Министерство земельных и имущественных отношений

Республики Башкортостан

Заключение

об экспертизе нормативного правового акта

Министерство экономического развития Республики Башкортостан в соответствии со статьей 44.3.1 Закона Республики Башкортостан от 12 августа 1996 года № 42-з «О нормативных правовых актах Республики Башкортостан», Порядком проведения экспертизы нормативных правовых актов Республики Башкортостан в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности, утвержденным постановлением Правительства Республики Башкортостан от 28 апреля 2014 года № 199, а также Планом проведения экспертизы нормативных правовых актов Республики Башкортостан в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности, в первом полугодии 2017 года, утвержденным приказом Министерства экономического развития Республики Башкортостан от 28 декабря 2016 года № 316, провело экспертизу постановления Правительства Республики Башкортостан от 17 июня 2003 года № 144 «Об утверждении Типового устава государственного унитарного предприятия Республики Башкортостан, основанного на праве хозяйственного ведения», разработанного Министерством земельных и имущественных отношений Республики Башкортостан (далее соответственно – Постановление, Типовой устав).

Деятельность государственных унитарных предприятий на территории Республики Башкортостан осуществляется в соответствии с положениями Федерального закона от 14 ноября 2002 года № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» (далее – Федеральный закон), постановлением Правительства Республики Башкортостан от 26 июня 2003 года № 155 «О полномочиях республиканских органов исполнительной власти по осуществлению прав собственника имущества государственного унитарного предприятия» и Постановлением.

Утвержденный Постановлением Типовой устав предусматривает общие положения, цели и предмет деятельности государственного унитарного предприятия Республики Башкортостан (далее – предприятие), состав имущества предприятия и порядок его распоряжением, права и обязанности предприятия, порядок управления предприятием, создания его филиалов и представительств, совершения сделок (в т.ч. крупных и сделок с заинтересованностью), осуществления заимствований, порядок реорганизации и ликвидации предприятий.

Основанием для проведения экспертизы послужило предложение Торгово-промышленной палаты Республики Башкортостан (от 21.12.2016 № 1440/01) о рассмотрении Постановления в части создания совещательного органа предприятия, предусмотренного пунктом 5.8 Типового устава.

Указанный пункт включен в Типовой устав постановлением Правительства Республики Башкортостан от 13 мая 2015 года № 168 «О внесении изменений в некоторые решения Правительства Республики Башкортостан» и предусматривает создание руководителем предприятия совещательного органа (рабочей группы) по исполнению мероприятий, предусмотренных (определенных) бизнес-планом (далее – совещательный орган), определение состава совещательного органа, его компетенции и порядка предоставления отчетов о выполнении основных мероприятий бизнес-плана и финансовых показателей деятельности предприятия за отчетный период для формирования управленческого баланса.

Согласно пункту 5.8 Типового устава в состав совещательного органа, кроме руководителя предприятия, входят его заместители, руководители структурных подразделений (главный бухгалтер, главный инженер, представители экономической и юридической службы и т.д.), а также представители, назначенные Министерством земельных и имущественных отношений Республики Башкортостан (далее – Минземимущество РБ) и республиканским органом исполнительной власти, на который возложены координация и регулирование деятельности в соответствующей отрасли (сфере управления) (далее - орган исполнительной власти).

К компетенции совещательного органа предприятия относятся следующие вопросы:

1) рассмотрение предложений руководителя предприятия:

- о создании и ликвидации филиалов предприятия, открытии и закрытии его представительств;

- об участии предприятия в других юридических лицах, в том числе о внесении денежных средств и иного имущества в уставный (складочный) капитал других юридических лиц или передаче иным образом такого имущества другим юридическим лицам в качестве учредителя или участника;

- о выборе кредитных организаций, в которых предприятие может открыть банковские счета;

- о реализации недвижимого имущества, передаче его в пользование, в залог;

- о совершении крупных сделок; сделок по распоряжению имуществом, которым в соответствии с Федеральным законом предприятие не вправе распоряжаться самостоятельно; сделок, связанных с предоставлением займов, поручительств, получением банковских гарантий, с иными обременениями, уступкой требований, переводом долга; сделок, в которых имеется заинтересованность;

- о заключении договоров простого товарищества;

2) по распоряжению вкладом (долей) в уставном (складочном) капитале хозяйственного общества или товарищества и принадлежащими предприятию акциями;

3) утверждение проекта бизнес-плана финансово-хозяйственной деятельности предприятия;

4) принятие отчетов о деятельности, бухгалтерской отчетности предприятия и использовании его имущества, исполнении мероприятий бизнес-плана финансово-хозяйственной деятельности предприятия в соответствии с действующими нормативными правовыми актами;

5) о проведении аудита финансово-хозяйственной деятельности предприятия и утверждении аудиторской организации.

Отчет о выполнении основных мероприятий бизнес-плана, содержащий протоколы заседаний совещательного органа, финансовые показатели деятельности предприятия за отчетный период для формирования управленческого баланса представляются в Минзеимущество РБ и орган исполнительной власти не реже одного раза в месяц.

По данным Минземимущества РБ в настоящее время на территории республики зарегистрировано 49 государственных унитарных предприятий Республики Башкортостан, из которых 2 (ГУП столовая «Меркурий» и ГУП РИИЦ «Деловая литература») не ведут хозяйственную деятельность. Следует отметить, что в соответствии с Прогнозным планом (программой) приватизации государственного имущества Республики Башкортостан на 2016 - 2017 годы, утвержденным постановлением Правительства Республики Башкортостан от 10 сентября 2014 года № 423 (в редакции от 29 марта 2017 года), в 2017 году запланировано преобразование в акционерные общества или общества с ограниченной ответственностью 12 предприятий.

В соответствии с постановлением Правительства Республики Башкортостан от 26 июня 2003 года № 155 «О полномочиях республиканских органов исполнительной власти по осуществлению прав собственника имущества государственного унитарного предприятия» (в редакции от 7 сентября 2016 года) Минземимущество РБ осуществляет:

- согласование сделок с недвижимым имуществом;

- согласование решений об участии предприятия в коммерческих и некоммерческих организациях;

- согласование внесения имущества предприятия в качестве вклада в уставный (складочный) капитал хозяйственных обществ или товариществ;

- согласование распоряжения вкладом (долей) в уставном (складочном) капитале хозяйственных обществ или товариществ, а также принадлежащими предприятию акциями;

- утверждение аудитора и определение размера оплаты его услуг;

- согласование совершения сделок, связанных с предоставлением и получением займов, поручительств, банковских гарантий, с иными обременениями, уступкой требований, переводом долга, а также договоров простого товарищества;

- согласование решений о совершении крупных сделок, сделок, в совершении которых имеется заинтересованность руководителя предприятия, за исключением сделок с недвижимым имуществом;

- согласование осуществления заимствований;

- совместно с республиканским органом исполнительной власти согласование создания филиалов или открытия представительств, осуществляется Минземимуществом РБ.

Кроме того, согласно указанному постановлению органами исполнительной власти осуществляется:

- определение целей и программ деятельности находящихся в их ведении государственных унитарных предприятий;

- проведение анализа и оценки деятельности подведомственных предприятий.

Соответственно, включение в состав совещательного органа представителей Минземимущества РБ и органа исполнительной власти позволяет объективно рассмотреть предложения по исполнению предприятиями мероприятий, предусмотренных бизнес-планом. При этом Минземимуществом РБ при принятии решений, отнесенных в соответствии со статьей 20 Федерального закона к компетенции собственника имущества, в обязательном порядке учитывается мнение совещательного органа предприятия.

В целях обеспечения единого подхода к работе совещательных органов приказом Минземимущества РБ от 7 ноября 2016 года № 1659 утверждено примерное Положение о совещательном органе, которым определены задачи, структура совещательного органа, перечень подлежащих рассмотрению вопросов, права и обязанности членов совещательного органа, порядок проведения заседаний и принятия решений.

Следует отметить, что согласно положениям пункта 4 статьи 21 Федерального закона в унитарном предприятии могут создаваться совещательные органы, смысл деятельности которых определяется их названием. Законодателем представлен примерный перечень совещательных органов (ученые, педагогические, научные, научно-технические советы и другие), который не является исчерпывающим.

Таким образом, положения Типового устава в части создания в ГУП РБ совещательных органов не противоречат требованиям Федерального закона.

Анализ нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (далее – субъекты) в сфере регулирования деятельности государственных унитарных предприятий свидетельствует, что в большинстве субъектов утверждены типовые (примерные) уставы государственных унитарных предприятий (далее – типовой устав предприятий субъектов).

При этом в типовых уставах предприятий значительного числа субъектов (республики Адыгея, Карелия, Коми, Татарстан, Удмуртия, Хакасия, Белгородская, Волгоградская, Ивановская, Кировская, Ленинградская, Мурманская, Новгородская, Новосибирская, Оренбургская, Орловская, Псковская, Саратовская, Смоленская, Тюменская, Челябинская, Ярославская области) отсутствуют положения, предусматривающие создание совещательных органов.

В ряде субъектов (Республика Ингушетия, Мордовская, Чеченская республики, Курская, Магаданская, Ростовская, Омская, Тамбовская области) в типовых уставах предприятий предусматривается возможность создания совещательных органов. В месте с тем отсутствуют указания о структуре, компетенции данных совещательных органов.

Так, в соответствии с пунктом 5.16 Примерного устава государственного предприятия Омской области, утвержденного постановлением Правительства Омской области от 30 ноября 2005 года № 126-п, предприятие имеет в своей структуре совещательные органы (ученые, педагогические, научные, научно-технические советы и другие). Совещательные органы создаются в государственных унитарных предприятиях в случаях, предусмотренных федеральными законами и изданными в соответствии с ними иными правовыми актами, в этих случаях определяется структура таких органов, их состав и компетенция.

Пунктом 5.7 Типового устава областного государственного унитарного предприятия, утвержденного постановлением администрации Магаданской области от 23 марта 2006 года № 74-па, предусмотрена возможность образования в предприятиях совещательных органов, с указанием в уставах их наименования, структуры, состава и компетенции. Указанный пункт включается в уставы если в унитарном предприятии образуются совещательные органы в случаях, предусмотренных действующим законодательством.

Таким образом, в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, регулирующих деятельность государственных унитарных предприятий, отсутствуют положения, четко закрепляющие обязанность создания совещательных органов. Предусматривается возможность создания данных совещательных органов, с указанием их структуры и компетенции в уставах конкретных предприятий.

С целью проведения публичных консультаций Постановление было размещено в сети Интернет на региональном портале regulation.bashkortostan.ru с 20 марта по 19 апреля 2017 года. По итогам размещения отзывов, замечаний и предложений в отношении Постановления не поступало.

Кроме того, в органы исполнительной власти Республики Башкортостан, имеющие подведомственные государственные унитарные предприятия, направлен запрос от 17 мая 2017 года № 13-4158 о предоставлении информации об эффективности работы совещательных органов, созданных в республиканских предприятиях в соответствии с пунктом 5.8 Типового устава.

В результате поступили замечания от государственных унитарных предприятий Республики Башкортостан: ГУП «Институт нефтехимпереработки» (далее – ИНХП), ГУП Башкирские художественные промыслы «Агидель», ГУП Уфимский проектно-производственный центр «Уралдортранс» Республики Башкортостан (далее – «Уралдортранс»), ГУП научно-исследовательский, проектно-конструкторский и производственный институт строительного комплекса Республики Башкортостан – «БашНИИстрой» о наличии избыточных обязанностей, связанных с созданием и функционированием совещательных органов, в том числе:

- необходимостью подготовки значительного количества документов для проведения заседаний совещательного органа;

- снижением оперативности при принятии решений о совершении крупных сделок и их последующем согласовании;

- дублированием компетенции совещательного органа, Минзеимущества РБ и органов исполнительной власти в части распоряжения недвижимым имуществом, совершения крупных сделок, участии предприятий в иных юридических лицах, осуществлением заимствований и т.д.

Следует отметить, что в соответствии с частью 1 статьи 23 Федерального закона, крупной сделкой, в том числе является сделка, связанная с приобретением, отчуждением или возможностью отчуждения унитарным предприятием прямо либо косвенно имущества, стоимость которого составляет более десяти процентов уставного фонда унитарного предприятия. При этом уставной капитал ряда предприятий составляет порядка 500 – 600 тыс. рублей (ИНХП – 500 тыс. рублей, «Уралдортранс» - 550 тыс. рублей, ГУП ПКИ «Башкирский Промстройпроект» - 500 тыс. рублей, ГУП «Домоуправление» МЖКХ РБ – 500 тыс. рублей). Таким образом, на рассмотрение совещательных органов предприятий выносятся решения о совершении сделок на сумму от 50 тыс. рублей (в том числе связанных с выполнением проектно-изыскательских работ, приобретением оборудования, ГСМ, канцелярских товаров, спецодежды, инвентаря, ремонтом автотранспорта и т.д.), что приводит к необходимости подготовки документации для проведения заседаний совещательных органов, а также связанными с этим временными и финансовыми затратами.

Министерством жилищно-коммунального хозяйства Республики Башкортостан, Министерством промышленности и инновационной политики Республики Башкортостан, Министерством здравоохранения Республики Башкортостан, Государственным комитетом по торговле и защите прав потребителей Республики Башкортостан в рамках сведений о подведомственных предприятиях отмечено, что наличие совещательных органов является нецелесообразным.

В то же время, согласно информации, поступившей из Агентства по печати и средствам массовой информации Республики Башкортостан, Государственного комитета Республики Башкортостан по информатизации и вопросам функционирования системы «Открытая Республика», Министерства природопользования и экологии Республики Башкортостан, Министерства сельского хозяйства Республики Башкортостан, наличие совещательных органов в подведомственных предприятий является целесообразным, поскольку их деятельность позволяет повысить качество и обоснованность принимаемых решений.

Так, по данным Министерства природопользования и экологии Республики Башкортостан в результате предварительного рассмотрения вопросов совещательными органами предприятий уменьшилось количество недоработанных материалов, представляемых для согласования в органы исполнительной власти.

По данным Министерства сельского хозяйства Республики Башкортостан ежемесячный мониторинг и заслушивание на заседаниях совещательных органов исполнения мероприятий бизнес-плана, финансово-хозяйственной деятельности подведомственных предприятий позволили существенно увеличить производственно-финансовые показатели их деятельности: в 2016 году по сравнению с 2015 годом совокупная выручка предприятий, находящихся в ведении Министерства сельского хозяйства Республики Башкортостан, увеличилась на 15,5% (929 млн. рублей), чистая прибыль увеличилась на 69,6% (52,8 млн. рублей), а сумма налоговых поступлений – на 68% (397,7 млн. рублей).

По данным Государственного комитета Республики Башкортостан по строительству и архитектуре Республики Башкортостан из 7 подведомственных предприятий руководители 6 предприятий (за исключением ГУП институт «БашНИИстрой») выразили мнение о целесообразности создания совещательных органов и эффективности их деятельности.

По данным Минземимущества РБ в течение 2016 года республиканскими государственными унитарными предприятиями проведено 280 заседаний, на которых рассмотрены вопросы о согласовании крупных сделок, заимствований, закрытии филиалов, участии предприятий в других юридических лицах, открытии счетов в кредитных организациях, рассмотрении бизнес-планов и ежеквартальных отчетов к ним и т.д.

Таким образом, к негативным эффектам, связанным с деятельностью совещательных органов государственных унитарных предприятий Республики Башкортостан, предусмотренных пунктом 5.8 Типового устава, следует отнести издержки предприятий в части подготовки документации для проведения заседаний совещательных органов, а также возможным затягиванием рассмотрения вопросов о согласовании сделок.

В месте с тем наличие совещательных органов позволяет повысить качество принимаемых руководством предприятий решений, влияющих на эффективность производственно-финансовой деятельности, а также обеспечить контроль за их деятельностью со стороны органов исполнительной власти.

В связи с изложенным сообщаем, что по результатам экспертизы в Постановлении положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, не выявлено.

Заместитель министра Л.В. Мизонова

Юрченко Константин Борисович

Тел. 2808657, 11152