



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 20 грудня 2016 року № 27-3

м. Київ

Про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених на проведення земельної реформи та на загальнодержавні топографо-геодезичні та картографічні роботи, демаркацію та делімітацію державного кордону

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України "Про Рахункову палату" розглянуто Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених на проведення земельної реформи та на загальнодержавні топографо-геодезичні та картографічні роботи, демаркацію та делімітацію державного кордону.

За результатами розгляду Рахункова палата

В С Т А Н О В И Л А:

1. Державною службою України з питань геодезії, картографії та кадастру за 2015 рік і 9 місяців 2016 року з передбачених Законом України «Про Державний бюджет України на 2015 рік» (зі змінами) і Законом України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» за загальним фондом державного бюджету коштів:

- 44 800,0 тис. грн щороку на проведення земельної реформи використано у 2015 році 44 799,5 тис. грн, що становить майже 100 відс.; за 9 місяців 2016 року – 18 536,5 тис. грн, що становить 41,4 відс. від планових показників на 2016 рік (72,5 відс. від обсягів відкритих асигнувань);

- 5 034,3 тис. грн щороку на загальнодержавні топографо-геодезичні та картографічні роботи, демаркацію і делімітацію державного кордону використано у 2015 році 52,7 тис. грн, що становить лише 1 відс. від обсягів відкритих асигнувань; за 9 місяців 2016 року при відкритих асигнуваннях у сумі 2 377,9 тис. грн кошти державного бюджету за бюджетною програмою КПКВК 2755030 не використовувались.

2. Через несвоєчасність і неефективність прийняття управлінських рішень учасниками бюджетного процесу (Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України як головний розпорядник коштів державного бюджету, Державна служба України з питань

геодезії, картографії та кадастру як розпорядник коштів державного бюджету нижчого рівня) у 2015 році, незважаючи на відкриті асигнування за відповідними бюджетними програмами, повернено до державного бюджету як невикористані 4 982,1 тис. грн (КПКВК 2755020 – 0,5 тис. грн, КПКВК 2755030 – 4 981,6 тис. гривень).

3. Недостатній обсяг фінансового забезпечення з державного бюджету не сприяє виконанню на належному рівні та в запланованих обсягах заходів, спрямованих на проведення земельної реформи, зокрема, з інвентаризації земель, ведення та функціонування, у тому числі адміністрування Державного земельного кадастру, і демаркації державного кордону. Так, обсяг фінансового забезпечення за КПКВК 2755020 і КПКВК 2755030 у 2015 році становив 8 і 1,9 відс., у 2016 році – 5,0 і 1,7 відс. відповідно від потреби, визначеної Держгеокадастром згідно з бюджетними запитами.

4. Через неналежний стан внутрішнього контролю (як з боку головного розпорядника коштів, так і розпорядника нижчого рівня) планування та використання коштів державного бюджету в цей період на проведення земельної реформи та демаркацію державного кордону здійснювалося в окремих випадках з недотриманням законодавства та неефективно.

4.1. Планування видатків на проведення земельної реформи і на загальнодержавні топографо-геодезичні та картографічні роботи, демаркацію та делімітацію державного кордону здійснювалося з недотриманням нормативних актів Міністерства фінансів України в частині термінів затвердження паспортів бюджетних програм, незважаючи на вчасне подання у 2015 і 2016 роках Держгеокадастром та у 2015 році Мінрегіоном їхніх проектів. При цьому кошти, передбачені на проведення земельної реформи, спрямовувалися лише на погашення бюджетної кредиторської заборгованості та ведення і функціонування Державного земельного кадастру. Водночас 100 відс. коштів, передбачених на ведення та функціонування Державного земельного кадастру, спрямовуються на його адміністрування державним підприємством «Центр Державного земельного кадастру».

4.2. Державним підприємством «Центр Державного земельного кадастру» (далі – Центр ДЗК) як виконавцем бюджетної програми та одержувачем бюджетних коштів за КПКВК 2755020 (62,8 відс. затверджених бюджетною програмою) протягом 2015 року і 9 місяців 2016 року не забезпечено належного внутрішнього контролю. При цьому аудитом встановлено, що підприємством внутрішній аудит щодо використання бюджетних коштів не проводився.

4.3. Найбільшу питому вагу (31,9 відс.) у структурі витрат на адміністрування Державного земельного кадастру, яке передбачає здійснення заходів щодо створення та супроводження програмного забезпечення, технічного і технологічного забезпечення, збереження та захисту відомостей Державного земельного кадастру, становлять витрати на технічне обслуговування обладнання з подовженням гарантії.

При цьому придбані ДП «Центр ДЗК» у 2015 році в рамках адміністрування Державного земельного кадастру запасні частини до обладнання Dell в обліку не відображені, що є недотриманням вимог пункту 5 статті 9 Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні».

4.4. Вимоги Закону України «Про Державний земельний кадастр» щодо наповнення Державного земельного кадастру відомостями про якісний стан земель і бонітування ґрунтів Держгеокадастром і ДП «Центр Державного земельного кадастру» не забезпечуються. Отже, учасники земельних відносин не можуть отримати інформацію про якісну характеристику земель.

4.5. Через незабезпечення в повному обсязі видатків на погашення кредиторської заборгованості, зареєстрованої в органах Державної казначейської служби, та несвоєчасну оплату зобов'язань, взятих територіальними органами Держгеокадастру в Одеській і Харківській областях, протягом 2014–2015 років судами винесені рішення про стягнення кредиторської заборгованості зі сплатою штрафних санкцій, інфляційних витрат, судового збору в сумі 2 935,9 тис. грн з подальшим безпірним стягненням із рахунків територіальних органів Держгеокадастру, що призвело до додаткового навантаження на державний бюджет.

Невирішення питання погашення цієї кредиторської заборгованості створює ризики виникнення судових спорів і додаткових витрат зі сплати штрафних санкцій в інших територіальних органах Держгеокадастру.

5. Законодавче забезпечення проведення земельної реформи, яке формувалося та удосконалювалося в період її здійснення (1991 – 2016 роки), у цілому сприяло зміні земельних відносин в Україні та їх удосконаленню.

Проте через відсутність програмних документів, прийняття яких передбачалося відповідними законодавчими актами, недосконалість діючих законодавчих актів і відсутність окремих законодавчих актів комплексний підхід до здійснення земельної реформи фактично втрачено.

Загальнодержавна програма використання та охорони земель, прийняття якої передбачено Законом України «Про охорону земель» від 19.06.2003, не прийнята, як і не прийнята Державна цільова програма розвитку земельних відносин.

На сьогодні законодавчо не врегульоване і питання забезпечення конституційних прав громадян України щодо розпорядження правом власності на землі сільськогосподарського призначення.

Зважаючи на концептуальний характер більшості змін як до Земельного кодексу, так і до низки інших пов'язаних з ним законодавчих актів, процес формування та реалізації державної політики у цій сфері, у тому числі і у зв'язку з наявністю високих ризиків несвоєчасності та неповноти прийняття відповідних управлінських рішень, був і залишається ускладненим.

6. Неодноразові організаційні зміни в системі центральних органів, до повноважень яких віднесено, зокрема, реалізацію державної політики у сфері земельних відносин, використання та охорони земель, а також реорганізації

центрального органу, який формує таку політику та координує її реалізацію, не сприяли належній реалізації земельної реформи і забезпеченню відповідного внутрішнього контролю.

Лише за 2007–2015 роки центральний орган виконавчої влади, який забезпечував реалізацію державної політики у сфері земельних відносин, реорганізовувався чотири рази. При цьому у 2015–2016 роках діяльність цього органу спрямовувалася і координувалася Кабінетом Міністрів України як через Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, так і Міністра аграрної політики та продовольства.

У результаті неодноразових організаційних змін і у сфері забезпечення державного контролю за використанням та охороною земель і дотриманням вимог законодавства України про охорону земель такий контроль протягом 2014–2016 років фактично не здійснювався.

7. Земельні відносини в Україні після здійснення земельної реформи зазнали значних змін. Приватна форма власності на землю, у тому числі на землі сільськогосподарського призначення, набула свого розвитку (52,2 відс. земельного фонду України на час проведення аудиту перебуває в приватній власності).

Плата за землю стала однією з головних складових надходжень до місцевого бюджету (за 9 місяців 2016 року до місцевих бюджетів надійшло більше 17 млрд грн надходжень від плати за землю (2015 рік – 14,8 млрд гривень).

Створено єдину державну геоінформаційну систему відомостей про землі, розташовані в межах державного кордону України, – Державний земельний кадастр (до Державного земельного кадастру на час проведення аудиту внесено відомості про земельні ділянки загальною площею 39,8 млн га, що становить 65,7 відс. території України).

Водночас стан охорони земель є критичним. Зберігається стійка тенденція до погіршення якісного стану ґрунтів.

Через обмеженість видатків державного бюджету здійснюються мінімальні заходи з охорони земель. Не задіяний один із економічних регуляторів земельних відносин – відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва (станом на 11.10.2016 на спеціальні рахунки відповідних органів місцевого самоврядування надійшло 632,7 млн грн у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва. При цьому із вказаного обсягу 114,4 млн грн (18,1 відс.) органами місцевого самоврядування розміщено на депозитних рахунках в установах банків).

8. Роботи з демаркації Державного кордону України на ділянках із Білоруссю та Молдовою станом на 01.10.2016 не завершені.

Персональний склад делегації України для участі в засіданнях спільних міждержавних комісій з питань демаркації державного кордону України за останній час не оновлювався. Необхідно призначити представника України з питань договірно-правового оформлення державного кордону України.

Роботи з погодження питань проходження окремих ліній державного

кордону на ділянці українсько-молдовського державного кордону ускладнені.

Робота демаркаційної комісії з підготовки винесення лінії українсько-білоруського державного кордону на місцевість розпочата лише наприкінці 2013 року. На час проведення аудиту лінія українсько-білоруського державного кордону на місцевість не виносилась.

Виконання робіт із демаркації українсько-російського державного кордону з 2014 року призупинено.

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

1. Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених на проведення земельної реформи та на загальнодержавні топографо-геодезичні та картографічні роботи, демаркацію та делімітацію державного кордону затвердити.

2. Про результати аудиту поінформувати Верховну Раду України.

3. Відомості про результати аудиту у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінету Міністрів України і рекомендувати:

- вжити заходів щодо забезпечення:

розроблення та затвердження головних напрямів земельної реформи в Україні та заходів з їх реалізації з метою визначення подальших етапів проведення земельної реформи на основі раціонального та ефективного використання землі, гарантування громадянам, юридичним особам права власності на землю, формування ефективного механізму регулювання земельних відносин і державного управління земельними ресурсами;

фінансування проведення земельної реформи, зокрема щодо здійснення заходів з охорони земель, їх моніторингу, землевпорядного забезпечення проведення земельної реформи та інших;

ефективного використання місцевими органами самоврядування коштів, що надійшли в порядку відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, на заходи з охорони земель;

розроблення і прийняття загальнодержавної програми використання та охорони землі та програми розвитку земельних відносин;

затвердження складу делегації України у спільних міждержавних комісіях з питань демаркації державного кордону України;

призначення представника України з питань договірно-правового оформлення державного кордону України;

- забезпечити усунення виявлених порушень і недоліків.

4. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених на проведення земельної реформи та на загальнодержавні топографо-геодезичні та картографічні роботи,

демаркацію та делімітацію державного кордону надіслати Державній службі України з питань геодезії, картографії та кадастру і рекомендувати:

- вжити заходів щодо розроблення заходів з реалізації подальших етапів проведення земельної реформи на основі раціонального та ефективного використання землі, гарантування громадянам, юридичним особам права власності на землю, формування ефективного механізму регулювання земельних відносин і державного управління земельними ресурсами;

- сприяти місцевим органам самоврядування ефективно використовувати кошти, що надійшли в порядку відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, на заходи з охорони земель;

- вжити заходів щодо розроблення та внесення на розгляд Кабінету Міністрів України проектів загальнодержавної програми використання та охорони землі та програми розвитку земельних відносин;

- забезпечити усунення виявлених порушень і недоліків.

5. Оприлюднити рішення на офіційному веб-сайті Рахункової палати.

6. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Пилипенка В.П.

Т. в. п. Голови Рахункової палати

О.С. Яременко