

La Punct. Неформальная экономика

Во сколько обходится нам сдача недвижимости в имущественный наем в мун. Кишиневе?

Аналитический комментарий

Автор: Татьяна Савва

Декабрь 2018 года

*Коррупционные издержки и риски обусловлены социальными нормами, традициями, имеющимися правовыми рамками и безнаказанностью. Для контроля над коррупцией необходимы и другие условия кроме правовых норм, которыми орган власти не всегда может управлять. Красноречивый тому пример – низкий уровень оплаты труда в публичной системе или положения нормативных рамок, которые можно толковать по-разному (к примеру, сдавать нежилые площади в имущественный наем можно путем торгов, а также через прямые переговоры). В случае распоряжения собственностью мун. Кишинев отношения между бенефициаром и органом публичной власти происходят в так называемой серой или неофициальной зоне¹, 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. Ниже мы опишем эти предпосылки и то, как они сказываются на сдаче нежилых площадей в имущественный наем в Кишиневе.*

Кто отвечает за распоряжение нежилыми площадями в мун. Кишиневе?

Общая площадь нежилых помещений, находящихся в муниципальной собственности, по состоянию на 31 декабря 2014 года, составляла, согласно последнему отчету, утвержденному Кишиневским муниципальным советом, 6528.2 тыс. кв. м. Из них, по состоянию на 1 января 2016 года, 358.5 тыс. кв. м (704 договора) представляли собой площади, сданные в имущественный наем. Среднегодовая нежилая приватизированная площадь равна порядка 2250 кв. м. Общие доходы от сделок с нежилыми площадями составляют в среднем 18 млн. MDL в год².

Отвечают за распоряжение нежилыми площадями управления Муниципального совета и хозяйствующие субъекты, которые распоряжаются муниципальной собственностью, а Управление финансового менеджмента (ДФМ) осуществляет надзор за их деятельностью. Отчуждать, передавать в концессию, сдавать в имущественный наем может только собственник, то есть это может происходить лишь на основании решений Муниципального совета. Обновление договоров об имущественном найме должно происходить ежегодно, это утверждается решением Муниципального совета. Управления и предприятия обязаны ежегодно проводить инвентаризацию переданного в распоряжение имущества, а результаты, включаются в отчеты, которые

¹ https://www.cna.md/public/files/studiu_apl.pdf

² <https://www.cna.md/pageview.php?l=ro&idc=168&id=1705&t=/INTEGRITATEA-este-Libertate/Materiale-Grafice/Infografice/>

разрабатываются ДФМ и Главным управлением экономики, реформ и имущественных отношений (ГУЭРИО). Именно управления фактически инициируют процесс сдачи в имущественный наем.

Во сколько обходится нам сдача муниципальных нежилых площадей в имущественный наем?

Как уже отмечалось выше, для контроля над коррупцией необходимы и другие условия кроме правовых норм, которыми орган власти не всегда может управлять. Низкий уровень оплаты труда в публичной системе или положения нормативных рамок, которые можно толковать по-разному, служат предпосылками для возникновения коррупционных рисков (к примеру, сдавать нежилые площади в имущественный наем можно путем торгов, а также через прямые переговоры). В таком случае существует риск, что отношения между бенефициаром и органом публичной власти перейдут в так называемую серую или неофициальную зону, 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. Имеется в виду «возможность» служащих в индивидуальном порядке контролировать процесс сдачи в имущественный наем, «усмотрение» служащих/собственников при оказании таких услуг и «ответственность», которую несут должностные лица за принимаемые решения.

Все это, в свою очередь, приводит к наиболее частым формам коррупции, которые сказываются на распоряжении нежилыми площадями, то есть к взяточничеству и административной/политической коррупции. Таким образом, административная коррупция может проявляться в политической пассивности (затягивание с утверждением решений, извлечение выгоды из влияния и т. д.) или же в административной пассивности (когда управление не выполняет свои основные задачи, к примеру, не обеспечивает сбор налогов). Общий коррупционный риск (потеря) при распоряжении нежилыми площадями обусловлен следующими факторами: i) **общее отсутствие информации о площадях, сдаваемых в имущественный наем или подлежащих имущественному найму**; ii) **нерегистрация имущества в Регистре недвижимого имущества (РНИ)**; iii) **сдача в имущественный наем в результате прямых переговоров**; iv) **получение более низкого уровня налогов/платы в результате имущественного найма**; v) **процедура утверждения/обновления договоров**.

Уровень прозрачности насчет распоряжения муниципальной собственностью очень низкий³. Один из главных вызовов на этот счет связан с полным отсутствием информации о муниципальной собственности. Если считать, что доступ к информации означает своевременное обнаружение относящейся к предмету информации в открытом и публичном доступе, тогда в контексте настоящего исследования не выполнено ни одно из перечисленных условий. Информация, которой располагают управления Кишиневского муниципального совета (КМС), не относится к предмету (самые последние официальные данные относятся к 2014 году) и к тому же она противоречива. Такие данные не являются публичными, их можно получать только по запросу, а степень усмотрения, которая предоставлена служащим и начальникам управлений на этот счет, абсолютная. До настоящего времени судебные иски журналистов (Центр журналистских расследований, RISE) обернулись тем, что судебные инстанции в своих решениях постановили обязать предоставить информацию, но не наказать ответственных за предоставление соответствующей информации. Тот факт, что до настоящего времени у Муниципального совета не стратегии развития свободных помещений и земель, обернулся, по меньшей мере, двумя проблемами: приватизация происходит хаотично и, что самое серьезное, при этом

³ https://www.cna.md/public/files/studiu_apl.pdf

допускаются спекуляции⁴, а сдача в имущественный наем и аренда служат, скорее всего, сделками, предшествующими отчуждению, нежели освоению экономического потенциала соответствующего имущества. Таким образом, среди наиболее серьезных недостатков на этот счет можно перечислить следующие:

- Не опубликованы списки помещений, которые можно приватизировать;
- Не опубликованы списки помещений, которые были приватизированы;
- Не опубликованы списки свободных помещений, подлежащих сдаче в имущественный наем;
- Не опубликованы отчеты о помещениях, сданных в имущественный наем.

Недвижимое имущество не зарегистрировано. Регистрация недвижимого имущества в Регистре недвижимого имущества по требованию органа местного публичного управления гарантирует право на объекты недвижимого имущества, которые в противном случае могут быть неправомочно отчуждены или сданы в имущественный наем в неофициальном порядке. По данным регистра муниципальной собственности, 315 из 1581 объектов нежилой недвижимости стоимостью 274 млн. MDL не были внесены в Регистр недвижимого имущества. Таким образом, наиболее крупные задолженности отмечаются у экономических агентов, которые распоряжаются сданной в распоряжение муниципальной собственностью. Они не зарегистрировали 146 объектов недвижимости стоимостью 238.9 млн. MDL⁵. Кроме того, Главное управление образования, молодежи и спорта (ГУОМС), Управление образования, молодежи и спорта (УОМС) и Управление культуры (ДК) не зарегистрировали право собственности на 167 объектов недвижимого имущества, которое находится в их распоряжении (примерной стоимостью в 40 млн. MDL). Таким образом, минимальный риск потерь в таком случае равен на будущее не менее 278 млн. MDL. В таких условиях некоторые площади сдаются в имущественный наем неофициально. Ранее Счетная палата⁶ выявила 56 случаев (на сумму в 19 млн. MDL), когда ГУОМС, ДК и экономические агенты сдавали площади в имущественный наем без наличия действительного договора на этот счет. **Итак, минимальный риск потерь в таком случае равен не менее 300 млн. MDL.**

Недвижимость сдается в имущественный наем по итогам прямых переговоров. 100% договоров об имущественном найме⁷ заключено в результате прямых переговоров и на протяжении последних трех лет не превысило 11.1 млн. MDL в среднем за год. Если подсчитывать потери в соответствии с минимальной стоимостью найма на рынке недвижимости для объектов недвижимости, тогда среднегодовые потери равны 45.63 млн. MDL. В таком случае коррупционные издержки могут составить порядка **43-46 млн. MDL в год.**

Низкие цены на имущественный наем обосновали тем, что нежилая площадь находится в плохом состоянии, а хозяйствующий субъект берет на себя ее ремонт. Такой ситуации вообще не должно существовать. В

⁴ <http://www.lara.md/ro/analytics/?lang=ro>

⁵ МП «Exdrupo» не зарегистрировало в кадастровом органе права на 9 объектов недвижимого имущества общей стоимостью 18490,4 тыс. MDL, Управление культуры не зарегистрировало права на 37 объектов недвижимого имущества общей стоимостью 79124,3 тыс. MDL, Публичное медико-санитарное учреждение (ПМСУ) «Территориальная медицинская ассоциация «Центр» – на 3 объекта недвижимого имущества общей стоимостью 53883,4 тыс. MDL, ПМСУ «Муниципальный дерматовенерологический диспансер» – на 5 объектов недвижимого имущества общей стоимостью 1427 тыс. MDL, ПМСУ «Муниципальная детская клиническая больница № 1» – на 7 объектов недвижимого имущества общей стоимостью 16570,7 тыс. MDL, МП «Parcul Dendrariu» – на 8 объектов недвижимого имущества общей стоимостью 1382,4 тыс. MDL, МП «Управление «Exdrupo» – на 9 объектов недвижимого имущества общей стоимостью 20664,0 тыс. MDL, ГП общественного питания «Liceist» – на 2 объекта недвижимого имущества общей стоимостью 1055,7 тыс. MDL, Специализированное МП «Liftservice» – на 4 объекта недвижимого имущества общей стоимостью 7324,9 тыс. MDL, Муниципальный специализированный детский дом – на 1 объект недвижимого имущества общей стоимостью 5068,4 тыс. MDL, АО «Edilitate» – на 60 объектов недвижимого имущества общей стоимостью 21365,5 тыс. MDL и АО «Mina din Chişinău» – на 1 объект недвижимого имущества общей стоимостью 3060,9 тыс. MDL. Источник: Приложение № 1 к Решению КМС № 9/63-1 от 20.11.2014 «Об утверждении актов об инвентаризации недвижимого имущества, находящегося в собственности КМС и акционерных обществ, в которых КМС принадлежит доля».

⁶ <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=367142&lang=2>

⁷ <https://www.cna.md/public/files/Raport-de-evaluare-general-IM7280d.pdf>

подобном случае процедура не должна сводиться к снижению арендной платы – экономического агента следует на период распоряжения освободить от этой платы в счет ремонта. В противном случае могут возникнуть ситуации, когда муниципалитет не только не получит отремонтированную недвижимость, но еще и потеряет ее вследствие приватизации (по ул. Болгарской объект, сданный в наем по цене, равной 55 леев за кв. м в год, впоследствии приватизировали по номинальной цене; это произошло через три года после заключения договора об имущественном найме).

Кишиневский муниципальный совет (КМС) не утверждает своевременно списки для сдачи в имущественный наем/аренду. Судя по предоставленным данным (по состоянию на 1 января 2016 года), у 56,6% общего числа договоров об имущественном найме истек срок действия, а это может означать, что, не исключено, именно от взятки будет зависеть, насколько быстро будет получена выгода, равно как и период исполнения права на него. Хотя ежегодно Муниципальный совет рассматривает в среднем 530 проектов решений о сдаче в имущественный наем, только 15% из них относятся к установлению новых отношений об имущественном найме, тогда как остальные касаются обновления и продления договоров о сдаче в имущественный наем. В среднем, лишь 18% запросов о продлении отношений имущественного найма утверждаются Советом по итогам голосования, тогда как остальные наниматели осуществляют деятельность без наличия договора⁸. Учитывая, что доходы от сдачи в имущественный наем составляют в среднем 11.1 млн. MDL, а площадь, подпадающая под действие необновленных договоров, сопоставима с площадью, сдаваемой в настоящее время в имущественный наем, можно прийти к выводу, что упускаются доходы, равные как минимум **11.76 млн. MDL в год.**

С нанимателей не взимается плата за имущественный наем. В прежние периоды удельный вес невзысканных долгов превышал 80%⁹, даже после вынесенных судебных решений (из задолженности, равной 13.07 млн. MDL, в результате судебных решений, вынесенных в 1999-2012 годы, в случае 10.56 млн. MDL срок исковой давности истек, соответственно, эта сумма представляет собой потери, а остальные долги не были взысканы ни по сей день). В то же время сумма задолженностей увеличивается в последние годы и по состоянию на 1 января 2016 года превысила 32 млн. MDL. **В таком случае минимальный риск потери составляет около 80% совокупной суммы задолженностей или 25.6 млн. MDL¹⁰.**

Рекомендации

Распоряжение муниципальной собственностью – один из наиболее сложных и затратных процессов в области местного публичного управления. В то же время наиболее высокие коррупционные риски возникают именно в этой деятельности, а предполагаемые потери намного превышают выгоду от сохранения нынешней ситуации. Сделанные рекомендации, хотя некоторые из них и предполагают высокие расходы, после претворения в жизнь могут привести к значительному повышению уровня сбора доходов в муниципальный бюджет за счет этих источников и, что самое важное, вывести такие сделки из неофициальной зоны.

Рекомендации касаются, в частности, обеспечения прозрачности распоряжения нежилыми площадями путем опубликования данных о площадях, сдаваемых в имущественный наем, о подлежащих сдаче в имущественный наем, ценах, районах и, не в последнюю очередь, обеспечения четкого представления о том, что было приватизировано и что еще предстоит приватизировать.

⁸ Idem

⁹ <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=367142&lang=2>

¹⁰ Idem

Использование имущественного найма в качестве этапа, предваряющего приватизации, привело к тому, что процесс происходит хаотично, зависит от личного усмотрения и приводит к постоянным потерям нежилищного фонда. Если бы те же площади выставили на торги, тогда сумма доходов в бюджет превысила бы те 38 млн. MDL, которые ежегодно собираются в результате этой деятельности. Вот почему неотложно необходимо изменить нынешние нормы и исключить такую возможность.

Кишиневскому муниципальному совету надлежит распорядиться о проведении инвентаризации всего имущества, переданного в распоряжение, оценки/переоценки имущества, отражении имущества в бухгалтерском учете в соответствии с его фактической стоимостью, назначении ответственных лиц, которые обеспечат мониторинг процесса распоряжения имуществом, находящимся в распоряжении. Недопустимо, что с 2010 года нет достоверного отчета о происходящем с муниципальной собственностью. Наряду с этим необходимы определенные изменения в отношении этого механизма, в том числе внесение в законодательство поправок, которые ограничат число субъектов, подлежащих только на основании решения КМС. К примеру, можно уполномочить примэрию принимать решения насчет¹¹:

- приватизации участков, которые прилегают к приватизированным объектам (ранее арендованным);
- передачи в собственность участков, прилегающих к частным домам, которые ранее были предоставлены в пользование;
- продления сроков аренды/имущественного найма земель/помещений, которые являются муниципальной собственностью; купли-продажи участков в садовых товариществах и т. д.

Не в последнюю очередь, существует острая необходимость ввести в КМС систему электронного голосования и механизм электронного оборота документов. Новый механизм способен значительно улучшить уровень прозрачности совещательного процесса и повысить доверие граждан к деятельности Муниципального совета.

¹¹ https://www.cna.md/public/files/studiu_apl.pdf