

## НЕЭФФЕКТИВНОЕ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЕ И ПУТИ ЕГО ПРЕОДОЛЕНИЯ

### *INEFFECTSVE LAND USING AND WAYS OF ITS OVERCOMING*

Сааджан И.А  
Irena Saadjan

---

*В статье исследуются современные тенденции проблемы землепользования и сроков превышения освоения как одной из форм его проявления. Рассмотрены законодательно-нормативные аспекты и разработаны рекомендации по их устранению.*

Целью работы является исследование эффективности ресурсопользования в современных условиях и разработка предложений по ее повышению. В рамках цели в статье ставятся следующие задачи:

- исследования современной тенденции нарушения земель в Украине;
- исследования причин долгостроя как варианта нерационального ресурсопользования;
- исследования законодательно-нормативных перспектив борьбы с долгостроем в России и Украине;
- разработка предложений по повышению социально-экономической эффективности землепользования.

Специфическим природным ресурсом, имеющим особо важное значение для Украины, является земельный ресурс. Его ценность в значительной степени определяется удобным расположением государства, которое обеспечивает реализацию его трансграничного потенциала. Сюда можно отнести транспортный потенциал, включая продуктопроводный, соединяющий Запад и Восток Европы.

Высокое значение имеют украинские черноземы, потенциал положительных свойств которого может реализоваться только в территориальном аспекте.

В последние годы все большую озабоченность вызывает нарушение земель. Нарушенные земли – земли, потерявшие хозяйственную ценность или негативно влияющие на окружающую среду из-за нарушения грунтового покрытия, гидрологического режима и создания техногенного рельефа в результате хозяйственной деятельности.

К факторам, влияющим на нарушение земель, относится сельскохозяйственная деятельность, ухудшающая природные свойства грунтов (например, извлечение биомассы, внесение удобрений и ядохимикатов, использования неурегулированного орошения, нарушение агротехнологии, приводящее к засолению грунтов), а также добыча

полезных ископаемых, проведение линий газо- и нефтепроводов, электропередач, выделение земель под промышленные объекты, водохранилища, очистные сооружения, строительство.

Земельный или территориальный ресурс является важнейшим богатством страны, потенциалом его экономического и социального развития и его эффективное использование имеет актуальное значение.

Последнее десятилетие в Украине характеризовалось существенным снижением нарушенных земель. Так, если в 1990 г. эта величина составляла 17,0 тыс.га, то в 2008 и 2010 гг. – 1, 2 тыс.га. Аналогичная ситуация сложилась с оработанными землями, размер которых составил 16,4 тыс.га в 1990 г. 0,2 тыс.га в 2010 г.

В то же время, объем рекультивации земель в 1990 г. составил 19,2 тыс.грн. (в 1,7 раз ниже, чем нарушено и оработано), а в 2010 г. – 0,5 тыс.грн. (в 2,8 раз ниже, чем нарушено и оработано). Все три показателя – нарушение, рекультивация и оработка земли имеют четкую динамику в снижении, практически достигая минимума в 2010 г.

Таким образом, и деградация и рекультивация земель, обеспечивающая возобновление продуктивности хозяйственной ценности земель, а также улучшение условий окружающей природной среды, имеют одинаковые тренды.

Однако преобладание объемов нарушенных и оработанных земель по сравнению с рекультивируемыми, свидетельствует о снижении потенциала страны для развития агросектора и решения продовольственной задачи. Одновременно возникает потребность в эффективном развитии других сфер деятельности, использующих земельный ресурс как альтернативного развития. Серьезным конкурентом развития агросектора сегодня выступает строительная индустрия.

Повышение эффективности использования природных ресурсов должно обеспечиваться за счет внедрения системы инструментов на правленных на:

- упорядочение организационной структуры, в том числе за счет совершенствования тендерных отношений;

- нормирование доходов природоэксплуатирующих отраслей.

Тендерные отношения в сфере предоставления прав на использование земельных участков под застройку должны осуществляться на основе расширения объективности принятия решений и направлены на:

- создание реального учета истории, включающей налоговую дисциплину;

- учет сроков выполнения заказа;

- учет негативных ситуаций путем создания реестра отрицательных отзывов;

- при расселении в процессе высвобождения участков под застройку;

- в процессе использования объекта заказчиком;

- со стороны соседних собственников из-за нарушений эксплуатационных характеристик объектов их собственности;

- включение механизмов конкуренции через заинтересованность конкурентов-оппонентов в официальном раскрытии негативных проявлений.

В современных условиях финансово-экономического кризиса, затронувшего практически все сферы хозяйственной деятельности, особое место в развитии отдельных ее видов занимает государственная поддержка и поэтому на нее накладывается и особая ответственность. Такая поддержка может иметь как прямые, так и косвенные пути реализации через различные преференции – льготы, налоги и т.п. Особое место в государственных реализованных инициативах занимает поддержка строительства, в частности, налоговые льготы при развитии гостиничного хозяйства в преддверии спортивного чемпионата, а также предложения по поводу предоставления низкопроцентной ипотеки. Это означает толчок для развития строительной индустрии. Однако эти предложения, наряду с положительными моментами, могут иметь и негативные последствия, связанные как с созданием условий разбалансированности развития экономики, так с тем, что льготы получает не вся строительная индустрия, а только отдельные ее представители.

Влияние этого фактора на разбалансированность в экономике обусловлено тем, что развитие строительной индустрии, в частности градостроительство, связано с использованием земельного ресурса, который является лимитирующим фактором в развитии других сфер деятельности, связанных, в том числе с развитием бытовой и производственной инфраструктуры

Персонификация ответственности может иметь положительные общественные эффекты только при прозрачных и справедливых тендерах на проведение производственной деятельности и получение льгот. В противном случае дополнительная прибыль как форма проявления административной ренты будет распределяться не лучшим образом с позиции социально-экономической эффективности.

Развитие тендерных отношений в строительной индустрии должно быть направлено на создание инструмента, позволяющего четко выделить все положительные и отрицательные стороны того или иного проекта, подрядчика и т.д.

Реализация принципа объективности формирования тендеров должно осуществляться на базе:

- учета предложений всех заинтересованных сторон в формировании более современной единой формы типовых проектов;
- развития системы норм и нормативов, обеспечивающую максимизацию общественных эффектов – социальных, экономических, экологических с учетом природной ресурсной компоненты и ее лимитирующего характера.

Рациональное использование земельных ресурсов в значительной степени связано с понятием нормы в градостроительной индустрии. Поэтому в основу такого рода нормативов могут быть заложены платежи,

разрабатываемые на основе дохода, который может получить государство как собственник этих ресурсов.

Платежи должны включать три базисных составляющих – размер вовлекаемого ресурса, использование и риск, включая риск нерационального использования и экологический риск. Нормирование по фактору использования должен включать максимизацию эффективности по направлению, по совмещению различных направлений использования по очередности вовлечения на различные цели, а также срокам.

Доход может быть представлен, как в виде непосредственной рентной платы, налоговых отчислений от производственной деятельности, так и в виде снижения затрат в связи с улучшением психо-физического благосостояния граждан, благодаря улучшению комфортности проживания и т.п. Влияние этих факторов на доход как экономическую составляющую связан, в первую очередь, с экономией затрат государства, которое он осуществляет, в том числе, на пополнение недостающих средств в соответствующих Фондах общеобязательного государственного страхования. В связи с этим планомерное и рациональное размещение строительных объектов, их чередование с зонами, обеспечивающими экологическое благополучие, должно стать основополагающим принципом экономической политики государства.

Фактор ограниченности земельных ресурсов упорядочивается с помощью регулирования нормы доходности. Однако, законодательно устанавливая норму доходности т.е. то, что будет получать государство в виде отчислений в бюджеты или снижения уровня расходования общественных средств, может привести к другой опасности – получения дополнительного продукта с нарушением требований и ограничений, действующих в соответствующей сфере. Примером такой ситуации является уплотнение застройки, несоблюдение, а также нарушение техники безопасности при разработке месторождений полезных ископаемых и т.п. Такие нарушения повсеместно встречаются и сегодня, поэтому назрела необходимость их устранения. Для этого следует пересмотреть все послабляющие нововведения по поводу нормативов и повысить ответственность за их игнорирование, практически нивелировать узаконивание таких отклонений даже в исключительных случаях. Повышению эффективности землепользования будет способствовать превалирование социального характера заказов на строительство путем инициации строительства не сверху-вниз, а снизу-вверх, т.е. привилегии должны иметь те районы, где первичные собственники заинтересованы в улучшении своих жилищных условий.

Одной из наиболее распространенных форм неэффективного использования ресурса является несоблюдение сроков и объемов выполняемых работ в видах деятельности, базирующихся на использовании природно ресурсного, а в частности земельного потенциала. В таком контексте разновидностью неэффективного использования земельного ресурса можно рассматривать долгострой.

Долгострой в Украине сегодня представляет серьезную социальную проблему, которая вылилась в Марш зонтиков, состоявшаяся в Киеве, и на который вышло более полутысячи инвесторов проблемных застроек в конце апреля 2012 года. Об актуальности и важности решения этой проблемы можно судить по созданию межведомственной комиссии Министерства регионального развития и строительства [2].

Министерство регионального развития Украины предложило в контексте разрешения проблемы долгостроя установить строительный сбор с прогрессивной налоговой ставкой, составляющий 10 % от проектной стоимости объекта. Проекты, возводимые за счет государственных и местных бюджетов, при задержке на 0,5 года будут облагаться пеней в размере 1% [5].

Более того, в парламенте Украины 27 апреля 2012 г. зарегистрирован законопроект, в соответствии с которым, долгострой, затянувшийся на 5 лет, сулит застройщику потерей прав на землю, которую предполагается экспроприировать с последующей продажей на аукционе. При этом антимонопольным комитетом факт несвоевременной сдачи объекта застройщиком рассматривается в качестве недобросовестной рекламы [3]. И наоборот, в Москве решили не взимать штрафы за срыв сроков реализации инвестиционных проектов при согласии строительных компаний продолжить строительство, а в дальнейшем предполагается значительное их снижение. Если сегодня эта величина составляет 2 % от рыночной стоимости проекта за каждый месяц просрочки, то в перспективе ее размер будет уменьшен до 0,5 % за 0,5 года. При дальнейшей задержке, сумма штрафов составит 1 % [4].

В России сегодня рассматривается законопроект о новых размерах арендной платы за земельные участки, предоставленные без торгов для жилищного строительства до марта 2007 г. Сегодня годовая арендная плата по участкам начисляется в соответствии с п. 15.3 Федерального закона от 25.10.2001 г. № 137-ФЗ. «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации». Размер платы при этом возрастает в зависимости от срока строительства. По истечении двух лет с момента заключения договора аренды земельного участка размер платы увеличивается на величину соответствующую не менее 2,5 % кадастровой стоимости участка. Соответственно, при превышении срока аренды на 3 года, плата возрастает до величины не менее 5 %. Исходя из того, что возрастание арендной платы ведет к увеличению стоимости жилья, предлагается изменение сроков действия повышенных размеров платы и ее привязка к нормативному сроку строительства. В частности, по истечении нормативного срока строительства, размер платы предполагается устанавливать на уровне 2,5% кадастровой стоимости участка и по истечении года по окончании нормативного срока строительства на уровне не менее 5 %. Нормативный срок строительства регулируется СНиПом 1.04.03-85, утвержденном Госстроем России от 17.04.85 № 51,90) [1].

Существует несколько причин превышения сроков строительства, среди которых:

- мошенничество, доля которого сегодня не так уж велика;
- инфляция, поддерживающая разрыв между ценой продаж и реальной ценой, которая может выступать и в качестве причины и в качестве следствия;
- инфляция как в стране, так и отсутствие денежных средств у конкретной организации, выступающей от лица застройщика. Причиной такой ситуации может быть распыление финансовых и технических средств, в том числе связанного с одновременным выполнением заказов на нескольких объектах.

Распыление средств является следствием желания получения огромной прибыли независимо от риска невыполнения сроков освоения и жесткой конкуренцией в связи с ограниченным земельным ресурсом и поэтому должно быть ограничено законом, а также главенствованием инициации застройки со стороны строительных фирм, а не стороны частных инвесторов, порождающая дефицит финансовых ресурсов..

В свете вышеизложенного, для борьбы с нарушением сроков освоения земельных ресурсов может быть рассмотрено несколько первоочередных мероприятий:

- введение негативной материальной заинтересованности при долгострое, например путем внедрении системы платежей, обеспечивающей недополучение дохода в бюджет в виде упущенной выгоды использования земельных ресурсов;
- совершенствования системы земельных распределительных отношений, в том числе на основе проведения объективных тендеров на земельные участки;
- снижение напряжения в сфере строительства путем внедрения мероприятий, направленных на снижение ее прибыльности;
- снижения заинтересованности в принятии на себя обязательств, не соответствующим реальным финансовым возможностям;
- упрощение изъятия права на использование земельных участков или строительных объектов при их ненадлежащем содержании, возникших пожарах, прочих повреждениях, а также в результате долгостроя;
- страхование;
- оптимизации эффектов и затрат в виде соотношений между объемом потребляемых ресурсов с одной стороны и социально-экономическим эффектом с другой, а также учетом альтернативных вариантов использования природных ресурсов.

В качестве одного из видов неэффективного использования земельного ресурса рассматривается несоблюдение сроков его освоения. К негативным проявлениям, касающимся долгостроя, можно отнести ограничение внутреннего потребления земельных ресурсов (как источника альтернативных благ), необходимость в новых инвестициях и

ресурсах, которые могли бы эффективно быть использованы для развития экономики страны и повышения благосостояния населения.

Долгострой как проблема нерационального ресурсопользования имеет важное значение, как для Украины, так и России, что подтверждается активизацией законотворческой деятельности в этой сфере.

Законодательно-нормативная база направленная на искоренение задержки сроков использования земельных ресурсов под строительство в Украине и России имеет различные, а иногда и противоречивые перспективы, что свидетельствует о сложности и неоднозначности решения этой сложной проблемы. С другой стороны долгострой как многофакторный результат деятельности, порожаемый не только внутренними, но мировыми кризисными явлениями требует для своего разрешения внедрения комплекса мероприятий, направленных, в первую очередь на совершенствование организационной структуры, в том числе в системе земельных распределительных отношений, включая тендерные отношения; нормирование доходов природоэксплуатирующих отраслей; развитие системы нормативов, обеспечивающей повышение социально-экономической эффективности производства.

#### Литература

1. Арендная плата за землю для долгостроя [Электронный ресурс]. – режим доступа: Solicitor theblogra ck com /..../arendnaya plata za zemly u dlya duglos.
2. Дубровык А. Минрегионстрой созвал межведомственную комиссию, которая должна решить проблему долгостроя в Украине. – День №78-79, 11 мая 2012.
3. За долгострой будут наказывать [Электронный ресурс]. – режим доступа: WWW. Finobzor.com.ua/obzori/nid/518.
4. Москва спишет дивелоперам штрафы [Электронный ресурс]. – режим доступа: <http://reality/lents.ru/news/2011/03/28/fine/penalty/>.
5. На Украине введут штрафы за долгострой [Электронный ресурс]. – режим доступа: WWW/mir 24 tv/news/economy/4905693

#### Abstract

**Saadjan I.A.**

#### **Ineffectsvе land using and ways of its overcoming**

The article investigates the current trends in violations of land in Ukraine, as a cause of protracted waste of resource management, legal and regulatory aspects of the prospects for protracted combat in Ukraine and Russia. Proposals to improve the efficiency of land use