та плану розвитку сільського господарства та сільських територій на 2015-2020 роки, яка була підтримана Національною радою реформ, де земельна реформа посідає чільне місце;
- посилення вимог щодо оренди земель державної власності через аукціони;
- запровадження міжвідомчої робочої групи задля моніторингу земельної реформи та земельних відносин, а також публікації звітів та відповідних даних

на рівні районів; г) відкриття публічного доступу до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно та Державного земельного кадастру; д) делегування нотаріату функції з реєстрації прав власності та оренди; є) запровадження електронних послуг з надання витягів з земельного кадастру та оцінки землі.

I. ОРГАНІЗАЦІЯ І МЕТОДОЛОГІЯ ПРОВЕДЕННЯ АУДИТУ

1.1. Об'єкт аудиту:

✓ кошти державного бюджету, виділені Державній службі України з питань геодезії, картографії та кадастру у 2013-2016 роках у межах бюджетних програм за КПКВК:

- **2803010** «Керівництво та управління у сфері земельних ресурсів»;
- **2803030** «Проведення земельної реформи»;
- **2803600** «Видача державних актів на право приватної власності на землю в сільській місцевості»;
- **2803060** «Загальнодержавні топографо-геодезичні та картографічні роботи, демаркація та делімітація державного кордону»;
- **2755010** «Керівництво та управління у сфері геодезії, картографії та кадастру»;

- **2755020** «Проведення земельної реформи»;
- **2755030** «Загальнодержавні топографо-геодезичні та картографічні роботи, демаркація та делімітація державного кордону»;

✓ кошти державного бюджету інших головних розпорядників та виконавців бюджетних програм і заходів, а також кошти місцевих бюджетів;

✓ інші джерела, не заборонені законодавством, у тому числі кошти міжнародної технічної допомоги.

1.2. Мета аудиту:

- дати оцінку ефективності використання бюджетних коштів та коштів інших джерел, не заборонених законодавством, що спрямовувалися на виконання бюджетних програм та заходів топографо-геодезичної і картографічної діяльності, земельних відносин, землеустрою у сфері Держгеокадастру;

- визначити причини (фактори), які перешкоджають ефективному використанню бюджетних коштів та управлінню земельними ресурсами;

- надати пропозиції щодо підвищення ефективності використання державних ресурсів.

1.3. Період дослідження: з 01.01.2013 по 01.10.2016, за потреби - інший період.

1.4. Учасники аудиту:

- Державна аудиторська служба України та її міжрегіональні територіальні органи;

- Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру (далі – Держгеокадастр) та головні управління Держгеокадастру в областях;

- інші підприємства, установи та організації, які входять до сфери управління Держгеокадастру та брали участь у реалізації обраних для дослідження бюджетних програм.

1.5. Географічні обмеження:

дослідження проводиться у Київській, Черкаській, Кіровоградській, Одеській, Миколаївській, Херсонській, Волинській, Закарпатській, Рівненській, Тернопільській, Чернівецькій, Дніпропетровській, Чернігівській областях.

1.6. Методи та організація аудиту:

Аудит проводиться відповідно до Порядку проведення Державною фінансовою інспекцією, її територіальними органами державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 10.08.2004 № 1017, шляхом:

- аналізу законодавчої, нормативно-методологічної бази з питань реалізації державної політики у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності, земельних відносин, землеустрою у сфері Держгеокадастру, державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів;

- аналіз даних фінансової, статистичної та оперативної звітності головного розпорядника бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів, які є виконавцями бюджетних програм, обраних для аудиторського дослідження;

- аналізу даних, одержаних за запитами від центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування підприємств, установ та організацій, задіяних у виконанні бюджетних програм;

- опрацювання матеріалів фінансового контролю та інформацій ЗМІ з проблемних питань у досліджуваній сфері.

II. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖГЕОКАДАСТРУ

Для здійснення державного управління та контролю в галузі реалізації державної політики у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності, земельних відносин, землеустрою, у сфері Державного земельного кадастру, державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів, Верховною Радою України та Урядом розроблено й затверджено низку законодавчих та нормативних актів.

Зокрема, повноваження Держгеокадастру як центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності, земельних відносин, землеустрою, Державного земельного кадастру, державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів, визначено у Положенні «Про Державну службу України з питань

геодезії, картографії та кадастру», яке затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 14 січня 2015 року № 15.

Відповідно до чинного законодавства Держгеокадастр несе відповідальність за:

- реалізацію державної політики у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності, земельних відносин, землеустрою;
- державний нагляд (контроль) в агропромисловому комплексі в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів;
- надання адміністративних послуг згідно із законом у відповідній сфері;
- внесення на розгляд Міністра аграрної політики та продовольства пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності, земельних відносин, землеустрою, у сфері Державного земельного кадастру, державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів.

Слід зауважити, що зазначені функції мають статус складових державної політики у галузі використання, охорони земельних ресурсів та мають, крім законодавчого, організаційне та фінансове забезпечення.

Організаційна структура Держгеокадастру

Держгеокадастр здійснює покладені на нього повноваження як самостійно, так і через свої територіальні органи.

Держгеокадастру підпорядковані **96 підприємств, установ та організацій**, з них:

- *24 головні управління Держгеокадастру в областях і м. Києві, які відповідальні за координацію діяльності державних підприємств, що належать до сфери управління Держгеокадастру, на відповідній території;*
- *7 державних підприємств, які розташовані на тимчасово окупованій території України (АР Крим і м. Севастополь);*
- *25 державних підприємств сфери землеустрою та охорони земель;*
- *28 державних підприємств топографо-геодезичної і картографічної діяльності;*
- *10 державних підприємств сфери державного земельного кадастру;*
- *ДП «Редакція журналу «Землевпорядний вісник».*

ІІІ. ОЦІНКА СТАНУ ВИКОНАННЯ ДЕРЖАВНИХ ПРОГРАМ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА

КПКВК 2755020 «ПРОВЕДЕННЯ ЗЕМЕЛЬНОЇ РЕФОРМИ»

У звіті представлено результати дослідження ефективності використання бюджетних коштів, призначених на проведення земельної реформи у 2013-2016 роках.

Мета бюджетної програми: реалізація державної політики щодо регулювання земельних відносин, проведення земельної реформи, адміністрування Державного земельного кадастру.

Завдання бюджетної програми: здійснення заходів, спрямованих на проведення земельної реформи, зокрема на інвентаризацію земель, ведення та функціонування, в тому числі адміністрування (здійснення заходів щодо створення та супроводження програмного забезпечення, технічне і технологічне забезпечення, збереження та захист відомостей) Державного земельного кадастру.

Основними напрямками проведення земельної реформи є:

- реалізація повноцінного ринку земель сільськогосподарського призначення, дерегулювання економічного обігу земель, сталого землекористування та консолідації землеволодіння та землекористування;
- посилення та розвиток системи кадастру і реєстрації прав власності на нерухоме майно;
- забезпечення й захист прав на земельні ділянки.

Відповідно до Закону України «Про Державний земельний кадастр» Державний земельний кадастр - єдина державна геоінформаційна система відомостей про землі, розташовані в межах державного кордону України, їх цільове призначення, обмеження у їх використанні, а також дані про кількісну і якісну характеристику земель, їх оцінку, про розподіл земель між власниками і користувачами.

Мета ведення Державного земельного кадастру:

Державний земельний кадастр ведеться з метою інформаційного забезпечення органів державної влади та органів місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб при:

- регулюванні земельних відносин;
- управлінні земельними ресурсами;
- організації раціонального використання та охорони земель;
- здійсненні землеустрою;
- проведенні оцінки землі;
- формуванні та веденні містобудівного кадастру, кадастрів інших природних ресурсів;
- справлянні плати за землю.

Державний земельний кадастр базується на таких основних принципах:

- обов'язковості внесення до Державного земельного кадастру відомостей про всі його об'єкти;
- єдності методології ведення Державного земельного кадастру;
- об'єктивності, достовірності та повноти відомостей у Державному земельному кадастрі;
- внесення відомостей до Державного земельного кадастру виключно на підставі та відповідно до цього Закону України «Про державний земельний кадастр»;
- відкритості та доступності відомостей Державного земельного кадастру, законності їх одержання, поширення і зберігання;

- безперервності внесення до Державного земельного кадастру відомостей про об'єкти Державного земельного кадастру, що змінюються;
- документування всіх відомостей Державного земельного кадастру.

Опис об'єкта аудиту

У досліджуваному періоді основними законодавчими актами з питання проведення земельної реформи були **закони України**: «Про оренду землі», «Про оцінку земель», «Про землеустрій», «Про Державний земельний кадастр», Земельний кодекс України та **Постанови Кабінету Міністрів України** «Про затвердження Порядку ведення Державного земельного кадастру» від 17.10.2012 № 1051, «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення заходів з проведення земельної реформи від 09.03.2011 № 219 (далі – Порядок № 219).

Основними завданнями Держгеокадастру є: реалізація державної політики у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності, земельних відносин, землеустрою, у сфері Державного земельного кадастру, державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів, а також виконання інших завдань визначених Положенням про Держгеокадастр (затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 14.01.2015 № 15).

Фінансування заходів на проведення земельної реформи здійснюється із загального фонду Державного бюджету України.

Головним розпорядником коштів державного бюджету, що виділялись за досліджуваною бюджетною програмою у 2013 - 2014 роках, було Міністерство аграрної політики та продовольства України у 2015-2016 – Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України.

Розпорядником бюджетних коштів нижчого рівня є Держгеокадастр та його територіальні органи.

Відповідно до вимог Порядку № 219 одержувачем бюджетних коштів може бути державне підприємство, що належить до сфери управління Держгеокадастру та в установленому законодавством порядку залучається до здійснення заходів, визначених підпунктом 1 пункту 4 вказаного Порядку.

Бюджетні кошти використовуються на здійснення заходів щодо:

1) ведення та функціонування, у тому числі адміністрування (здійснення заходів щодо створення та супроводження програмного забезпечення, технічне і технологічне забезпечення, збереження та захист відомостей) Державного земельного кадастру;

2) проведення нормативної грошової оцінки земель;

3) проведення інвентаризації земель;

4) підготовки лотів до проведення земельних торгів у формі аукціону з продажу прав (оренди, суперфіцію, емфітевзису) на земельні ділянки сільськогосподарського призначення державної власності, виплати винагороди виконавцю земельних торгів, оприлюднення результатів земельних торгів;

5) надання громадянам визначених законодавством послуг з державної реєстрації земельних ділянок, на які до 2004 року видано державний акт на право приватної власності на землю, державний акт на право власності на земельну ділянку, державний акт на право постійного користування землею;

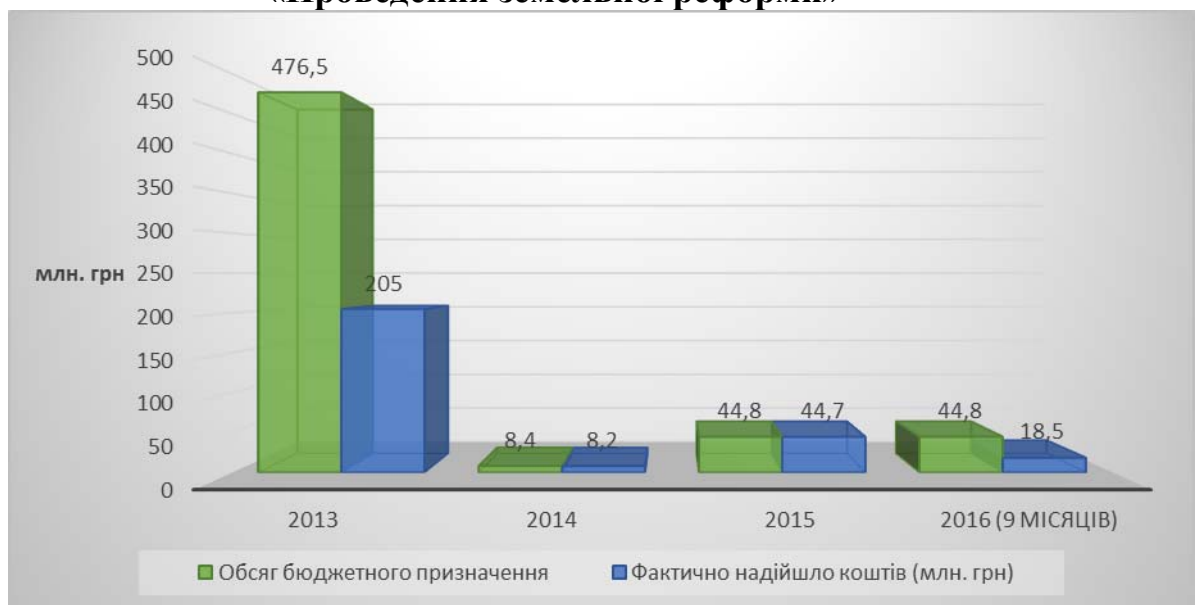
6) погашення бюджетної кредиторської заборгованості, яка виникла у попередні роки та бюджетні зобов'язання за якою зареєстровані в органах Казначейства;

7) проведення експертної грошової оцінки земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності.

Для виконання бюджетної програми Держгеокадастр складає щороку відповідний план заходів і подає його на затвердження Мінрегіону. Копія плану подається у п'ятиденний строк Мінфіну.

Фінансування заходів здійснюється після затвердження зазначеного плану.

Інформація про стан фактичного фінансування програми «Проведення земельної реформи»



3.1. Оцінка результативних показників Програми

Для оцінки ефективності використання бюджетних коштів, спрямованих на проведення земельної реформи, обрано такі групи результативних показників:

1. Показники планових та фактичних затрат, які характеризують загальний обсяг бюджетних коштів, спрямованих на проведення земельної реформи.

Упродовж 2013-2016 років планувалося виділити з державного бюджету на проведення земельної реформи 574,6 млн грн, з яких було профінансовано лише 276,6 тис. грн, або 48 % від запланованого.

Довідково: із вказаної суми фінансування обласним Держземагенством на виконання бюджетної програми «Проведення земельної реформи» надійшло бюджетних коштів на суму 143 млн грн, решта бюджетних коштів на суму 129 млн грн отримало ДП «Центр Державного кадастру» та його територіальні підрозділи.

Детальну інформацію щодо обсягів фінансування наведено в Таблиці 1.

Таблиця 1 (тис. грн)

показники	Обсяг фінансування, що надійшло на виконання програми "Проведення земельної реформи"			
	2013 рік	2014 рік	2015 рік	2016 рік (9 місяців)
Заплановано	476 577,10	8 430,90	44 800	44 800
Профінансовано	205048,9	8274	44799,5	18 536,4
Використано	205048,9	8274	44799,5	18 536,4
% витрачання від плану	43	98	99	41

Проведеним аналізом встановлено, що у досліджуваному періоді було місце недофінансування бюджетних програм. У 2014-2015 роках Держгеокадастром отримано 98-99 % від обсягу запланованих на відповідні роки видатків. Водночас у 2013 році та за результатами роботи 9 місяців 2016 року обсяг отриманого фінансування становив 43 та 41 % відповідно.

Потреба в коштах згідно з бюджетними запитами упродовж дослідженого періоду була забезпечена фінансуванням середньому на **80 %**.

Водночас потреба на проведення земельної реформи становила згідно бюджетного запиту на 2013 рік, близько 1 645 316,7 тис. грн або перевищує виділені у 2013 році асигнування на 1 440 268 тис. гривень.

Проведений аналіз фінансування досліджених бюджетних програм засвідчив, що через недофінансування бюджетної програми «Проведення земельної реформи» (профінансовано лише 43 %) у 2013 році утворилася кредиторська заборгованість (за виконані роботи з проведення інвентаризації земель та наповнення даними Державного земельного кадастру), яка упродовж 2014-2016 років до того ж зростає (через застосування штрафних санкцій за зверненнями виконавцями робіт до судових інстанцій) на 01.10.2016 становила **147 057,44 тис. гривень**.

Детальну інформацію щодо обсягів кредиторської заборгованості наведено в Таблиці 2.

Таблиця 2

Інформація про кредиторську заборгованість обласних управлінь

Період станом на:	Кредиторська заборгованість Обласних управлінь (тис. грн)	З неї прострочена (тис. грн)
1	2	3
01.01.2013	44 835,50	
01.01.2014	182 654	43 134,71
01.01.2015	175 289,13	174 485,34
01.01.2016	155 097,04	143 646,60
01.10.2016	147 057,44	135 631,67

Зазначена заборгованість виникла за результатами робіт передбачених Планом заходів, які проводились відповідними виконавцями на підставі укладених територіальними органами Держгеокадастру договорів на проведення інвентаризації земель; за придбання програмно-апаратних

комплексів попередньої обробки та перевірки відомостей, які підлягають внесенню до державного земельного кадастру, захисту баз персональних даних та службової інформації; за роботи зі сканування правостановлюючих документів на земельні ділянки.

Варто зазначити, що більшість заходів за бюджетною програмою «Проведення земельної реформи» (роботи з проведення інвентаризації земель, послуги з підготовки лотів до проведення земельних торгів (які проводилися за рахунок бюджетних коштів), створення цифрової векторної продукції) виконувалося лише у 2013 році, а упродовж 2014 – 2016 років бюджетні кошти спрямовувались лише на погашення кредиторської заборгованості.

Показники продукту

Аналіз показників продукту засвідчив, що переважна частина результативних показників була виконана у повному обсязі та навіть перевиконана.

Проте деякі показники продукту взагалі не виконувалися хоча й були заплановані. Зокрема, у 2013 році не виконані заплановані показники щодо реєстрації земельних ділянок громадянам (у кількості 30,8 тис. шт..) та проведення експертно-грошових оцінок земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності (у кількості 36420 шт.).

Інформацію щодо показників продукту, віднесених Держгеокадастром до паспорта бюджетної програми «Проведення земельної реформи», наведено в Таблиці № 3 (Додаток ___).

Показник ефективності

Згідно з паспортом бюджетної програми, показником ефективності визначено коефіцієнт витрат утримання та адміністрування АС ДЗК, які упродовж 2015 року було перевиконано. Дані показника ефективності наведено у таблиці 4 (Додаток ___).

Показники якості

Проведений аналіз показників якості засвідчив, що упродовж дослідженого періоду більшість планових показників паспорта бюджетної програми була виконана. Дані показника якості наведено у Таблиці 5 (Додаток ___).

Головними напрямками використання бюджетних коштів відповідно до паспортів бюджетних програм були: ведення та функціонування, у тому числі адміністрування (здійснення заходів щодо створення та супроводження програмного забезпечення, технічне і технологічне забезпечення, збереження та захист відомостей) Державного земельного кадастру та погашення бюджетної кредиторської заборгованості, яка виникла у попередні роки, та бюджетні зобов'язання, зареєстровані в органах Казначейства

Аналіз виконання показників якості свідчить про досягнення Держгеокадастром, визначених паспортом бюджетної програми, таких результативних показників, як рівень погашення заборгованості за бюджетними

зобов'язаннями минулих років, узятих на облік органами Казначейства на звітні дати, рівень наповнення функціями АС ДЗК. За деякими результативними показниками продукту, таких як кількість підготовлених та перетворених в електронний вигляд даних для внесення до Державного земельного кадастру, досягнуто перевиконання.

3.2. Проблема аудиту

Чи досягнуто мети бюджетної програми в частині здійснення заходів, спрямованих на проведення земельної реформи, зокрема на інвентаризацію земель?

Ефективність використання коштів територіальними органами Держгеокадастру під час реалізації бюджетної програми.

Які фактори перешкоджають виконанню у повному обсязі всіх заходів у сфері земельного господарства для задоволення потреби населення і галузей національної економіки?

РЕЗУЛЬТАТИ АУДИТОРСЬКОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

При проведенні аудиторського дослідження було розглянуто такі гіпотези щодо наявності проблеми аудиту:

Гіпотеза 1. Недосконалість законодавчої бази та нормативно-методологічного забезпечення щодо проведення земельних торгів у формі аукціону з продажу прав на земельні ділянки сільськогосподарського призначення державної власності, а також внаслідок незастосування норм абз 2. п. 5 ст. 136 Земельного кодексу України призвело до недостатнього вжиття територіальними органами Держгеокадастру заходів щодо фінансування підготовки лотів до продажу земельних ділянок державної, комунальної, приватної власності тощо.

Зокрема, аудиторським дослідженням встановлено, що у 2013 році на виконання Плану заходів за бюджетною програмою «Проведення земельної реформи» територіальні органи Держгеокадастру уклали договори із суб'єктами господарювання на проведення останніми робіт з підготовки лотів до проведення земельних торгів у формі аукціону щодо продажу прав (оренди, суперфіцію, емфітевзису) на земельні ділянки сільськогосподарського призначення державної форми власності.

У результаті таких робіт територіальними органами Держгеокадастру було перераховано виконавцям таких робіт бюджетних коштів на суму понад 2,3 млн гривень.

Інформація про виконані роботи з підготовки лотів до проведення земельних торгів у формі аукціону щодо продажу прав (оренди, суперфіцію, емфітевзису) на земельні ділянки сільськогосподарського призначення державної власності у 2013 році в межах виконання бюджетної програми "Проведення земельної реформи" додається (додаток __).

Довідково: Планом заходів на 2013 рік заплановано підготовка лотів до проведення земельних торгів у формі аукціону щодо продажу прав (оренди, суперфіцію, емфітевзису) на

земельні ділянки сільськогосподарського призначення державної власності, виплати винагороди виконавцю земельних торгів, оприлюднення результатів земельних торгів на загальну суму 6,5 млн гривень.

Проте абзацом 2 пункту 5 статті 136 Земельного кодексу України (у редакції, що діяла у 2013 році) передбачено, що фінансування підготовки лотів до продажу земельних ділянок державної, комунальної, приватної власності або прав на них (оренди, суперфіцію, емфітевзису) на земельних торгах також може здійснюватися за рахунок коштів виконавця земельних торгів (виконавець земельних торгів є суб'єкт господарювання, який уклав з організатором земельних торгів договір про їх проведення аб. 2 п. 3 ст 135 Земельного кодексу) на підставі договору про підготовку лотів для продажу між організатором земельних торгів та виконавцем земельних торгів з подальшим відшкодуванням витрат виконавцю земельних торгів за рахунок коштів, що сплачуються покупцем лота.

Варто зазначити, що у 2014-2016 роках роботи з підготовки лотів до проведення земельних торгів у формі аукціону щодо продажу прав (оренди, суперфіцію, емфітевзису) на земельні ділянки сільськогосподарського призначення державної форми власності проводилися виключно виконавцями земельних торгів.

Отже, територіальними органами Держгеокадастру у 2013 році здійснено недостатні заходи, щодо можливості застосування норм абз. 2 п. 5 ст. 136 Земельного кодексу України щодо організації земельних торгів з продажу прав на оренду земельних ділянок за рахунок коштів виконавців.

Гіпотеза 2. Недоліки в законодавстві щодо перенесення архівних даних до державного земельного кадастру, які отримані в результаті проведення робіт із землеустрою до 2013 року, призвело до помилок та накладок у Державному земельному кадастрі.

Головним завданням проведення земельної реформи є забезпечення проведення робіт з землеустрою, створення автоматизованого державного банку про власників землі і землекористувачів.

Проведення інвентаризації земель сільськогосподарського призначення державної власності мала на меті й забезпечення оперативності та якості прийняття органами місцевого самоврядування та виконавчої влади рішень щодо передачі громадянам та юридичним особам у власність або у користування земельних ділянок.

Відповідно до ст. 35 Закону України «Про землеустрій» інвентаризація земель проводиться з метою встановлення місця розташування об'єктів землеустрою, їхніх меж, розмірів, правового статусу, виявлення земель, що не використовуються, використовуються нераціонально або не за цільовим призначенням, виявлення і консервації деградованих сільськогосподарських угідь і забруднених земель, встановлення кількісних та якісних характеристик земель, необхідних для ведення державного земельного кадастру, здійснення державного контролю за використанням та охороною земель і прийняття на їх основі відповідних рішень органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Відповідно до наданої Держгеокадастром інформації на 2013 рік заплановано провести інвентаризацію земель сільськогосподарського призначення державної власності на площі 1688,7 тис га, фактично проінвентаризовано у 2013 році 1593,8 тис. га площі земель, на яких не проведено інвентаризацію станом на 01.01.2014 та на момент проведення аудиту становить 5645,8 тис. га. Інформація додається (додаток ___).

Варто зазначити, що фінансування на проведення інвентаризації земель здійснювалось лише у 2013 році.

З державного бюджету у 2013 році територіальним органам Держгеокадастру на проведення інвентаризації земель надійшло 56 млн грн, що становить 27,6 % від запланованого.

Зважаючи на те, що фактичний обсяг робіт з проведення інвентаризації становить близько 200 млн грн, станом на 31.12.2013 територіальні органи накопичили кредиторську заборгованість на суму понад 130 млн гривень.

Довідково: кредиторська заборгованість утворилась у зв'язку із непроведення органами Державного Казначейства України платіжних доручень територіальних органів Держгеокадастру, що й спричинило утворення бюджетної кредиторської заборгованості.

Аудиторським дослідженням встановлено, що на стадії внесення даних, отриманих в результаті інвентаризації земель, до Державного земельного кадастру відбулося до накладення земельних ділянок на земельні ділянки приватної форми власності на 195 проінвентаризованих земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у Рівненській області.

У Волинській області виявлено **416** випадків накладок земельних ділянок та встановлено, що становить **211** земельних ділянок інформація до публічної кадастрової карти взагалі не внесена. Також встановлено **8** випадків внесення у публічну кадастрову карту України помилкової інформації про площу земельних ділянок та **33** випадки внесення інформації про інший тип власності на земельні ділянки (проінвентаризовано землі приватної та комунальної власності). Крім того, встановлено численні випадки невнесення інформації про власника земельних ділянок (державна власність) (понад 50 відсотків) та випадки, коли посилення на земельну ділянку виходить за її межі.

Крім того, під час аудиторського дослідження у *Головному управлінні Держгеокадастру у Миколаївській області* встановлено факти перевищення повноважень органів Держгеокадастру в частині надання з порушенням законодавства дозволу на відчуження земельних ділянок у приватну власність, які розташовувалися в межах нормативної 2-ох кілометрової прибережної захисної смуги (цільове призначення – землі водного фонду), у наслідок чого державі завдано збитків на суму 5,1 млн гривень.

Також при дослідженні стану впровадження регіональних програм щодо розвитку земельних відносин встановлено можливі фінансові резерви, які можуть забезпечити якісне завершення заходів, передбачених на удосконалення земельних відносин.

На регіональному рівні реалізація заходів у галузі земельних відносин здійснюється відповідно до галузевої програми розвитку земельних відносин та

охорони земель у областях на 2014-2018 роки (далі – регіональні Програми), які затверджені рішенням відповідних обласних рад.

Вказані програми визначають мету та пріоритетні напрями дій на 2014-2018 роки щодо подолання проблем реформування земельних відносин та охорони земель.

Фінансування заходів Програми здійснюється за рахунок коштів державного бюджету, загального фонду місцевих бюджетів у межах наявних фінансових ресурсів, коштів спеціального фонду обласного та місцевих бюджетів, що надходять у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва, коштів землевласників (землекористувачів), інших джерел, не заборонених законодавством.

Аудиторським дослідженням встановлено, що кошти, які надходять у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, акумулюються на рахунках місцевих бюджетів та тривалий час не використовуються.

Згідно з ст. 209 Земельного кодексу України втрати сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва підлягають відшкодуванню і зараховуються до відповідних бюджетів у порядку, визначеному Бюджетним кодексом України, та використовуються на освоєння земель для сільськогосподарських і лісогосподарських потреб, поліпшення відповідних угідь, охорону земель відповідно до розроблених програм та проектів землеустрою, **а також на проведення інвентаризації земель, проведення нормативної грошової оцінки землі.**

За інформацією, наданою Держгеокадастром станом на 01.01.2016, залишки коштів, які надходять в порядку відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва, **становлять понад 600 млн грн**, які фактично не використовуються. Інформація додається (додаток ___).

Довідково: розпорядниками вказаних коштів є сільські (селищні), міські ради.

Використання зазначених коштів на виконання бюджетних програм у сфері земельних відносин на регіональному рівні могло б скоротити затрати коштів, які виділяються з державного бюджету.

На думку аудиторської групи, з метою зменшення навантаження на державний бюджет доцільно вирішити питання щодо внесення змін до чинного законодавства та передбачити можливість фінансування робіт із землеустрою за рахунок коштів місцевих бюджетів не лише на землях комунальної власності, а й на землях сільськогосподарського призначення за межами населених пунктів та інших землях, крім зайнятих об'єктами оборони, органів державної влади, державних підприємств тощо.

Унаслідок непроведення в повному обсязі інвентаризації земель на сьогодні в Публічній кадастровій карті України повна та об'єктивна інформація про земельні ділянки відсутня.

Зазначене свідчить про недосягнення кінцевої мети програми та незабезпечення надання юридичним і фізичним особам повної, об'єктивної а

і достовірної інформації щодо наявності та розташування земель сільськогосподарського призначення державної власності, що в свою чергу, не дозволяє Держгеокадастру та його територіальним підрозділам здійснювати належний контроль за цільовим та ефективним використанням земельних ділянок.

Отже, незабезпеченість заходів програми повним фінансуванням на Проведення земельної реформи не сприяє досягненню очікуваних програмних завдань.

Гіпотеза 3. Спрямування у 2013 році державних коштів на погашення кредиторської заборгованості, яка виникла внаслідок придбання програмно – апаратних комплексів попередньої обробки та перевірки відомостей, що підлягають внесенню до державного земельного кадастру, щодо яких не було нагальної потреби та які після придбання територіальними органами Держгеокадастру тривалий час не використовуються.

За результатами дослідження встановлено, що Планом заходів на 2013 рік було заплановано погашення бюджетної кредиторської заборгованості за 2012 рік, яка зареєстрована в органах Казначейства, зокрема за придбання програмно-апаратних комплексів (ПАК) попередньої обробки та перевірки відомостей, які підлягають внесенню до державного земельного кадастру, захисту баз персональних даних та службової інформації.

ПАК придбавались у ДП «Українські спеціальні системи» згідно з укладеними безпосередньо районними управліннями та відділами Держгеокадастру та Головним управлінням договорами. Відповідно до Законів України «Про інформацію», «Про захист інформації у інформаційно-телекомунікаційних системах», «Про захист персональних даних» у межах створення комплексу технічного захисту інформації та на підставі наказів визначено осіб (системних адміністраторів), відповідальних за технічний захист інформації ПАК.

Програмно-апаратні комплекси придбавалися з метою попередньої обробки та перевірки відомостей, які підлягають внесенню до державного земельного кадастру, захисту баз персональних даних та службової інформації; забезпечення захисту технологічної інформації ПАК-ДЗК від несанкціонованого доступу, знищення, модифікації та блокування; забезпечення конфіденційності, цілісності та доступності інформації з обмеженим доступом, яка обробляється в ПАК-ДЗК тощо.

Відповідно до наданої Держгеокадастром інформації територіальними органами Держгеокадастру упродовж 2012 - 2013 років придбано у ДП «Українські Спеціальні Системи» програмно-апаратні комплекси попередньої обробки та перевірки відомостей, які підлягають внесенню до державного земельного кадастру, захисту баз персональних даних та службової інформації на загальну суму 11 892,8 тис. гривень.

Проте за результатами проведеного аудиторського дослідження встановлено, що значна частина вказаного обладнання взагалі не

використовується обласними та районними управліннями Держгеокадастру або використовується не за призначенням.

Зазначені факти встановлено у Київській, Чернігівській, Одеській, Рівненській, Кіровоградській, Дніпропетровській, Волинській, Миколаївській, Херсонській, Закарпатській, Чернівецькій областях на загальну суму **6 257,8 тис. гривень.**

Одним із прикладів є придбання Управлінням Держземагентства у Олександрівському районі (Кіровоградська область), Програмно-апаратного комплексу, який взагалі використовується головним спеціалістом з питань кадрової роботи, а управління Держземагентства у Кіровоградському районі встановило такий Програмно-апаратний комплекс у кабінеті бухгалтерії.

Також під час аудиту встановлено, що обласні управління Держземагентства (Держгеокадастру) розподіляли кошти на придбання Програмно-апаратних комплексів між своїми територіальними підрозділами (районами), які уклали договори з єдиним постачальником - ДП "Українські Спеціальні Системи".

Отже, кошти державного бюджету на суму понад 11 млн грн, які спрямовані на придбання програмно-апаратних комплексів попередньої обробки та перевірки відомостей, які підлягають внесенню до державного земельного кадастру, захисту баз персональних даних та службової інформації використані неефективно, з яких програмно-апаратні комплекси на суму 6 257,8 тис. грн не використовуються за призначенням.

Гіпотеза 4. При використанні державних коштів на ведення та адміністрування Державного земельного кадастру ДП «Центр державного земельного кадастру» не врахував економічно обґрунтованих показників витрат, що призводить до розпорошення таких коштів та може свідчити про їх неефективне використання.

Відповідно до ст. 6 Закону України «Про Державний земельний кадастр» ведення та адміністрування Державного земельного кадастру забезпечуються центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин.

Держателем Державного земельного кадастру є центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин.

Адміністратором Державного земельного кадастру є державне підприємство, що належить до сфери управління центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, і здійснює заходи зі створення та супроводження програмного забезпечення Державного земельного кадастру, відповідає за технічне і технологічне забезпечення, збереження та захист відомостей, що містяться у Державному земельному кадастрі.

Відповідно до порядку адміністрування Державного земельного кадастру, затвердженого постановою Кабінету Міністрів від 17.10.2012 № 1051, розроблено Порядок адміністрування Державного земельного кадастру, який затверджено наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України

від 27.12.2012 № 836, метою якого є забезпечення функціонування Державного земельного кадастру.

Наказами від 26.03.2013 № 125, від 30.04.2015 Держгеокадастр (у 2013 році Держземагентство України) уповноважив ДП «Центр державного земельного кадастру» на виконання заходів, передбачених бюджетною програмою «Проведення земельної реформи», у частині адміністрування (здійснення заходів щодо створення та супроводження програмного забезпечення, технічне і технологічне забезпечення, збереження та захист відомостей) Державного земельного кадастру та укладені договори про адміністрування державного земельного кадастру (від 15.04.2013 № 34-Г/1, від 13.01.2014 № 1-Г, від 16.03.2015 № 1/0-Г/15-1/Г, від 20.01.2016 № 1/0-Г).

Умовами договорів визначено заходи, які потрібно здійснювати ДП «Центр ДЗК» та подання ним звіту щодо виконання умов договору.

Разом з тим вартість заходів не визначена, а кошти на адміністрування Державного земельного кадастру перераховуються з державного бюджету до ДП «Центр державного земельного кадастру» в обсягах, передбачених Планами використання коштів та планами заходів на відповідні роки.

З 2013 по 2016 роки до ДП «Центр Державного кадастру» надійшло понад 129 млн грн (2013 – 87,1 млн грн, 2014 – 3,6 млн грн, 2015 – 24,4 млн грн, 2016 – 14,6 млн грн) на адміністрування Державного земельного кадастру.

Довідково: забезпечення поточного контролю за процесом адміністрування системи Державного кадастру покладено (п.4 наказу від 26.03.2013 № 126) на Департамент державного земельного кадастру та Управління інформаційних технологій та технічного захисту інформації.

Основні заходи, які ДП «Центр ДЗК» зобов'язаний здійснювати на виконання договору:

- *Зі створення та супроводження програмного забезпечення Державного земельного кадастру (в тому числі його впровадження, вдосконалення та проведення моніторингу, навчання користувачів програмного забезпечення Державного земельного кадастру);*

- *Із технічного та технологічного забезпечення Державного земельного кадастру;*

- *зі збереження та захисту відомостей, що містяться у Державному земельному кадастрі.*

- *відповідно до Порядку № 836 (п. 5.1, 5.2, 5.3) фінансове забезпечення адміністрування Державного земельного кадастру здійснюється на підставі договорів, укладених з (Держземагентством) Держгеокадастром на виконання робіт та надання послуг, пов'язаних з адмініструванням Державного земельного кадастру.*

Адміністратор (ДП «Центр ДЗК») щороку для забезпечення процесу адміністрування Державного земельного кадастру надає Держземагентству у вигляді пропозицій до щорічних договорів розрахунки необхідних обсягів фінансування на наступний бюджетний рік для забезпечення джерел покриття витрат, пов'язаних з адмініструванням Державного земельного кадастру.

Зважаючи, що у договорах на адміністрування та у Планах заходів з адміністрування Державного земельного кадастру не зазначено вартості (в тому числі й вартість визначеного заходу) втрачається можливість прозорого контролю за використанням бюджетних коштів.

Разом з тим результати аудиторського дослідження проведеного Держаудитслужбою терміном з 11.12.2016 по 31.01.2017 засвідчили неякісне виконання робіт в частині ведення, функціонування та адміністрування Державного земельного кадастру.

Детальна інформація наведена у аудиторському звіті про результати державного фінансового аудиту діяльності ДП «Центр державного земельного кадастру» за період з 01.01.2013 по 30.11.2016.

КПКВК 2803060 (2755030) «ЗАГАЛЬНОДЕРЖАВНІ ТОПОГРАФО-ГЕОДЕЗИЧНІ ТА КАРТОГРАФІЧНІ РОБОТИ, ДЕМАРКАЦІЯ ТА ДЕЛІМІТАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ»

Метою бюджетної програми є виготовлення топографо-геодезичної та картографічної продукції (матеріалів, інформації, даних тощо) і забезпечення нею потреб державного управління, економіки, оборони, науки, культури, освіти і населення країни, а також здійснення топографо-геодезичного, інженерного, картографічного і гідрографічного забезпечення демаркації та делімітації державного кордону.

Завдання бюджетної програми:

- створення національної системи відліку, забезпечення функціонування та розвитку Державної геодезичної мережі і мереж спеціального призначення;
- топографічне картографування території та розвиток національної системи картографування;
- топографо-геодезичне, картографічне і гідрографічне забезпечення демаркації державного кордону і прикордонних територій з Республікою Молдова, Російською Федерацією та Республікою Білорусь, винесення на місцевість лінії державного кордону і створення підсумкових документів демаркації між Україною і Республікою Молдова, між Україною та Республікою Білорусь (демаркаційної карти, протокол-опису проходження лінії державного кордону, протоколів прикордонних знаків, каталогу координат прикордонних знаків, таблиці належності островів на річках, струмках та інших водоймах, тощо), а також їх нормативне (нормативно-технічне, науково-інформаційне) забезпечення.

Напрями використання бюджетних коштів:

- створення національної системи відліку, забезпечення функціонування та розвитку Державної геодезичної мережі і мереж спеціального призначення.
- топографічне картографування території та розвиток національної системи картографування.
- топографо-геодезичне, картографічне та гідрографічне забезпечення робіт з демаркації та делімітації державного кордону.
- погашення у поточному бюджетному періоді кредиторської заборгованості за минулі роки, взятої на облік в органах Казначейства.

Опис об'єкту аудиту:

У досліджуваному періоді основними законодавчими актами з питання Загальнодержавні топографо-геодезичні та картографічні роботи, демаркація та

делімітація державного кордону були Закон України від 23 грудня 1998 р. № 353-XIV «Про топографо-геодезичну і картографічну діяльність», Указ Президента України від 31 жовтня 2011 р. № 1008/2011 «Питання демаркації державного кордону України», Постанова Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2011 р. № 218 «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для проведення загальнодержавних топографо-геодезичних та картографічних робіт і робіт з демаркації та делімітації державного кордону», Постанова Кабінету Міністрів України від 07 серпня 2013 р. № 646 «Деякі питання реалізації частини першої статті 12 Закону України «Про топографо-геодезичну і картографічну діяльність»», Постанова Кабінету Міністрів України від 04 вересня 2013 р. № 661 «Про затвердження Порядку загальнодержавного топографічного і тематичного картографування», розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 травня 2015 р. № 439 «Про затвердження плану заходів щодо інженерно-технічного обслуговування українсько-російського державного кордону, територій, прилеглих до районів проведення антитерористичної операції та АР Крим», Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 травня 2015 р. № 443-р «Про позначення українсько-російського державного кордону на місцевості».

Проекти із проведення топографо-геодезичних та картографічних робіт для забезпечення демаркації та делімітації державного кордону під час 2013 – 2015 років та десяти місяців 2016 року реалізовувалися в складі бюджетної програми Держгеокадастру «Загальнодержавні топографо-геодезичні та картографічні роботи, демаркація та делімітації державного кордону» за КПКВК 2803060, де головним розпорядником бюджетних коштів було Міністерство аграрної політики та продовольства України та за КПКВК 2755030 – головний розпорядник - Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України.

Бюджетні кошти використовувались за такими напрямками:

- створення національної системи відліку, забезпечення функціонування та розвитку Державної геодезичної мережі і мереж спеціального призначення;
- топографічне картографування території та розвиток національної системи картографування;
- топографо-геодезичне, картографічне та гідрографічне забезпечення робіт з демаркації та делімітації державного кордону;
- погашення у поточному бюджетному періоді кредиторської заборгованості за минулі роки, взятої на облік в органах Казначейства.

Стан фінансування бюджетної програми наведено у *діаграмі 2*.



Загальний обсяг освоєних коштів за період аудиту відображено у Діаграмі 3.



Обсяги фінансування та стан виконання бюджетної програми за 2013, 2014, 2015 та 2016 роки у розрізі заходів Програми у додатку № 6 до звіту.

Загалом на виконання зазначеної бюджетної програми Держгеокадастром отримано із Державного бюджету 34102,9 тис. грн, у тому числі: 2013 рік - 20 725,0 тис. грн, 2014 рік - 3 309,3 тис. грн, 2015 рік - 5 034,3 тис. грн та за 9 місяців 2016 року – 5 034,3 тис. гривень.

Фактичне використання коштів здійснено на суму 16934,04 тис грн, у тому числі у 2013 році – 13 032,06 тис. грн, у 2014 – 3 309,25 тис. грн, у 2015 – 52,73 тис грн, за 9 місяців 2016 року – кошти не використовувалися.

Виконання бюджетної програми за 2014 рік відбулось на 100 % у зв'язку із секвестром Кабінету Міністрів України щодо державного бюджету України, що спричинило внесення змін до паспорта бюджетної програми на 2014 рік у

частині видатків Держгеокадастру із 10 362,5 тис. грн до 3 309,3 тис. грн за напрямом погашення кредиторської заборгованості за минулі роки, взятої на облік в органах Казначейства, яка виникла у Держгеокадастру перед Держземагенством за 2012 рік на суму 5 819,6 тис. грн, та під час виконання бюджетної програми у 2015 році в частині оплати робіт з розроблення графічного проекту місць установаження прикордонних знаків на Українсько-Російському кордоні на суму 52,7 тис. гривень.

Водночас Держгеокадастру у паспорті бюджетної програми, затвердженому наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства і наказом Міністерства фінансів України від 08.07.2015 № 159/629, доведено з Державного бюджету України на 2016 рік суму 5 034,3 тис. гривень.

Однак, фактичні видатки за 9 місяців 2016 році за бюджетною програмою (КПКВК 2755030) за жодним із зазначених заходів не здійснювались.

Отже, із проведеного аналізу спостерігається, що у 2013 із виділених 20 725,0 тис. грн освоєно 15 542,4 тис. грн, у 2014 році здійснено погашення кредиторської заборгованості на суму 3 309,3 тис. грн із виділених 3 309,3 тис. грн, у 2015 виділено 5 034,3 тис. грн і освоєно 52,73 тис. грн та у 2016 році виділено 5 034,3 тис. гривень.

План заходів Держгеокадастру за бюджетною програмою за період, що підлягає аудиту, виконувався державними підприємствами та суб'єктами господарювання, які відображені у *Додатку 7* до звіту.

Результативні показники бюджетної програми та аналіз їх виконання

Показники затрат

Згідно із паспортами бюджетної програми на 2013-2015 роки до показників затрат віднесено показники, зазначені у *Додатку № 8*.

Протягом 2013-2015 років фактично фінансувалися 4 заходи за заявленими видатками у бюджетному запиті: кількість об'єктів, на яких здійснюються загальнодержавні топографо-геодезичні та картографічні роботи, демаркація та делімітація державного кордону, кошторисна вартість розроблення графічного проекту місць установаження прикордонних знаків, кошторисна вартість винесення на місцевість лінії українсько-російського державного кордону, кошторисна вартість встановлення прикордонних знаків на українсько-білоруській державний кордон.

За напрямом щодо кількості об'єктів, на яких здійснюються загальнодержавні топографо-геодезичні та картографічні роботи, демаркація та делімітація державного кордону, було заплановано виконання 20 об'єктів, однак Держгеокадастром не створено проектно-кошторисної документації на один об'єкт у 2013 році та не здійснено видатків на розроблення графічного проекту місць установаження прикордонних знаків на суму 327,5 тис. гривень.

Показники продукту

Згідно із паспортами бюджетної програми на 2013-2015 роки до

показників продукту віднесено показники, наведені в *Додатку № 9*.

Вихідні дані *Додатку 9* свідчать, що всі роботи за бюджетною програмою здійснювались у 2013 році та у 2015 році виключно щодо винесення на місцевість лінії державного кордону на 783 км, що становить 100 % виконання із запланованих та створено підсумкові демаркаційні документи із винесення лінії державного кордону на 224 км із 837, що становить 26 %. Роботи при наявному фінансуванні у 2014 та 2016 роках не виконувалися.

Таким чином мета бюджетної програми не була досягнута у визначені строки та обсягах.

Враховуючи викладене, аудиторською групою визначено для дослідження вказаної програми наступні проблемні питання:

1. Чи досягнуто мети бюджетної програми?
2. Чи ефективно використано бюджетні кошти за бюджетною програмою?

Гіпотеза 1. Відсутність персонального складу делегації України для участі у засіданнях спільних міждержавних комісій з питань демаркації державного кордону України та його затвердження в Указі Президента України «Питання демаркації державного кордону України» унеможливило здійснення повного комплексу дій щодо реалізації бюджетної програми «Загальнодержавні топографо-геодезичні та картографічні роботи, демаркація та делімітація державного кордону».

За бюджетною програмою «Загальнодержавні топографо-геодезичні та картографічні роботи, демаркація та делімітація державного кордону», Держгеокадастр визначено відповідальним виконавцем за влаштування робіт із землеустрою, забезпечення виконання топографо-геодезичних, картографічних та винесення лінії державного кордону на місцевість і позначення її прикордонними знаками із Російською Федерацією, Республікою Молдова, Республікою Білорусь.

За умовами міжнародних угод та положень про демаркацію державного кордону, які ратифіковані законами України, винесення лінії державного кордону на місцевість створення підсумкових демаркаційних документів (демаркаційна карта, Протокол – опис лінії проходження державного кордону та Протоколи прикордонних знаків) проводиться на засіданнях Спільно українсько-молдавської, українсько-російської та українсько-білоруської демаркаційної комісії.

Указом Президента України «Питання демаркації державного кордону України» затверджено персональний склад делегації України для участі у засіданнях спільних міждержавних комісій з питань демаркації державного кордону України із Російською Федерацією, Республікою Молдова, Республікою Білорусь. Загальна координація виконання заходів, здійснюваних органами виконавчої влади України з демаркації державного кордону України, покладено на Міністерство закордонних справ України.

Крім того, у Положенні про делегацію України для участі у засіданнях спільних міждержавних комісій з питань демаркації державного кордону України, затвердженому Указом Президента України від «Питання договірно-

правового оформлення державного кордону України», зазначено, що Голова делегації України - Представник України з питань договірно-правового оформлення державного кордону України вносить Президентові України пропозиції щодо персонального складу делегації України для участі у засіданнях спільних міждержавних комісій з питань демаркації державного кордону України.

Однак наразі делегація України для участі у засіданнях спільних міждержавних комісій з питань демаркації державного кордону України не сформована: із двадцяти членів делегації вона фактично складається із двох (Гребенюк В.М. – представник Служби безпеки України та Сідловська Л.Є. – представник Міністерства юстиції України) та не уповноважена приймати будь-яких рішень.

Через таку ситуацію засідання спільних міждержавних комісій упродовж 2015-2016 років не проводились що своєю чергою, гальмує процес погодження та організації робіт з демаркації державного кордону як одного з атрибутів державності України.

Отже, через відсутність делегації України Держгеокадастром протягом 2013-2015 не використано кошти за бюджетною програмою на суму 10 млн грн та повернуто до Державного бюджету України і, як наслідок, жодних заходів із її виконання не здійснено та, відповідно, не досягнуто її основної й кінцевої мети – винесення лінії державного кордону на місцевість.

Крім того, до аудиту надано рішення РНБО від 28 серпня 2014 «Про невідкладні заходи щодо захисту України та зміцнення її обороноздатності», яке введено в дію Указом Президента України від 24.09.2014 № 744, яким доручено Кабінету Міністрів України вжити заходи щодо проведення односторонньої демаркації державного кордону України з Російською Федерацією та забезпечення його належного інженерно-технічного облаштування, у тому числі із залученням міжнародної допомоги.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 травня 2015 року № 443-р «Про позначення українсько-російського державного кордону на місцевості», Держгеокадастр визначено відповідальним за виконання плану заходів, підготовлено делегацією України для участі у засіданнях Спільної українсько-російської демаркаційної комісії щодо позначення державного кордону на місцевості, встановленого Договором між Україною і Російською Федерацією про українсько-російський державний кордон від 28 січня 2003 року.

Пунктом 2 Постанови Верховної Ради України від 17 червня 2014 року № 1329-VII «Про вжиття заходів для посилення рівня захисту державного кордону України» рекомендовано Кабінету Міністрів України у місячний термін після набрання чинності цією постановою відповідно до статті 4 Закону України «Про державний кордон України» негайно затвердити документи, необхідні для проведення в односторонньому порядку демаркації сухопутної ділянки державного кордону України з Російською Федерацією, яка буде обладнана за зразком зовнішніх кордонів Європейського Союзу.

Крім того, до аудиту надано листи Держгеокадастру щодо неможливості виконання робіт з позначення українсько-російського державного кордону в односторонньому порядку, надіслані до Міністерства закордонних справ України (від 25.12.2015 № ДС-5-28-0.20-19400/23-15), Кабінету Міністрів України (від 29.12.2015 № ДС-3-28-0.20-19903/23-15), Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (від 04.01.2016 № 5-28-0.17-25/2 та від 19.05.2016 № 5-28-0.20-8489/2-16) про внесення змін до законодавчих актів щодо врегулювання ситуації у законодавстві про влаштування в односторонньому порядку демаркації сухопутної ділянки державного кордону України з Російською Федерацією.

Отже при наявному фінансуванні Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру за вказаною бюджетною програмою під час 2013 – 2015 років та станом на 31.09.2016 жодних результатів заходів із демаркації та делімітації державного кордону не здійснено.

Гіпотеза 2. Недотримання ДП «УкрДАГП» вимог нормативно – правових документів в частині надання користувачам для прийняття рішень повної, правдивої та неупередженої інформації про фінансове становище, результати діяльності та рух грошових коштів підприємства, може призвести до неправильного відображення в обліку та звітності використаних бюджетних коштів при виконанні топографо-геодезичних та картографічних робіт із демаркації та делімітації державного кордону.

Розрахунок зайво витрачених бюджетних коштів за КПКВК 2803060 «Загальнодержавні топографо-геодезичні та картографічні роботи, демаркація та делімітація державного кордону» наведений у Додатку № ___ до звіту.

Збір інформації для проведення аудиту проводився шляхом проведення зустрічної звірки та шляхом надсилання запитів до суб'єктів господарювання.

Зокрема, під час аудиту встановлено, що Держгеокадастр на виконання бюджетної програми «Загальнодержавні топографо-геодезичні та картографічні роботи, демаркація та делімітація державного кордону» укладено договори із ДП «УкрДАГП» на загальну суму 10,84 млн гривень.

Під час аудиту з метою підтвердження виду, обсягу та якості операцій та збору інформації проведено зустрічну звірку на ДП «УкрДАГП».

На виконання бюджетної програми «Загальнодержавні топографо-геодезичні та картографічні роботи, демаркація та делімітація державного кордону» ДП «УкрДАГП» у періоді аудиту укладено 9 (дев'ять) договорів про топографо-геодезичне, картографічне та гідрографічне забезпечення робіт з демаркації та делімітації державного кордону на загальну суму 10,84 млн гривень.

Зустрічною звіркою встановлено, що ДП «УкрДАГП» частину робіт, включених до кошторисів за договорами за вказаною бюджетною програмою, проведено розрахунково. До вказаних розрахунків включено статтю витрат резерв відпусток у розмірі 9,1 %, які відповідно до законодавства повинні

нараховуватися та виплачуватися підприємством, з яким працівники перебувають у трудових відносинах, а не за рахунок інших підприємств

За результатами зустрічної звірки встановлено, що ДП «УкрДАГП» резерву відпусток на підприємстві не формує, прямі витрати на заробітну плату виробничої бригади, профільних спеціалістів та водія ДП «УкрДАГП», які включалися до калькуляцій вартості польових робіт, склалися з:

- основної заробітної плати – посадових окладів, відрядних розцінок;
- додаткової заробітної плати – доплат і надбавок за розширення зони обслуговування або збільшення обсягу робіт, роботу в обмеженій зоні, за класність водіям транспортних засобів та інших доплат і надбавок, а також резерву відпусток (до 10 %).

Разом з тим у калькуляціях робіт додаткова заробітна плата деталізувалася за елементами економічно однорідних витрат відповідно до вимог *П(С)БО 16 «Витрати»*, зокрема, в окрему статтю виділявся резерв відпусток, оскільки об'єднання цієї статті з іншими витратами на додаткову заробітну плату є некоректним, оскільки суми відпускних розраховуються за середнім заробітком, який включає всі інші витрати на основну і додаткову заробітну плату.

За даними бухгалтерського обліку та фінансової звітності фактично не здійснювалося окреме відображення резерву відпусток, і суми відпускних включалися до основного фонду заробітної плати. чим не дотримано вимог частини першої статті 3 Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» в частині надання користувачам для прийняття рішень повної, правдивої та неупередженої інформації про фінансове становище, результати діяльності та рух грошових коштів підприємства.

Результати зустрічної звірки відображені у Додатку №__ до звіту.

Отже, ДП «УкрДАГП» не дотримано вимог частини першої статті 3 Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» в частині надання користувачам для прийняття рішень повної, правдивої та неупередженої інформації про фінансове становище, результати діяльності та рух грошових коштів підприємства.

ПРОЕКТ «ВИДАЧА ДЕРЖАВНИХ АКТІВ НА ПРАВО ВЛАСНОСТІ НА ЗЕМЛЮ У СІЛЬСЬКІЙ МІСЦЕВОСТІ ТА РОЗВИТОК СИСТЕМИ КАДАСТРУ»

Мета програми: виділення земельних часток (паїв) у натурі (на місцевості), формування на загальнодержавному рівні планово-картографічної інформації, створення системи державного земельного кадастру для розвитку ринку.

Завдання програми: видача державних актів на право власності на земельні ділянки взамін сертифікатів на право на земельну частку (пай), проведення польового контролю якості виконання землепорядних та картографічних робіт, картографування території всіх областей України, виготовлення базових та індексних кадастрових карт, створення

автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру, проведення інформаційної кампанії та підвищення кваліфікації співробітників головних управлінь Держкомзему в областях.

Напрями використання бюджетних коштів:

- погашення кредиторської заборгованості по бюджетній програмі за попередні роки;

- частина А «Інституційний розвиток і правова реформа»;
- частина В «Інформування населення»;
- частина С «Навчання»;
- частина Д «Землевпорядні роботи та розвиток державної системи кадастру»;
- частина Г «Впровадження Проекту».

Опис об'єкта аудиту:

У досліджуваному періоді основними законодавчими актами для реалізації бюджетної програми «Проект «Видача державних актів на право власності на землю в сільській місцевості та розвиток системи кадастру» були: Угода про позику (Проект «Видача державних актів на право власності на землю в сільській місцевості та розвиток системи кадастру») між Україною та Міжнародним банком реконструкції та розвитку від 17 жовтня 2003 року № 4709-UA, Закон України від 15 червня 2004 № 1776-IV «Про ратифікацію Угоди про позику (Проект) «Видача державних актів на право власності на землю в сільській місцевості та розвиток системи кадастру» між Україною та Міжнародним банком реконструкції та розвитку», яким ратифіковано угоду від 17 жовтня.

Видатки за бюджетною програмою відображені станом на 01.01.2014 наведені у *Додатку №__* до звіту.

Зважаючи на викладене, аудиторською групою визначено для дослідження вказаної програми наступні проблемні питання:

1. Чи досягнуто мети бюджетних програм?

2. Чи досягнуто ефективності використання коштів Держгеокадастром під час реалізації бюджетної програми?

У 2003 році між Україною та Міжнародним банком реконструкції та розвитку укладено угоду від 17 жовтня 2003 року про надання позики на суму 195 130 000,00 дол США.

Реалізація проекту «Видача державних актів на право власності на землю в сільській місцевості та розвиток системи кадастру» в Україні здійснювалась відповідно до угоди про позику від 17 жовтня 2003 року № 4709-0 UA (далі – угода № 4709-0 UA), яка ратифікована Законом України від 15.06.2004 № 1776-IV «Про ратифікацію Угоди про позику між Україною та Міжнародним банком реконструкції та розвитку».

Пунктом (а) вказаної угоди визначено, що Україна, переконавшись у можливості виконання та пріоритетності Проекту, звернулась до Банку з проханням надати допомогу у фінансуванні Проекту.

Відповідно до угоди № 4709-0 UA Міністерство фінансів України є фінансовим агентом України, державне підприємство «Центр державного

земельного кадастру» виконавцем, а Державний комітет України по земельних ресурсах - Розпорядником коштів.

Фінансування проекту в період його провадження і реалізації здійснювалося відповідно до листа-угоди банку № P3940-UA про надання позики-авансу на підготовку програми, угоди про позику, рішень і процедур Міжнародного банку реконструкції та розвитку, договору про безповоротну передачу коштів між Міністерством фінансів України і Держкомземом від 19.08.2003 № 130-04/73, договору про надання субкредиту між Міністерством фінансів України, Держкомземом і Центром державного земельного кадастру від 19.08.2003 № 130-04/74.

Відповідно до розділу 2.03 угоди № 4709-0 UA датою закриття Позики є 30 червня 2012 року або така пізніша дата, яку встановлює Банк.

Сума одноразового збору становить одний відсоток (1%) від суми Позики. У день набрання чинності або негайно після нього, Банк від імені Позичальника знімає з Рахунку Позики та сплачує собі ці збори у вказаному вище розмірі.

Крім того, згідно із Розділом 2.05 угоди № 4709-0 UA Україна сплачує Банку збір за зобов'язаннями в розмірі трьох четвертих від одного відсотка (3/4 від 1%) річних від основної суми Позики, яка залишалася незнятою час від часу.

Відсотки та інші збори сплачуються в кінці піврічних періодів 15 січня та 15 липня кожного року.

Листом Світового банку від 24.07.2006 було проведено зменшення Позики на суму 74 000 000,00 дол США.

Крім того, листом від 02.06.2008 було проведено зменшення позики на суму 19 600 000,00 дол. США та скасовано кошти частини E проекту, що призначалися для фінансування ремонтів приміщень, навчання персоналу та експлуатаційних витрат Центру державного земельного кадастру.

У результаті внесення змін та погодження Світовим банком (лист від 07.05.2009 року) зміни до угоди № 4709-0 UA, до угоди було внесено такі зміни:

- 100 % фінансування за кошти Позики;
- Скасування угоди про виконання Проекту між ДП «Центр ДЗК» та МБРР;
- Скасування компоненту E «Розвиток системи кадастру» та компоненту F «Послуги з реструктуризації сільськогосподарських підприємств»;
- Зменшення коштів позики у зв'язку зі зменшенням кількості сертифікатів на право на земельну частку (пай), які необхідно замінити на державні акти на право власності на право на земельну ділянку;
- Збереження компонентів A «Інституційний розвиток і правова база», B «Інформування населення», C «Навчання», G «Впровадження Проекту»;

- Розширення компонента D та зміна назви «Проведення землевпорядних робіт» - «Проведення землевпорядних робіт та розвиток системи кадастру», який включає D1 та D2.

Листом від 09.08.2010 повідомив про скасування із 24.06.2010 року суми позики у розмірі 11 850 000,00 дол. США.

Кінцева дата угоди 31.08.2013 року, як кінцева дата надання коштів Позики по відношенню до прийнятих витрат, зроблених до дати закриття позики.

Загальна сума угоди позики з урахуванням змін становила 89 680 000,00 дол США.

Україною, в особі Міністерства фінансів України 26.09.2004 року у банку BNP Paribas було відкрито два окремі депозитні рахунки для реалізації вказаного Проекту. Для конвертації валюти та перерахування коштів використовувалися транзитні рахунки в АБ «Брокбізнесбанку».

На виконання пункту 2.04 угоди № 4709-UA Банк від імені України зняв з рахунку Позики та виплатив собі суму 1 951 300,00 дол. США (1% від суми договору).

Фактично ж сума кредиту за угодою № 4709-UA становила 89 680 000,00 дол. США та разовий платіж у розмірі 1 % мав б становить 896 800,00 дол. США.

На підтвердження виконання умов угоди № 4709-0 UA під час аудиту надано такі угоди:

- від 13.12.2010 № DKZ –D1-ICB.10.217 щодо створення базових та індексних кадастрових карт у Дніпропетровській, Донецькій, Луганській та Харківській областях на суму 2 816 803,10 дол США, укладену із ОП ТОВ «Авіаційний розрахунковий центр» та ЗАТ «Авіакомпанія Колумбус»:

- від 29.06.2006 № DKZ – 4-ICB.5.55 щодо заміни сертифікатів на право власності на земельну частку (пай) державними актами на право власності на земельну ділянку і створення базових та індексних кадастрових карт, на суму 4 533 445,23 дол. США, укладену між Державним комітетом України по земельних ресурсах, та об'єднанням компаній MARMANET Organization & Projects Management Ltd. та TALDOR Computer Systems (1986) Ltd;

- від 09.12.2012 № DKZ-D2-SCB.11.200 щодо створення комплексної системи захисту інформації для кадастру на суму 1 392 133,94 дол. США, укладену між Державним агенством земельних ресурсів України та ТОВ «БМС Консалтинг»;

- від 30.06.2010 № DKZ-D2-ICB.9.201 щодо створення кадастрової системи на суму 5 389 403,00 дол. США, укладеним між Державним комітетом України по земельних ресурсах та Спільним підприємством International Land System (ILS) Inc., GAF AG, Swedesurvey AB, ECOMM Company, ILS України, Limited;

- від 01.11.2011 № DKZ-D2-ICB.11.202-3 на суму 9 434 719,00 дол. США щодо постачання серверів та периферійного обладнання для системи кадастру та супровідних послуг до нього, укладеного із ТОВ «БМС Консалтинг»;

У 2014-2016 роках кошти на реалізацію програми не використовувалися.

Бюджетна програма включала такі напрями використання бюджетних коштів:

- погашення кредиторської заборгованості по бюджетній програмі за попередні роки;
- частина А «Інституційний розвиток і правова реформа»;
- частина В «Інформування населення»;
- частина С «Навчання»;
- частина D «Землевпорядні роботи та розвиток державної системи кадастру»;
- частина G «Впровадження Проекту».

Станом на 31.08.2013 року залишок коштів на транзитному рахунку становив 9 068,00 дол США (72 480,00 грн), яка сплачена за аудит Проекту, проведений ТОВ «БДО» у 2013 році за період з 01.01.2013 по 30.04.2013 року з урахуванням періоду до кінця впровадження Проекту.

Усього за вказаною програмою Держгеокадастром використано коштів на загальну суму 82 047 260 дол. США із загальним терміном реалізації проекту 9 років.

Наразі роботи виконані у повному обсязі та прийняті Держгеокадастром.

КПКВК 2803010 (2755010) «КЕРІВНИЦТВО ТА УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ГЕОДЕЗІЇ, КАРТОГРАФІЇ ТА КАДАСТРУ»

Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру була утворена на виконання постанови Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» шляхом перетворення Державного агентства земельних ресурсів України у Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру.

Відповідно до Положення про Держгеокадастр останній визначено центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності, земельних відносин, землеустрою, у сфері Державного земельного кадастру, державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів.

Основними завданнями Держгеокадастру є:

- реалізація державної політики у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності, земельних відносин, землеустрою, у сфері Державного земельного кадастру, державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів;
- надання адміністративних послуг згідно із законом у відповідній сфері;
- внесення на розгляд Міністра аграрної політики та продовольства пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сфері

топографо-геодезичної і картографічної діяльності, земельних відносин, землеустрою, у сфері Державного земельного кадастру, державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів.

Метою бюджетної програми є забезпечення реалізації державної політики у сфері земельних відносин, топографо-геодезичної та картографічної діяльності.

Головними завданнями програми є:

- реалізація державної політики у сфері топографо-геодезичної та картографічної діяльності та земельних відносин, а також у сфері Державного земельного кадастру;
- організація проведення робіт, пов'язаних із реалізацією земельної реформи;
- здійснення ведення і адміністрування державного земельного кадастру та отримання інформації про відведення земельних ділянок;
 - проведення державної експертизи проектів землеустрою, документації з оцінки земель, а також матеріалів і документації державного земельного кадастру;
 - організація та здійснення державного геодезичного нагляду за виконанням топографо-геодезичних і картографічних робіт та інших функцій у сфері топографо-геодезичної та картографічної діяльності;
 - здійснення державного нагляду у сфері землеустрою.

Напрями використання бюджетних коштів:

- забезпечення виконання функцій і завдань у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності, земельних відносин, Державного земельного кадастру, а також заходів з реорганізації Держгеокадастра в Держгеокадастрі;
- погашення кредиторської заборгованості, зареєстрованої в органах ДКСУ станом на 01 січня 2015 року (крім АР Крим та м. Севастополі).

Обсяги бюджетного фінансування та стан використання коштів по програмі за 2013-2015 роки, наведеною у Таблиці 6.

Таблиця 6 (тис. грн)

Показники	Обсяг фінансування, яке надійшло на виконання програми Керівництво та управління у сфері геодезії, картографії та кадастру загального та спеціального фонду			
	2013 рік	2014 рік	2015 рік	2016 рік
Заплановано	607 155,40	504 374,6	523 499,20	549 380,9
Профінансовано	548 465,8	467 634,4	516 217,4	375 124,7
Використано	492 972,2	454 255,8	500 209,0	381 216,6
% витрачання від плану	81	90	95	69

Показники продукту

Аналіз показників продукту засвідчив, що переважна частина результативних показників виконана у повному обсязі та навіть перевиконана, а саме: кількість наданих дозволів та висновків центральним апаратом, кількість опрацьованої кореспонденції центральним апаратом, кількість проведених перевірок (аудитів) діяльності центральним апаратом.

До показників продукту, віднесених Держгеокадастром до паспорта бюджетної програми «Керівництво та управління у сфері геодезії, картографії та кадастру», належать дані, наведені в Таблиці № 7 (Додаток ___).

Показники ефективності

Аналіз показників ефективності засвідчив, що переважна частина планових показників паспорта бюджетної програми була виконана, а саме: кількість опрацьованої кореспонденції на 1 працівника центрального апарату, кількість опрацьованої кореспонденції на 1 працівника територіальних органів, кількість наданих дозволів та висновків державної експертизи на одного працівника центрального апарату. Дані показники ефективності, належать у Таблиці № 8 (Додаток ___).

Показники якості

Проведений аналіз показників якості засвідчив, що протягом дослідженого періоду планові показники паспорта бюджетної програми переважно були виконані, саме: питома вага вчасно виконаних доручень, частка виданих дозволів та висновків у загальній кількості звернень щодо їх видачі.

До показників якості, віднесених Держгеокадастром до паспорта бюджетної програми «Керівництво та управління у сфері геодезії, картографії та кадастру» віднесено дані наведені в Таблиці № 9 (Додаток ___).

Показники затрат

Згідно із паспортами бюджетної програми «Керівництво та управління у сфері геодезії, картографії та кадастру» на 2013-2015 роки до показників затрат віднесено показники: кількість штатних одиниць центрального апарату, кількість відряджень працівників центрального апарату, кількість службових автомобілів, та наведено у Таблиці № 10 (Додаток ___).

Аналіз виконання основних результативних показників, що характеризують виконання бюджетної програми, свідчить про досягнення поставленої мети, виконання завдань бюджетної програми та підтверджує доцільність виділених за програмою коштів для забезпечення діяльності та здійснення Держгеокадастром своїх функціональних повноважень.

Проблема аудиту:

- 1. Чи досягнуто мети бюджетної програми?**
- 2. Чи досягнуто ефективності використання коштів Держгеокадастром під час реалізації бюджетних програм?**

3. Які фактори перешкоджають виконанню у повному обсязі всіх заходів у сфері земельного господарства для задоволення потреби населення і галузей національної економіки?

Результати аудиторського дослідження

Гіпотеза 1. Через недостатній внутрішній контроль, недотримано вимоги Постанови Кабінету Міністрів України від 01.03.2014 № 65 «Про економію державних коштів та недопущення втрат бюджету» та вимог щодо скорочення кількості службових автомобілів згідно постановою КМУ від 01.03.2014 № 79 «Про внесення змін у додатки 1 і 2 до постанови Кабінету Міністрів України від 26 грудня 2011 р. № 1399».

Аудитом дотримання вимог постанови Кабінету Міністрів України від 01.03.2014 № 65 «Про економію державних коштів та недопущення втрат бюджету» встановлено що, Держгеокадастр фінансується за рахунок коштів з Державного бюджету та підпадає під дію вказаної постанови.

За результатами проведеного аналізу діяльності Держземагенством на виконання вимог Постанови розроблено план заходів апарату з погашення кредиторської заборгованості за рахунок коштів загального та спеціального фондів державного бюджету на виконання наказу від 27.03.2014 № 93 «Про економію державних коштів та недопущення втрат бюджету».

Проте за результатами дослідження встановлено, що Агенством у вказаному наказі від 27.03.2014 № 93 «Про економію державних коштів та недопущення втрат бюджету», зазначено не весь перелік дій, які мають бути виконані згідно з Постановою від 01.03.2014 № 65.

Згідно з п. 5 Заходів щодо економного та раціонального використання державних коштів, передбачених для утримання органів державної влади та інших державних органів, утворених органами державної влади підприємств, установ та організацій, які використовують кошти державного бюджету, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 01.03.2014 № 65 (надалі – заходи затверджені Постановою № 65), встановлено обмеження щодо недопущення використання для обслуговування установ та організацій, які використовують кошти державного бюджету, більше одного легкового автомобіля, якщо інше не передбачено законом або актом Кабінету Міністрів України.

Крім того, постановою КМУ від 01.03.2014 № 79 «Про внесення змін у додатки 1 і 2 до постанови Кабінету Міністрів України від 26 грудня 2011 р. № 1399» встановлено ліміт легкових автомобілів для Держземагентства (Держгеокадастру) в кількості 1 автомобіль. Разом з тим на балансі Держгеокадастру обліковується 3 службових автомобілі.

Відповідно до наказу Державного агентства земельних ресурсів України від 01.04.2014 №12-а встановлено ліміти службового транспорту для територіальних органів Держземагенства 1 одиниця.

Аналізом використання бюджетних коштів на утримання та використання транспортних засобів (витрати паливно-мастильних матеріалів та запчастин,

витрати на проведення техогляду) встановлено, що протягом періоду з 01.01.2013 по 01.10.2016 понадлімітні одиниці (2 – Держгеокадастром та 15 у Головному управлінні Держгеокадастру у Волинській області) не використовувалися та витрати на їх утримання не проводилися, однак вказані основні засоби перебувають на обліку та території Головного управління Держкомзему у Волинській області і територіальних підрозділів. Для їх зберігання є потреба наявності площі та приміщень.

Отже, під час проведення аудиту встановлено, що Держгеокадастром не в повному обсязі забезпечено виконання вимог щодо реалізації понадлімітних автомобілів згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 01.03.2014 № 65 «Про економію державних коштів та недопущення втрат бюджету» та постановою КМУ від 01.03.2014 № 79 «Про внесення змін у додатки 1 і 2 до постанови Кабінету Міністрів України від 26 грудня 2011 р. № 1399».

Гіпотеза 2. Відсутність контролю в частині укладання договорів оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності та неврахування територіальними підрозділами рекомендацій Держгеокадастру позбавляє місцеві органи виконавчої влади додатково отримувати фінансові ресурси.

Згідно з листом Держгеокадастру від 14.12.2015 № ДС-22-28-013-17122/23-15 керівникам головних управлінь Держгеокадастру в областях, місті Києві та відповідно до вимог статті 93 Земельного кодексу України та статті 19 Закону України «Про оренду землі», а також з метою раціонального використання земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності, стимулювання орендарів належно виконувати умови договору оренди з метою можливості подальшого його поновлення, уникнення надання переваг одному орендарю перед іншим в частині встановлення строку дії договору оренди земельної ділянки, розміру орендної плати у відсотках від нормативно-грошової оцінки рекомендовано утриматись від:

- укладення договорів оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності на без конкурентних засадах с троком на 7 років;

- укладення будь-яких додаткових угод, які змінюють строк дії договорів оренди, крім випадків його зменшення (але не менше мінімального строку оренди) та поновлення договору відповідно до статті 33 Закону України «Про оренду землі»;

- встановлення розміру орендної плати на рівні менше 8% від нормативної грошової оцінки.

Разом з тим аудиторськими дослідженнями встановлено факти передачі в оренду земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності з оплатою 4-6% від нормативної грошової оцінки, в той час як Держгеокадастром України рекомендовано встановити орендну плату в розмірі, не менше 8% своєю чергою призвело до недоотримання розрахунково

місцевими бюджетами упродовж 2013-2016 років можливих додаткових ресурсів на суму понад **300 млн гривень**.

Додатково: До 01 січня 2013 року землями сільськогосподарського призначення державної власності розпоряджались районні державні адміністрації, а саме: були наділені повноваженнями щодо передачі у власність та надання у користування земель сільгоспризначення, тобто приймали відповідні розпорядження та уклали договори оренди землі, визначаючи орендні ставки.

На початку 2013 року згідно з законодавством органом державної влади, наділений повноваженнями щодо передачі у власність та надання у користування земельних ділянок сільгоспризначення із земель державної власності головних обласних управлінь, що визначено їх положеннями.

При цьому повноваження орендодавця за укладеними до 2013 року договорами оренди земель сільгоспризначення до законодавчо визначеного органу державної влади (Держгеокадастру) не передано через відсутність законодавчо визначеного механізму передачі.

Разом з тим згідно з вимогами статті 288 Податкового кодексу України розмір орендної плати встановлюється у договорі оренди але річна сума платежу не може бути меншою 3% нормативної оцінки та не може перевищувати 12 % нормативної грошової оцінки.

Проте, результати аудиторського дослідження засвідчили факти укладання районними державними адміністраціями договорів оренди, в частині встановлення суми платежів на рівні менше 3% від нормативно-грошової оцінки, що призвело до недоотримання місцевими бюджетами коштів на загальну суму **понад 14 млн гривень**, а саме: у Дніпропетровській області на суму – 157,1 тис. грн, Кіровоградській – 704,02 тис. грн, Херсонській – 290 тис. грн, Чернігівській – 2 986,37 тис. грн, Київській – 10244,04 тис. гривень.

Отже, укладання районними державними адміністраціями договорів оренди з порушенням норм законодавства призвело до недоотримання місцевими бюджетами коштів на загальну суму понад 14 млн гривень.

Крім того, в разі виконання територіальними органами Держгеокадастру наданих рекомендацій щодо перегляду та встановлення орендної плати для земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у розмірі не менше 8 % від нормативно-грошової оцінки землі, існує можливість забезпечити додатковими надходженнями місцеві бюджети (розрахунково) на суму понад 300 млн грн в рік.

ВИСНОВКИ

Основною метою бюджетної програми «Проведення земельної реформи» є реалізація державної політики щодо регулювання земельних відносин, проведення земельної реформи, адміністрування Державного земельного кадастру.

Завдання бюджетної програми: Здійснення заходів, спрямованих на проведення земельної реформи, зокрема на інвентаризацію земель, ведення та

функціонування, у тому числі адміністрування (здійснення заходів щодо створення та супроводження програмного забезпечення, технічне і технологічне забезпечення, збереження та захист відомостей) Державного земельного кадастру.

Тому, під час дослідження основну увагу було приділено визначенню основних чинників, що стримували виконання заходів на проведення земельної реформи.

Незабезпеченість заходів програми повним фінансуванням на Проведення земельної реформи не сприяють досягненню очікуваних програмних завдань, а наявні помилки у державному земельному кадастрі свідчать про недосягнення кінцевої мети його створення.

Аудиторські дослідження засвідчили наявність певних прорахунків під час використання фінансових ресурсів, що не забезпечило досягнення поставлених цілей для виконання бюджетних програм.

Акумуляування коштів, які надходять у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва на рахунках обласного, районних, сільських, селищних та міських бюджетів призводить до тривалого невикористання коштів районних та сільських бюджетів що негативно впливає на виконання заходів регіональних Програм.

На думку аудиторської групи, з метою зменшення навантаження на державний бюджет, доцільно вирішити питання щодо внесення змін до чинного законодавства та передбачити можливість фінансування робіт із землеустрою за рахунок коштів місцевих бюджетів не лише на землях комунальної власності, а і на землях сільськогосподарського призначення за межами населених пунктів та інших землях, крім зайнятих об'єктами оборони, органів державної влади, державних підприємств тощо.

Також, кошти державного бюджету на суму понад 11 млн грн які спрямовані на придбання програмно-апаратних комплексів попередньої обробки та перевірки відомостей, які підлягають внесенню до державного земельного кадастру, захисту баз персональних даних та службової інформації використані не ефективно, як наслідок, мети щодо захисту відомостей Державного земельного кадастру та рівня їх впровадження не досягнуто.

При використанні державних коштів на ведення та адміністрування Державного земельного кадастру ДП «Центр державного земельного кадастру» не врахував економічно обґрунтованих показників витрат, що призводить до розпорошення таких коштів та може свідчити про їх неефективне використання.

Крім того, аудиторськими дослідженнями встановлено низку недоліків у частині дотримання вимог законодавства, зокрема встановлено факти укладання районними державними адміністраціями договорів оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення в розмірі менше 3 % від нормативно-грошової оцінки землі, через що місцевими бюджетами недоотримано коштів на загальну суму понад 14 млн гривень.

В разі виконання територіальними органами Держгеокадастру рекомендації наданих Службою щодо перегляду та встановлення орендної плати для земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у розмірі не менше 8 % від нормативно-грошової оцінки землі, існує можливість забезпечити додатковими надходженнями місцеві бюджети (розрахунково) на суму **понад 300 млн грн на рік**.

ПРОПОЗИЦІЇ

Зважаючи на результати проведеного аудиту та для підвищення ефективності витрачання бюджетних коштів, спрямованих Держгеокадастру та його територіальним підрозділам:

На рівні Кабінету Міністрів України

з метою пришвидшення процесу погодження та організації робіт з демаркації державного кордону України із Російською Федерацією, з Республікою Молдова та Республікою Білорусь як одного з атрибутів державності України вийти з пропозицією щодо надання доручення Міністерству закордонних справ України негайно визначитися із персональним складом делегації України для участі в засіданнях спільних міждержавних комісій з питань демаркації державного кордону України для його подання на затвердження Президентів України;

доручити Державній службі України з питань геодезії картографії та кадастру

1. Розробити план-заходів щодо усунення виявлених порушень і недоліків із зазначенням відповідальних виконавців та кінцевих термінів виконання.

2. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 29 листопада 2006 року № 1673 «Про стан фінансово-бюджетної дисципліни, заходи щодо посилення боротьби з корупцією та контролю за використанням державного майна і фінансових ресурсів».

Розглянути питання щодо притягнення до відповідальності посадових осіб, винних у допущенні неефективних управлінських рішень, які призвели до неефективного використання коштів державного бюджету.

Увести в експлуатацію програмно-апаратні комплекси та забезпечити їх використання за цільовим призначенням.

Ініціювати в судовому порядку розірвання договорів відчуження земельних ділянок наданих з порушенням законодавства, та забезпечити їх повернення у державну власність.

3. Розробити механізм щодо можливості залучення Держгеокадастром на заходи передбачені бюджетною програмою «Проведення земельної реформи» коштів, які надходять від відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва та тривалий час не використовуються.

4. Посилити роботу підрозділу внутрішнього аудиту Держгеокадастру за раціональним використанням державних коштів їх територіальними

підрозділами, про що видати відповідне розпорядження із визначенням як відповідального виконавця та встановленням термінів виконання. Забезпечити персональну відповідальність керівників територіальних органів за нераціональне та неефективне використання державних коштів.

5. Забезпечити Держгеокадастром завершення заходів, передбачених постановою Кабінету Міністрів України від 01.03.2014 № 65 «Про економію державних коштів та недопущення втрат бюджету», та дотримання вимог постанови КМУ від 01.03.2014 № 79 «Про внесення змін у додатки 1 і 2 до постанови Кабінету Міністрів України від 26 грудня 2011 р. № 1399». Надалі забезпечити дотримання вимог Постанови Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2016 року № 710 «Про ефективне використання державних коштів».

6. Класифікувати помилки, допущені при веденні Державного земельного кадастру, напрацювати алгоритм їх виправлення, визначивши за потреби ресурсне забезпечення, терміни виправлення та відповідальних виконавців.

ДЖЕРЕЛА ІНФОРМАЦІЇ

1. Земельний Кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III (із змінами);
2. Закон України від 06.12.2012 № 5515-VI «Про Державний бюджет України на 2013 рік»;
3. Закон України від 16.01.2014 № 719-VII «Про Державний бюджет України на 2014 рік»;
4. Закон України від 28.12.2014 № 80-VIII «Про Державний бюджет України на 2015 рік»;
5. Закон України від 25.12.2015 № 928-VIII «Про Державний бюджет України на 2016 рік»;
6. Закон України від 23.12.1998 № 353-XIV «Про топографо-геодезичну і картографічну діяльність»;
7. Закон України від 31.05.2005 № 2604-IV «Про географічні назви»;
8. Закон України від 08.07.2011 № 3674-IV «Про судовий збір»;
9. Закон України від 06.10.1998 № 161 «Про оренду землі» (із змінами);
10. Закон України від 11.12.2003 № 1378-IV «Про оцінку земель» (із змінами);
11. Закон України від 22.05.2003 № 858-IV «Про землеустрій» (із змінами);
12. Закон України від 07.07.2011 № 3613-VI «Про державний земельний кадастр» (із змінами);
13. Закон України від 01.07.2004 № 1952-IV «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» (із змінами);
14. Закон України від 15.06.2004 року № 1776-IV «Про ратифікацію Угоди про позику між Україною та Міжнародним банком реконструкції та розвитку»;

15. Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.1997 № 269 «Про затвердження Положення про порядок розпорядження картографічною інформацією»;
16. Постанова Кабінету Міністрів України від 01.08.2011 № 835 «Деякі питання надання Державною службою з питань геодезії, картографії та кадастру та її територіальними органами адміністративних послуг»;
17. Постанова Кабінету Міністрів України від 22.02.2012 № 200 «Деякі питання Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру»;
18. Постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 №442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади»;
19. Постанова Кабінету Міністрів України від 14.01.2015 № 5 «Про утворення територіальних органів Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру»;
20. Постанова Кабінету Міністрів України від 14.01.2015 № 15 «Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру»;
21. Постанова Кабінету Міністрів України від 17.10.2012 №1051 «Про затвердження порядку ведення державного земельного кадастру»;
22. Постанова Кабінету Міністрів України від 09.03.2011 №219 «Про затвердження порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення заходів з проведення земельної реформи»;
23. Постанова Кабінету Міністрів України від 13.06.2007 №831 «Про затвердження Державної цільової правоохоронної програми «Облаштування та реконструкція державного кордону» на період до 2015 року»;
24. Постанова Кабінету Міністрів України від 09.09.2009 №1021 «Про затвердження порядків ведення Поземельної книги і Книги записів про державну реєстрацію державних актів на право власності на земельну ділянку та на право постійного користування земельною ділянкою, договорів оренди землі» (із змінами);
25. Постанова Кабінету Міністрів України від 18.08.2010 № 749 «Про затвердження Тимчасового порядку присвоєння кадастрового номера земельній ділянці» (із змінами);
26. Постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2011 № 218 «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для проведення загальнодержавних топографо-геодезичних та картографічних робіт і робіт з демаркації та делімітації державного кордону»;
27. Постанова Кабінету Міністрів України від 07.08. 2013 № 646 «Деякі питання реалізації частини першої статті 12 Закону України «Про топографо-геодезичну і картографічну діяльність»;
28. Постанова Кабінету Міністрів України від 04.09.2013 № 661 «Про затвердження Порядку загальнодержавного топографічного і тематичного картографування»;
29. Постанова Кабінету Міністрів України від 01.03.2014 № 65 «Про економію державних коштів та недопущення втрат бюджету»;
30. Постанови КМУ від 01.03.2014 № 79 «Про внесення змін у додатки 1 і 2 до постанови Кабінету Міністрів України від 26 грудня 2011 р. № 1399».

31. Указ Президента України від 08.04.2011 № 445 «Про Державне агентство земельних ресурсів України»;

32. Указ Президента України від 31.10.2011 № 1008/2011 «Питання демаркації державного кордону»;

33. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.05.2015 № 439 «Про затвердження плану заходів щодо інженерно-технічного обслуговування українсько-російського державного кордону, територій, прилеглих до районів проведення антитерористичної операції та АР Крим»;

34. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.05.2015 № 443-р «Про позначення українсько-російського державного кордону на місцевості»;

35. Угода від 17.10.2003 року № 4709-0 UA (Проект «Видача державних актів на право власності на землю в сільській місцевості та розвиток системи кадастру») між Україною та Міжнародним банком реконструкції та розвитку.

ПРОТОКОЛ
узгодження проекту аудиторського звіту

начальник відділу державного фінансового аудиту в галузі сільського господарства Департаменту контролю в аграрній галузі, екології та природокористування Щербенко Р.В.

та

виконуючий обов'язки Голови Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру Цвях О.М.

розглянули та обговорили проект аудиторського звіту за результатами державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм Державною службою України з питань геодезії, картографії та кадастру, спрямованих на фінансування проведення земельної реформи, топографо-геодезичних та картографічних робіт, демаркації та делімітації державного кордону, видачі державних актів на землю в сільській місцевості та управлінні у сфері земельних ресурсів, за період з **01.01.2013 по 01.10.2016**

Зауваження до аудиторського звіту, які не враховані державними аудитором:

Начальник відділу державного фінансового аудиту в галузі сільського господарства Департаменту контролю в аграрній галузі, екології та природокористування

(державний аудитор)


(підпис)

Р.В. Щербенко

(ініціали, прізвище)

Виконуючий обов'язки Голови Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру

(керівник об'єкта аудиту)


(підпис)

О.М. Цвях

(ініціали, прізвище)

"21" лютого 2017 р.

"21" лютого 2017 р.