

Результатами аудиту ефективності діяльності Департаменту земельних ресурсів

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

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

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

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

Так, дослідження показало, що:

- ✓ з 2620 проаналізованих клопотань в **92%** випадків з недотриманням строків в 5-10 робочих днів 2401 клопотання опрацьовувалось ДЗР від **11 до 499** робочих днів.*
- ✓ по близько **30-40%** клопотаннях про надання дозволу на розроблення документації із землеустрою зацікавлені особи скористалися своїм правом на замовлення розроблення проекту землеустрою за принципом мовчазної згоди, тобто без відповідного дозволу Київради;*
- ✓ середній строк опрацювання заяв (клопотань) про продаж земельних ділянок без земельних торгів становив **112 робочих днів**, що спричинено в тому числі і несвоєчасним наданням відповідних висновків Департаментом містобудування та архітектури;*
- ✓ відсутність регламентованих строків укладання договорів оренди земельних ділянок, недієвість та незастосування нормативних механізмів впливу на потенційних орендарів призводить до зволікання зацікавлених осіб в укладанні договорів оренди та тривалого опрацювання ДЗР відповідної документації, внаслідок чого бюджетом міста Києва недоотримуються значні фінансові ресурси. Зокрема, за період, що підлягав аудиту, строк укладання **97 договорів** оренди (22% від укладених за період) становив від **6 місяців до більш ніж 8 років** з моменту прийняття Київрадою відповідного рішення.*
- ✓ наявна в ДЗР система організації роботи, пов'язана з розглядом та підготовкою додаткових угод (договорів) про поновлення договорів оренди земельних ділянок, унеможливує виконання вимог законодавства щодо обов'язковості їх укладання в місячний термін.*

*Так, строк укладання **327 додаткових угод** (договорів) про поновлення договорів оренди земельних ділянок від моменту прийняття відповідного рішення Київради або рішення постійної комісії Київської міської ради з питань містобудування,*

архітектури та землекористування становив від 33 днів до майже 5 років, внаслідок чого бюджетом міста Києва недоотримуються значні фінансові ресурси. При цьому, проаналізувавши 162 договорів оренди, встановлено, що несвоєчасність поновлення 109 договорів оренди не вплинула на наповненість бюджету, однак, затримка в поновленні 53 договорів оренди та невідповідність задекларованих податкових зобов'язань по них ймовірно спричинили втрату доходів бюджету розрахунково на 30,0 млн. гривень.

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

Зокрема, вибіркоким аналізом встановлено **764 договорів оренди** земельних ділянок з розміром орендної плати **меншим 3%** від нормативної грошової оцінки, щодо яких Київрадою в 2013 році прийнято рішення про внесення змін в частині приведення розмірів орендної плати у відповідність до положень податкового законодавства. Однак, в зв'язку з тим, що (відповідно до інформації ГУ ДФС в м. Києві) ведення обліку платежів по орендній платі за землю в розрізі договорів оренди (кадастрових номерів тощо) чинними нормативними документами не передбачено, а облік платників податків в органах Державної фіскальної служби ведеться за податковими номерами платників податків, отримані в ході аудиту від ГУ ДФС в м. Києві аналітичні дані щодо нарахування та сплати орендної плати за договорами оренди земельних ділянок комунальної власності не дають можливості розрахувати суму можливих втрат бюджету від невиконання рішень Київради в частині встановлення річної орендної плати у розмірі трьох відсотків від нормативної грошової оцінки земельних ділянок та суму (в повному обсязі) від несвоєчасного поновлення договорів оренди.

- ✓ в 74 випадках (22% від проаналізованих рішень Київради) Департаментом земельних ресурсів не поінформовано Київську міську раду про відсутність розроблених та затверджених детальних планів територій або планів зонування на місцях розташування заявлених земельних ділянок, які передбачалося використовувати для містобудівних потреб, внаслідок чого встановлені випадки прийняття рішень, що не відповідають нормам законодавства.

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

Так, в 35 (12%) випадках ДЗР одночасно підготовлено проекти рішень Київради про надання дозволу на розроблення проектів землеустрою за наявності однотипних та аналогічних обставин, що враховуються ДЗР при розробці проектів рішень про відмову в наданні таких дозволів.

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

Зокрема, через порушення Департаментом земельних ресурсів умов затвердження бюджетних призначень, визначених Порядком розроблення, затвердження та виконання міських цільових програм у м. Києві, та несвоєчасно проведених ДЗР організаційно-правових заходів, пов'язаних з розробкою міської цільової програми, в бюджеті міста Києва

визначено видатки на реалізацію недіючої на той момент Програми використання та охорони земель м. Києва на 2016-2020 роки, які частково були використані Департаментом земельних ресурсів до затвердження зазначеної програми.

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

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

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

Квартальні плани по проведенню перевірок (обстежень) забезпечуються 100% виконанням, в ході якого виявляється (або вбачається) 48% порушень земельного законодавства.

За результатами виявлених під час проведення самоврядного контролю порушень земельного законодавства, Департаментом земельних ресурсів забезпечується інформування правоохоронних органів та інших контролюючих органів.

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

IV. Організація проведення земельних аукціонів та конкурсів з продажу земель є доволі проблемною, в т.ч. і з незалежних від ДЗР причин.

Так, в зв'язку із незгодженістю дій та позицій учасників процесу підготовки земельних ділянок до продажу на аукціонах, недостатньо ефективною роботою ДЗР на стадії відбору земельних ділянок, що в подальшому пропонуються для включення до переліку для опрацювання можливості їх продажу (або права оренди на них) на земельних торгах, відсутністю затвердженої відповідної містобудівної документації, показники реалізації земельних ділянок на аукціонах є вкрай низькими, внаслідок чого не виконуються планові бюджетні надходження.

Зокрема, за 2015-2016 роки та I півріччя 2017 року на земельних торгах (аукціонах) реалізовано лише 3 земельні ділянки (прав на земельні ділянки) на суму 11,3 млн. грн., тобто 2% від 139 запланованих.

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

V. Функціонування системи внутрішнього контролю в частині координації та контролю за діяльністю підпорядкованих підприємств є недостатнім та неефективним.

Зокрема:

- ✓ значну частину доходів підконтрольними ДЗР комунальними підприємствами сформовано в результаті неправомірного використання ними програмного забезпечення за рахунок надання неpritаманних їм адміністративних послуг (виготовлення довідок про розмір нормативної грошової оцінки земельних ділянок,

внесення відомостей (змін до них) до кадастру тощо), які підлягають наданню, як правило, на безоплатній основі суб'єктом надання адміністративних послуг;

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

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

- ✓ *при наявних спільних авторських майнових правах на ПК «Кадастр» та відсутності дозволу ДЗР на використання службового твору третіми особами, допущено укладання ліцензійних договорів про надання невиключного права на використання твору з фізичними особами, які не мали одноосібних майнових прав на його використання (дозволу на використання) в результаті чого підпорядкованими ДЗР комунальними підприємствами понесено зайвих втрат на загальну суму 1 717,5 тис. грн. та виник ризик втрат на суму 24,1 тис. гривень.*

Таким чином, на думку аудиторів, встановлені в ході аудиту проблеми та недоліки мають значний вплив на реалізацію прав зацікавлених осіб на користування земельними ділянками та наповнення бюджету міста Києва і свідчать про необхідність вдосконалення процесів у сфері земельних відносин.

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

Рекомендації	Стан врахування рекомендацій	Фінансовий ефект, тис.грн	Причини неврахування
1. Департаменту земельних ресурсів розглянути питання та можливість впровадження автоматизованої форми контролю за своєчасністю опрацювання клопотань із одночасним покладанням персональної відповідальності посадових осіб за несвоєчасне опрацювання (не опрацювання) відповідної документації та розробити план заходів, спрямованих на скорочення випадків застосування права мовчазної згоди.	Ні	-	-
2. Департаменту земельних ресурсів ініціювати внесення змін до Порядку продажу земельних ділянок у місті Києві, затверджений рішенням Київради від 19.07.2005 №810/3385, якими, зокрема, передбачити строки опрацювання заяв (клопотань) про продаж земельних ділянок без земельних торгів. Рекомендувати керівництву виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) надати доручення Департаменту містобудування та архітектури неухильно дотримуватися встановлених строків розгляду заяв (клопотань) про продаж земельної ділянки та надання до ДЗР висновків щодо відповідності місця розташування та цільового призначення земельної ділянки Генеральному плану та іншій містобудівній документації.	Ні	-	-
3. Департаменту земельних ресурсів розробити внутрішній порядок укладання договорів оренди земельних ділянок, в якому передбачити чіткі строки опрацювання необхідних документів на всіх етапах процесу укладення договорів та при підготовці проектів рішень Київради про передачу земельних ділянок в оренду передбачити умови втрати чинності рішення, в разі не укладання протягом визначеного строку договорів оренди землі.	Ні	-	Листом від 26.07.2018 №05703-16181 ДЗР повідомив, що процедура укладання договорів земельних ділянок та договорів про їх поновлення урегульована відповідно пунктами 7,9 Порядку набуття прав на землю із земель комунальної власності у місті Києві. Розробка та затвердження ДЗР будь-яких інших внутрішніх порядків, що регламентують ці відносини, спричинить безпідставне нагромадження нормативно-правових актів та ускладнення процедури набуття права на землю для громадян та юридичних осіб.
4. Департаменту земельних ресурсів розробити внутрішній порядок поновлення договорів оренди земельних ділянок, в якому передбачити чіткі строки опрацювання необхідних документів на всіх етапах процесу поновлення договорів.	Ні	-	Листом від 26.07.2018 №05703-16181 ДЗР повідомив, що процедура укладання договорів земельних ділянок та договорів про їх поновлення урегульована відповідно пунктами 7,9 Порядку набуття прав на землю із земель комунальної власності у місті Києві. Розробка та затвердження ДЗР будь-яких інших внутрішніх порядків, що регламентують ці відносини, спричинить безпідставне нагромадження нормативно-правових актів та ускладнення процедури набуття права на землю для громадян та юридичних осіб.
5. Департаменту земельних ресурсів ініціювати проведення взаємозвірки з органами Державної фіскальної служби та розробити план заходів щодо виконання рішень Київради в частині встановлення річної орендної плати у розмірі трьох відсотків від нормативної грошової оцінки земельних ділянок.	Ні	-	-
6. Департаменту земельних ресурсів розробити внутрішній порядок підготовки пояснювальних записок до проектів рішень, в якому передбачити чіткі уніфіковані критерії (ДПТ, зелені зони, прибережні зони, відповідність функціональному призначенню тощо), наявність або відсутність яких обов'язково відображаються в пояснювальних записках.	Ні	-	Листом від 26.07.2018 №05703-16181 ДЗР повідомив, що зміст пояснювальної записки до проекту рішення Київської міської ради визначено пунктом 3.15 Порядку набуття прав на землю із земель комунальної власності у місті Києві, а тому відсутня потреба у розробці та затвердженні будь-яких інших внутрішніх порядків.

7. Розробити відповідні детальні розрахунки, які обґрунтовують показники видатків бюджету, що передбачені на виконання заходів та завдань міських цільових програм на 2018 рік.	Частково	-	Листом від 26.07.2018 №05703-16181 ДЗР повідомив, що директором ДЗР затверджено Розрахунок до бюджетного запиту на 2018 рік, що обґрунтовує показники видатків бюджету на виконання заходів міської цільової програми на 2018 рік. Однак, підтверджуючих документів до Департаменту не надано.
8. Департаменту земельних ресурсів розробити пропозиції щодо уточнення показників, обсягів і джерел фінансування на 2018 рік окремих завдань і заходів Програми використання та охорони земель міста Києва на 2016 - 2020 роки, виконання яких системно здійснюється на низькому рівні.	Частково	-	Листом від 26.07.2018 №05703-16181 ДЗР повідомив, що ДЗР розроблено проєкт рішення Київської міської ради «Про внесення змін до Програми використання та охорони земель міста Києва на 2016-2020 роки», яким пропонується скоригувати показники, обсяги та джерела фінансування заходів Програми. Однак, підтверджуючих документів до Департаменту не надано.
9. Передбачити в Положенні про Управління землеустрою та моніторингу земель Департаменту земельних ресурсів відповідальність посадових осіб за протермінування звернень громадян (фізичних та юридичних осіб) пов'язаних з порушенням земельного законодавства.	Ні	-	-
10. ДЗР розробити план заходів щодо комплексного врегулювання проблемних питань з продажу земельних ділянок (прав на них) на аукціонах.	Ні	-	Листом від 26.07.2018 №05703-16181 ДЗР повідомив, що проведення земельних аукціонів у місті Києві чітко регламентовано Главою 21 Земельного кодексу України. Проведення земельних торгів можливе лише у разі чіткого дотримання визначених законодавством строків розгляду необхідної документації Департаментом містобудування та архітектури, ГУ Держгеокадастру у м. Києві та безпосередньо Київською міською радою. В протилежному випадку ДЗР не має важелів впливу на прискорення процесу підготовки земельних ділянок до продажу на земельних торгах.
11. ДЗР розробити план заходів щодо комплексного врегулювання проблемних питань з продажу земельних ділянок (прав на них) на аукціонах.	Ні	-	Листом від 26.07.2018 №05703-16181 ДЗР повідомив, що розробити план заходів щодо комплексного врегулювання проблемних питань з цього приводу є неможливим, оскільки Київська міська рада колегіальний орган, та рішення депутатів є їх особистим волевиявленням і впливати на нього ДЗР не може.
12. Департаменту земельних ресурсів ініціювати припинення надання підпорядкованими комунальними підприємствами адміністративних послуг, та в установленому порядку розглянути питання щодо надання зазначених послуг Департаментом земельних ресурсів як суб'єктом надання адміністративних послуг через Департамент (Центр) надання адміністративних послуг виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації).	Ні	-	-
13. Департаменту земельних ресурсів ініціювати розірвання підпорядкованими комунальними підприємствами ліцензійних договорів про надання невиключного права на використання твору та, в разі потреби, в установленому порядку, скористатися конституційним правом щодо захисту прав інтелектуальної власності.	Ні	-	-