

Выполнение договоров об установлении права застройки в городе Нарве

*Достигнуты ли цели установления права застройки
в городе Нарве?*

Выполнение договоров об установлении права застройки в городе Нарве

Достигнуты ли цели установления прав застройки в Нарве?

Резюме по результатам аудита

Что было предметом нашего аудита?

Город Нарва за период с 2000 по 2010 г. установил право застройки на 23 земельные единицы, находящиеся в собственности города, в пользу предпринимателей. Государственный контроль провел аудит на предмет того, следил ли город Нарва после установления прав застройки за тем, чтобы застройщики выполняли возложенные на них договором обязанности и если застройщики этого не делают, то применялись ли меры, предусмотренные городскими порядками для выполнения договоров.

Почему это важно для налогоплательщиков?

Предприниматели должны были на основании заключенных с городом договоров построить необходимые городу новые объекты на недвижимостях, предоставленных им для застройки (напр., коммерческие здания, автостоянки, торговые центры, социальные учреждения). Если предприниматели выполняют свои обязанности, это в значительной мере оживляет предпринимательский климат города и создает новые рабочие места. Если же недвижимости, переданные для застройки, простаивают впустую, то вместо новых построек местным жителям приходится терпеть вид неблагоустроенных недвижимостей, поросших бурьяном.

Что мы в ходе аудита обнаружили и какие заключения сделали?

К настоящему времени из 23 недвижимостей требуемые объекты построены лишь на 7, остальные земельные участки по-прежнему стоят пустыми. Если местное самоуправление не производит надзора над выполнением договоров об установлении права застройки и не применяет санкций, то возникает риск того, что сделки по установлению и отчуждению права застройки обслуживают только коммерческие цели договорных партнеров и в существенной мере наносят ущерб публичным интересам.

Государственный контроль находит, что, хотя город Нарва и заключал с застройщиками договора, соответствующие городским порядкам, город не требовал от застройщиков корректного выполнения договоров и не реализовал обязанность требовать от нарушивших договор застройщиков неустоек и прекращать с ними договора об установлении права застройки. При этом, Городское собрание приняло порядки, тщательно регулирующие право застройки, которые не оставляют Городской управе пространства

для оценки того, применять ли в отношении игнорирующих свои обязанности застройщиков санкции или нет.

Наиболее существенные наблюдения Государственного контроля:

- Из 23 объектов права застройки, охваченных аудитом, застройщики нарушили свои договорные обязанности (соблюдение сроков) в случае 21 объекта. Город Нарва ни с одного застройщика, игнорировавшего сроки, не взыскал неустойку, а, идя навстречу застройщикам, лишь продлевал сроки выполнения обязанностей.
- Если застройщики, не выполнявшие свои обязанности, желали произвести дальнейшее отчуждение права застройки, город всегда давал на это согласие и позволял застройщикам, никоим образом не вложившимся в застраиваемую землю, зарабатывать на перепродаже приличный доход. Также город разрешал новым застройщикам изменять цели права застройки, хоть это и противоречит утвержденным городским порядкам.
- По до сих пор не застроенным недвижимостям вообще не выполнялась обязанность содержания в порядке, вытекающая из договора, или же она выполнялась весьма поверхностно. Нарвский Департамент городского имущества и хозяйства не выполнял своей задачи – осуществлять системный и непрерывный контроль над выполнением договоров об установлении права застройки, поскольку отсутствуют предусмотренные порядками акты или протоколы проверок.

По результатам аудита Государственный контроль дал рекомендации Нарвскому Городскому собранию, Нарвской Городской управе и ревизионной комиссии Нарвской Городской управы. Нарвское Городское собрание обсудило проект отчета о проверке на своем заседании 30 августа 2012 г. и обещало приступить к претворению рекомендаций в жизнь.

Содержание

Обзор исследуемой области	5
Выполнение обязанности застройки	7
Вместо требуемых объектов зачастую простираются лишь заросли бурьяна	7
При установлении права застройки публичные интересы отходили на задний план	11
Городской надзор над деятельностью застройщиков	12
Над деятельностью застройщиков не ведется системного надзора	12
Город Нарва не соблюдает собственного Порядка при аннулировании прав застройки	14
Отчуждение прав застройки	15
Оценка Государственного контроля деятельности города Нарвы по выполнению заключенных городом договоров об установлении права застройки	19
Рекомендации Государственного контроля и ответы аудируемого	20
Характеристика аудита	31
Цель аудита	31
Критерии вынесения положительной оценки	31
Более ранние аудиты Государственного аудита, касающиеся города Нарвы	33
Приложение. Интервью, взятые в ходе аудита	34

Обзор исследуемой области



Герб и флаг города Нарва

1. Город Нарва – это третье по величине самоуправление Эстонии, где по состоянию на начало 2012 года проживало около 65 000 человек. Бюджет города также занимает третье место среди самоуправлений Эстонии после Таллинна и Тарту, составив в 2012 году около 54 миллионов евро. Расположенный в непосредственной близости от государственной границы город Нарва является самым восточным из эстонских городов, 96% жителей города – неэстонцы, и менее половины из них имели в 2010 году эстонское гражданство.

2. В избранное жителями Нарвы Городское собрание входит 31 депутат, и в нем образовано 12 комиссий. Председателем Городского собрания по состоянию на 01.09.2012 г. был Александр Ефимов. В состав Городской управы, назначенной Городским собранием, входят мэр города, два вице-мэра и один депутат Городской Управы (заведующий Отделом культуры). На повседневном уровне работа города Нарвы организуется департаментами, отделами и службами. Мэром города Нарвы по состоянию на 01.09.2012 г. был Тармо Таммисте, пребывающий в этой должности с 2002 года.

3. Незначительную часть (менее 1%) площади города Нарвы (около 8400 га) составляет земля, собственником которой является сам город. Земельная собственность города образовалась, преимущественно, из земли, которую государство передало городу бесплатно в муниципальную собственность на основании Закона о земельной реформе. Около 350 земельных единиц, общая площадь которых составляет более 400 га, было передано в муниципальную собственность города Нарвы, в основном, двумя способами:

- распоряжениями Правительства Республики передано 33 га социальной и иной незастроенной земли, необходимой для развития города;
- распоряжениями старейшины Ида-Вирусского уезда передано 95 га земли под зданиями и сооружениями, принадлежащими городу Нарве, и 271 га незастроенной земли, принадлежавшей до 1940 года местной общине.

4. Из земли, находящейся в собственности города Нарвы, на 23 земельных единицах за годы с 2000 по 2010 по данным крепостной книги было установлено **право застройки** в пользу предпринимателей. Преимущественно правом застройки обременены земли, полученные в муниципальную собственность в качестве земель, принадлежавших до 1940 года городу или общине. В собственность города они были переданы как коммерческая, производственная или жилищная земля. Указанные 23 земельные единицы также являются объектом настоящего аудита.

5. Для урегулирования права застройки в городе Нарве Городское собрание утвердило два основных порядка:

Право застройки – это право, на основании которого лицо (застройщик), не являющийся собственником участка земли, может возвести на участке земли строение и владеть им за оговоренную плату и в течение определенного срока (до 99 лет). Исходя из закона, лицо имеет право передавать по наследству или отчуждать право застройки другому лицу.

Источник: Закон о вещном праве

- **Правила пользования городским имуществом¹** регулируют вопросы управления имуществом, находящимся в собственности города Нарвы, его использования, передачи в пользование, отчуждения, обременения и распоряжения. Правилами, в частности, предусматриваются такие принципы, что недвижимую вещь можно обременять правом застройки в порядке, установленном Нарвским Городским собранием, и что город получает доход от установления на городское имущество права застройки в пользу других лиц.
- **Порядок установления права застройки незастроенной земли, находящейся в муниципальной собственности города Нарвы,²** регулирует вопросы установления права застройки незастроенной земли, находящейся в муниципальной собственности города Нарвы, в пользу лиц, изъявивших желание осуществить застройку.

Организация местного самоуправления в Эстонии предусматривает два органа местного самоуправления: избираемое жителями волости или города, имеющими право голоса, **городское или волостное собрание** и образованную собранием в качестве органа исполнительной власти **городскую или волостную управу**.

Источник: Закон об организации местного самоуправления, § 4

6. Принципиальное решение для установлении права застройки по предложению Нарвской Городской управы и в соответствии с Правилами пользования городским имуществом принимает Нарвское **Городское собрание**. Организует установление права застройки в Нарве **Городская управа**, в чьей компетенции находится принятие организационных решений при установлении права застройки (объявление конкурсных торгов и определение победителя, утверждение общих условий права застройки, заключение и изменение договоров об установлении права застройки, применение санкций в отношении застройщика и т. п.).

7. Для установления права застройки на основании решения Городского собрания и по распоряжению Городской управы в общем случае проводятся либо публичные конкурсные торги, либо тендер с предварительными переговорами, по результатам которых и определяется застройщик. В исключительных случаях Городское собрание может в интересах жителей города Нарвы также принять и решение об установлении права застройки без публичных конкурсных торгов.

8. Условия публичных конкурсных торгов утверждает Городское собрание. Лица, заинтересованные в праве застройки, для принятия участия в конкурсных торгах должны представить оферту, которая в дальнейшем станет для оферента обязательной. Победитель конкурсных торгов до заключения договора об установлении права застройки должен представить Городской управе инвестиционный план, в котором застройщик уточняет инвестиционные обещания и сроки строительства. Если Нарвская городская управа с инвестиционным планом согласна, то для установления права застройки заключается нотариальный договор.

9. Город Нарва установил аудитированные Государственным контролем права застройки преимущественно в 2003–2005 гг. в пользу коммерческих объединений по результатам конкурсных торгов. Охваченные аудитом 23 права застройки по состоянию на

¹ Постановление Нарвского Городского собрания № 20/57, редакция от 21.06.2005 г.

² Постановление Нарвского Городского собрания № 13/52, редакция от 17.03.2005 г.

01.01.2012 г. распределялись между 14 застройщиками, таким образом, в пользу части предпринимателей было установлено более одного права застройки (см. таблицу 1). Права застройки двух недвижимостей (Кангеласте, 11b и 21a) по данным крепостной книги были аннулированы в 2010 году.

10. Цель аудита – дать оценку законности деятельности Нарвской Городской управы при выполнении договоров об установлении права застройки, при обеспечении контроля над выполнением и при отчуждении права застройки застройщиком. Государственный контроль не дает оценку законности организации конкурсных торгов.

Выполнение обязанности застройки

Вместо требуемых объектов зачастую простираются лишь заросли бурьяна

Установление права застройки

Город Нарва заключил с застройщиками договора, содержание которых предполагает сооружение конкретного строения (от составления проекта детальной планировки до строительства) в оговоренные сроки. При игнорировании сроков обязанности застройки в договорах предусмотрена неустойка, размер которой составляет пять годовых плат за право застройки; а также аннулирование права застройки, исходя из городского Порядка установления права застройки.

Таблица 1. Охваченные аудитом права застройки

Недвижимость	Время установления права застройки	Годовая плата за право застройки 31.12.2011 (в евро)	Содержание обязанности застройки	Выполнение обязанности застройки по состоянию на 21.05.2012 г.
Кангеласте, 37a	2001	Объединена с недвижимостью 37b	Строительство торгового центра и сооружение автостоянки	Строение готово
Кангеласте, 37b	2000	1502	Строительство торгового центра	Строение готово
Раху, 36a	2003	415	Строительство здания магазина	Строение готово
Раквере, 71	2003	7918	Строительство торгового центра	Строение готово
Пушкини, 59	2005	2351	Строительство коммерческого здания	Строение готово
Даумани, 4b	2005	378	Изначальная цель: сооружение автостоянки; измененная цель: возведение попечительского дома и др. строений	Одно строение (попечительский дом) готово
Даумани, 4c	2005	201	Изначальная цель: строительство летнего кафе; измененная цель: возведение нескольких строений (в т. ч. ливневой канализации)	Одно строение (ливневая канализация) готово
Кангеласте, 11b	2005	64	Строительство дома бытового обслуживания	Строение не возведено, и договор расторгнут
Кангеласте, 21a	2005	212	Строительство 9-этажного жилого дома	Строение не возведено, и договор расторгнут

Пушкини, 55	2004	1917	Строительство магазина строительных материалов	Строение не возведено
Даумани, 2а	2005	2589	Сооружение автостоянки	Строение не возведено
Даумани, 2b	2005	1742	Сооружение автостоянки	Строение не возведено
Даумани, 2с	2005	2385	Сооружение автостоянки	Строение не возведено
Даумани, 4а	2005	196	Строительство офисного здания	Строение не возведено
Даумани, 14	2005	403	Строительство центра логистики	Строение не возведено
Даумани, 30	2005	320	Строительство учебного центра для обучения специалистов в области международных перевозок	Строение не возведено
Кангеласте, 25b	2005	64	Строительство коммерческого здания	Строение не возведено
Пяйкезе, 16	2005	187	Изначальная цель: сооружение автостоянки; измененная цель: строительство рядного здания	Строение не возведено
Раху, 36b	2005	1418	Строительство магазина-склада строительных материалов	Строение не возведено
Раху, 42	2005	706	Строительство магазина-кафе	Строение не возведено
Раху, 42а	2005	37	Строительство зубоврачебной клиники	Строение не возведено
Раху, 48	2005	2663	Строительство автостоянки	Строение не возведено
Рюйтли, 8	2010	1629	Строительство студенческого общежития	Строение не возведено

Источник: Анализ Государственного контроля

11. Государственный контроль проверил соответствие договоров об установлении права застройки городским порядкам и нашел, что договора по всем 23 объектам отвечали требованиям Порядка установления права застройки города Нарвы.



Примеры объектов, выстроенных застройщиками: Rahu 36a и Kangelaste 37b.

Автор фото: Нарвский Департамент городского имущества и хозяйства

12. В соответствии с Порядком установления права застройки, условия договора об установлении права застройки являются обязательными для исполнения, вследствие чего у Нарвской Городской управы отсутствует возможность рассматривать вариант изменения условий при каких бы то ни было обстоятельствах. Например, условие, содержащееся в Порядке установления права застройки и заключенных договорах об установлении права застройки, не позволяет городу Нарве рационально взвесить, применять ли в отношении застройщика, не соблюдавшего сроки, требование неустойки или же нет. Право требовать неустойку утверждено в качестве неизбежного последствие, которое должно наступать всегда, когда застройщик не выполнит своих обязанностей в срок.

13. Из 23 недвижимостей, рассмотренных в ходе аудита, застройщики выполнили свою наиглавнейшую обязанность перед городом – возвести строение, установленное в договоре – лишь в 7 случаях. Хотя и по ним присутствовало несоблюдение сроков, в большинстве случаев и детальные планировки, и строительные проекты изготовлялись относительно быстро, и от заключения

договора об установлении права застройки до момента готовности строения обычно проходило меньше трех лет.

Невыполнение договоров об установлении права застройки

14. Остальные 16 недвижимостей до сих пор незастроены (дело, в основном, не дошло даже до утверждения детальной планировки), а по 15 недвижимостям не соблюдены сроки, связанные с правом застройки. В оправдание своей бездеятельности застройщики приводили различные причины, например, противодействие планируемому строению со стороны собственников соседних недвижимостей; экономический кризис и обусловленное им тяжелое финансово-экономическое состояние; изменение коммерческих интересов. Среди застройщиков есть такие, которые более шести лет не могли или не хотели выполнять самую срочную обязанность, зафиксированную в договоре об установлении права застройки – составить проект детальной планировки.

Знаете ли вы, что

если бы город Нарва по каждому договору, где нарушались сроки, хотя бы раз применил неустойку, общая сумма предполагаемых неустоек составила бы около 120 000 евро.

15. Город Нарва не востребовал неустойку ни с одного застройщика, игнорировавшего (в т. ч. неоднократно) сроки, соответствующие предупреждения город начал рассылать застройщикам лишь в 2011 году. Город Нарва продолжал договорные отношения с такими застройщиками вместо того, чтобы в соответствии с Порядком, востребовать неустойки и расторгнуть договор. Застройщикам, желавшим продлить сроки, всегда шли навстречу и продлевали сроки.

Знаете ли вы, что

одно коммерческое объединение получило от города права на застройку нескольких недвижимостей (Даумани, 2a, 2b, 2c, 4a), однако годами не выполняло корректно ни одной обязанности, вытекающей из договоров об установлении права застройки. В том числе застройщик частично не оплатил платеж за право застройки, и его задолженность перед городом вместе с пенями по состоянию на 29.03.2012 г. составляла 24 531 евро.

16. Платы за право застройки в период с 2004 по 2011 г. застройщиками в общем случае оплачивались в соответствии со счетами, выставляемыми городом Нарвой, хотя и не всегда в срок. Наибольшие проблемы с невнесением плат за право застройки возникли с одним коммерческим объединением (см. левый столбец). По неоплаченным счетам город в некоторых случаях не начислял пеню; по двум коммерческим объединениям сумма неначисленных пеней составила более 100 евро.

17. В отношении застройщиков, имевших сложности с оплатой, город Нарва применял рассрочку платежей за право застройки вместе с отказом от начисления пеней. Временные смягчения, предлагавшиеся застройщикам, доходили даже до того, что по трем коммерческим объединениям город не требовал выполнения договора об установлении права застройки и отказался от востребования платы за установление права застройки на определенный период. Например, Нарвская Городская управа в феврале 2009 г. приняла решение о том, что город отказывается от части платы за право застройки недвижимостей (Даумани, 2a; 2b; 2c; 4a и 30) в период 01.07.2008–31.12.2009 г. В качестве обоснования застройщики приводили то, что в ходе публичного обсуждения детальной планировки владельцы соседних недвижимостей представили предложения и возражения, вследствие чего детальную планировку нельзя было утвердить в оптимальный срок. Городская управа при этом не анализировала, должен ли город в таком случае отказываться от платы за право застройки.



Раху, 48: поросшая бурьяном недвижимость, где застройщик, вероятно, никогда не выполнял обязанность благоустройства.

Автор фото: Нарвский Департамент городского имущества и хозяйства

Знаете ли вы, что

мэр города Нарва в беседе с Государственным контролем нашел, что в отношении прав застройки город Нарва на протяжении всего периода исходил из различных принципов:

- из того принципа, что долгое время бесполезно простаивавшую муниципальную землю следовало бы передать в пользование;
- из желания пополнить городскую казну;
- из того желания, чтобы в Нарве были предприниматели, и чтобы они хоть что-то сделали;
- из того предположения, что, если предприниматель сам прогнозирует свой инвестиционный план, то он сможет его и выполнить;
- из того принципа, что город никого напрямую не принуждает строить;
- из того принципа, что продление сроков договора об установлении права застройки обеспечивается всем в равной степени.

18. В договорах об установлении права застройки зафиксирована и обязанность содержания недвижимости в порядке, по которой застройщик обязан постоянно содержать застраиваемую недвижимость в хорошем состоянии. Государственный контроль в ходе осмотра в марте 2012 установил, что обязанность содержания в порядке по незастроенным недвижимостям не выполнялась вообще или же выполнялась весьма поверхностно – недвижимости были запущены и на них рос бурьян.

19. Государственный контроль установил, что из 23 охваченных аудитом объектов права застройки застройщики нарушили свои договорные обязанности (соблюдение сроков) в случае 21 объекта. Нарвская Городская управа вправе изменять условия договора об установлении права застройки (в том числе отказываться от годовой платы за право застройки) в случае, если выполнение какого-либо пункта договора существенно затруднено. Государственный контроль находит, что до принятия соответствующего решения городу следовало бы взвесить, являются ли приведенные застройщиком обстоятельства препятствиями, независимыми от деятельности застройщика и города, или же застройщик ходатайствует о необоснованных преимуществах для себя по сравнению с другими застройщиками, выполняющими свои обязанности перед городом корректно. В городском Порядке установления права застройки отсутствует обязанность анализировать ходатайства застройщиков при вынесении соответствующего решения.

20. Государственный контроль считает, что город в своей Программе развития или Общей планировке не определил общих целей, которых хотелось бы достичь установлением права застройки на городских землях. На основании интервью можно сделать вывод, что если первоначально исходили из желания пополнить городскую казну и передать бесполезно простаивающую землю в пользование с целью развития предпринимательства, то позже пришли к заключению, что предпринимателей нельзя принуждать что-либо делать на этой земле против их воли. По объяснениям представителей города, основной интерес города состоял в нахождении застройщиков, способных развить на застраиваемом участке любую хозяйственную деятельность. Конкретное направление назначалось самим застройщиком на основе своих интересов, исходя из которых необходимо было составить проект детальной планировки. Также город не возражал и против того, чтобы застройщики меняли направление своей деятельности после заключения договоров об установлении права застройки.

21. **Рекомендация Государственного контроля Нарвскому Городскому собранию:** дополнить Порядок установления права застройки положениями, которые обязывали бы Нарвскую Городскую управу перед принятием решения об уменьшении платы за право застройки или об отказе от платы проанализировать обоснованность такого решения и его соответствие интересам города.

Ответ председателя Нарвского Городского собрания: 18.07.2012 я направил Нарвской Городской управе письмо, в котором просил

подготовить, в соответствии с рекомендациями аудиторов Государственного контроля, необходимые проекты изменений в нормативных актах города, регулирующих установление и реализацию права застройки. По заверению Нарвской городской управы, проекты изменений готовы и после делопроизводственных процедур в Городской управе будут направлены в Городское собрание.

При установлении права застройки публичные интересы отходили на задний план

Установление права застройки в порядке решения, без анализа интересов горожан



В отношении недвижимости по адресу Кангеласте, 11b застройщику было предоставлено право возводить дом бытового обслуживания, хотя речь шла о жилищной земле.

Автор фото: Нарвский Департамент городского имущества и хозяйства

22. Одну парную сделку образуют аннулирование права застройки по адресу ул. Кангеласте, 11b (здание дома бытового обслуживания) и установление нового права застройки в пользу этого же застройщика на недвижимость, находящуюся в старом городе Нарвы по адресу ул. Рюйтли 8, без объявления конкурсных торгов.

23. В сентябре 2010 г. было аннулировано права застройки недвижимости по адресу ул. Кангеласте, 11b, так как жители соседних домов не были согласны с застройкой этой территории, поскольку это повлекло бы за собой утрату детской игровой площадки, частично расположенной на этом участке. Вместе с аннулированием права застройки недвижимости по ул. Кангеласте, 11b в пользу этого же коммерческого объединения на запрошенных им условиях решением Городского собрания было установлено новое право застройки на недвижимость по адресу ул. Рюйтли, 8. Основными пожеланиями застройщика были возможность построить на недвижимости общежитие для студентов Нарвского колледжа Тартуского университета, а также получить освобождение от платы за право застройки до утверждения Общей планировки Старого города Нарвы.

24. Застройщику были установлены следующие сроки на реализацию своих планов:

- до принятия общей планировки старого города Нарвы застройщик не должен предпринимать ничего, кроме содержания недвижимости в порядке;
- после принятия общей планировки старого города застройщик должен представить проект детальной планировки Департаменту архитектуры и городского планирования Нарвской Городской управы в течение 3 лет;
- в случае, если детальную планировку утвердят, у застройщика будет 2 года на то, чтобы представить строительный проект;
- на возведение общежития застройщику будет предоставлен срок 6 лет с момента выдачи разрешения на строительство.



На недвижимости по адресу ул. Рюттли 8 в нарвском старом городе находится здание бывшего муниципального детского сада, вместо которого должно появиться общежитие. По оценке Нарвского Департамента архитектуры и городского планирования, осуществление проекта на оговоренных условиях маловероятно.

Автор фото: Нарвский Департамент городского имущества и хозяйства

Контроль за выполнением договоров

В компетенцию **комиссии Нарвской городской управы по городскому имуществу** входит принятие решений рекомендательного характера при подготовке постановлений и распоряжений Городской управы в вопросах путей реформы собственности, муниципализации государственного имущества, отчуждения городского имущества и передачи его в пользование и их дополнительных условий, а также при выяснении наилучшего предложения в порядке тендера с предварительными переговорами.

25. По утверждению чиновников Нарвской Городской управы, о планах построить на недвижимости по адресу ул. Рюттли, 8 общежитие для размещения студентов Нарвского колледжа Тартуского университета не был извещен Тартуский университет, не говоря о том, чтобы об этом были заключены хотя бы самые первоначальные договоренности.

26. Государственному контролю не представлено ни одного документа, из которого бы явствовало, в чем заключается заинтересованность горожан в строительстве студенческого общежития. Государственный контроль не считает верным то, что до обременения городской земли в порядке решения правом застройки не анализируется, как такие планы связаны с интересами горожан (что является предпосылкой для установления права застройки в порядке решения).

Городской надзор над деятельностью застройщиков

Над деятельностью застройщиков не ведется системного надзора

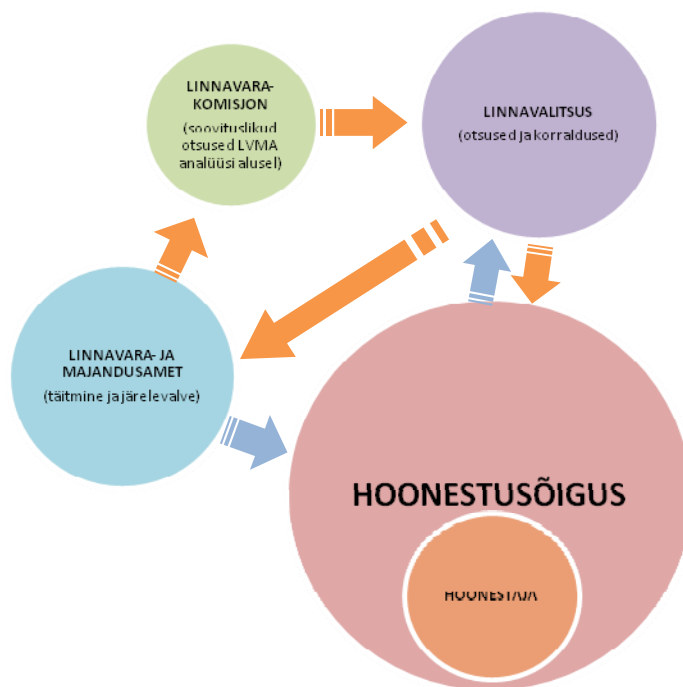
27. Все связанное с правами застройки организует в Нарвской Городской управе Департамент городского имущества и хозяйства, в задачи которого, в частности, входит подготовка документов, связанных с правом застройки (в т. ч. документы и договоры конкурсных торгов), организация расчета плат за право застройки и требований по ним, а также контроль за выполнением договоров об установлении права застройки (в т. ч. регулярный осмотр недвижимостей).

28. Руководит Департаментом городского имущества и хозяйства, в соответствии с уставом Департамента, директор, отвечающий за деятельность Департамента и выполнение его задач в порядке, установленном государственными правовыми актами и правовыми актами города Нарвы, и подчиняющийся соответствующему вице-мэру города. Задачи, связанные с правом застройки, распределяются между конкретными службами Департамента: служба аренды и продажи, служба бухгалтерского учета, служба строительства и служба деликтного производства.

29. Документы, подготовленные Департаментом городского имущества и хозяйства для принятия решения Городской управой, до принятия решения в Городской управе просматривает **комиссия по городскому имуществу** Городской управы. Городская управа выносит свое решение на основании рекомендательного решения комиссии по городскому имуществу.

30. Финансово-экономическую деятельность Департамента городского имущества и хозяйства контролирует Департамент финансов, осуществляя один раз в три года соответствующую ревизию.

Рисунок 1. Задачи, связанные с процедурами установления права застройки и надзора за ним в Нарвской Городской управе



Источник: Анализ Государственного контроля

31. Департамент финансов в период с 2004 по 2011 г. в связи с правами застройки контролировал деятельность Департамента городского имущества и хозяйства дважды (2009, 2011г). В актах ревизии, в частности, выведены недостатки в расчете требований и пеней. Поскольку Департамент финансов контролирует, главным образом, финансовую деятельность, то в ходе ревизий не было установлено нарушений иного типа при выполнении и изменении договоров об установлении права застройки.

32. Государственный контроль не обнаружил актов или протоколов проверки выполнения договоров об установлении права застройки, которые были бы составлены по результатам осмотра застраиваемых недвижимостей Департаментом городского имущества и хозяйства. Представители Департамента пояснили Государственному контролю, что проверки на местах производятся в летний период, и, если у недвижимости имеются проблемы с благоустройством, то с застройщиком связываются по телефону. Документы в ходе проверки не оформляются.

33. По оценке Государственного контроля, Нарвский Департамент городского имущества и хозяйства не вел системного и непрерывного контроля над выполнением договоров об установлении права застройки и не применял в отношении нарушивших договор застройщиков санкции, вытекающие из договора.

Расторжение договора об установлении права застройки

Знаете ли вы, что

Департамент городского имущества и хозяйства в начале 2012 года впервые предпринял попытку востребовать от застройщика плату за право застройки, не оплаченную в срок, в отношении застройщиков, проявивших желание прекратить договор. Подать требование путем исполнительного производства не удалось, поскольку, по мнению мэра города Нарва, у Департамента не было достаточных полномочий для того, чтобы ходатайствовать о возбуждении исполнительного производства. На основании письма мэра города судебный исполнитель остановил производство.

Недостаточность системы внутреннего контроля

Город Нарва не соблюдает собственного Порядка при аннулировании прав застройки

34. По семи объектам застройки, не выполнившие свои обязанности, в 2011 году изъявили желание расторгнуть договор об установлении права застройки досрочно. В соответствии с Порядком и договором Городская управа в таких случаях должна применять в отношении застройщика вытекающие из договора санкции. Также департамент городского имущества и хозяйства вправе оценить состояние земли на момент расторжения договора по сравнению с моментом установления права застройки, чтобы город мог потребовать возмещение, если состояние земли ухудшилось.

35. Нарвская Городская управа на основании заявления застройщика приняла решение по 4 недвижимостям (Даумани, 2а, 2b, 2с, 4а) досрочно аннулировать право застройки, а в отношении остальных 3 недвижимостей в период аудита еще велись переговоры об условиях расторжения договора. Поскольку Нарвский Департамент городского имущества и хозяйства по существу не оценивал состояние земли по досрочно аннулируемым правам застройки, существует вероятность, что из-за ухудшения состояния земли город Нарва понесет дополнительный ущерб.

36. По упомянутым 4 правам застройки, несмотря на соответствующее решение Городской управы, право застройки до сих пор нотариально не аннулировано, поскольку стороны в своих требованиях не пришли к соглашению. Хотя право застройки и не аннулировано, застройщик, ссылаясь на решение Городской управы, отказывается в дальнейшем вносить плату за право застройки и считает, что город при аннулировании права застройки должен был бы компенсировать затраты, понесенные застройщиком в отношении недвижимости. Комиссия по городскому имуществу по рассмотрению заявления застройщика нашла, что вместо взыскания неустойки (как предписывает Порядок) следовало бы даже пойти навстречу застройщику.

37. По оценке Государственного контроля, система внутреннего контроля города Нарвы не функционирует, несмотря на основательные порядки касательно надзора над выполнением договоров об установлении права застройки. Рассмотренная в ходе аудита и противоречащая порядкам документация, связанная с изменением и расторжением договоров об установлении права застройки, без особых проблем была одобрена во всех соответствующих инстанциях, предусмотренных в Порядке (в т. ч. как в Департаменте городского имущества и хозяйства, так и в комиссии Городской управы по городскому имуществу). Даже в мотивирующей части распоряжений Городской управы была представлена информация как о нарушениях договоров застройщиками, так и констатация того, что город не применял в этом отношении санкций (т. е., другими словами, не выполнил свои обязанности, вытекающие из порядков).

38. **Рекомендация Государственного контроля Нарвской Городской управы:** по всем договорам об установлении права застройки выяснить текущее положение дел с выполнением обязанности застройки и назначить застройщикам, игнорировавшим

обязанности, установленные договором, неустойку или же аннулировать право застройки.

Ответ Нарвской Городской управы: Специалисты отдела имущества Департамента городского имущества и хозяйства выясняют текущее положение дел с выполнением обязанности по застройке в отношении всех договоров об установлении права застройки, для того чтобы решить, назначить ли застройщикам, игнорировавшим обязанности, установленные договором, неустойку или же аннулировать право застройки.

39. Рекомендация Государственного контроля Нарвскому Городскому собранию: выразить свое мнение в отношении бездеятельности Нарвской Городской управы в части отслеживания выполнения договоров об установлении права застройки и сообщить Государственному контролю о принятых мерах.

Комментарий Государственного контроля: Нарвское Городское собрание на рекомендацию не ответило.

40. Рекомендация Государственного контроля Нарвскому Городскому собранию: проанализировать систему внутреннего контроля города Нарвы и вывести недочеты, позволяющие городским официальным учреждениям игнорировать утвержденный Городским собранием порядок при осуществлении надзора над выполнением договоров об установлении права застройки и при изменении и расторжении договоров; а также внести на Городское собрание предложения по устранению данных недочетов.

Ответ председателя ревизионной комиссии Нарвского Городского собрания: прежняя практика ревизионной комиссии Городского собрания, вернее отсутствие таковой, предосудительна, и эффективному функционированию внутреннего контроля она не способствует. В дальнейшем мы постараемся адекватно и достаточно оперативно реагировать на нужды аудита. В Нарвскую Городскую управу и Нарвское Городское собрание уже внесен ряд предложений, для того чтобы система внутреннего контроля начала функционировать.

Отчуждение прав застройки

Отказ от права застройки

41. Для отчуждения права застройки застройщик должен представить Нарвской Городской управе ходатайство. Важным условием при отчуждении права застройки является то, чтобы новый застройщик (покупатель права застройки) согласился выполнять все условия прежнего договора об установлении права застройки. В договорах об установлении права застройки город Нарва и застройщики договорились о том, что для отчуждения права застройки необходимо согласие города. Город Нарва не может отказаться дать свое согласие, если

- покупатель права застройки перенимает всецело и безоговорочно все обязанности застройщика;
- можно предполагать, что отчуждение не будет сопровождаться существенным изменением цели,

заявленной правом на застройку, и оно не поставит под угрозу данную цель;

- можно предполагать, что покупатель обеспечит надлежащее выполнение всех обязанностей, вытекающих из договора об установлении права застройки.

Городское собрание не предусмотрело, в каких случаях Городской управа не должна соглашаться с отчуждением.

42. Из 23 охваченных аудитом недвижимостей право застройки было отчуждено у 12, всего сделок по отчуждению было 14 (с некоторыми недвижимостями было совершено несколько сделок). Застройщики отчуждали право либо безвозмездно (5 сделок), либо за плату (9 сделок, см. таблицу 2). Во всех случаях застройщик ходатайствовал о согласии Нарвской Городской управы и при этом представлял подтверждение покупателя права застройки о согласии с условиями договора об установлении права застройки и о его выполнении.

Таблица 1. Отчужденные за плату права застройки и цены отчуждения

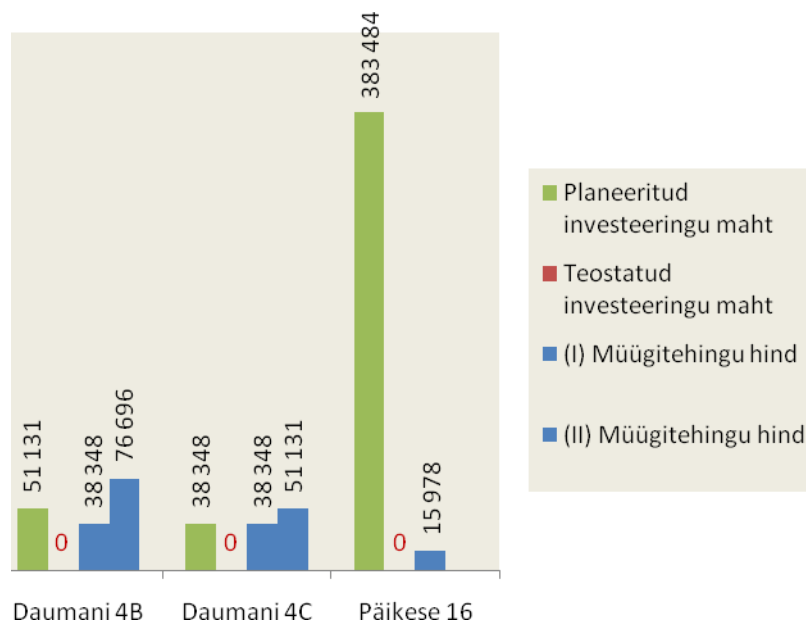
Недвижимость	Цена отчуждения, в евро	
	Первая сделка	Вторая сделка
Раху, 36а	3 195	
Раквере, 71	63 914	
Даумани, 4b	38 348	76 696
Даумани, 4с	38 348	51 131
Пяйкезе, 16	15 978	
Раху, 42	98 204	
Раху, 42а	57 544	

Источник: Анализ Государственного контроля

Получение дохода от отчуждения

43. Нарвская Городская управа во всех случаях шла застройщикам навстречу и давала разрешение на отчуждение права застройки. Также и в тех случаях, когда застройщик неоднократно откладывал выполнение своей обязанности застройки. Например, одно коммерческое объединение, получившее от города право застраивать несколько недвижимостей, однако годами корректно не выполнявшее ни одной обязанности, вытекающей из договоров, получило от отчуждения доход свыше 50 000 евро. Суммы от продажи см. также на рисунке 2.

Рисунок 2. Пример продажи прав застройки: запланированные по ним инвестиции, реально осуществленные инвестиции на момент продажи и стоимость сделок по продаже (в евро)



Перенятие обязательств

44. Право застройки трех отчужденных объектов отчуждено таким способом, при котором, по оценке Государственного контроля, не обеспечивается выполнение всех предварительных условий отчуждения, вытекающих из договора. Так в ходе отчуждения права застройки по адресу ул. Даумани, 4b и 4c и Пяйкесе, 16, в частности, были изменены и цели права застройки.

Знаете ли вы, что

вопросы, связанные со строительством нарвского попечительского дома, Государственный контроль основательно рассмотрел в аудиторском отчете от 03.04.2012 (доступен на сайте www.riigikontroll.ee) «Сотрудничество государственного и частного сектора в местных самоуправлениях». По оценке Государственного контроля, при выборе управляющего попечительского дома не соблюдался закон о государственных поставках.

45. На недвижимости по адресу ул. Даумани, 4b и 4c по договору об установлении права застройки, заключенному в 2005 г., первоначальный застройщик должен был соорудить автостоянку и летнее кафе. Вместо застройки застройщик произвел отчуждение недвижимостей другому застройщику, а тот, в свою очередь, еще раз – третьему застройщику. Лишь после того, как третий застройщик выиграл в 2009 году организованный городом Нарвой конкурс на строительство попечительского дома, начали оформлять детальную планировку данной недвижимости и составлять строительный проект попечительского дома. К моменту завершения аудита велись переговоры между городом Нарвой и застройщиком о получении разрешения на эксплуатацию здания.

46. Поскольку при отчуждении вышеупомянутых недвижимостей были изменены предыдущие соглашения касательно сооружаемых строений, город Нарва нарушил условия, заданные в договорах об установлении права застройки. В договорах условием согласия со стороны города на отчуждение права застройки было то, что новый застройщик перенимает все соглашения, касающиеся права застройки, заключенные между городом Нарвой и застройщиком.

47. По мнению Государственного контроля, город позволял нарушителям договора получать доход от дальнейшего отчуждения недвижимостей, не предъявляя им никаких требований по поводу невыполненных обязанностей.

48. Рекомендация Государственного контроля Нарвскому Городскому собранию: дополнить Порядок установления права застройки в целях более точного регулирования отчуждения права застройки и разграничить случаи, когда застройщику не дается согласие на отчуждение права застройки.

Ответ председателя Нарвского Городского собрания: 18.07.2012 я направил Нарвской Городской управе письмо, в котором просил подготовить в соответствии с рекомендациями аудиторов Государственного контроля необходимые проекты изменений в нормативных актах города, регулирующих установление и реализацию права застройки. По заверению Нарвской Городской управы проекты изменений готовы и после делопроизводственных процедур в Городской управе будут направлены в Городское собрание.

Оценка Государственного контроля деятельности города Нарвы по выполнению заключенных городом договоров об установлении права застройки

Вопрос	Резюме оценки
Соответствуют ли условия договоров об установлении права застройки Порядку установления права застройки города Нарвы?	Условия договоров об установлении права застройки в существенной части соответствуют Порядку установления права застройки города Нарвы.
Контролируется ли выполнение договоров об установлении права застройки (имеются акты проверок) в объеме, предусмотренном в Порядке и договорах?	За выполнением договоров об установлении права застройки отсутствует системный контроль (в т. ч. отсутствуют акты или протоколы проверок).
Применялись ли санкции, вытекающие из нарушений договоров об установлении права застройки (пеня, неустойка)?	Пени в значительной части взыскивались . Неустойки не применялись ни по одному нарушению.
Выполнялись ли условия договора об установлении права застройки при даче согласия на отчуждение права застройки, и исходили ли при этом из ограничений, установленных правовым актом?	В случае отчуждения трех прав застройки нарушены условия договора об установлении права застройки, вследствие чего, в значительной части не были соблюдены условия договора об установлении права застройки.
Исходили ли из Закона о земельной реформе при изменении целевого назначения земли, обремененной правом застройки, соответствующим критериям части 2 и 3 § 25 Закона о земельной реформе, и подавалось ли ходатайство о разрешении на изменение целевого назначения?	Ни по одному аудитированному объекту с целевым назначением «социальная земля» не возникла обязанность просить у министра окружающей среды или у Правительства Республики разрешение ни для определения нового целевого назначения муниципальной земли, ни для отчуждения или по иному поводу, как это предусмотрено в части 3 § 25 Закона о земельной реформе.
Выполнена ли обязанность, связанная с обременением муниципальной земли – переводить часть дохода в государственный бюджет?	По аудитированным объектам с целевым назначением «социальная земля» не возникло обязанности частично переводить в доход государства доход, получаемый от установления права застройки, исходя из части 4 § Закона о земельной реформе, поскольку все права застройки были установлены до вступления вышеупомянутого положения в силу, т. е. до 27.11.2005 г.

/подписано электронно-цифровой подписью/

Айри Микли
главный контролер отдела аудита местного самоуправления

Рекомендации Государственного контроля и ответы аудируемого

Государственный контроль по итогам аудита дал некоторые рекомендации Нарвскому Городскому собранию, ревизионной комиссии Нарвского Городского собрания и Нарвской Городской управе. В нижеследующей таблице приведены ответы вышеупомянутых адресатов Государственному контролю.

Общие комментарии касательно аудиторского отчета

Ответ председателя Нарвского Городского собрания Алексея Ефимова от 03.09.2012 г.:

Я благодарен Государственному контролю за анализ и рекомендации, направленные на улучшение ситуации в отношении реализации права застройки в городе Нарва. Взгляд со стороны всегда полезен, для того чтобы оценить ситуацию.

Также я благодарен старшему аудитору Таави Мельдеру и аудитору Мареку Кюбарсеппу за то, что они приняли участие в заседании Нарвского Городского собрания 30.08.2012 г., дали дополнительные пояснения и исчерпывающие ответы на вопросы депутатов Городского собрания.

Обстоятельства, упомянутые в проекте акта Вашей аудиторской проверки, не оставили равнодушными депутатов Городского собрания и членов ревизионной комиссии Городского собрания. Я придерживаюсь той точки зрения, что в этом же убеждены и аудиторы Т. Мельдер и М. Кюбарсепп, слышавшие и видевшие эмоциональные дебаты депутатов Городского собрания.

18.07.2012 г. я направил Нарвской Городской управе письмо, в котором просил подготовить, в соответствии с рекомендациями аудиторов Государственного контроля, необходимые проекты изменений в нормативных актах города, регулирующих установление и реализацию права застройки. По заверению Нарвской городской управы, проекты изменений готовы и после делопроизводственных процедур в Городской управе будут направлены в Городское собрание.

Ответ Мэра города Нарвы Тармо Таммисте от 26.07.2012 г.:

Сообщаем, что Нарвская Городская управа примет к сведению предложения, приведенные в составленном Государственным контролем проекте отчета о проверке «Выполнение договоров об установлении права застройки города Нарвы».

С учетом рекомендаций Государственного контроля будут подготовлены необходимые изменения в порядке установления права застройки незастроенной земли, находящейся в собственности города Нарвы.

К настоящему времени в отношении тех, кто ненадлежащим образом выполняет обязанности, вытекающие из договоров об установлении права застройки, применяются различные средства юридической защиты (в 5 случаях представлены требования о неустойке и возбуждено 3 исполнительных производства).

Кроме того, специалисты отдела имущества Департамента городского имущества и хозяйства все еще выясняют текущее положение дел с выполнением обязанности по застройке в отношении всех договоров об установлении права застройки, для того чтобы решить, назначить ли застройщикам, игнорировавшим обязанности, установленные договором, неустойку или же аннулировать право застройки. Затем будут внесены соответствующие предложения комиссии по городскому имуществу Нарвской Городской управы для принятия решения. К работе упомянутой комиссии привлечены и депутаты Нарвского Городского собрания (председатель Городского собрания и председатель комиссии по городскому имуществу Городского собрания).

В любом случае город Нарва заинтересован в надлежащем выполнении условий, оговоренных в договорах об установлении права застройки.

Ответ председателя ревизионной комиссии Нарвского Городского собрания Александра Брока от 29.08.2012 г.:

От имени ревизионной комиссии Нарвского Городского собрания благодарю Вас за возможность поделиться мнением о проекте отчета о проверке Государственного контроля «Выполнение договоров об установлении права застройки города Нарвы». Ниже я представляю основные взгляды ревизионной комиссии и ответы на рекомендации Государственного контроля. В то же время ревизионной комиссией представлены рекомендации и предложения Нарвскому Городскому собранию и Нарвской Городской управе.

Начал бы я с того, что текущий состав ревизионной комиссии получил свои полномочия от кворума местного самоуправления лишь 17 мая 2012 г. Решением Нарвского Городского собрания № 93 от 21 июня 2012 г. был утвержден план проверок ревизионной комиссии на 2012–2013 гг. Пункт 1.7 решения предусматривает анализ результативности применения системы внутреннего контроля в городе Нарва. Поэтому мне на данный момент сложно комментировать причины, по которым нарушения, рассмотренные в аудите Государственного контроля, не снижали внимания ревизионной комиссии сразу после их выявления. Прежняя практика ревизионной комиссии Городского собрания, вернее, отсутствие таковой, предосудительна, и эффективному функционированию внутреннего контроля она не способствует. В дальнейшем мы постараемся адекватно и достаточно оперативно реагировать на нужды аудита. Бегло

напомню предысторию аудита. Заместитель директора Департамента городского имущества и хозяйства Нарвской Городской управы Тамара Луйгас 17 октября 2011 г. представила ревизионной комиссии заявление с просьбой изучить участие предпринимателей и городских чиновников Нарвы в бизнесе, связанном с правами застройки городских земель (см. протокол ревизионной комиссии № 2 от 17.10.2011 г.).

Осенью того же года о возможных спекуляциях с городским имуществом написала как местная, так и республиканская пресса (В Нарве набирает обороты скандал вокруг городской недвижимости – ERR, 19.10.2011; В Нарве спекулируют городской недвижимостью – Postimees, 19.10.2011). Происходящее в осенней столице было отражено в выпуске новостей «Актуальная камера» (Нарва недополучила 6 млн. евро обещанных инвестиций – АК, 19.10.2011). Комментарий городских властей Нарвы был лаконичен – «буря в стакане воды» (Новости о Нарве носят в основном негативный характер. – РВК, 18.10.2011; Наша столица – РВК, 16.10.2011).

Прежний состав ревизионной комиссии под руководством тогдашнего председателя Сергея Никитина собрался 17 ноября 2011 г., для того чтобы обсудить поднятые г-жой Тамарой Луйгас вопросы. На основании полученных от застройщиков разъяснений было принято решение составить отчет и представить его мэру города и председателю Городского собрания. Протокол ревизионной комиссии № 2 от 07.11.2011 г. опубликован на сайте города.

Насколько мне и другим членам ревизионной комиссии известно, ни Городское собрание, ни Городская управа до сих пор не высказали своего мнения по поводу заявления и. о. директора Департамента городского имущества и хозяйства. Какое там. Тогдашний председатель ревизионной комиссии по сегодняшний день не передал делопроизводство и дела ревизионной комиссии с результатами проверок. Нельзя не упомянуть, что у ревизионной комиссии до середины июня 2012 года отсутствовал план работы, и это несмотря на замечания Государственного контроля на этот счет (см. отчет о проверке Государственного контроля «Использование административного бюджета городской и волостной управой», 27.08.2007; отчет о проверке Государственного контроля «Система внутреннего контроля города Нарва и законность его хозяйственной деятельности в 2006 году», 23.04.2008).

Как горожанин я осведомлен о нескончаемых сделках города Нарвы с городским имуществом с коррупционным душком, фиктивных строительных подрядах, уголовных обвинениях, предъявленных нескольким ведущим политикам, и вступивших в силу обвинительных судебных решениях. Еще в 2006 году ведущая экономическая газета Эстонии писала о тайном губернаторе Нарвы. В 2008 году последовали публикации о сомнительных сделках Нарвской Городской управы с городским имуществом (Тайный губернатор приграничного города. – Äripäev, 17.11.2006; Бизнес с недвижимостью по-нарвски. – Äripäev, 20.06.2008).

Здесь я хотел бы выразить признательность немногочисленным депутатам от оппозиции, которым хватило стойкости и смелости, чтобы откровенно говорить о коррупционной «эпидемии», ставшей в городе притчей во языцех. К сожалению, голос депутатов, находящийся в меньшинстве, в зале Городского собрания недостаточно различим. Уши тех, кто принимает решения, остаются к ним глухи, а ящики столов с документами – надежно закрыты.

В 2008 году аудит Государственного контроля обнаружил злоупотребления при заключении арендного договора на помещения Социального департамента (отчет о проверке Государственного контроля «Система внутреннего контроля города Нарва и законность его хозяйственной деятельности в 2006 году», 23.04.2008). Вопреки ожиданиям и здравому смыслу, за этим не последовало анализа целесообразности арендной сделки со стороны города. Отчет о проверке Государственного контроля Городским собранием в полном составе не обсуждался. Результаты аудита были замолчаны. Результаты проверки арендного договора по нарвскому попечительскому дому, опубликованные в этом году, также доказали наличие серьезных правовых нарушений, т. е. подозрения оппозиции и печати многолетней давности, колебания и страхи нашли очередное подтверждение (Интерес Государственного контроля усилил распри. – Äripäev, 07.03.2012; Отчет о проверке Государственного контроля. Сотрудничество государственного и частного сектора в местных самоуправлениях, 03.04.2012). Неизбежно я все чаще ловлю себя на мысли – что же дальше? Как долго может продолжаться руководство городом по-старому?

На сегодняшний день вступило в силу несколько судебных решений, проливающих свет на коррумпированную сетевую структуру, захватившую власть в городе. Сага с объектом на Рая 3 закончилась двумя решениями суда. Городская управа годами акцептировала очевидную ложь вместо инвестиций. Я считаю, что заведомо. Прокуратора и следственное учреждение заранее известили мэра города и председателя Городского собрания о несоответствии инвестиций действительности. Замалчивалось! И каков результат замалчиваний и отпирательства? Вместо мастерской, успешно функционировавшей еще в 2001 году, мы видим руины без крыши. Вместо люстр, записанных как инвестиции, недвижимость украшает куча щебенки. Некоторые городские руководители заявляли, что все у нас хорошо. Нет. Далеко нет!

К своему стыду я должен признать, что «мягкие» виды контроля, установленные в законах и правовых актах самоуправления, в моем родном городе не действуют. Компетенция и полномочия ревизионной комиссии остались лишь на бумаге. Единственный вид реальной ответственности, который вынужденно терпят и который хоть сколько-то действует – это уголовная ответственность. Давно позабыт принцип, что осуществление публичной власти должно не только быть, но и выглядеть честным и справедливым, и уголовная ответственность в правовом государстве – это крайнее, т. е. последнее средство, к которому прибегают.

При функционировании внутреннего контроля отсутствовала бы необходимость в крайних мерах. Движение в направлении эффективного внутреннего контроля начинается с констатации и понимания, что дела не в порядке. Со смелости признаться самому себе, что стиль управления городом следует менять. Городская административная система требует основательного ремонта.

Таким образом, я и ревизионная комиссия в целом разделяем Вашу озабоченность законностью и целесообразностью распоряжения муниципальным имуществом и передачи его в пользование.

Возвращаясь к проекту отчета о проверке, я бы хотел сделать акцент на следующих аспектах. Например, замечания по поводу фактологии, заключений и оценок, представленных в отчете. Не ставя под сомнение итоговые результаты и мнения аудита Государственного контроля в общем и целом, ревизионная комиссия, по большому счету, не может согласиться с тем, что основные акцент и ответственность за противозаконные изменения договоров и неприменение санкций возложены на Департамент городского имущества и хозяйства. Так Вы заметили, что документы,

подготовленные Департаментом городского имущества и хозяйства для принятия решений Городской управы, просматривает до принятия решений в Городской управе комиссия Городской управы по городскому имуществу (проект отчета о проверке Государственного контроля «Выполнение договоров об установлении права застройки в городе Нарва», стр. 10, п. 30).

Да, данная сфера регулируется внутренними нормами, т. е. говорят на том языке, что так быть должно (релевантные ключевые слова: норма и действительность, двойственность того, что есть, и того, что должно быть), однако, опираясь на протоколы комиссии по городскому имуществу и зная происходящие в Городской управе формальные и неформальные процессы решения, мы утверждаем, что решение по существу, на основе поступившего (от застройщика) ходатайства, в общем случае принимает комиссия, а не Департамент городского имущества. Зачастую существенного обсуждения по поводу решения, принимаемого комиссией по городскому имуществу, не происходит и на заседании Городской управы.

Например, комиссия по городскому имуществу Городской управы на собрании 29 июня 2011 г. приняла решение удовлетворить ходатайство IV Invest Development OÜ об изменении сроков по договору об установлении права застройки по адресу Раху, 48, не применяя неустойку в отношении застройщика. Комиссия поставила перед Департаментом городского имущества и хозяйства задачу – представить данный вопрос на заседание Городской управы для принятия распоряжения на этот счет (см. протокол комиссии №9 от 29.06.2011 г., п. 3: О невыполнении OÜ IV Invest Development договорных обязательств по договору на установление права застройки по земельному участку, расположенному по адресу: Раху, 48, Нарва).

При этом решение комиссии было сформулировано в императивно обязательной для исполнения форме. С учетом личного состава комиссии, о котором дальше пойдет также речь, в данном случае не является определяющим фактором, обладает ли комиссия по городскому имуществу правовой компетенцией для дачи официальным учреждений обязывающих к чему-либо инструкций или нет.

Хотя от устава комиссии по городскому имуществу может остаться впечатление, что комиссия несет лишь «рекомендательную компетенцию», и что речь идет о чисто «консультативном органе» Городской управы, это не всегда так и формально юридически. Помимо устава комиссии, утвержденного постановлением Городской управы, комиссии приходится выполнять задачи, вытекающие из постановлений Городского собрания. При установлении права застройки в случае тендера с предварительными переговорами оценку предложений производит комиссия по городскому имуществу (Порядок установления права застройки Нарвской комиссии по городскому имуществу, п. 29). Вне всякого сомнения, комиссия по городскому имуществу Городской управы является самостоятельным – и ответственным – административным органом. Из этого вытекает, что комиссия в своей деятельности связана общими принципами административного права, т. е., тогда при принятии решений комиссия каждый раз должна исходить из тех же правил и требований, что и Городская управа и официальные учреждения города. Должна, но не исходит. Неизбежное зло, охватившее Городскую управу – это отсутствие юридической ответственности у членов комиссии или ее рассеяние.

Насколько известно ревизионной комиссии, все осуждаемые в аудите сделки прошли через комиссию по городскому имуществу Городской управы, и комиссия принимала решения, ставшие основанием для распоряжений Городской управы. Таким образом, именно решение комиссии является в дальнейшем основанием при составлении проекта правового акта Городской управы или Городского собрания. Центр тяжести административных решениях, помимо воли Городского собрания, переключался из Городской управы и официального учреждения города в комиссию.

По оценке ревизионной комиссии, все вышесказанное находится в противоречии с Правилами пользования городским имуществом, установленными Городским собранием. П. 57 постановления Нарвского Городского собрания № 13/52 от 17 марта 2005 г. «Порядок установления права застройки незастроенной земли, находящейся в муниципальной собственности города Нарвы», конечно, разрешает менять условия договора, но лишь по очень веским и исключительным обстоятельствам. Решение об изменении условий договора должно приниматься как по существу, так и формально Нарвской Городской управой (расстановка акцентов: Городская управа как коллегиальное собрание с правом решений). Исходя из принципов демократии и права местного самоуправления на самоорганизацию, собрание единицы самоуправления может делегировать и внутреннюю компетенцию Городской управы (в значении учреждения). Такое делегирование внутренней компетенции для Городской управы как коллегиального органа обязательно. Комиссии по городскому имуществу предоставлена компетенция участвовать в принятии решений, предшествующих установлению права застройки, однако привлечения комиссии к процессу принятия решений об изменении условий договоров орган, издавший постановление, не предусматривал.

Закон об административном производстве, § 8, ч. 2, также не дает волостной или городской управе (в значении коллегиального органа) права уполномочивать какого-либо своего члена принимать решения по административному вопросу, находящемуся в компетенции коллегиального органа. Это входило бы в противоречие с сутью коллегиального органа. Исходя из вышесказанного, Городская управа не может уполномочить и комиссию разрешать вопросы, находящиеся в своей компетенции.

Теперь бегло о существенных и неизбежных недостатках «комиссионного управления», распространенного в Нарвской Городской управе. Выполнение административных задач предполагает наличие у административного органа, помимо формальной компетенции, также и компетенции функциональной, профессиональности, т. е. административной способности. Конституция предписывает, чтобы публичную власть осуществляли прежде всего чиновники. В стремлении к административной способности правовые акты устанавливают для чиновников повышенные нормативы доверия (см. §§ 14 и 16 Закона о публичной службе: гражданство, владение эстонским языком на высоком уровне, как минимум основное образование, отсутствие в прошлом наказаний, безупречная репутация). В действующем законодательстве предупреждение коррупции и сопутствующая ему юридическая ответственность в немалой степени связаны с правовыми терминами «чиновник» и «должностное положение». Рука об руку с осуществлением публичной власти всегда идет ответственность (Кодекс этики публичной службы, п. 6). В правовом государстве юридическая ответственность – как правило, всегда персональная, и лишь в исключительных случаях – коллективная.

А в Нарвской Городской управе распространилась практика, когда административные решения принимаются в какой-нибудь комиссии Городской управы коллегиально. Не факт, что подготавливающий решение чиновник является и членом-то соответствующей комиссии. Говоря о комиссии по городскому имуществу Городской управы, нельзя обойти вопрос, могут ли быть членами рабочего органа Городской управы лица извне структуры Городской управы, напр.,

депутаты Городского собрания или вовсе городские жители без мандата. Устав города Нарва на этот счет молчит, однако, по мнению ревизионной комиссии, на поднятый вопрос следовало бы ответить отрицательно. Обратное могло бы открыть дорогу для обхода нормативов доверия, предъявляемых к чиновникам.

Членом комиссии, выполняющей административные функции, свойственные исключительно чиновникам, мог бы быть «специалист» без эстонского гражданства, основного образования, косноязычный и наказывавшийся за коррупционный проступок? Ни в коем случае! В рабочий орган Городской управы не должны бы входить в качестве членов с правом голоса и депутаты собрания той же единицы самоуправления.

§ 4 Закона об организации местного самоуправления предусматривает в качестве органов местного самоуправления собрание и управу. Собрание в общем случае (с исключениями, вытекающими из специальных законов) обладает «компетенцией делегирования компетенции» внутри самоуправления. Городское собрание либо оставляет принятие решений по какому-либо вопросу в своей компетенции, либо делегирует это Городской управе. Смешанной компетенции собрания и управы Закон об организации местного самоуправления не признает и не позволяет.

Ревизионная комиссия не считает правильным, когда в обсуждении по существу вопросов, переданных горсобранием управе для принятия решений и несения ответственности, принимают участие (отдельные) депутаты горсобрания. Описанная комбинированная компетенция может ухудшить реальное функционирование внутреннего контроля. На горсобрании в целом лежит обязанность надзора над управой. Горсобрание тайным голосованием избирает мэра города и назначает на должность членов Городской управы на окладе. Депутаты горсобрания не подчиняются дисциплинарной или иной власти Городской управы, т. е. как членам комиссии Городской управы им не угрожают виды юридической ответственности, менее интенсивные, чем уголовное преследование (напр., дисциплинарная ответственность, свойственная публичной службе). Наоборот. Это у Городской управы есть обязанность отчитываться перед горсобранием (Закон об организации местного самоуправления, § 26, ч. 2).

Нельзя терпимо относиться к ситуации, когда председатель ревизионной комиссии горсобрания одновременно входит в комиссию по городскому имуществу Городской управы и принимает участие в принятии решений о распоряжении городским имуществом через Городскую управу. К сожалению, так это и было до мая этого года.

Не менее важная тема для дискуссии связана с вхождением депутатов горсобрания в органы управления и контроля юридических лиц, находящихся под управляющим влиянием города. Вопрос по своей сути подобен вопросу о вхождении членов Рийгигогу в советы коммерческих объединений с государственным участием.

В случае местного самоуправления не является юридически догматично, т. е. уместно и терминологически наиболее точно говорить о разделении властей и о сбалансированности властей в их классическом значении, все-таки здесь можно провести известные параллели с Рийгигогу и Правительством Республики (Луст, Л. О компетенции члена представительского собрания с акцентом на собрании местного самоуправления. *Juridica*, 2010, № 9, стр. 699–712). Уставом города следовало бы исключить вхождение депутатов горсобрания в комиссии Городской управы. Мы придерживаемся той точки зрения, что речь идет о в принципе несовместимых должностях. Несовместимость означает несочетаемость должности и мандата одного лица.

Как уже сказано, несмотря на то, что на уровне самоуправления неуместно говорить о «разделении властей» в терминах § 4 Конституции – мы не можем обойти вниманием иерархическую структуру местного самоуправления. Исходя из принципа демократии, первичным органом местного самоуправления является собрание. Конституция не упоминает волостную и городскую управу в качестве органов местного самоуправления (Конституция, глава 16, § 156). Собрание – это представительское собрание единицы местного самоуправления, избираемое жителями волости или города, имеющими право голоса, на основании Закона о выборах в собрания местных самоуправлений (Закон об организации местного самоуправления, § 4, п. 1). Управа – это исполнительный орган, образуемый собранием (Закон об организации местного самоуправления, § 4, п. 2). Выполнение бюджета и ведение бухгалтерии организует волостная или городская управа. В принципе, от собрания как самого важного органа единицы местного самоуправления ожидается осуществление надзора над волостной или городской управой, подобное парламентскому контролю, подобному роли Рийгигогу [такое заключение, в частности, может быть сделано из-за сходств, например, в выражении вотума недоверия и в возможности подачи письменных запросов / вопросов] (Луст, Л. О компетенции члена представительского собрания с акцентом на собрании местного самоуправления. – *Juridica*, 2010, № 9, стр. 705, п. 2.1.3). Таким образом, можно назвать ненормальной и абсолютно негативной ситуацию, когда членам горсобрания приходится в качестве членов комиссии Городской управы выполнять противоположные роли. Данная ситуация подобна суду над самим собой. Наличие благодатной почвы для возможного конфликта интересов здесь очевидно. В соответствии с п. 5.7.2 устава города Нарвы, устав и состав постоянной комиссии Городской управы утверждает Городская управа своим постановлением. Таким образом управа назначает и отзывает членов комиссии. Городская управа отвечает за деятельность административного аппарата города. Ответственность охватывает функции контроля. С другой стороны, у Городской управы есть обязанность отчитываться перед горсобранием (Закон об организации местного самоуправления, § 26, ч. 2). Собрание контролирует законность и целесообразность деятельности Городской управы вплоть до процедуры выражения вотума недоверия (Закон об организации местного самоуправления, § 48, ч. 3 и § 46).

То есть тогда «подчиненный» одновременно является «начальством», и наоборот. В данном случае мы можем вывести несовместимость должностей депутата горсобрания и члена комиссии Городской управы из Закона об организации местного самоуправления, § 18, ч. 1, п. 6. Полномочия депутата горсобрания досрочно истекают в связи с назначением чиновником той же волости или того же города. Под «чиновником» здесь следовало бы в более широком толковании понимать и члена комиссии волостной или городской управы, который выполняет административную задачу подобно чиновнику. В интересах ясности же следовало бы предусмотреть соответствующий запрет в уставе города Нарвы. Действующее законодательство это позволяет.

Резюмируя, ревизионная комиссия отмечает, что задачей депутатов горсобрания является не участие в принятии совместных решений в вопросах, относящихся к компетенции управы, а создание ясного, прозрачного и честного регулирования. Установить делопроизводство и порядок, которые гарантировали бы законность и целесообразность распоряжения муниципальным имуществом, а также легальность заинтересованных лиц.

В порядке *obiter dictum* необходимо сделать акцент и на том, что, насколько понимает ревизионная комиссия, перенос

центра тяжести административных решений из управы в комиссию по городскому имуществу определялся высоким должностным положением членов комиссии. Так состав комиссии по городскому имуществу долгое время был следующим: мэр города (Т. Таммисте), вице-мэр города (С. Хомякова – А. Филиппов – Н. Шибалова), председатель комиссии Городского собрания по праву, защите потребителей и охране порядка и нынешний председатель горсобрания (А. Ефимов), давнишний председатель ревизионной комиссии горсобрания (С. Никитин), председатель Нарвского отделения Центристской партии Эстонии (А. Тамм), городской юрист-советник (П. Някк) и руководитель отдела имущества (Е. Скулачева). Председателем комиссии является мэр города, заместителем председателя комиссии – вице-мэр города, курирующий Департамент городского имущества. Таким образом в комиссию входят, помимо ведущих депутатов горсобрания, два из четырех членов Городской управы. В соответствии с Законом об организации местного самоуправления, § 49, чч. 6 и 7, Городская управа правомочна принимать решения, если в ее заседании принимает участие более половины состава управы, в том числе мэр города или его заместитель. Решения управы принимаются большинством голосов. Таким образом, решения комиссии обладают функцией, предназначенной в административной практике Городской управы.

У ревизионной комиссии отсутствуют разумные причины предполагать, что точки зрения мэра и вице-мэра города на заседании Городской управы могут отличаться от той точки зрения, которую они выражали в том же вопросе при тех же обстоятельствах в комиссии по городскому имуществу. Мэр города, председатель горсобрания и председатель ревизионной комиссии горсобрания остаются таковыми и в комиссии Городской управы. Привлечение ведущих фигур горсобрания к повседневной работе Городской управы может дать управе чувство уверенности, что ревизионная комиссия не станет исследовать сделки Городской управы с городской недвижимостью. Описанные смешанная компетенция и комиссионное управление препятствуют нормальному функционированию внутреннего контроля.

(1) Отсюда и первое предложение от ревизионной комиссии: Изменить состав комиссии по городскому имуществу Городской управы и уменьшить роль комиссии в принятии существенных решений. В ближайшей перспективе, с переходом от дискреционного самоуправления к связанному управлению (предполагает концептуальное изменение на уровне постановлений), безвозвратно исчезнет необходимость в комиссионном управлении. Более удаленная цель – достижение персонализации правовой ответственности, лежащей на лицах, принимающих решения, в каждом конкретном случае.

Нарвской Городской управе ответить на предложение ревизионной комиссии письменно не позднее 20 сентября 2012 г.

Наблюдение ревизионной комиссии для Государственного контроля:

Делать акцент в проекте отчета о проверке на Департаменте городского имущества и хозяйства будет неточностью. Действительные роль и значение комиссии по городскому имуществу и отдела имущества Городской управы не выведены в достаточной мере.

О возможных фактических ошибках. В таблице прав застройки вы указываете в качестве измененной цели прав застройки объектов по адресу Даумани, 4b и 4c «строительство попечительского дома» (стр. 6, таблица 1). По данным ревизионной комиссии в случае обоих прав застройки договорной целью до сих пор является жилищное строительство. Строительства попечительского дома договора об установлении права застройки не предусматривают. Как видно из строительного регистра, попечительский дом построен на недвижимости по адресу А. Даумани, 4b (код EHR 120636835). Недвижимость же по адресу А. Даумани, 4c стоит пустая. По договору недвижимость ожидает инвестиций в жилищное строительство.

Государственный контроль находит, что договора, заключенные с застройщиками, соответствуют городским порядкам. Ревизионная комиссия с этим категорически не согласна. Например, на недвижимую вещь по адресу Рюйтли, 8 установили право застройки на условиях, противоречащих постановлению горсобрания. Договором застройщику было предоставлено преимущественное право покупки недвижимой вещи. В соответствии с п. 67 постановления Нарвского Городского собрания № 20/57 от 21 июня 2005 г. «Правила пользования городским имуществом», установление преимущественного права покупки недвижимой вещи, находящейся в собственности города, разрешается лишь тогда, когда это происходит по требованию и в пользу лица, имеющего на это право, вытекающее из правовых актов, (альт. 1), или когда это происходит в общественных интересах (альт. 2). В данном случае юридическое и фактическое основание для этого отсутствовало. Как и в порядке решения для установления права застройки (стр. 9, п. 27).

На вышеописанные недочеты и противоречия в ходе обсуждения проекта обратил внимание тогдашний руководитель общего отдела Департамента городского имущества и хозяйства Рихо Силлар (см. протокол заседания Нарвской Городской управы от 29.06.2010, п. 5). Среди прочего, г-н Р. Силлар вывел, что права застройки не устанавливаются «на всякий случай». Право застройки не должно становиться средством резервирования или бронирования недвижимости. Право застройки предполагает искренность намерений застройщика. Право застройки позволяет органам самоуправления направлять деятельность по развитию и строительству в городе.

Отправной точкой деятельности по развитию объектов недвижимости должны быть Программа развития и Общая планировка города. О каком праве застройки и сроках его реализации мы можем с уверенностью говорить, если при заключении договора отсутствуют прогнозы о праве на строительство? Что получится в том случае, если детальная планировка из-за конфронтации третьих лиц останется неутвержденной (напр., Кангеласте, 11b)? Таким образом, установлению права застройки должно было бы предшествовать делопроизводство в области планирования. В идеале, заказчиком детальной планировки мог бы быть город. Застройщик бы компенсировал городу расходы, связанные с составлением детальных планировок (соответствующая обязанность в извещении о конкурсных торгах). Естественно, в определенных исключительных случаях можно устанавливать право застройки без детальной планировки, однако это предполагает, что обязательственная сделка долевого права и сделка вещного права были бы четко отделены друг от друга (темпорально разведены).

Если в течение оговоренного срока детальная планировка не будет достигнута, то любая из сторон должна бы быть вправе отказаться от договора долевого права, без того, чтобы городу приходилось что-либо компенсировать договорному партнеру. Такова и административно-правовая практика города Таллинна при установлении прав застройки (см. постановление Таллиннского Городского собрания № 28 от 2 июня 2005 г. «Порядок установления права застройки для недвижимости, находящейся в собственности города Таллинна», § 54, часть 4: «При отсутствии утвержденной детальной планировки заключается договор долевого права об установлении права застройки. Договор

вещного права заключается после утверждения детальной планировки»).

Сначала должны быть планировка и право на строительство, и лишь потом – право застройки и соответствующая запись в крепостной книге!

Так выглядела бы честная, прозрачная и нацеленная на результат деятельность по развитию недвижимости. Начинать следовало бы с расстановки приоритетов и постановки целей. Право застройки – это (вещно-)правовой инструмент, средство, а не цель сама по себе. Чего хотят достичь посредством прав застройки? Как выяснилось из аудита Государственного контроля, у Городской управы по теме прав застройки отсутствует понимание и видение (стр. 8, мэр города Нарва: «Город никого не принуждает строить»). Печально.

(2) Предложение ревизионной комиссии: Городской управе разработать политику в области прав застройки и, шире, муниципального имущества (концепция: видение, цели и средства) и представить горсобранию для обсуждения. Нарвской Городской управе ответить на предложение ревизионной комиссии письменно не позднее 20 сентября 2012 г.

Таким образом, ревизионная комиссия не согласна с Государственным контролем в том, что сделки, противоречащие порядкам, были без проблем одобрены и в Департаменте городского имущества и хозяйства (стр. 11, п. 11). Чиновники Департамента городского имущества и хозяйства обращали внимание на недочеты и выражали свое особое мнение.

Недавно мы прочли в обвинительном решении суда по нарвскому предпринимателю Г. Фанфоре как лица, состоящие в коррупционных отношениях с городскими властями, осуществляют свое незаконное влияние на чиновников Городской управы и депутатов горсобрания:

«Г. Фанфора, обладая влиянием на должностных лиц Нарвской Городской управы ввиду своих обширных и плотных хозяйственных и коммерческих связей и позиций в городе Нарве, оказался тем человеком, который смог повлиять на решения должностных лиц Нарвской Городской управы. В Нарве общеизвестно, что Г. Фанфора тесно общается с Ххх (членом Нарвского Городского собрания и председателем финансовой комиссии), имеющим влияние в городе на должностных лиц Нарвской Городской управы и депутатов Нарвского Городского собрания, и который способен влиять на их решения. Незаконное влияние Ххх и с его помощью Г. Фанфоры на городских чиновников состоит в возможности влиять на карьеру чиновников, избавляться от неугодных чиновников и принуждать таким образом чиновников принимать выгодные для себя решения» (решение Вирусского уездного суда (VMKo) № 1-12-5333 от 04.06.2012, стр. 5).

Возвращаясь к точке зрения ревизионной комиссии о том, что в отчете о проверке действительные роль и значение комиссии по городскому имуществу и отдела имущества не выведены в достаточной мере, отметим следующее. Делопроизводство в комиссии по городскому имуществу Городской управы (в общей комиссии из ключевых фигур Городской управы и горсобрания) заменило собой прежнее делопроизводство в комиссии по городскому имуществу горсобрания. После запроса депутата горсобрания Надежды Синяковой выяснилось, что комиссия по городскому имуществу горсобрания с момента ее образования так ни разу и не собиралась. Комиссия была образована сразу после выборов 2009 г. А первое собрание комиссии произошло лишь 09.12.2011 г. Ревизионная комиссия видит определенные риски и в том, что председатель комиссии по городскому имуществу горсобрания Сергей Никитин одновременно является членом комиссии по городскому имуществу Городской управы. В комиссию горсобрания входят, помимо депутатов горсобрания и бизнесменов в сфере недвижимости, также и чиновники Городской управы, напр., руководитель отдела имущества. Руководитель отдела имущества является также и членом комиссии по городскому имуществу Городской управы. В комиссии по городскому имуществу горсобрания депутаты горсобрания находятся в явном меньшинстве. Отношение составляет 2 : 10 не в пользу депутатов горсобрания.

То, что реальная компетенция в области принятия решений сконцентрировалась в комиссии по городскому имуществу Городской управы, видно и из того, что упомянутым лицам отправляется выдержка из протокола комиссии. В сопроводительном письме Департамент городского имущества и хозяйства пишет, что «комиссия решила». У постороннего наблюдателя, по крайней мере, остается впечатление, как будто окончательные решения и принимаются в комиссии.

Об отделе имущества Департамента городского имущества и хозяйства. Согласно § 20 устава Департамента городского имущества и хозяйства Нарвской Городской управы, утвержденному постановлением Нарвского Городского собрания № 5 от 28 апреля 2011 г., сферой администрирования отдела имущества является организация владения, использования, распоряжения и приобретения городского имущества. Службы, упомянутые Государственным контролем в своем аудите, подчиняются руководителю отдела имущества. Возглавляет отдел руководитель отдела. Руководитель отдела руководит деятельностью отдела и служб и отвечает за корректное и своевременное выполнение возложенных на них задач.

Право и обязанность осуществления контроля за выполнением договоров об установлении прав застройки возложено уставом на отдел имущества, точнее – на службу сбыта нанимателя отдела. Государственный контроль приводит пример недвижимости, поросшей бурьяном (Раху, 48), где застройщик, вероятно, никогда не выполнял обязанность содержания в порядке. Обязанность содержания в порядке – это одновременно договорная обязанность застройщика и, с другой стороны, публично-правовая обязанность, вытекающая из городских правил по благоустройству. Если выполнение договорных обязанностей должен обеспечить отдел имущества, то выполнение правил по благоустройству контролирует служба деликтного производства (решением Нарвского Городского собрания № 94 от 28 июня 2012 г. соответствующая служба в составе Департамента городского имущества и хозяйства упразднена, и функции деликтной службы должна была бы начать выполнять юридическая служба городской канцелярии).

Таким образом, юридическая ответственность должна была бы исходить от начальников службы (т. н. низовой уровень) и руководителя отдела имущества. Персональная ответственность всегда без исключений предполагает персональную, т. е. субъективную вину. Являются ли в случае комиссионного управления вина и ответственность коллективными? Нет. Можно ли обвинять чиновников в том, что последние точно следовали инструкциям комиссии по городскому имуществу? Нельзя. Каков результат? Девальвация юридической ответственности. Коллективная безответственность, поскольку по существу как Городская управа, так и ревизионная комиссия, оценив деятельность официального учреждения, должны были бы оценить свою собственную деятельность в комиссии по городскому имуществу.

В теории управления это называется несочетаемостью ролей разного уровня, которая может привести к конфликту

интересов, создав, в свою очередь, благоприятную почву для коррупционной деятельности.

Нельзя оставить без внимания то, что решением Нарвского Городского собрания от 28 июня 2012 г. прежняя структура Департамента городского имущества и хозяйства упразднена, как утверждается, с благой целью поднятия административной способности. В свете настоящего отчета о проверке мы осмелимся усомниться в заключениях и предложениях комиссии по эффективности работы публичной службы города Нарвы.

(3) Рекомендация ревизионной комиссии: Нарвской Городской управе выяснить, кто из чиновников и почему не выполнил обязанности надзора, вытекающие из правовых актов. Учитывая, что проблемы с законностью и целесообразностью распоряжения муниципальным имуществом являются неоднократными и носят системный характер, применить в отношении виновных адекватные меры юридической ответственности. Нарвской Городской управе ответить на рекомендацию ревизионной комиссии письменно не позднее 20 сентября 2012 г.

Государственный контроль установил, что комиссия по городскому имуществу и Городская управа при изменении договоров об установлении права застройки, прежде всего сроков застройки, без долгих обоснований ссылались на постановление Нарвского Городского собрания № 13/52 от 17 марта 2005 г. «Порядок установления права застройки незастроенной земли, находящейся в муниципальной собственности города Нарвы», пункт 57, по которому в случае, если в ходе выполнения будет существенно затруднено выполнение пункта договора об установлении права застройки, по соглашению сторон и на основании решения Нарвской Городской управы можно изменять договорные условия или аннулировать право застройки. Ревизионная комиссия согласна с Государственным контролем, что процитированная правовая норма не предоставляет Городской управе свободу воли для изменения договоров и отказа от неустоек. Формулировка у упомянутой правовой нормы получилась не самая удачная. Здесь скрещиваются неопределенный юридический термин («существенно затруднено») и дискреционное решение («можно»). Мы имеем дело со сложной, т. н. комбинированной нормой.

Хотя при введении неопределенных юридических терминов на практике наблюдаются сходные отличительные черты с применением дискреции, эти два понятия нельзя отождествлять. В случае неопределенного юридического термина и оценочного решения объем, т. е. масштаб судебного контроля этих двух понятий имманентно отличается. Несмотря на определенные различия, оба эти понятия используются в нормативных актах, обеспечивая гибкое функционирование правовой нормы в конкретных случаях. Государственный суд по мотиву непропорциональности признал противоречащими Конституции некоторые законы, не оставляющие исполнительной власти пространства для оценки (см. Труувяли, Э.-Й., и др. Конституция Эстонской Республики. Издание с комментариями. Таллинн, 2008, со стр. 130).

Неопределенные юридические термины и обильные дискреционные нормы характеризуют, прежде всего, правовые порядки с высокой юридической грамотностью и развитой политической культурой. В Эстонии же неопределенные юридические термины и дискрецию администрации называют бичом административного органа.

Несомненно, у них есть свои добродетели, и при интенсивном вмешательстве в сферу защиты основных личных прав и свобод тому, кто применяет закон, следует оставить при принятии определенных решений пространство для суждения и оценки. Другой вопрос, насколько большим должно быть это пространство.

Нельзя забывать, что дискреции могут сопутствовать ощутимые коррупционные риски. В частности, в структурах со слабой политической культурой. В структурах с недостаточной правовой ответственностью – особенно. Если неформальные, т. н. слабые и мягкие, механизмы саморегулирования (политическая ответственность) не функционируют, неизбежно приходится вмешаться позитивному праву. Если ничто иное не помогает, добродетельность следует обеспечить силой закона. В антикоррупционной стратегии Эстонии большая дискреция работников здравоохранения при выдаче справок и больничных листов названа коррупционным риском (см. Антикоррупционная стратегия Эстонии на 2008-2012 гг. Правительство Республики. Таллинн, 2008, стр. 28). Между коррупцией и юридической ответственностью существует каузальная связь. Чем больше право принятия произвольного решения у должностного лица или принимающего решения коллегиального собрания и чем меньше прогноз быть привлеченным к ответственности, тем больше в этой структуре коррупции.

(4) Рекомендация ревизионной комиссии Нарвскому Городскому собранию: С учетом проблем, образовавшихся в управлении городом, следовало бы кардинально и решительно ограничить дискрецию Городской управы. Курс следовало бы взять на связанное управление. Также нужно было бы взвесить, можно ли оставить решение определенных вопросов самому горсобранию (процессу принятия решения в представительском собрании сопутствует большее внимание общественности, плюрализм мнений и точек зрения и т. д.). Нарвской Городской управе представить в адрес ревизионной комиссии мнение касательно рекомендации письменно не позднее 20 сентября 2012 г.

В данном случае неправильное применение неопределенного юридического термина и оценочные ошибки привели к возникновению имущественного ущерба. По расчетам Государственного контроля, в связи неоправданным неприменением неустоек город недополучил по меньшей мере 120 000 евро (проект отчета о проверке Государственного контроля «Выполнение договоров об установлении права застройки в городе Нарве», стр. 7).

Ревизионная комиссия допускает, что при взгляде с перспективы гражданско-правовых отношений в случае многочисленных прав застройки нельзя (больше) говорить о нарушении договора застройщиком. По той причине, что изменения договоров имеют обратную юридическую силу. Нестойка – это инструмент долгового права. Акцессорная побочная обязанность для обеспечения выполнения основной обязанности. Неустойка, применяемая при игнорировании срока застройки, направлена на принуждение к выполнению обязанности, а не на ее замещение.

Закон о долговом праве, § 158, ч. 1, устанавливает легальную дефиницию неустойки, по которой неустойка – это предусмотренная в договоре обязанность нарушившей договор стороны оплатить стороне, понесшей ущерб, определенную в договоре денежную сумму. При отсутствии соглашения между сторонами неустойки (в отличие от пени) требовать нельзя. Таким образом, одно лишь постановление горсобрания не создает автономного правового основания для требования неустойки. Для застройщика обязанность выплаты неустойки вытекает не из постановления горсобрания, а из договора.

Постановление обязательно для исполнения и связывает управление. Городская управа должна обеспечить, чтобы соглашение о неустойке, соответствующее постановлению горсобрания, попадало в договор, и чтобы оно реально применялось.

Закон о долгом праве, § 159, ч. 1, различает неустойки для принуждения к выполнению обязанности (первичный приоритет) и штрафы для замещения выполнения обязанности (вторичная функция). В соответствии с п. 52 постановления Нарвского Городского собрания № 13/52 от 17 марта 2005 г. «Порядок установления права застройки незастроенной земли, находящейся в муниципальной собственности города Нарвы», за невыполнение или несвоевременное выполнение срока обязанности застройки застройщику назначается штраф (неустойка) в пятикратном размере годовой платы за право застройки. Уплата штрафа (неустойки) не освобождает застройщика от выполнения обязанностей по договору. Предполагая, что соглашения о неустойке, записанные в договорах об установлении права застройки совпадают с формулировкой постановления горсобрания, можно утверждать, что неустойка, применяемая при игнорировании срока застройки, направлена на принуждение к выполнению обязанности, а не на ее замещение.

Хотя вопрос с неустойками касается отношений частного права, назначение неустойки ненадлежащему пользователю городского имущества следует рассматривать когерентно с нормами гражданского права. Эти два противоположных решения – продление срока застройки (изменение договора) *contra* непродление срока застройки (неизменение договора и требование неустойки) – исключают друг друга (контрадикторность).

Важное отличие действий при продлении срока застройки, т. е. при изменении договора, и при его неизменении в том и состоит, что с изменением договора исключается нарушение договора, и неустойку, таким образом, требовать нельзя. «Как уже отмечалось, не зафиксировано, продляли ли это стороны по соглашению срок выполнения договора, или же истец предоставлял ответчику дополнительный срок. В первом случае истец вообще не имеет права требовать неустойку за то время, на которое было отложен срок выполнения обязанности. Во втором случае предоставление дополнительного срока не исключает, в соответствии с Законом о долгом праве, § 114, ч. 2, права истца требовать неустойку».

Таким образом, возвращаясь назад, если срок застройки продлен, от застройщика больше нельзя требовать неустойки. Но все же действия Городской управы при изменении договоров находились в противоречии с порядками, установленными горсобранием. На нарушения договоров реагировали неадекватно. Без долгих обсуждений действия застройщика, нарушающие договор, одобрялись, и сроки застройки продлевались. Крайне исключительная возможность изменить договор по независимой от сторон объективной причине (ср. п. 57 постановления Нарвского Городского собрания № 13/52 от 17 марта 2005 г. с §§ 97 и 103 Закона о долгом праве) перевесила правило. Базовый принцип заменен в юридическом смысле в высшей степени нигилистическим подходом, что Городская управа не принуждает никого строить, т. е. город не требует выполнения договорных обязательств от договорных партнеров. Также неуместна апелляция мэра города к основному праву равенства.

Равенства в неправоте требовать нельзя, и никто не может иметь право требовать продолжения неправильной административной практики. Административная коллегия Государственного суда в решении 6 декабря 2004 г. по делу № 3-3-1-53-04 (RT III 2004, 36, 368) отмечала, что хотя административный орган своей постоянной практикой может дать основание для возникновения законного ожидания, защиту доверия нельзя применять с целью продолжать неверную административную практику. В соответствии с упомянутым судебным решением также нельзя требовать продолжения или расширения неверной административной практики, опираясь на принцип равного обращения (RKHKo 29.05.2006, № 3-3-1-23-06, п. 12).

Кодекс этики публичной службы начинается словами: «Осуществлению публичной власти всегда сопутствует ответственность» (п. 6). Особые случаи отступления рассматривает Закон о государственной ответственности, § 21. Чиновник отвечает перед носителем публичной власти на основаниях и в порядке, установленных в Законе о публичной службе. В соответствии с § 891, ч. 1 этого закона чиновник обязан компенсировать государству или единице местного самоуправления, в чьем учреждении он работал во время причинения ущерба, ущерб, причиненный виновным нарушением служебных обязанностей. При совместном причинении ущерба несколькими чиновниками, каждый чиновник отвечает в соответствующем объеме своей вины (Закон о государственной ответственности, § 891, ч. 3). При причинении ущерба единице местного самоуправления, подача претензии – это юридическая обязанность носителя публичной власти. Формулировка Закона о государственной ответственности, § 892, ч. 1, «делает письменное предложение чиновнику» не дает возможности взвесить принятие решений или сделать выбор из различных решений, как это возможно в случае дискреции. Здесь мы имеем дело со связанным управлением, когда закон связывает фактический состав с одним правовым последствием. Если лицо, имеющее право назначать чиновника на должность, не делает чиновнику предложения возместить ущерб в соответствии с Законом о государственной ответственности, § 892, ч. 1, речь идет о злоупотреблении властью и дисциплинарном проступке.

(5) Предложение ревизионной комиссии: С учетом того, что гражданская ответственность застройщика в данном случае исключена, считать неустойки, оставшиеся неустраиваемыми, имущественным ущербом. Нарвской Городской управе выяснить точный размер ущерба. Также установить, кто персонально отвечает(-ют) за причинение ущерба и подать против них претензию. Нарвской Городской управе ответить на предложение ревизионной комиссии письменно не позднее 20 сентября 2012 г.

Из отчета о проверке явствует, что одно коммерческое объединение получило от города права на застройку нескольких недвижимостей (Даумани, 2а, 2б, 2с и 4а), однако годами не выполняло корректно ни одной обязанности, вытекающей из договора об установлении права застройки. В том числе, застройщик частично не оплатил плату за право застройки, задолженность перед городом вместе с пеней по состоянию на 29 марта 2012 г. составляла 24 531 евро (проект отчета о проверке Государственного контроля. Выполнение договоров об установлении права застройки в городе Нарве, стр. 7). Департамент городского имущества и хозяйства предпринимал попытку в отношении застройщика, нарушившего договор, востребовать своевременно неоплаченную плату за право застройки. Реализация требования путем исполнительного производства успехом не увенчалась, поскольку на основании письма мэра города судебный исполнитель остановил производство (*ibid.*, стр. 11).

Насколько известно ревизионной комиссии, застройщиком на ул. Даумани 2а, 2б, 2с, 4а является Arendus-Invest OÜ (рег. № 11188550). Застройщик попросил судебного исполнителя прекратить исполнительное производство на том основании, что исполнительное заявление от имени города Нарвы было подано не тем должностным лицом. Мэр города поддержал жалобу застройщика и просил остановить исполнительное производство. Решением судебного исполнителя от 11 апреля 2012 г. жалоба Arendus-Invest OÜ была оставлена без удовлетворения. По оценке исполнителя

компетенция Департамента городского имущества и хозяйства подавать от лица города и за его счет исполнительные заявления вытекает из постановлений, утвержденных Нарвским Городским собранием. Arendus-Invest OÜ оспорило решение судебного исполнителя от 11.04.2012 г. в Вирусском уездном суде (гражданское дело № 2-12-17091).

7 июня 2012 г. в ревизионную комиссию поступила докладная записка и. о. директора Департамента городского имущества и хозяйства, в котором руководитель официального учреждения обращает внимание мэра города на опасность возникновения ущерба и просит мэра города подтвердить, что исполнительные заявления поданы действенно (LVMA 06.06.2012 № 2-6/5126, приложение 1). Опасность возникновения ущерба создало заявление от 19 марта 2012 г., посредством которого мэр города ходатайствовал об остановке исполнительного производства на том основании, что у Департамента городского имущества и хозяйства отсутствуют полномочия для подачи исполнительных заявлений. В той же записке и. о. директора представляются факты, указывающие на возможные согласованные действия городских чиновников и застройщика. Мэр города не ответил на докладную записку Департамента городского имущества и хозяйства.

Настоящим мы поддерживаем точку зрения судебного исполнителя о том, что Департамент городского имущества и хозяйства, исходя из постановлений горсобрания, обладает полномочиями для подачи исполнительных заявлений от имени города Нарвы. Собрание единицы самоуправления может делегировать Городской управе (в значении учреждения) внутреннюю компетенцию. Такое делегирование внутренней компетенции является для Городской управы обязательным (RKNKo 14.05.2002, № 3-3-1-25-02, п. 15). Мэру города и Городской управе в целом следует руководствоваться делегированием компетенции, утвержденным горсобранием.

(6) Рекомендации ревизионной комиссии: Городской управе обеспечить выполнение договоров об установлении права застройки в каждом конкретном случае. В отношении нарушителей договоров однократно применить меры правовой защиты. Организовать взыскание задолженности от Arendus-Invest OÜ. Нарвской Городской управе ответить на рекомендацию ревизионной комиссии письменно не позднее 20 сентября 2012 г.

Учитывая установленные Государственным контролем обстоятельства, которыми частично подтверждаются факты, представленные в докладной записке и. о. директора Департамента городского имущества и хозяйства от 06.06.2012 г., и опираясь на Закон об организации местного самоуправления, § 48, часть 6, и на устав города Нарвы, пункт 4.11.3, подпункт 3, ревизионная комиссия решила:

(7) Мэру города Нарвы представить в адрес ревизионной комиссии не позднее 20 сентября 2012 г. разъяснения по вопросам, поднятым в докладной записке Департамента городского имущества и хозяйства № 2-6/5126 от 06.06.2012 г., в т. ч. подтвердить или опровергнуть фактические утверждения, рассматривающие согласованные действия между чиновниками и застройщиком(-ками). Вместе с тем мы предупреждаем, что виновное причинение имущественного ущерба официальному учреждению или виновное создание опасности возникновения такого ущерба являются тяжким дисциплинарным проступком (ATS § 84 p 2).

Ревизионная комиссия согласна с итоговыми заключениями аудита Государственного контроля о том, что административная деятельность Нарвской Городской управы при осуществлении контроля над выполнением договоров об установлении права застройки, при изменении сроков застройки и отчуждении прав застройки не была законной. При этом мы хотели бы акцентировать, что изменения договоров об установлении права застройки ставят под угрозу результаты публично-правового производства, предшествовавшего установлению права застройки. Защита законных интересов лиц, участвовавших или заинтересованных в участии в тендерном производстве по городскому имуществу, т. е. аспект равного обращения. Государственный контроль правомочен считать, что правила передачи городского имущества в пользование сходны с общими принципами Закона о государственных поставках (Отчет о проверке Государственного контроля «Сотрудничество государственного и частного сектора в местных самоуправлениях. 03.04.2012, ч. 11 п. 24). Единица местного самоуправления как публично-правовое юридическое лицо связана принципами непосредственной применимости (ECJ 05.02.1963 № 26/62: Van Gend en Loos) и верховенства (ECJ 15.07.1967 № 6/64: Costa vs ENEL) права Евросоюза и в своей деятельности, помимо Конституции и внутригосударственных законов, должна руководствоваться базовыми принципами союзного права. Прежде всего такими, как свободное перемещение товаров, услуг, капитала и рабочей силы (см. особое мнение Р. Марусте RKPJKo 27.05.1998, № 3-4-1-4-98; RKPJKa 11.05.2006, № 3-4-1-3-06).

У правил для госпоставок, помимо обеспечения базовой свободы союза государств, имеется и другая важная функция – прозрачное и целесообразное использование публичного ресурса, а также равное обращение с лицами и предупреждение коррупции (см. Пильвинг, И. Правовая защита в производстве госпоставок. – RiTo 3, 2001). Принципы и методы регулирования права в области поставок удивительно близки и, таким образом, по большей части применимы при разработке правил тендерного производства по муниципальному имуществу. Порождение, оживление и защита конкуренции являются целью публичного интереса *per se* (см. RKEKm 20.12.2001, № 3-3-1-8-01, п. 23; RKEKo 20.12.2001, 3-3-1-15-01, п. 24).

Подобно изменению договора о поставках, позднее изменение договора об установлении права застройки может открыть дорогу искажениям делопроизводства, предшествовавшего заключению договора (производства поставок или тендерного производства по городскому имуществу, соответственно). Поэтому в праве в области госпоставок свобода (поставщика) изменять договор существенно ограничена.

В судебном деле № C-454/06 (*Pressetext*) Европейский суд занял ту точку зрения, что для обеспечения прозрачности делопроизводства и равного обращения с оферентами следует считать изменение положений действующего договора о поставках заключением нового договора о госпоставках в том случае, если эти изменения существенно отличаются от условий первоначального договора о поставках, и если из них явствует желание сторон вести новые переговоры в части существенных условий договора. Изменение, совершенное в период действия договора о госпоставках, можно считать существенным в том случае, если этим изменением вносятся в договор условия, не установленные в период первоначального производства поставок, и что в том случае, если бы они были установлены в первоначальном производстве поставок, позволило бы участвовать в производстве поставок и иным оферентам, нежели были признаны первоначально приемлемыми, или же позволило бы признать успешным какое-либо иное предложение, нежели то, которое первоначально было выбрано (см. разъяснения Министерства финансов в среде э-госпоставок).

Изменение договора о поставках разрешено только в Законе о государственных поставках (RHS), а точнее – в порядке,

установленном RHS § 69, чч. 3 и 4. В соответствии с эстонским правом в области госпоставок, изменение заключенного договора о поставках, как правило, не разрешается, и стать предметом для обсуждения изменение может лишь в определенных исключительных случаях. Для изменения договора о поставках должны быть выполнены все кумулятивные условия, приведенные в ссылаемых положениях (обстоятельство, обуславливающее изменение, является объективным, и поставщик не мог его предвидеть при заключении договора о поставках, при неизменении договора о поставках было бы полностью или в значительной части поставлено под угрозу достижение цели, заявленной в договоре, и изменение несущественно). Если два или одно из вышеуказанных условий не выполняются, отсутствует и правовое основание для изменения договора о поставках (см. Симоварт, М.-А. Границы договорной свободы в госпоставках). Во избежание искажений публично-правового производства, предшествовавшего передаче городского имущества в пользование или его отчуждению, регулирование, подобное праву в области госпоставок, следовало бы установить и в правилах для муниципального имущества.

(8) Предложение ревизионной комиссии горсобранию и Городской управе: Учитывая, что внутригосударственное право в области госпоставок гармонизировано с союзным правом, а также для обеспечения прозрачности тендерного производства, предшествующего заключению договора о муниципальном имуществе, и равного обращения с заинтересованными лицами, ревизионная комиссия считает необходимым изменить действующие в городе Нарве правила передачи городского имущества в пользование и его отчуждения по примеру права в области госпоставок. При изменении договоров о городском имуществе, в т. ч. договоров об установлении права застройки, в дальнейшем следовало бы исходить из критериев, характерных для изменения договора о госпоставках, учитывая рекомендации, приведенные в пп. 1 и 4 мнения (ограничение дискреции Городской управы и курс на связанное управление). Нарвское Городское управление ответить на предложение ревизионной комиссии письменно не позднее 20 сентября 2012 г.

Из аудиторского отчета Государственного контроля выясняется, что Нарвская Городская управа ведет переговоры в части аннулирования как минимум трех прав застройки (стр. 11, п. 36). Ревизионная комиссия осведомлена о том, что Департамент городского имущества и хозяйства по соглашению сторон в качестве предварительного условия для аннулирования права застройки сделал застройщикам предложение возместить доход, неполученный из-за аннулирования права застройки, и затраты, возникающие у города в связи содержанием недвижимостей в порядке, в фиксированном размере (LVMA 18.10.2011 № 2-6/6479-4).

Ревизионная комиссия согласна с упомянутым предложением, считая, что с аннулированием права застройки город останется без обещанных инвестиций, прекратятся запланированные поступления в городской бюджет годовых платежей за право застройки, и в текущем бюджете возникнут непредвиденные затраты на содержание недвижимостей в порядке. Свободные средства на выполнение обязанности содержания в порядке в городском бюджете отсутствуют.

При повторной передаче муниципальной недвижимости в пользование дополнительно возникнут расходы на проведение тендерного производства (напр., публикация сообщения о конкурсных торгах в газете).

Договор об установлении права застройки в общем случае заключены на пятьдесят лет. При заключении договоров на столь длительный срок застройщики должны были основательно взвесить предпринимательские риски, неизбежно сопутствующие коммерческой деятельности, а также свою способность выполнять оговоренные условия. Недостаточное планирование и слабые управленческие способности не оправдывают невыполнение договорных обязанностей. Договор обязателен для выполнения сторонами договора (Закон о долговом праве, § 8, ч. 2). Местное самоуправление должно исходить лишь из публичных интересов, и потому не могут потворствовать спекулятивному и безответственному стилю предпринимательства.

Если не удалось перепродать право застройки с большим наваром, то что же – мне бросить все обязанности невыполненными и расторгнуть, не боясь санкций, договор в любой момент? Так подобные дела не делаются. Вернее, не должны делаться. Заключение договора, конечно, дает право на что-то, но возлагает и обязанность.

В эстонском праве договорная ответственность в общем случае не является виновной, т. е. в таком случае вина лица с точки зрения возникновения ответственности несущественна (Закон о долговом праве, §§ 103 и 104; см. Варуль, П. и др. Закон о долговом праве. Издание с комментариями. I Часть. Таллинн, 2006). При нарушении обязанности следует понести ответственность. Обратное противоречило бы публичным интересам, искажая результаты конкурсных торгов, предшествовавших заключению договора. В худшем случае, изменение договора может нарушить неотчуждаемое право какого-либо третьего лица на равное обращение.

(9) Предложение ревизионной комиссии Нарвской Городской управе: При аннулировании права застройки по соглашению учитывать предложение Департамента городского имущества и хозяйства. В случае, если застройщики с вышеупомянутыми условиями не согласны, требовать выполнения договоров. При невыполнении применять в качестве средства правовой защиты неустойки и взвесить возможность одностороннего расторжения договора вместе с возможной подачей претензии. Нарвской Городской управе ответить на предложение ревизионной комиссии письменно не позднее 20 сентября 2012 г.

В качестве дополнительной меры, которая позволила бы повысить эффективность надзора над выполнением договоров о городском имуществе, мы видим увеличение обязанности Городской управы отчитываться о своих действиях, а также применение такого отчетного обязательства на практике. По примеру отчетного обязательства канцлера права или государственного контролера, горсобрание могло бы предусмотреть в Правилах пользования городским имуществом ежегодную обязанность мэра города или вице-мэра в соответствующей сфере давать отчет (в вопросах выполнения договоров).

В заключение повторю еще раз ключевую мысль о том, что городу Нарве крайне и срочно необходим план антикоррупционной деятельности. Распорядок действий для предупреждения коррупции.

В данный момент ревизионная комиссия видит свою первейшую задачу в том, чтобы зародить дискуссию по предотвращению коррупции. Проектирование и строительство действенной системы внутреннего контроля начинается с простого признания, что в управлении городом у нас на сегодняшний день все далеко не в лучшем порядке. Вероятно, в этом вопросе нам нужно общественное соглашение между различными политическими силами. Если такое соглашение на основе паритета не родится, мы неизбежно останемся заложниками химер прошлого.

Хочется надеяться, что аудиторский отчет Государственного контроля не останется бурей в стакане воды... Городу нужен распорядок и план антикоррупционных действий. Начать можно было бы с кодекса этики горсобрания.

Рекомендации Государственного контроля	Ответы аудируемого объекта
<p>Изменение размера платы за право застройки</p> <p>22. Рекомендация Нарвскому Городскому собранию: дополнить Порядок установления права застройки положениями, которые обязывали бы Нарвскую Городскую управу перед принятием решения об уменьшении платы за право застройки или об отказе от платы проанализировать обоснованность такого решения и его соответствие интересам города. (пп. 17–20)</p>	<p>Ответ председателя Нарвского Городского собрания: 18.07.2012 я направил Нарвской Городской управе письмо, в котором просил подготовить, в соответствии с рекомендациями аудиторов Государственного контроля, необходимые проекты изменений в нормативных актах города, регулирующих установление и реализацию права застройки. По заверению Нарвской городской управы, проекты изменений готовы и после делопроизводственных процедур в Городской управе будут направлены в Городское собрание.</p>
<p>Надзор над деятельностью застройщика</p> <p>39. Рекомендация Нарвской Городской управы: по всем договорам об установлении права застройки выяснить текущее положение дел с выполнением обязанности застройки и назначить застройщикам, игнорировавшим обязанности, установленные договором, неустойку или же аннулировать право застройки. (пп. 28–38)</p>	<p>Ответ Нарвской Городской управы: Специалисты отдела имущества Департамента городского имущества и хозяйства выясняют текущее положение дел с выполнением обязанности по застройке в отношении всех договоров об установлении права застройки, для того чтобы решить, назначить ли застройщикам, игнорировавшим обязанности, установленные договором, неустойку или же аннулировать право застройки.</p>
<p>Надзор над деятельностью застройщика</p> <p>40. Рекомендация Нарвскому Городскому собранию: выразить свое мнение в отношении бездеятельности Нарвской Городской управы в части отслеживания выполнения договоров об установлении права застройки и сообщить Государственному контролю о принятых мерах. (пп. 28–38)</p>	<p>Нарвское Городское собрание на рекомендацию не ответило.</p>
<p>Надзор над деятельностью застройщика</p> <p>41. Рекомендация ревизионной комиссии Нарвского Городского собрания: проанализировать систему внутреннего контроля города Нарвы и вывести недочеты, позволяющие городским официальным учреждениям игнорировать утвержденный Городским собранием порядок при осуществлении надзора над выполнением договоров об установлении права застройки и при изменении и расторжении договоров; а также внести на Городское собрание предложения по устранению данных недочетов. (пп. 28–38)</p>	<p>Ответ председателя ревизионной комиссии Нарвского Городского собрания: прежняя практика ревизионной комиссии Городского собрания, вернее, отсутствие таковой, предосудительна, и эффективному функционированию внутреннего контроля она не способствует. В дальнейшем мы постараемся адекватно и достаточно оперативно реагировать на нужды аудита. В Нарвскую Городскую управу и Нарвское Городское собрание уже внесен ряд предложений, для того чтобы система внутреннего контроля начала функционировать.</p>
<p>Выдача разрешения на отчуждение права застройки</p> <p>49. Рекомендация Нарвскому Городскому собранию: дополнить Порядок установления права застройки в целях более точного регулирования отчуждения права застройки и разграничить случаи, когда застройщику не дается согласие на отчуждение права застройки. (пп. 42–48)</p>	<p>Ответ председателя Нарвского Городского собрания: 18.07.2012 я направил Нарвской Городской управе письмо, в котором просил подготовить, в соответствии с рекомендациями аудиторов Государственного контроля, необходимые проекты изменений в нормативных актах города, регулирующих установление и реализацию права застройки. По заверению Нарвской городской управы, проекты изменений готовы и после делопроизводственных процедур в Городской управе будут направлены в Городское собрание.</p>

Характеристика аудита

Цель аудита

Цель аудита – дать оценку деятельности Нарвской Городской управы по выполнению заключенных договоров об установлении права застройки (обращены ли права и обязанности города на выполнение), по обеспечению контроля над выполнением и при отчуждении застройщиков права застройки.

Критерии вынесения положительной оценки

- условия договоров об установлении права застройки соответствуют Порядку установления права застройки города Нарвы;
- выполнение договоров об установлении права застройки контролируется (имеются акты проверок) в объеме, предусмотренном Порядком и договорами;
- санкции, вытекающие из нарушений договоров об установлении права застройки (пеня, неустойка), применяются;
- при даче согласия на отчуждение права застройки соблюдаются условия договора об установлении права застройки, и исходят из ограничений, установленных правовым актом;
- при изменении целевого назначения земли, обремененной правом застройки, соответствующим критериям части 2 и 3 § 25 Закона о земельной реформе, исходили из Закона о земельной реформе, и подавалось ходатайство о разрешении на изменение целевого назначения.

Рамки аудита и подход к его проведению

Государственный контроль осуществлял аудит в соответствии с прикладной директивой ISSAI 4100 «Директивы для аудита соответствия, проводимого отдельно от аудита финансовой отчетности» аудиторского стандарта INTOSAI (Международной организации высших органов финансового контроля). Согласно стандарту, аудит следует планировать и осуществлять таким способом, который позволяет в аудитуемом объеме дать достаточное чувство уверенности, что ошибки и неправильности в деятельности аудитуемого, а также его противозаконные деяния будут обнаружены. В ходе аудита было собрано достаточно относящегося к делу доказательного материала, чтобы убедиться, соответствует ли в значительной мере информация, касающаяся конкретной области, критериям аудита, а также поддерживает ли она сделанные наблюдения.

Срок завершения аудита

Аудит был завершен в июне 2012 г. Основные аудиторские операции совершались с марта по май 2012 г.

Команда аудита

В состав команды входили руководитель аудита Иллар Тыниссон, старший аудитор Таави Мельдер и аудитор Марек Кюбарсепп. В операциях, связанных с финансовым учетом, принимала участие аудитор Кристель Макус.

Контактные данные

Дополнительную информацию об аудите можно получить в службе коммуникаций Государственного контроля
тел. +372 640 0704 или +372 640 0777, э-почта riigikontroll@riigikontroll.ee

Электронная копия (pdf) отчета об аудите доступна на сайте www.riigikontroll.ee.

Резюме аудиторского отчета доступно также и на английском языке.

Номер проекта отчета об аудите в системе делопроизводства Государственного контроля: 2-1.9/12/50061/8.

Почтовый адрес Государственного контроля:

Narva mnt 11a
15013 TALLINN
Тел. +372 640 0700
Факс +372 661 6012
riigikontroll@riigikontroll.ee

Более ранние аудиты Государственного аудита, касающиеся города Нарвы

03.04.2012 – Сотрудничество публичного и частного сектора в местных самоуправлениях

23.04.2008 – Система внутреннего контроля и законность экономической деятельности города Нарвы в **2006** году

Все отчеты доступны на сайте Государственного контроля www.riigikontroll.ee

Приложение. Интервью, взятые в ходе аудита

Дата	Интервьюируемый	Участники встречи
23.03.2012	Департамент городского имущества и хозяйства	Тамара Луйгас (и. о. директора), Елена Скулачева (руководитель отдела имущества)
04.04.2012	Департамент городского имущества и хозяйства	Дмитрий Дьяков (главный специалист службы деликтного производства), Михаил Антонов (юрист)
02.05.2012	Департамент архитектуры и городского планирования	Пеэтер Тамбу (главный архитектор (заместитель директора) по заданиям директора)
03.05.2012	Нарвская Городская управа	Тармо Таммисте (мэр города)