

"La Punct". Неформальная экономика

Почему мы теряем земли в мун. Кишиневе?

Аналитический комментарий

Автор: Татьяна Савва

Март 2019 года

К важнейшим ресурсам развития муниципия Кишинева относятся земли. К сожалению, порядок распоряжения ими не обеспечивает их использование самым лучшим образом для того, чтобы удовлетворять потребности развития муниципия Кишинева. Многочисленные журналистские расследования, а также резонансные скандалы, ставшие достоянием общественности, показывают, что муниципальными землями распоряжаются, главным образом в последние годы, вне «формального поля». При этом происходит неправомерный захват земель, которые находятся в публичной и частной собственности, землями, относящимися к муниципальной собственности, распоряжаются неэффективно, а Кишиневский муниципальный совет принимает спорные «земельные» решения. Темой настоящего комментария стало распоряжение муниципальными землями. Также автор пытается найти ответ на вопрос о том, почему же с каждым годом мы теряем все больше муниципальных земель.

Сколько земель есть в Кишиневе, сколько составляет их стоимость и кому они принадлежат?

Отвечают за распоряжение муниципальными землями управления Муниципального совета и хозяйствующие субъекты, распоряжающиеся муниципальной собственностью, тогда как Управление финансового менеджмента осуществляет надзор за их деятельностью. Отчуждение, уступка, сдача в аренду/имущественный наем относятся только к прерогативе собственника, то есть такое возможно лишь на основании решений Кишиневского муниципального совета (КМС). Управления и предприятия обязаны ежегодно проводить инвентаризацию переданного в распоряжение имущества, а результаты включаются в отчеты, которые разрабатывают Управление финансового менеджмента (УФМ), Главное управление архитектуры, урбанизма и земельных отношений (ГУАУЗО) и Главное управление экономики, реформ и имущественных отношений (ГУЭРИО).

В муниципии Кишиневе, по данным Агентства земельных отношений и кадастра (АЗОК)¹, имеется 9717 га земель, из которых 2390 га принадлежат государству, 1975 га относятся к частной собственности, а остальные – к муниципальной. В свою очередь, муниципальная делится на находящуюся в публичной собственности и находящуюся в частной собственности (см. Таблица 1).

¹ <http://www.arfc.gov.md/>

Таблица 1. Распределение земель в муниципии Кишиневе по форме собственности

Форма собственности	Га
Муниципальная, находящаяся в публичной собственности	5176
Муниципальная, находящаяся в частной собственности	2566
Частная	1975
Государственная	2390
Итого	9717

Источник: ГУАУЗО

Разница между землями, находящимися в публичной и частной собственности, состоит в том, что первая категория не подлежит отчуждению частной третьей стороне, а может только использоваться органами местного публичного управления (ОМПУ) для удовлетворения коллективных интересов сообщества административно-территориальной единицы. Такого рода собственностью могут быть также парки, озера, дороги и их можно отчуждать только на основании судебного решения. Земли, находящиеся в частной собственности, это земли, относящиеся к публичной собственности административно-территориальной единицы; у них есть четко определенное назначение, но оно не предполагает удовлетворение коллективного интереса (см. Таблица 2). Последние можно сдавать в аренду и/или продавать.

Таблица 2. Распределение земель по режиму собственности

Сектор	Сфера	Площадь земель, га	Сформированные земли
Ботаника	находящиеся в частной собственности	440.57	3016
	находящиеся в публичной собственности	1100.42	1265
Буюкань	находящиеся в частной собственности	509.5	2953
	находящиеся в публичной собственности	926.55	844
Чентру	находящиеся в частной собственности	351.58	4223
	находящиеся в публичной собственности	854	1164
Чокана	находящиеся в частной собственности	738.54	2348
	находящиеся в публичной собственности	1041.54	480
Рышкань	находящиеся в частной собственности	526.08	4078
	находящиеся в публичной собственности	1253.56	1004
Всего земель, находящихся в частной собственности		2566.27	16618
Всего земель, находящихся в публичной собственности		5176.07	4757
Всего земель, находящихся в муниципальной собственности		7742.34	21375

Источник: ГУАУЗО

Примерная стоимость земель, находящихся в частной собственности, составляет порядка 20 млрд. MDL (из расчета, что их бы продали в начале 2017 года по рыночной стоимости). Из них в начале 2017 года 1912,53 га занимали строения, а 653,74 га были свободными от строений и нефункциональными. В конце 2017 года всего 1490,83 га еще подлежали аренде либо отчуждению.

Почему мы теряем земли в Кишиневе?

Для органов местного публичного управления характерно наличие предпосылок для возникновения коррупции или так называемые административные изъятия, правовые рамки, практики, позволяющие, чтобы сделки с землями в муниципии происходили в неформальных условиях и по правилам, устанавливаемым в каждом конкретном случае. К наиболее важным относятся: отсутствие прозрачности в распоряжении муниципальными землями, отсутствие стратегии распоряжения земельным фондом, недостатки нынешних законодательных рамок, которые позволяют сдавать земли в аренду без организации торгов – по прямому обращению. Такие предпосылки приводят к тому, что главные коррупционные риски на этот счет происходят в рамках закона и в пространстве, которое официально невозможно контролировать. Основные коррупционные риски в плане приватизации земель возникают вследствие использования административного ресурса – либо путем извлечения выгоды из влияния, либо путем административного бездействия (невыполнение ответственным управлением своих основных задач). Итак, почему же мы теряем земли в мун. Кишиневе?

Потому что у Кишиневского муниципального совета нет стратегии по их освоению. На уровне Кишиневского муниципального совета, а также управлений, которые распоряжаются муниципальными землями, отсутствует четкое понимание насчет порядка распоряжения этими землями. К примеру, если судить по взятым интервью и решениям, принятым КМС в последние годы, то общий подход сводится к продаже муниципальных земель, находящихся в частной собственности, для пополнения доходов муниципального бюджета. Вместе с тем, обозначенный подход не учитывает, что земли это имущество, стоимость которого со временем может только увеличиваться. Если продать завтра 1490,83 га земель, находящихся в частной муниципальной собственности, по номинальной стоимости, то мы получим чуть немногим свыше 4,9 млрд. MDL, тогда как только в результате их аренды мы сможем выручить не менее 38 млн. MDL в год. Принимая во внимание, что стоимость земель за небольшими исключениями в последние годы выросла, то можно предположить, что их продажа не самое удачное экономическое решение для среднесрочного и долгосрочного развития муниципия².

В публичном пространстве нет информации о земельном фонде. Другая проблема – отсутствие информации об имеющемся в наличии земельном фонде. Хотя в 2012 году запустили приложение map.chisinau.md, которое показывает в режиме реального времени структуру земельного фонда по собственнику, свободным/занятым площадям и установленным для них хозяйственным отношениям, данное приложение нефункционально уже, по крайней мере, два года. Принимая во внимание, что у этого ресурса ежемесячно было около 1240 уникальных посетителей, а неофициальная плата за эту услугу составляла 50 евро, то мы можем оценить коррупционный риск примерно в 1,4 млн. MDL в год. Поскольку такой информационной системы уже нет, это на самом деле дает хозяйствующим субъектам возможность получать в результате прямых переговоров (которые описаны ниже) эксклюзивное право пользования землями.

Земли сдают в аренду по итогам прямых переговоров. 99% общего числа арендных договоров, заключенных за последние два года, были подписаны по итогам прямых переговоров, при этом была установлена номинальная цена либо цена, которая в среднем превышала нормативную цену на землю всего на 2%. Анализ показывает, что если бы их сдали в аренду по рыночной цене, то ежегодно в муниципальный бюджет поступало бы на **14.35 млн. MDL больше**.

Арендная плата не взимается. Так, на 1 января 2016 года, по данным Счетной палаты³, не были зарегистрированы 72 арендных договора стоимостью 3,8 млн. MDL (в год). В то же время накопленные долги

² <http://lara.md/blog/?bo=1>

³ <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=367142&lang=2>

достигли 16,54 млн. MDL, из которых 8,85 млн. MDL были долги с истекшим сроком исковой давности, а по 2,4 млн. MDL уже имелось судебное решение, вынесенное в пользу муниципия Кишинева. Удельный вес возмещения долгов составляет в среднем 60% общего объема долгов, накопленных в предыдущий год. Такое отсутствие активности со стороны служащих обошлось муниципальному бюджету в 13,34 млн. MDL, при этом существует неизбежный риск потерять 7,69 млн. MDL, тогда как будущие потери оцениваются в порядка 4,61 млн. MDL.

Использование земель без наличия арендных договоров происходит в случае незаконного занятия земель либо в случае неоформления арендных договоров в результате затягивания Кишиневским муниципальным советом с утверждением списков (более 14 месяцев) или же, когда арендные договора не зарегистрированы (нелегальная аренда). Счетная палата⁴ выявила 214 участков площадью около 38 га, которые бесплатно использовались физическими и юридическими лицами, а в итоге ежегодно не было получено доходов на сумму порядка 2,6 млн. MDL. В начале 2018 года в отношении других 112 участков площадью 17,7 га не были обновлены арендные договора, а примерная сумма потерь оценивается в около 1,9 млн. MDL в год. **Минимальные потери в случае такого риска составляют 4,5 млн. MDL в год.**

Земли используются не по назначению. Общая схема предполагает, что экономический агент берет землю в аренду для использования с целью обустройства парковок либо террас, а затем на основании решения КМС, примэрии мун. Кишинева и ГУАУЗО ему разрешают построить многоэтажные жилые дома. В настоящее время 28 га представляют собой площади парковок. Если предположить, что в дальнейшем хотя бы треть из них будет использоваться для строительства многоэтажных жилых домов (при расчете была получена именно цифра в 9 га, поскольку во внимание принималось размещение земель в непосредственной близости к зонам отдыха и зеленым насаждениям, которые востребованы при сооружении многоэтажных жилых домов), то риск будущих потерь можно подсчитать в результате вывода из публичного оборота указанных площадей с минимальной стоимостью в **13,6 млн. MDL** по основной нормативной цене для приватизации земель.

Использование аренды как этапа, предшествующего приватизации. Приватизация земель происходит по итогам торгов или же в случаях, предусмотренных законом, – на основании арендного договора. Принимая во внимание, что ежегодно приватизируют около 39 га земель, а из 54,16 га все были приватизированы в 2015 году на основании предыдущего арендного договора, то можно предположить, что в данном случае минимальный упущенный доход составляет 4,3 млн. MDL, или 10% совокупной суммы доходов от приватизации. Однако на самом деле потери гораздо выше. К примеру, на основании арендных договоров в 2016 году в центре столицы приватизировали 0,86 га по нормативной цене (1,25 млн. MDL), тогда как рыночная стоимость земли в этой зоне равна 820 евро за квадратный метр. В приведенном конкретном случае потери составляют 14,7 млн. MDL.

Занижение приватизационной цены прилегающего участка. Участки, прилегающие к зданиям, участки, расположенные близ прилегающего участка, которые необходимы для осуществления хозяйственной/промышленной деятельности, и все участки, сданные в аренду для осуществления коммерческой, промышленной и другого рода деятельности, можно приватизировать по нормативной цене. Так, из 7,947 га прилегающих участков в отношении 5 га принято решение насчет приватизации по цене, равной 7,3 млн. MDL; при этом применялся тариф, равный 13897,44 лея за балл-гектар, вместо регулируемой, которая равна 19873,34 лея за балл-гектар. Ущерб, причиненный только в этом случае, равен 3,1 млн. MDL. Риск еще больше возрастает, так как не очень ясно указаны нормативы расчета прилегающего участка и его площади, а заявки о приватизации опираются на индивидуальные расчеты в зависимости от характеристики участка.

⁴ Idem

Более того, допускается приватизация участка, прилегающего к незавершенному строительству, либо к строениям с высокой степенью разрушения (3 га в 2015-2016 годы). **В итоге муниципальному бюджету нанесен ущерб в размере 7,1 млн. MDL.**

Необоснованная рассрочка платежей. Платежи в размере 4,4 млн. MDL за приватизацию земель необоснованно рассрочили в двух отдельных случаях (выявленных) на срок до трех лет. Более того, рассроченную плату не проиндексировали в зависимости от уровня инфляции (потери составили 0,82 млн. MDL), а в договорах о купле-продаже не предусмотрели пеню в размере 0,22 млн. MDL за несвоевременную плату. Таким образом, в соответствии с законодательством, купля-продажа земель, находящихся в публичной собственности, используемых в технологическом процессе, на которых расположены либо частные объекты, а также объекты незавершенного строительства, осуществляется по нормативной цене земли, которая выплачивается в месячный срок. В то же время нормативные рамки предусматривают внесение продажной цены единым платежом либо в рассрочку – до подписания договора, но при этом не установлен конкретный срок. В таких условиях, договора не были зарегистрированы ГУАУЗО, а покупателям предоставили возможность отсрочить платежи на определенные периоды по их собственному усмотрению. В таком случае потери равны 0,82 млн. MDL.

Потеря земель вследствие судебных решений. Плохое представление интересов КМС в судебных инстанциях.

За последние пять лет потеряно 57 земельных участков площадью 239 га; при этом 219,11 га присудили в 2014-2018 годы на основании судебных решений и продали по нормативной цене. Стратегический анализ относительно судебной практики по делам о правонарушениях, связанных с несанкционированным строительством, проведенный Национальным центром по борьбе с коррупцией⁵, выявил, что из 150 судебных решений, изданных в 2014-2018 годы, только 48 попали в суд, а по 102 случаям инстанция вынесла решения, в соответствии с которыми процесс по факту правонарушения был прекращен. По причине истечения срока исковой давности прекратили 58 дел, кроме того, 18 дел прекратили из-за нарушения процедуры по факту правонарушения, 18 – за то, что констатирующий агент не явился на рассмотрение дела, 8 процессов по факту правонарушения прекратили в связи с тем, что констатирующий агент не представил достаточно доказательств, чтобы доказать факт правонарушения. Из 48 дел, по которым судебная инстанция высказалась и применила в отношении правонарушителей штраф со сносом несанкционированного строительства, только 23 остались в силе. Данные, предоставленные АЗОК на основании решений судебных инстанций, показывают, что **предполагаемая стоимость земель, потерянных за последние 6 лет в результате решений судебных инстанций, превышает 300 млн. MDL.**

Выводы и рекомендации

Коррупционные издержки и риски обусловлены социальными нормами, традициями, имеющимися правовыми рамками и безнаказанностью. В области распоряжения муниципальными землями отношения между бенефициаром и органом публичной власти происходят в так называемой серой или неофициальной зоне, где недостаточно ясно, как осуществляется власть, где не были выявлены коррупционные риски, а были установлены скорее неофициальные предпосылки для того, чтобы коррупционные процессы могли происходить. Таким образом, отсутствие прозрачности в распоряжении землями, высокая степень усмотрения, которую существующие правовые рамки предоставляют служащим, а также судебным инстанциям, затягивание процессов принятия решений в Кишиневском муниципальном совете приводят к потере муниципальных земель. В итоге мы теряем в среднем свыше 130 млн. MDL в год. Тот факт, что аренда земель служит в качестве этапа, предшествующего приватизации, не что иное как схема для приобретения

⁵ https://www.cna.md/public/files/Studiu_constructii.pdf

дешевых земель в ущерб публичному интересу. Исключение такой возможности из правовых рамок способно принести в бюджет не менее 10 млн. MDL ежегодно. Не в последнюю очередь, недопустим тот факт, что судебные инстанции допускают произвол в отношении местной публичной собственности, что, в свою очередь, приводит к потерям, которые составляют порядка 100 млн. MDL в год. Такое происходит либо ввиду неспособности органа публичной власти защищать свои интересы, либо ввиду наличия неофициальных и самоуправных договоренностей судебных инстанций.