

## La Punct. Неформальная экономика

# Какие коррупционные риски возникают на предприятиях, учредителем которых является орган местного публичного управления?

Аналитический комментарий

Автор: Татьяна Савва

Октябрь 2018 года

*Менеджеры отечественных муниципальных предприятий (МП) полагали в начале 2018 года, что коррупция – наименее важная проблема возглавляемого ими субъекта. В то же время только на протяжении последних двух лет<sup>1</sup> Национальный центр по борьбе с коррупцией зафиксировал 25 инцидентов неподкупности, к которым были причастны должностные лица муниципальных предприятий, из которых 14 основаны Кишиневским муниципальным советом. Речь идет, в том числе, о фактах извлечения выгоды из влияния, злоупотребления властью или злоупотребления служебным положением, превышения служебных полномочий и отмывания денег. Еще 7 серьезных случаев конфликтов интересов не были урегулированы и по сей день. Отсутствие прозрачности в деятельности предприятия, неясные правовые рамки, полное отсутствие интереса со стороны учредителей приводят к тому, что предполагаемые годовые потери в результате коррупции превышают 500 млн. MDL. К основным сферам с самым высоким коррупционным риском и самыми высокими потерями относятся управление имуществом этих предприятий и процесс закупок. Далее будет представлено краткое описание главных коррупционных рисков в рамках муниципальных предприятий и будут сформулированы краткие рекомендации.*

## Сколько предприятий в Республике Молдова учреждено органами местного публичного управления?

В соответствии с информацией, представленной Агентством публичной собственности, по состоянию на 1 января 2017 года в Республике Молдова осуществляли деятельность 411 предприятий и коммерческих обществ, в которых органам местного публичного управления (ОМПУ) принадлежал контрольный пакет; вклад ОМПУ в их уставный капитал составил 2075,9 тыс. MDL. Из указанных предприятий 379 являются муниципальными, а их совокупный уставный капитал превышает 1291,2 тыс. MDL. Еще 32 предприятия являются коммерческими обществами, а величина уставного капитала, принадлежащего ОМПУ, составляет 784,7 тыс. MLD. Из указанного числа субъектов Кишиневский муниципальный совет основал 63 муниципальных предприятия с совокупным уставным капиталом, равным 662,4 млн. MDL, и 10 акционерных обществ с уставным капиталом, равным 832,5 млн. MDL, из которых 662,6 млн. MDL это доля Кишиневского

<sup>1</sup> <https://www.cna.md/public/files/Cercetare-de-integritate-angajati-IS-IM-SC-capital-de-stat93cab.pdf>

муниципального совета, составляющая от 3.9% до 100%. Стоимость недвижимого имущества, переданного муниципальным предприятиям в управление, превышала, по последним отчетам об инвентаризации<sup>2</sup>, 60 млн. MDL (Таблица 1).

**Таблица 1. Сведения о стоимости имущества, переданного Кишиневским муниципальным советом (КМС) в ведение муниципальным предприятиям**

Название предприятия	Совокупная стоимость активов по состоянию на 01.01.2016, тыс. MDL*	Стоимость активов, переданных КМС в ведение МП, тыс. MDL**	Балансовая стоимость недвижимого имущества Примэрии мун. Кишинев, которыми управляют МП, тыс. MDL***
1	2	3	5
МП «Управление электротранспорта»	514132,2	467374,2	38368,5
МП «Городской автобусный парк»	23708	84621,5	9529,9
МП «Управление «Autosalubritate»	39731	75652,1	3612,1
МП «Liftservice»	18368,6	7082,8	5004,7
МП «Servicii Locative Ciocana»	481,1	1214,4	
МП «Парк «Дендрарий»	5286,7	362,6	729,2
МП «Кукольный театр «Guguță»	3904,9	762	2509,3

\*Данные из финансовых отчетов МП

\*\*Данные из опросников

\*\*\*Результаты инвентаризации недвижимого имущества по состоянию на 01.01.2015

## Каковы предпосылки возникновения коррупции?

Прежде чем приступить к обсуждению главных коррупционных рисков, важно принять во внимание следующий факт: нынешние культурные ценности и практики, которые несмотря на наличие/или отсутствие правовых рамок, регламентирующих деятельность муниципальных предприятий, коммерческих обществ и акционерных обществ, приводят к тому, что большинство отношений между игроками происходят в так называемой «серой» зоне, то есть неформальной, где большинство сделок не оформлены официально, а за официально оформленной сделкой могут стоять личные договоренности. И раз нынешняя модель предполагает непропорциональное вознаграждение за степень возложенной на госслужащих ответственности, тогда невозможно говорить об их заинтересованности защищать интересы государства.

**Уровень и понимание концепта «коррупция» ограничены.** В начале 2018 года Национальный центр по борьбе с коррупцией обнародовал результаты опроса, в рамках которого измерялось восприятие коррупции в муниципальных предприятиях, акционерных общества и коммерческих обществах, где органам местного публичного управления принадлежит контрольный пакет. Один из главных выводов опроса состоял том, что, с точки зрения менеджеров, коррупция – наименьшая проблема, с которой сталкивается возглавляемое ими предприятие. Большинство предприятий (62%) не утвердили политику по предупреждению мошенничества и

<sup>2</sup> <http://www.app.gov.md/ro/content/evidenta-patrimoniului>

коррупции и не внедряют такую политику, у 74% предприятий нет кодекса этики и поведения, в 73% нет механизмов заявления о фактах коррупции.

**Не существует системы внутреннего контроля.** В то же время только 4 из 411 предприятий смогли доказать наличие действующей Системы внутреннего контроля и лишь в 18% из них созданы подразделения по внутреннему аудиту. Более того, только 18% менеджеров предприятий распорядились проводить годовые внутренние аудиты и лишь 12% из них были утверждены (большинство таких предприятий осуществляют деятельность в муниципиях Кишинев и Бельцы). Без такой системы менеджер не может оценивать успех своей деятельности, выявлять системные проблемы, характерные для возглавляемого предприятия, и это при том, что лишь 6 из 411 предприятий не терпят убытков, а более 50% находятся на грани несостоятельности. Только у 11% предприятий есть сайт, на котором представлена информация об их деятельности.

**Не существует внешнего контроля деятельности.** Только два муниципальных предприятия запросили проведение внешнего аудита на протяжении последних двух лет. В частности, такое происходит, потому что это требует дополнительных финансовых средств. Другая причина состоит в том, что во внешнем аудите могут ходатайствовать учредитель либо Административный совет, но принимая во внимание, что Админсовет функциональный в менее 10% предприятий, то остается лишь констатировать, что учредитель не заинтересован в эффективном управлении предприятием. Что касается наличия средств, то все предприятия получали финансирование из местных бюджетов – либо в виде приобретения некоторых специфических услуг (чаще всего без проведения процедуры государственных закупок), либо в виде кредитования их деятельности.

**Прозрачность деятельности муниципальных предприятий ограничена.** В целом (в 84,5% случаев) у предприятий нет официальных страничек в Интернете. И даже если таковые имеются, то в 92% случаев они не содержат информации о деятельности, об оказываемых услугах, там не представлены отчеты о деятельности, отчеты об аудите, отчеты о достижениях, отчеты о закупках и т. д. В очень многих случаях веб-страницу предприятия путают с адресом электронной почты. И даже если у предприятий есть адрес электронной почты, то он открыт на серверах, которые находятся за пределами Республики Молдова, или же на серверах коммерческого профиля (к примеру: ....@mail.ru; ...@rambler.ru; ...@gmail.com и т. д.).

**Отобранные менеджеры не обладают управленческим опытом.** Если попытаться составить фоторобот менеджера предприятий, тогда получим следующий портрет: 75% менеджеров старше 50-ти лет, а 25% моложе 40 лет. Более 1/3 менеджеров утверждают, что их стаж работы в данной области составляет до пяти лет. Это может быть обусловлено и политическим процессом избрания ОМПУ, ведь одно из полномочий примара – назначать менеджеров предприятий и прекращать служебные отношения с ними. У более трети менеджеров предприятий нет высшего образования, а 70% были приняты на работу без организации публичного конкурса. Тот факт, что 18,5% менеджеров ранее занимали публичную должность, может указывать на наличие режима несовместимости, ведь госслужащие, которые прекратили исполнение полномочий, трудовые или служебные отношения, а в течение последнего года работы непосредственно исполняли функции надзора или контроля за определенными коммерческими и некоммерческими организациями, не имеют права в течение одного года устраиваться на работу в эти организации. К ним невозможно применить санкции за невыполнение основных задач, для их деятельности не обозначены какие-либо показатели достижений. Их зарплата и репутация совсем не зависят от результатов, достигнутых в должности руководителей этих предприятий. За небольшими исключениями все менеджеры заявляют о своей принадлежности к определенной партии либо к политическому формированию<sup>3</sup>. Хотя данный факт не является препятствием для исполнения менеджерских

<sup>3</sup> <https://www.cna.md/public/files/Concluzii-generale-si-recomandaridac75.pdf>

функций в рамках предприятия, совершенно необходимо разграничивать личные (политические) интересы от профессиональных в качестве менеджера предприятия. В недавно обнародованном исследовании Национальный центр по борьбе с коррупцией называет политический клиентелизм одним из основных коррупционных рисков, который отличается высоким потенциалом реализации<sup>4</sup>.

## Какие коррупционные риски были выявлены?

Наиболее частые коррупционные риски связаны с неэффективным управлением имуществом, злоупотреблениями в процессе закупок, превышением служебных полномочий, извлечением выгоды из влияния, взяточничеством/подкупом, недекларированием конфликта интересов, политическим клиентелизмом.

**Риск нецелевого использования активов (имущества)** обусловлен уязвимостью нормативных рамок, касающихся учреждения и деятельности МП, неверным решениями учредителей насчет МП/АО, в которых ОМПУ принадлежат доли, неэффективным контролем со стороны учредителей, отсутствием механизмов внедрения Системы внутреннего контроля в рамках субъектов частного права. В 84,5% предприятий, учрежденных ОМПУ, отсутствуют нормы, запрещающие использовать имущество предприятия в частных целях, а в случае 59,4% предприятий, учрежденных ОМПУ, Админсовет не принял правовые меры, чтобы обеспечить целостность и эффективное использование имущества предприятия. Так, по состоянию на 1 января 2017 года субъекты из мун. Кишинев не зарегистрировали недвижимое имущество стоимостью 300 млн. MDL и участки стоимостью 19 млн. MDL. По данным Счетной палаты, этим объектам недвижимости и участкам грозит отчуждение, поскольку они сданы в имущественный наем/аренду без наличия действительного договора. В отчетах Счетной палаты также указывается на то, что более 10% имущества, переданного в управление муниципальным предприятиям, не зарегистрировано, то есть, другими словами, свыше 3 млрд. MDL имущества, переданного в управление, может быть отчуждено либо используется в личных целях<sup>5</sup>.

**Риск подтасовки результатов закупочных процедур** обусловлен неприменением/ неэффективным применением нормативных актов насчет закупки товаров, работ и услуг, отсутствием контроля/неэффективным контролем со стороны учредителей, отсутствием санкций за нарушение ведомственных нормативных актов насчет закупок. Если учесть, что только общая стоимость закупок, сделанных МП в мун. Кишинэу в 2017 году, превышала 240 млн. MDL, и что эти закупки не подпадают под действие Закона о государственных закупках, то, по крайней мере, вызывает тревогу тот факт, что в 87% случаев, как утверждают респонденты, даже не создаются рабочие группы по закупкам, и в 85% предприятий не существует административный акт, описывающий рамки, в которых происходят закупки.

**Риск превышения служебных полномочий/злоупотребления служебным положением должностными лицами предприятий** обусловлен отсутствием контроля либо неэффективным внешним контролем со стороны учредителей, неприменением санкций по отношению к менеджерам предприятий за выявленные нарушения. **Только у 3% предприятий, созданных Кишиневским муниципальным советом, есть административный совет.**

**Риск манипулирования финансовыми отчетами/риск подлога в документах бухгалтерского учета,** обусловленный неправильным применением нормативных рамок насчет управления имуществом, которое

<sup>4</sup> <https://www.cna.md/libview.php?l=ro&idc=83&id=1848&t=/Evaluarea-integritatii-institutionale/Activitati/Evaluarea-riscurilor-de-coruptie-in-legislatia-si-activitatea-intreprinderilor-cu-cota-integrala-sau-majoritara-de-statmunicipala/>

<sup>5</sup> <http://www.cna.md/public/files/Expert-Grup-Evaluarea-impactului-coruptiei-asupra-bunei-guvernari-in-Administratia-Publica-a-mun-Chib0237.pdf>

является собственностью административно-территориальной единицы, в том, что касается учета и периодической инвентаризации активов, недостатками контроля, обеспеченного учредителем, и менеджером (на внутреннем плане);

**Типичные коррупционные риски** (риск извлечения выгоды из влияния, риск взяточничества/подкупа, риск недекларирования конфликта интересов, политический клиентелизм), обусловленные неадекватными отношениями с клиентами, отсутствием профессиональной неподкупности, неэффективным применением антикоррупционных процедур. Одно из решений, которое способно помочь избежать перечисленных выше коррупционных рисков, состоит в соблюдении юридического режима конфликта интересов. Руководящие менеджеры предприятий являются субъектами декларирования конфликтов интересов на основании Закона 133/2016 о декларировании имущества и личных интересов<sup>6</sup>. Вместе с тем, 78% менеджеров не утвердили политику выявления и урегулирования конфликта интереса в рамках предприятия, в связи с чем отмечаются частые случаи нарушения режима конфликтов интересов. И если менеджеры заявляют, что такой риск проще всего устранить<sup>7</sup>, на самом деле зарегистрировано множество подобных случаев, которые неурегулировали до того, как на них обратил внимание Национальный орган по неподкупности, либо они так и остались невыявленными данным ведомством.

**Пример 1:** МП «Icomserv». На должность бухгалтера приняли сына директора, затем, когда об этом нарушении уведомили, его освободили, а вместо него на работу приняли другого человека, и таким образом конфликт интересов устранили<sup>8</sup>.

**Пример 2:** В соответствии с Постановлением Счетной палаты № 31 относительно аудиторирования результатов деятельности АО «Drumuri-Comrat» (АТО Гагаузия) за 2013-2014 годы, выяснилось, что работник бухгалтерии этого общества был и членом Ревизионной комиссии<sup>9</sup>.

**Пример 3:** В 2015 году бывший руководитель предприятия ПМ «GLC Ceadîr-Lunga» заключил договор с ООО «Mir&Com», руководителем которого на тот момент был его отец. В ноябре 2016 года нынешний директор предприятия обратился в контрольные органы, но и по сей день не принято никаких мер. Контракты были подписаны по указанию примара<sup>10</sup>.

**Пример 4.** АО «Termosom» и МП «Ară Canal Vulcănești» (2 случая): Для обслуживания возглавляемых предприятий их директора арендовали автомобили, принадлежащие близким им людям<sup>11</sup>.

## Выводы и рекомендации

Главные коррупционные риски в управлении предприятий, в которых ОМПУ является учредителем и обладает определенной долей, связаны с нецелевым использованием активов предприятий, превышением должностными лицами служебных полномочий, злоупотреблением служебным положением и т. д.; предприятия, более половины которых находятся на грани банкротства, отличаются особенно высоким уровнем задолженности, ими управляют менеджеры, которых чаще всего назначают по политическим критериями. Такие риски обусловлены преимущественно несовершенными нормами насчет управления имуществом, которое является собственностью административно-территориальной единицы, отсутствием/неясностью административных процедур и неэффективным контролем учредителя над

<sup>6</sup> <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=366046&lang=2>

<sup>7</sup> <https://www.cna.md/public/files/Cercetare-de-integritate-angajati-IS-IM-SC-capital-de-stat93cab.pdf>

<sup>8</sup> <https://www.cna.md/public/files/Raport-de-evaluare-general-IM7280d.pdf>

<sup>9</sup> Idem.

<sup>10</sup> Idem.

<sup>11</sup> Idem.



регистре права собственности на недвижимое имущество, которое было передано предприятиям в управление.