

ЗАПИСКА С ИЗЛОЖЕНИЕМ ПОЗИЦИИ

ПО ПОВОДУ ВКЛЮЧЕНИЯ РЕФОРМЫ СЕКТОРА
ГОСУДАРСТВЕННЫХ КОМПАНИЙ В
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПЛАН ДЕЙСТВИЙ ПО
ПРИСОЕДИНЕНИЮ К ЕВРОПЕЙСКОМУ СОЮЗУ
НА 2023-2027 ГОДЫ

Автор: Виталие Рапча, программный директор, Expert-Grup

Примечание насчет ограничения ответственности

Настоящая записка с изложением позиции составлена при финансовой поддержке Европейского союза и Фонда Фридриха Эберта (FES). Ее содержание относится к исключительной ответственности проекта «Гражданское общество за европейскую интеграцию», финансируемого Европейским союзом и софинансируемого Фондом Фридриха Эберта. Содержание публикации принадлежит автору и не отражает в обязательном порядке видение Европейского союза и Фонда Фридриха Эберта (FES).

Записка с изложением позиции насчет проекта постановления правительства об утверждении Национального плана действий по присоединению к Европейскому союзу на 2023-2027 годы (НПДП)

Разгосударствление и реструктуризация экономики, а также успешное управление сектором государственных компаний и публичной собственностью служат в целом ключевыми компонентами главы 20 правовых норм Европейского союза (принципы промышленной и предпринимательской политики), но не НПДП на 2023-2027 годы. Так, 28.09.2023 Министерство иностранных дел и европейской интеграции вынесло на публичные консультации «проект постановления правительства об утверждении Национального плана действий по присоединению к Европейскому союзу на 2023-2027 годы»¹ (НПДП). Проект плана разработали на основании рекомендаций, включенных в Аналитический отчет о присоединении Республики Молдова к правовым нормам Европейского союза, опубликованный 2 февраля 2023 года². Стоит однако отметить, что Отчет Европейской комиссии составили на базе ответов Республики Молдова к опроснику для присоединения к ЕС³. Заполненный властями Республики Молдова опросник повторяет структуру правовых норм Европейского союза по главам и измеряет степень гармонизации отечественного законодательства с нормами общеевропейского. Пункт «В» Раздела I главы 20 опросника посвящен приватизации и реструктуризации национальной экономики. Вопросы указанного раздела оценивают степень реструктуризации экономики и качество управления в секторе госкомпаний. По итогам анализа ответов, приведенных в данной главе опросника, Еврокомиссия обозначает в своем Отчете необходимость «продолжать реформы и **повышать привлекательность национальной экономики**, в частности, для прямых иностранных инвестиций».

Необходимость реформирования сектора государственных компаний подчеркивается и в заключении Комиссии ЕС по заявке Республики Молдова о присоединении. В соответствии с констатациями Комиссии ЕС, изложенными в Мнении по заявке Республики Молдова о присоединении, на секторе государственных компаний по-прежнему пагубно сказывается отсутствие надлежащей практики корпоративного управления, что обусловлено неэффективностью и жестким надзором, а это подрывает инвестиции из частного сектора, подрывает конкурентоспособность на уровне всей экономики и сопряжено с существенными налоговыми рисками⁴. В этом смысле Комиссия рекомендует обозначить в качестве приоритета правительственной повестки реформу сектора, в частности, улучшение корпоративного управления госкомпаниями, реорганизацию, разгосударствление и ликвидацию государственных компаний, в случае которых выявлено несоответствие критериям отбора⁵.

Вопреки рекомендациям Еврокомиссии, НПДП на 2023-2027 годы не содержит меры по ускорению процесса реструктуризации национальной экономики и усовершенствованию управления в секторе государственных компаний. Гармонизировать национальное законодательство с требованиями главы 20 правовых норм Европейского союза предполагается с помощью действий, закрепленных в главе 20 НПДП на 2023-2027 годы. К сожалению, данная глава не предусматривает никаких мер, посвященных разгосударствлению и реструктуризации национальной экономики или которые были бы направлены на усовершенствование управления в секторе госкомпаний. При таких обстоятельствах НПДП не соответствует рекомендациям Аналитического отчета Европейской комиссии и не может в полной мере

¹ <https://particip.gov.md/ru/document/stages/proiectul-de-hotarare-cu-privire-la-aprobarea-planului-national-de-actiuni-pentru-aderarea-la-uniunea-europeana-pentru-anii-2023-2027/11222>

² [Raportul Analitic privind alinierea Republicii Moldova la acquis-ul comunitar](#), DG NEAR, 02.02.2023

³ Întrebările și răspunsurile la [Chestionarul de aderare a Republicii Moldova la UE](#) partea a II-a, publicat la 24.06.2022.

⁴ [Opinia Comisiei Europene asupra cererii Republicii Moldova de aderare la Uniunea Europeană](#), Bruxelles, 17.06.2022, COM(2022) 406, pag. 11

⁵ ibidem

способствовать росту привлекательности национальной экономики так, как того требует Еврокомиссия в своем Аналитическом отчете о приведении законодательства Республики Молдова в соответствие с правовыми нормами Европейского союза.

После изучения проекта НПДП на 2023-2027 годы Национальная платформа Форума гражданского общества Европейского партнерства (НПФГОЕП) считает безотлагательным включение в содержание главы 20 НПДП на 2023-2027 годы описанных ниже мер, внедрение которых совершенно необходимо для улучшения корпоративного управления государственными компаниями и завершения процесса реструктуризации национальной экономики.

1. Реорганизация Агентства публичной собственности (АПС) для его укрепления, чтобы тем самым обеспечить исполнение расширенного мандата. Реализация государственной политики в области управления и разгосударствления публичной собственности обеспечивается посредством АПС. Нынешняя организационная структура Агентства публичной собственности свойственна органам, ответственным за разработку политики, в то время как мандат учреждения абсолютно отличается от мандата министерств. Таким образом, дополнительно к переносу всех функциональных требований в параметры организационной структуры совершенно необходимо реорганизовать АПС, чтобы внедрить более приближенную к корпоративной модели структуру, в том числе через: i) учреждение Комитета по надзору, включающего и независимых членов, и представителей управляемых государственных компаний; ii) создание собственного фонда для обеспечения финансирования фиксированного компонента оплаты труда членов советов и ревизионных комиссий, iii) деполитизацию учреждения, в том числе путем назначения заместителей директора АПС генеральным директором, а не правительством; iv) административное подчинение АПС министерству, которое отвечает за разработку политики в области управления и разгосударствления публичной собственности, и пр. Новая организационная структура АПС должна позволить исключить недостатки, выявленные в «Анализе функционального соответствия организационной структуры Агентства публичной собственности»⁶.

Мера внедрения: внесение изменений в Постановление Правительства № 902/2017

2. Цифровизация всех процессов в рамках АПС путем внедрения интегрированной системы учета, разгосударствления и управления публичной собственностью. По данным Регистра публичного имущества, по состоянию на 1 января 2023 года Агентство публичной собственности управляло 122 государственными предприятиями и 70 акционерными обществами с государственным капиталом. АПС ведет учет всего недвижимого имущества, относящегося к публичной собственности, объектов публичной собственности из экономического управления коммерческих обществ, учет имущества местных и центральных публичных органов, а также учет имущества государственных предприятий и т. д. Дополнительно АПС инициирует и осуществляет мониторинг приватизации, договоров частно-государственного партнерства (ЧГП) и договоров об уступке, а также порядка использования недвижимости и объектов публичной собственности государства с одновременным мониторингом сопутствующих выплат. Без автоматизированного информационного решения осуществление перечисленных мер сопряжено с многочисленными имущественными рисками и требует выделять огромное количество ресурсов в виде человеко-часов, которыми агентство не располагает. Без цифровизации всех процессов в рамках АПС реформирование сектора госкомпаний представляется скорее несбыточной идеей, нежели достижимой целью.

Мера внедрения: утверждение постановления правительства о концепции и положении Информационной системы (ИС) «Регистр публичной собственности и управления государственной собственностью» с дальнейшим обеспечением ввода ИС в строй.

⁶ Vitalie, Rapcea., Calin, Negura. „[Analiza alinierii functionale a structurii organizatorice a Agentiei Proprietății Publice](#)”, Expert-Grup, Chișinău 2023.

3. Улучшение управления государственными компаниями путем повышения профессионального уровня их руководящих органов. В состав руководящих органов госкомпаний должны входить специалисты, назначаемые исключительно по критериями компетентности и неподкупности. Хотя 12.04.2023 правительство утвердило положения о назначении и об оплате труда членов советов госкомпаний и членов ревизионных комиссий, предусмотренные в этих документах высокие стандарты применяются только в отношении независимых членов. При этом включение независимых членов в состав советов госкомпаний факультативно, то есть оно не является обязательным. Таким образом, требуется пересмотреть указанные постановления с тем, чтобы обеспечить отбор всех членов советов государственных компаний по критериями профессионализма и неподкупности и установить включение независимых членов в состав советов госкомпаний в качестве обязательного требования.

Мера внедрения: изменение Постановления Правительства № 209/2023 и Постановления Правительства № 210/2023

упразднение ч. (5) ст. 19 Закона № 246/2017 с целью исключить обязательное требование о том, чтобы большинство членов советов государственных предприятий состояло из представителей Министерства финансов и Министерства экономики (ныне Министерство экономического развития и цифровизации — МЭРЦ).

4. Уменьшение бремени микроменеджмента в процессе управления государственными компаниями и сосредоточение на мероприятиях, которые прямым образом касаются усовершенствования корпоративного управления. Действующие нормативные акты требуют от АПС многочисленных действий в области микроменеджмента, которые однако сопряжены с сомнительной эффективностью и отдачей: списание имущества госкомпаний, выдача разрешений на служебные командировки управляющих госкомпаниями, проверка правильности подсчета остатка неиспользованных дней отпуска в случае почти 200 управляющих госкомпаниями, подсчет правильности начисления и обоснование выплаты материальной помощи к ежегодному отпуску управляющему госкомпанией, участие в работе комиссий по определению неиспользуемых активов госкомпаний, участие в рабочих группах по отчуждению активов госкомпаний, выдача госкомпаниям разрешений на закупки, превышающие 400 тыс. леев, выдача разрешений на получение госкомпаниями займов, участие в составе аукционной комиссии по продаже неиспользуемых активов и многие другие виды деятельности, на которые уходит почти все время работы служащих АПС, специализирующихся на корпоративном управлении. В силу этих норм АПС превращается в учреждение, которое скорее управляет государственными компаниями, подрывая автономию действий директора, вместо того, чтобы сосредоточиться на управлении и корпоративном администрировании посредством руководящих органов государственных компаний.

Мера внедрения: внесение изменений в Закон № 246/2017 - исключение необходимости согласия учредителя на закупку имущества, рыночная стоимость которого превышает 400 000 леев (согласие учредителя остается необходимым в случае закупок, стоимость которых составляет более 25 процентов стоимости активов госпредприятия).

внесение изменений в Постановление Правительства № 875/2015 - что позволит обеспечить отбор и утверждение аудиторских обществ советом

внесение изменений в постановление правительства № 500/1998 - что позволит списывать использованные ценности только на основании решения совета

внесение изменений в Приложение № 4 к Постановлению Правительства № 484/2019 - что позволит исключить требование о том, что учредителю надлежит принимать решения о служебных командировках управляющего госпредприятием

внесение изменений в Постановление Правительства № 387/2014 - что позволит исключить необходимость привлекать представителей учредителя в состав рабочей группы по закупке финансовых услуг

внесение изменений в Постановление Правительства № 480/2008 - что позволит разрешать продажу неиспользуемых активов только на основании решения совета без обязательного требования включить учредителя в состав аукционной комиссии по продаже неиспользуемых активов.

5. Ускорение реорганизации государственных предприятий в другие организационно-правовые формы с целью обеспечить единые регуляторные рамки во всей бизнес-среде Республики Молдова. В соответствии с успешными практиками ОЭСР в области корпоративного управления государственными компаниями, деятельность госкомпаний должна подчиняться тем же регуляторным нормам, что и применяемые к субъектам частной среды. Однако в Республике Молдова государственные предприятия не подчиняются общим нормам. Учреждение и функционирование госпредприятий регулируется отдельным законом, устанавливающим для госпредприятий иные стандарты управления, нежели для коммерческих обществ. Нормативные акты, регулирующие деятельность государственных предприятий, требуют все больше вмешательства учредителя в их действия в ущерб сосредоточению на усовершенствовании управления и мониторинге работы руководящих органов госпредприятий. Так, реструктуризация госпредприятий в другие организационно-правовые формы позволит создать единые регулирующие рамки для всех предприятий, что будет способствовать реструктуризации национальной экономики и повышению ее привлекательности для иностранных инвестиций.

Мера внедрения: внесение изменений в п. б) ч. (3) ст. 19 Закона № 246/2017 - что позволит четко закрепить крайний срок завершения реорганизации ГП в другие организационные формы
внесение изменений в Постановление Правительства № 902/2017 - что позволит обеспечить персоналом функциональную структуру, ответственную за реорганизацию госпредприятий
внесение изменений в пункты 13, 14, 16, 17 Приложения № 1 к Постановлению Правительства № 484/219 - что позволит исключить из нового Типового устава государственного предприятия приложения о имуществе и земельных участках, переданных в ведение, и реорганизовать госпредприятия в соответствии с требованиями насчет внесения изменений в учредительные документы, указанные в ст. 17 Закона № 220/2007.

6. Ускорение внедрения Государственной программы по разграничению объектов недвижимого имущества для регистрации права собственности государства на недвижимое имущество, конкретизированное вследствие процесса разграничения. Реструктуризация национальной экономики затягивается также и из-за крайне затруднительного процесса завершения создания кадастра недвижимого имущества Республики Молдова. Когда была инициирована Государственная программа по разграничению объектов недвижимого имущества, примерно 320 тыс. земельных участков частной собственности и более 100 тыс. земельных участков государственной собственности, расположенных по всей территории страны, не были разграничены и, соответственно, не были внесены в Регистр недвижимого имущества. В соответствии с отчетом по программе Агентства публичных услуг (АПУ) о внедрении Проекта регистрации и финансовой оценки (ПРФО), на протяжении 2022 года проведена первичная регистрация 10 881 объекта частного недвижимого имущества и 5 452 земельных участков, относящихся к государственной собственности⁷. Хотя разграничение и первичную регистрацию недвижимого имущества планируется завершить в 2023 году, при таком уровне прогресса данный процесс удастся закончить только через 30 лет в случае частного недвижимого имущества и через 20 лет в случае объектов публичной собственности. Без первичной регистрации участков, относящихся к публичной и частной собственности, невозможна реализация права собственности на данное имущество, вот почему использование данных

⁷ Proiectul Înregistrare și Evaluare Funciară, [Raport de progres 1 ianuarie-31 decembrie 2022](#), ASP 2023, Pag 14

участков практически невозможно, что служит значительным препятствием в деле реструктуризации и развития национальной экономики.

Мера внедрения: внесение изменений в Постановление Правительства № 902/2017 - что позволит обеспечить выделение дополнительных ресурсов функциональному подразделению АПС, ответственному за внедрение Национальной программы по разграничению объектов недвижимого имущества
внесение изменений в приложение к Постановлению Правительства № 80/2019 - что позволит актуализировать этапы Государственной программы по разграничению недвижимого имущества и обеспечить ее завершение до предполагаемого начала процесса нормативного объединения на уровне местного публичного управления (2026⁸).

В связи с указанными выше доводами и принимая во внимание несомненную важность реструктуризации экономики и улучшения управления государственными компаниями для того, чтобы обеспечить повышение привлекательности национальной экономики и привлечение прямых иностранных инвестиций, считаем, что включение в главу 20 НПДП на 2023-2027 годы мер, перечисленных в настоящей Записке с изложением позиции, является неотъемлемым условием, которое обеспечит гармонизацию законодательства Республики Молдова с правовыми нормами Европейского союза и начало переговоров о присоединении страны к Европейскому союзу.

⁸ Мероприятие 1.1. приложения к постановлению правительства № 126/2023 об утверждении Стратегии реформы публичного управления Республики Молдова на 2023 – 2030 годы