

## ДЕРЖАВНИЙ ФІНАНСОВИЙ АУДИТ ЯК СКЛАДОВА ФІНАНСОВО-ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НА ПРИКЛАДІ ДЕРЖАВНОГО ПІДПРИЄМСТВА "ЦЕНТР ДЕРЖАВНОГО ЗЕМЕЛЬНОГО КАДАСТРУ"

*Стаття присвячена проблемам існування та функціонування автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру України та системи реєстрації земельних ділянок, нерухомого майна та прав на них для забезпечення органів державної влади та органів місцевого самоврядування, громадян, підприємств, установ і організацій достовірною інформацією про землю.*

*The article is devoted to problems of existence and functioning of the automated system of conducting State Landed Cadastre of Ukraine and system of registration of lands, movables and rights on it for providing public authorities and local authorities, citizens, enterprises, institutions and organizations with reliable information about land.*

*Ключові слова: земля, земельний кадастр, фінансування, фінансові ресурси.*

*Key words: land, Landed Cadastre, financing, financial resources.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Історично земельний кадастр виникає як наслідок об'єктивної необхідності в отриманні відомостей про землю, як про першоджерело матеріальних благ. Із появою держави земля стала одним з джерел державних доходів і у зв'язку із цим — об'єктом спеціального оподаткування.

Але на сьогоднішній день залишається невирішеними проблеми, а саме: це існування та функціонування автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру України та системи реєстрації земельних ділянок, нерухомого майна та прав на них для забезпечення органів державної влади та органів місцевого самоврядування, громадян, підприємств, установ і організацій достовірною інформацією про землю.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, В ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ДАНОЇ ПРОБЛЕМИ, ТА ВИДІЛЕННЯ НЕВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ПИТАНЬ

У такій ситуації наукові дискусії зосереджуються довкола таких основних питань: досягнення основної мети державного підприємства "Державний земельний кадастр" — створення та функціонування автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру України і системи реєстрації земельних ділянок, нерухомого майна та прав на них; дотримання законодавства при проведенні фінансових операцій, повнота, достовірність відображення їх за даними бухгалтерського обліку та достовірність формування фінансових результатів. Однак у вітчизняній науковій літературі, на наш погляд, ця проблематика ще не стала об'єктом для ґрунтовних досліджень, що зумовлює актуальність даного дослідження.

### ФОРМУВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Завданням статті є узагальнення теоретичних та практичних підходів, які дозволили підійти до повноцінного функціонування автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру України та системи реєстрації земельних ділянок.

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Вирішення проблем сталого розвитку регіонів, екологічної безпеки довкілля, охорони земель та їх раціонального використання, оптимізації землеустрою, визначення правових відносин щодо землі та іншого нерухомого майна потребують всебічного кадастрового забезпечення. Як свідчить світовий досвід, кадастрово-реєстраційні системи відіграють важливу роль у сфері управління нерухомістю, оподаткування та іпотечного кредитування, інформаційного та правового забезпечення ринку нерухомого майна, тощо. Більше того, кадастрово-реєстраційні системи є обов'язковим атрибутом економіки всіх без винятку економічно розвинутих країн тому роль і місце кадастру в сучасному суспільстві постійно зростають.

Що таке "земельний кадастр"? Слово "кадастр" походить від латинського слова "сарит", що означало "податний предмет", а також слова "capitastrum", що означало "опис податних предметів". У цьому значенні земельний кадастр є системою дій із опису, обліку та оцінки земель для потреб суспільства. В залежності від того, що є об'єктом обліку та оцінки, розрізняють кадастри земельний, водний, промисловий, лісовий, містобудівний тощо.

Історично земельний кадастр виникає як наслідок об'єктивної необхідності в отриманні відомостей про землю як про першоджерело матеріальних благ. Із появою держави земля стала одним з джерел державних доходів і у зв'язку із цим — об'єктом спеціального оподаткування.

Слід розрізнити земельний кадастр у вузькому і широкому розумінні. У вузькому розумінні земельний кадастр є книгою (реєстром) про предмети земельного оподаткування; у широкому розумінні — певною системою дій із обліку, опису та оцінки землі, які здійснюються державними органами з метою отримання відомостей про землю для запровадження земельного оподаткування та інших суспільних потреб.

Згідно із українським законодавством за своїм змістом державний земельний кадастр становить систему необхідних відомостей і документів про правовий режим земель, їх розподіл серед власників землі й землекористувачів, у тому числі орендарів, за категоріями земель, а також відомостей про якісну характеристику і природногосподарську цінність земель. Ведення земельного кадастру забезпечується проведнням топографо-геодезичних, картографічних, ґрунтових, геоботанічних та інших обстежень і розвідувальних, реєстраційно-землеволодіння, землекористування та договорів на оренду землі, обліком кількості та якості земель, бонітуванням та економічною оцінкою земель.

Дані земельного кадастру фіксуються у так званій земельно-кадастровій документації, тобто у системі документів, до якої належать кадастрові карти та плани (графічні і цифрові), схеми, графіки, текстові та інші матеріали, що містять відомості про межі адміністративно-територіальних утворень, межі земельних ділянок власників землі й землекористувачів (орендарів), правовий режим земель, котрі перебувають у державній, комунальній і приватній власності, їх кількість, якість, народногосподарську цінність та продуктивність за власниками землі й землекористувачами, населених пунктах, районах, областях, Автономній Республіці Крим та країні в цілому.

Державне підприємство "Центр державного земельного кадастру" (далі — Центр, Центр ДЗК, Підприємство) створене відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 02.12.1997 № 1355 (далі — Постанова № 1355), якою затверджено "Програму створення автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру" (далі — Програма) та на підставі наказу Державного комітету України по земельних ресурсах від 04.11.1997 № 110 на базі госпрозрахункового бюро наукових, проектно-вишукувальних, проектно-технологічних робіт і державної землевпорядної експертизи шляхом реорганізації, є правонаступником його майнових прав та зобов'язань [1; 2].

Засновником та органом управління Центру ДЗК є Державний комітет України із земельних ресурсів (далі — Держкомзем).

Статутом Центру передбачено, що основною його метою є функціонування автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру України та системи реєстрації земельних ділянок, нерухомого майна та прав на них для забезпечення органів державної влади та органів місцевого самоврядування, громадян, підприємств, установ і організацій достовірною інформацією про землю та отримання прибутку від здійснюваної діяльності.

Згідно із постановою Кабінету Міністрів України від 17.06.2003 № 1088 "Про створення єдиної системи державної реєстрації земельних ділянок, нерухомого майна та прав на них у складі державного земельного кадастру" Центр проводить реєстрацію земельних ділянок та прав на них шляхом внесення записів про реєстрацію земельних ділянок та прав на них до бази даних державного реєстру земель [3].

На сьогодні Центр ДЗК на засадах самоокупності і платній основі здійснює державну реєстрацію земельних ділянок, прав на них і переходу прав (трансакцій), надає фізичним та юридичним особам послуги у сфері використання даних державного земельного кадастру і державного реєстру земель.

Статутом передбачено, що Центр також виконує землевпорядні, землеоціночні роботи.

З метою створення та розвитку державного реєстру земель, державного реєстру прав на землю, нерухоме майно та автоматизованої системи державного земельного кадастру в структурі Центру створені вертикальні організаційні структури з надання зазначених послуг споживачам.

У складі Центру налічується 27 філій: 25 регіональних та 2 міських філій, що знаходяться у 25 областях України, включаючи АР Крим, а також містах Києві та Севастополі, виключною компетенцією яких є реєстрація земельних ділянок та прав на них. Структура Центру налічує 577 реєстраційних офісів.

Згідно із Положеннями про Держкомзем, затвердженими постановою Кабінету Міністрів України від 19.03.2008 № 224, одним із основних його завдань є організація та забезпечення ведення державного земельного кадастру [4].

Для реалізації вказаного завдання, а також, як зазначалося вище, відповідно до Постанови № 1355 створено Центр ДЗК та затверджено "Програму створення автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру" [1].

Що стосується фінансової діяльності, то можна зробити аналіз, що доходи Центру ДЗК зросли з 149 млн грн. у 2007 році до 235 млн грн. у 2008 році, або на 58 %, у тому числі від надання послуг з ведення державного реєстру земель з 58 млн грн. до 94 млн грн. відповідно, або на 62 %.

За підсумками 2008 року, Центром ДЗК виконано землевпорядних та землеоціночних робіт на 132 млн грн., забезпечено приріст доходів у порівнянні з попереднім роком на 44 млн грн., або збільшено в 1,5 рази (2007 рік — 88 млн грн.).

Водночас за результатами фінансово-господарської діяльності, у 2007—2008 роках Центром ДЗК отримано збиток відповідно 2,1 та 0,1 млн грн. Отримання збитків стало наслідком проведення витрат операційної діяльності без джерел їх покриття, передусім за рахунок виникнення значної (7,6 млн грн.) курсової різниці через зростання курсу долара в IV кварталі 2008 року, що спричинило збільшення операційних витрат Підприємства по погашенню заборгованості за кредитом Світового банку.

За результатами фінансово-господарської діяльності у I кварталі 2009 року Центром ДЗК отримано збиток 1,3 млн грн. Отримання збитків стало наслідком проведення витрат операційної діяльності без джерел їх покриття, передусім за рахунок зростання витрат з оплати праці, нараховувань на неї на 28 % та витрат штрафів за порушення договірних умов на суму 2642,9 тис. грн.

Результати оцінки досягнення мети та завдань за фінансовими показниками засвідчили, що протягом 2007—2008 років та I кварталу 2009 року Центр здійснював збиткову діяльність. За результатами діяльності у цей період отримано збиток в сумі 2115 тис. грн., 95 тис. грн. та 1323 тис. грн. відповідно.

Коефіцієнт рентабельності діяльності у досліджуваному періоді становив 0, що свідчить про збитковість.

Коефіцієнт фінансової стійкості характеризує співвідношення власних і позикових коштів. Його нормативне значення повинно бути не меншим 1. Впродовж 2007—2008 років та у I кварталі 2009 року значення цього показника взагалі було від'ємним -0,35, -0,30 та -0,33 відповідно, що свідчить про фінансову залежність Підприємства від зовнішніх джерел.

Коефіцієнт загальної ліквідності вказує на можливість підприємства ліквідувати поточну заборгованість грошима, які є у нього в розпорядженні. Коефіцієнти загальної ліквідності при позитивній динаміці у їх зростанні за досліджуваний період були незмінні і становили 0,4, що вказує на відсутність у підприємства необхідної величини оборотних засобів для повної ліквідації своїх боргових зобов'язань.

Коефіцієнт покриття, протягом 2007—2008 років становив 0,41; 0,51; 0,50, що характеризує недостатність оборотних засобів Підприємства для погашення своїх боргів.

Коефіцієнт концентрації залученого капіталу становив у досліджуваному періоді 1,54; 1,44; 1,45, що свідчить про залежність Підприємства від залучених коштів.

Загальна оцінка ефективності управління Підприємством за коефіцієнтами, які характеризують платоспроможність та ліквідність, засвідчила здійснення Підприємством впродовж досліджуваного періоду неефективної діяльності. Зниження темпів економічного зростання та розвитку є результатом нерентабельності активів та власного капіталу Підприємства, зниженням його ліквідності та платоспроможності.

Внаслідок обрання головним пріоритетом розвитку Центру виконання поточної роботи (виробничої діяльності) з метою отримання прибутку, Центром не досягнуто головної мети — впровадження автоматизації ведення державного земельного кадастру в Україні для забезпечення органів влади та громадян достовірною інформацією про землю.

Статутом Центру визначено, що основною метою діяльності є функціонування автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру України та системи реєстрації земельних ділянок, нерухомого майна та прав на них для забезпечення органів державної влади та органів місцевого самоврядування, громадян, підприємств, установ і організацій достовірною інформацією про землю.

Програма була розрахована на 1998—2005 роки і мала бути реалізована шляхом проведення визначених заходів і робіт. Замовником та органом управління реалізацією Програми був Держкомзем.

Фінансування Програми передбачалося за рахунок коштів від надходження сум земельного податку на спеціальний бюджетний рахунок Держкомзему.

17 жовтня 2003 року між Україною та Міжнародним банком реконструкції та розвитку (далі — МБРР) було укладено угоду про надання позики в рамках Проекту "Видача державних актів на право власності на землю в сільській місцевості та розвиток системи кадастру". Угода ратифікована Законом України від 15.06.2004 № 1776-IV [5].

У рамках вказаної угоди МБРР надав Україні як позичальнику кошти в сумі 195130000 дол. США. на термін до 30 червня 2012 року з початком погашення позики з січня 2009 року.

Мета Проекту — надати Позичальникові допомогу в:

— здійсненні приватизації земель державних і колективних сільсько-

господарських підприємств, установ та організацій шляхом передачі працівникам цих підприємств, установ та організацій, а також пенсіонерам з їх числа з виділенням кожному з них земельної ділянки (паю);

— відведенні власникам земельних ділянок (паїв) у природі (на місцевості) земельних ділянок (паїв) та видачі їм державних актів на право власності на землю;

— стимулюванні реструктуризації сільськогосподарських підприємств для перетворення їх на більш ефективні суб'єкти господарювання із зверненням належної уваги на екологічні та соціальні запобіжні заходи;

— створенні системи кадастру та реєстрації прав власності, яка дасть можливість належно реєструвати права власності на нерухоме майно.

Проект складається з таких частин:

- A — інституційний розвиток і правова реформа;
- B — інформування громадськості;
- C — навчання;
- D — землепорядні роботи;
- E — розвиток системи кадастру;
- F — послуги з реструктуризації сільськогосподарських підприємств;
- G — впровадження проекту.

Виконавцем частини "Е" проекту визначено ДП " Центр державного земельного кадастру".

Згідно додатку II до угоди розвитку національної системи кадастру (частина Е) має стати базою для системи реєстрації прав власності, що передбачає реєстрацію юридичних прав власності, передачі цих прав, застави та обмежень на майно, а також інституційний розвиток Центру, у тому числі модернізацію мережі Центру, розроблення і встановлення тривірневої комп'ютеризованої системи кадастру та реєстрації, що охоплює реєстрацію даних, глобальну систему позиціонування, забезпечення іншого обладнання та транспорту для землепорядкування.

Для впровадження Частини "Е" Проекту Міністерство фінансів України надало Центру через Держкомзем, як головного розпорядника кредитних коштів, субкредит у розмірі 82195000 дол. США, з яких 75784000 дол. США — за рахунок МБРР та 6412000 дол. США — за рахунок коштів Державного бюджету України для сплати податків та зборів передбачених законодавством України.

Кошти в рамках Частини "Е" Проекту на умовах співфінансування було використано для:

— оренди 27 комунікаційних каналів, що забезпечили передачу даних та з'єднання локальних баз даних регіональних філій з центральним сервером Центру ДЗК у м. Києві;

— проведення аудиту фінансової звітності Центру ДЗК за 2004 рік, що було передбачено Угодою про позику;

— розробку дизайну комп'ютеризованої системи ведення державного земельного кадастру та державного реєстру прав на нерухоме майно;

— закупівлю меблів для регіональних офісів та районних відділів Центру ДЗК з метою створення належних умов обслуговування населення;

— закупівлю комп'ютерного обладнання картографічного забезпечення Центру ДЗК, необхідного для створен-

ня кадастрових планів та ведення індексно-кадастрових карт у паперовому та електронному вигляді;

— закупівлю геодезичного обладнання для мобільних груп кадастрової зйомки Центру ДЗК для контролю якості землепорядних робіт, що забезпечить уникнення земельних спорів, а також відновлення пунктів державної геодезичної мережі і встановлення опорних геодезичних пунктів.

Зважаючи на зволікання у запровадженні державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, фінансування заходів спрямованих на розвиток системи кадастру та створення єдиної державної системи реєстрації прав на нерухоме майно було призупинено, а згодом анульовано частину позики у розмірі 20 млн дол. США.

У подальшому Світовий банк повідомив Центр про чергове скасування коштів, виділених для фінансування ремонтів приміщень, навчання персоналу та експлуатаційних витрат Центру ДЗК на суму 19,6 млн дол. США та про скасування в цілому Частини Е Проекту, вилучення Центру ДЗК з Проекту як виконавця.

За станом на 15 січня 2009 року Центром здійснено погашення платежів на суму 194609,67 дол. США, в тому числі:

— 86257,27 дол. США — погашення основної суми субкредиту, наданої за рахунок коштів, залучених від МБРР;

— 5377,26 дол. США — погашення основної суми субкредиту, наданої за рахунок бюджетних коштів;

— 102975,14 дол. США — сплата відсотків за користування субкредитом.

За період впровадження Частини Е Проекту з коштів позики використано лише 2587718,13 млн дол. США [7].

17 квітня 2009 року набули чинності Зміни до Угоди про позики, відповідно до яких скасовуються права та обов'язки Центру ДЗК для цілей остаточного впровадження Проекту та остаточно анулюється невикористана частина коштів позики в сумі 33596281,87 дол. США, які стосуються коштів субкредиту (Частини "Е" Проекту).

Таким чином, через певні зволікання у запровадженні та створенні системи державного земельного кадастру за наявності фінансової підтримки з боку Міжнародного банку реконструкції та розвитку, Центром так і не досягнуто головної мети своєї діяльності, хоча з моменту створення Центру минуло вже понад 11 років.

Починаючи з 2009 року, фахівцями Центру спільно з Держкомземом у черговий раз розпочато роботу зі створення автоматизованої системи ДЗК.

Так, наказом Голови Держкомзему від 02.03.2009 на виконання узгоджених заходів за результатами роботи місії Світового банку за Проектом "Видача державних актів на право власності на землю в сільській місцевості та розвиток кадастру" створено робочу групу з підготовки технічних специфікацій для розробки програмного забезпечення ведення державного земельного кадастру [6].

Наразі розроблені нові технічні вимоги до автоматизованої кадастрово-реєстраційної системи були передані на розгляд експертів Світового банку, який в цілому погодив їх, але надав ряд несуттєвих зауважень, які були врахо-

вані робочою групою та повторно направлені на погодження.

Всього за період дії угоди про позику надходження і використання коштів складо 2749035,86 дол. США, з яких 2587718,12 дол. США отримано від МБРР, а решту — 161317,74 дол. США (або 814654,57 грн.) з Державного бюджету України через Держкомзем [8].

## ВИСНОВКИ З ДАНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДКІВ У ДАНОМУ НАПРЯМІ

Таким чином, на сьогодні існує проблема у запровадженні та створенні системи державного земельного кадастру, а також наявності фінансової підтримки з боку Міжнародного банку реконструкції та розвитку. Центром так і не досягнуто головної мети своєї діяльності, хоча з моменту створення Центру минуло вже понад 11 років. Центром як не забезпечено як повноцінне функціонування автоматизованої системи ведення земельного кадастру, так і отримання прибутку від здійснюваної діяльності.

Для цього необхідно ініціювати перед Міністерством фінансів та Міністерством економіки України перегляд розмірів оплати земельно-кадастрових робіт та послуг, розглянути питання щодо посилення контролю за виконанням комерційними структурами Ліцензійних умов провадження господарської діяльності у сфері землеустрою, неналежне виконання яких може призводити до погіршення якості технічної документації, складеної іншими конкурентними структурами.

### Література:

1. Постанови Кабінету Міністрів України від 02.12.1997 № 1355 " Про програму створення автоматизованої системи введення державного земельного кадастру".
2. Наказу Державного комітету України по земельних ресурсах від 04.11.1997 № 110 " Про створення Центру державного земельного кадастру при Державному комітеті України по земельних ресурсах".
3. Постанова Кабінету Міністрів України від 17.07.2003 № 1088 "Про створення єдиної системи державної реєстрації земельних ділянок, нерухомого майна та прав на них у складі державного земельного кадастру".
4. Постановою Кабінету Міністрів України від 19.03.2008 № 224 " Про затвердження положення про Державний комітет України із земельних ресурсів".
5. Угоду про надання позики в рамках Проекту " Видача державних актів на право власності на землю в сільській місцевості та розвиток системи кадастру ". Угода ратифікована Законом України від 15.06.2004 № 1776-IV.
6. Наказом Голови Держкомзему від 02.03.2009 на виконання узгоджених заходів за результатами роботи місії Світового банку за Проектом " Видача державних актів на право власності на землю в сільській місцевості та розвиток кадастру".
7. Листи Світового банку від 21.02.2006 року та від 02.06.2008 року.
8. Аудиторські звіти (інформація) за результатами державного фінансового аудиту діяльності.

Стаття надійшла до редакції 02.03.2010 р.