



ПРАВИТЕЛЬСТВО
ПРИДНЕСТРОВСКОЙ МОЛДАВСКОЙ
РЕСПУБЛИКИ

28 сентября 2016 года

РАСПОРЯЖЕНИЕ

№ 742р

г. Тирасполь

О Заключении Правительства
Приднестровской Молдавской Республики
на проект закона Приднестровской Молдавской Республики
«О реструктуризации государственных
и муниципальных унитарных предприятий»

В соответствии со статьями 72, 76-6 Конституции Приднестровской Молдавской Республики:

1. Направить Заключение Правительства Приднестровской Молдавской Республики на проект закона Приднестровской Молдавской Республики «О реструктуризации государственных и муниципальных унитарных предприятий» (папка № 193 (VI)), представленный в качестве законодательной инициативы депутатами Верховного Совета Приднестровской Молдавской Республики Василатием О.В., Леонтьевым О.С., на рассмотрение в Верховный Совет Приднестровской Молдавской Республики (прилагается).

2. Назначить официальными представителями Правительства Приднестровской Молдавской Республики при рассмотрении данного законопроекта в Верховном Совете Приднестровской Молдавской Республики министра экономического развития Приднестровской Молдавской Республики Болтрушко Д.С., министра финансов Приднестровской Молдавской Республики Молоканову И.И.

ПРЕДСЕДАТЕЛЬ ПРАВИТЕЛЬСТВА



П.ПРОКУДИН

ПРИЛОЖЕНИЕ
к Распоряжению Правительства
Приднестровской Молдавской
Республики
от 28 сентября 2016 года № 742р

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Правительства Приднестровской Молдавской Республики
на проект закона Приднестровской Молдавской Республики
«О реструктуризации государственных
и муниципальных предприятий»

Рассмотрев проект закона Приднестровской Молдавской Республики «О реструктуризации государственных и муниципальных унитарных предприятий» (папка № 193 (VI)), представленный в качестве законодательной инициативы депутатами Верховного Совета Приднестровской Молдавской Республики Василатием О.В., Леонтьевым О.С., Правительство Приднестровской Молдавской Республики считает невозможным его принятие по следующим основаниям.

1. Представленным законопроектом в качестве одного из направлений реструктуризации унитарных предприятий предлагается установить предоставление отсрочек (рассрочек) по налоговым платежам в государственный бюджет и бюджет Единого государственного фонда социального страхования Приднестровской Молдавской Республики, в том числе отсрочек – до 3 лет и рассрочек – до 2 лет, общий срок предоставления льгот – до 5 лет.

Вместе с тем, исходя из положений Закона Приднестровской Молдавской Республики от 17 февраля 2005 года № 537-3-III «О государственном пенсионном обеспечении граждан в Приднестровской Молдавской Республике» (САЗ 05-8), граждане, работающие на основании трудового договора на предприятиях, в организациях любых организационно-правовых форм и форм собственности, имеют право на трудовую пенсию при условии уплаты организациями страховых взносов в Единый государственный фонд социального страхования Приднестровской Молдавской Республики на пенсионное страхование (обеспечение) в соответствии с действующим законодательством Приднестровской Молдавской Республики.

Таким образом, уплата организациями платежей в Единый государственный фонд социального страхования Приднестровской Молдавской Республики на цели пенсионного страхования (обеспечения) имеет высокую социальную значимость и непосредственно влияет на реализацию гражданами права на пенсионное обеспечение, в связи с чем предоставление отсрочек (рассрочек) по уплате данных платежей в рамках представленного законопроекта нецелесообразно.

2. Как отмечено выше, представленным законопроектом в качестве одного из направлений реструктуризации унитарных предприятий предлагается установить предоставление отсрочек (рассрочек) по налоговым платежам в государственный бюджет, в состав которого входят местные бюджеты городов и районов.

Следует отметить, что в настоящее время большинство местных бюджетов городов являются дотационными и получают трансферты из республиканского бюджета на обеспечение социальных обязательств. В этой связи Законом Приднестровской Молдавской Республики от 19 июля 2000 года № 321-ЗИД «Об основах налоговой системы в Приднестровской Молдавской Республике» (СЗМР 00-3) ограничено право местных органов исполнительной власти на предоставление льгот по республиканским налогам в части, подлежащей зачислению в местный бюджет, если бюджет города (района) является дотационным (пункт 2 статьи 8).

В обосновании к законопроекту в качестве примеров унитарных предприятий, в отношении которых необходимо проведение мероприятий по реструктуризации, приведены МУП «МСО», город Григориополь, МУП «Акваканал», город Слободзея, МУП «Слободзейское ПУЖКХ». При этом бюджеты города Григориополь и Григориопольского района, города Слободзея и Слободзейского района в 2016 году являются дотационными.

Задолженность перед местным бюджетом по состоянию на 1 июля 2016 года у МУП «МСО» города Григориополь составляет – 769 481,67 руб., у МУП «Акваканал» города Слободзея – 7 942 408,16 руб. (при этом данное предприятие находится в стадии ликвидации), у МУП «Слободзейское ПУЖКХ» – 1 215 856,68 руб.

Таким образом, принятие представленного законопроекта может привести к непоступлению в текущем финансовом году задолженности унитарных предприятий в местные бюджеты городов и районов, являющихся дотационными, в отсутствие представленных автором законодательной инициативы источников восполнения потерь бюджета в результате предоставления соответствующих льгот по налогам.

3. Пункт 3 статьи 3 представленного законопроекта предусматривает с момента вступления в силу соглашения о реструктуризации унитарного предприятия прекращение применения к такому унитарному предприятию штрафных и финансовых санкций по налоговым платежам, предусмотренным в пункте 1 статьи 3 законопроекта. Данные штрафные и финансовые санкции подлежат списанию пропорционально погашению обязательств по налоговым платежам согласно графику их рассрочки.

Необходимо отметить, что в соответствии с Законом Приднестровской Молдавской Республики от 19 июля 2000 года № 321-ЗИД «Об основах налоговой системы в Приднестровской Молдавской Республике» (СЗМР 00-3) финансовые санкции являются одной из мер ответственности налогоплательщика за нарушение налогового законодательства.

Прекращение применения к налогоплательщику финансовых санкций за неисполнение действующего налогового законодательства не только

уменьшит поступления в бюджет, но также напрямую вступит в противоречие с нормами статьи 10 Закона Приднестровской Молдавской Республики от 19 июля 2000 года № 321-ЗИД «Об основах налоговой системы в Приднестровской Молдавской Республике» (СЗМР 00-3), что является недопустимым.

4. В соответствии с пунктом 17 Приложения № 2 к Постановлению Правительства Приднестровской Молдавской Республики от 30 января 2014 года № 36 «Об утверждении положений, регулирующих порядок проведения ведомственного тендера, заключения договоров о закупках товаров, выполнении работ, предоставлении услуг, выдачи заключения, регистрации и осуществления финансирования договоров, заключаемых организациями, финансируемыми за счет средств бюджетов различных уровней» (САЗ 14-6) регистрации в Министерстве финансов ПМР подлежат договоры на закупку групп товаров (работ, услуг), в которых предусмотрена предоплата в размере не более 25% от суммы договора (за исключением специальных целевых бюджетных фондов и договоров по оказанию услуг по лечению больных за пределами Приднестровской Молдавской Республики).

Таким образом, исходя из возможностей бюджетов различных уровней, в Приднестровской Молдавской Республике сложилась практика, при которой предоплата из бюджетов различных уровней осуществляется по договорам на закупку групп товаров (работ, услуг) в размере не более 25% от суммы договора.

5. В части норм, предусмотренных пунктом 2 статьи 6 и частью второй пункта 1 статьи 9 проекта закона, которые взаимосвязаны между собой, необходимо отметить следующее.

В соответствии с нормами Закона Приднестровской Молдавской Республики от 24 февраля 1997 года № 35-З «О бюджетной системе в Приднестровской Молдавской Республике» (СЗМР 97-2) сбалансированность республиканского и местных бюджетов является главной целью бюджетно-финансовой политики законодательной и исполнительной власти. Превышение расходов над доходами составляет дефицит бюджета, то есть механизма, при котором отдельные статьи расходов (при осуществлении расчета дефицита бюджета) не включаются в расходы, не существует.

При наличии дефицита бюджета первоочередному финансированию подлежат расходы по социально защищенным статьям, включаемые в бюджет текущих расходов. Покрытие бюджетного дефицита за счет эмиссии денежных средств не допускается. Основными формами покрытия бюджетного дефицита являются формирование государственной задолженности, как правило, за счет государственных займов или использования кредитных ресурсов, формы и размер которых определяются при утверждении бюджета.

Таким образом, учитывая принцип сбалансированности бюджета, специальные статьи расходов «Фонд реструктуризации» не могут не включаться в расходную часть бюджета при расчете величины предельного дефицита и использоваться исключительно для осуществления взаимозачета в счет требований унитарного предприятия к местному или республиканскому бюджету. При этом необходимо отметить, что в рамках действующего

бюджетного законодательства отсутствует такое понятие, как «специальные статьи расходов».

Также в соответствии с нормами Закона Приднестровской Молдавской Республики от 24 февраля 1997 года № 35-З «О бюджетной системе в Приднестровской Молдавской Республике» (СЗМР 97-2) бюджетные ассигнования выделяются учреждениям, финансируемым из средств бюджета соответствующего уровня. Бюджетное учреждение (организация) – организация, созданная органами государственной власти и управления, органами местного самоуправления для осуществления управленческих, социально-культурных, научно-технических или иных функций некоммерческого характера, деятельность которой финансируется из соответствующего бюджета или бюджета государственного внебюджетного фонда на основе сметы доходов и расходов. Банк сельскохозяйственного развития к данным организациям не относится.

Кроме того, в соответствии со статьей 15 проекта закона соглашения о реструктуризации, предусмотренные данным законом, могут быть заключены до 31 декабря 2016 года. При этом в пояснительной записке автор указывает на то, что реализация предложенного законопроекта потребует выделения в рамках закона о республиканском бюджете суммы средств для предоставления беспроцентного целевого займа Банку сельскохозяйственного развития на цели кредитования реструктурируемых унитарных предприятий предварительно 5 миллионов рублей. Следовательно, данные средства необходимо будет предусмотреть в расходной части бюджета на 2016 финансовый год.

В связи с чем считаем необходимым сообщить, что в настоящее время сложилась крайне напряженная ситуация по размеру наполняемости доходами бюджетов различных уровней. Так, за 6 месяцев 2016 года в доходную часть консолидированного бюджета и ЕГФСС поступило 1 805,3 млн руб., (в том числе в Социальный стабилизационный фонд – 165,5 млн руб.), а без учета платежей в Социальный стабилизационный фонд поступления в доход консолидированного бюджета и ЕГФСС составили 1 639,8 млн руб., что на 60,9 млн руб., или на 3,6% меньше доходов, полученных в аналогичном периоде 2015 года. Снижение доходов зафиксировано как по республиканскому, так и по местным бюджетам. На сегодняшний день государство испытывает серьезные трудности с оплатой поставок медико-фармацевтической продукции, продуктов питания, выплатой заработных плат работникам бюджетной сферы.

Кроме того, необходимо отметить, что в соответствии со статьей 48 Закона Приднестровской Молдавской Республики от 28 апреля 2016 года № 116-З-VI «О республиканском бюджете на 2016 год» (САЗ 16-17) предложения об уменьшении доходов и (или) увеличении расходов республиканского и местных бюджетов утверждаются Верховным Советом Приднестровской Молдавской Республики при наличии реальных источников восполнения потерь бюджета.

На основании вышеизложенного за счет средств республиканского бюджета формировать лимит финансовых средств для предоставления

беспроцентного займа Банку сельскохозяйственного развития не представляется возможным.

6. Подпунктом «а» пункта 2 статьи 9 проекта закона предлагается отнесение на внутренний государственный долг задолженности за оказанные услуги владельцев жилых помещений.

В соответствии с частью второй статьи 1 Закона Приднестровской Молдавской Республики от 29 декабря 1999 года № 224-3 «О государственном долге и государственных гарантиях» внутренний долг – это сумма долговых обязательств Приднестровской Молдавской Республики, выраженная в валюте Приднестровской Молдавской Республики, утвержденная и зафиксированная законодательными актами Приднестровской Молдавской Республики, перед юридическими и физическими лицами.

Таким образом, у государственного бюджета не существует прямых обязательств за оказанные коммунальные услуги владельцам жилых домов. Каждое физическое лицо – владелец жилого помещения имеет договорные отношения с хозяйствующими субъектами, поставщиками коммунальных услуг, отношения между ними регулируются гражданским законодательством.

Обязательства бюджета возникают непосредственно при оказании коммунальных услуг бюджетным учреждениям за предоставленные государством льготы по коммунальным услугам.

Следовательно, включение задолженности за оказанные услуги владельцев жилых помещений в государственный внутренний долг нарушает нормы Закона Приднестровской Молдавской Республики от 29 декабря 1999 года № 224-3 «О государственном долге и государственных гарантиях».

Более того, в структуру внутреннего долга уже входит кредиторская задолженность учреждений республиканского подчинения по коммунальным услугам (в том числе льгота по коммунальным услугам), возникшая в результате недофинансирования, которая систематически включается в соответствии с законом о республиканском бюджете во внутренний государственный долг, соответственно отражается в структуре дебиторской задолженности у организаций энергетического комплекса.

Кредиторская задолженность местных бюджетов не нашла отражение в структуре внутреннего долга, так как в соответствии со статьей 1 Закона Приднестровской Молдавской Республики от 24 февраля 1997 года № 35-3 «О бюджетной системе в Приднестровской Молдавской Республике» (СЗМР 97-2) республиканский бюджет и местный бюджет являются самостоятельными частями бюджетной системы и на основании пункта 4 статьи 137 Гражданского кодекса Приднестровской Молдавской Республики Приднестровская Молдавская Республика не отвечает по обязательствам муниципальных образований.

Вследствие чего включение вышеуказанных обязательств во внутренний государственный долг в настоящей ситуации приведет к необоснованному увеличению расходов республиканского бюджета, не обеспеченных источниками погашения, без учета солидарной ответственности местных бюджетов за осуществленные расходы и принятые обязательства.

В связи со сложившимся дефицитом республиканского бюджета, его направленностью на первоочередное финансирование социально защищенных статей и неполное выполнение долговых обязательств по внутренним долгам ежегодно происходит накопление задолженности и соответственно увеличение внутреннего долга.

По состоянию на 1 января 2016 года сумма внутреннего долга составляет 14 252 239 770 рублей, что в 5,45 раз превышает планируемые доходы республиканского бюджета в 2016 году.

7. Статья 2 проекта закона Приднестровской Молдавской Республики «О реструктуризации государственных и муниципальных унитарных предприятий» определяет основные направления реструктуризации государственных и муниципальных унитарных предприятий, в том числе определение методов проведения реструктуризации, в качестве которых предлагаются:

- а) отсрочка исполнения обязательств по налоговым платежам в государственный бюджет и бюджет единого фонда социального страхования;
- б) рассрочка исполнения обязательств по налоговым платежам;
- в) списание штрафных и финансовых санкций, начисленных в соответствии с налоговым законодательством Приднестровской Молдавской Республики.

Учитывая, что предлагаемый законопроект затрагивает налоговые правоотношения, возникающие в финансово-бюджетной сфере, данный проект подлежит рассмотрению Верховным Советом Приднестровской Молдавской Республики при неукоснительном соблюдении порядка, предусмотренного статьей 58 Закона Приднестровской Молдавской Республики от 24 октября 2001 года № 57-3-III «О Регламенте Верховного Совета Приднестровской Молдавской Республики» (САЗ 01-44).

В соответствии с подпунктом «а» пункта 2 статьи 58 Закона Приднестровской Молдавской Республики от 24 октября 2001 года № 57-3-III «О Регламенте Верховного Совета Приднестровской Молдавской Республики» (САЗ 01-44) необходимым условием внесения законопроекта в порядке законодательной инициативы в Верховный Совет является представление вместе с текстом законопроекта прогноза социально-экономических и иных последствий его принятия.

При этом материалы, представленные с законопроектом, не содержат информацию, отражающую конкретные расчеты по снижению поступлений денежных средств в доход республиканского бюджета в связи с принятием решения о реструктуризации муниципальных и государственных унитарных предприятий.

8. Законопроектом предусматривается, как одно из направлений реструктуризации, рассрочка исполнения обязательств по оплате труда. Необходимо отметить, что оплата труда, в том числе сроки ее выплаты, регулируются Трудовым кодексом Приднестровской Молдавской Республики. Так, пунктом 6 статьи 136 Трудового кодекса Приднестровской Молдавской Республики прямо установлено, что заработная плата выплачивается не реже одного раза в месяц, в день, установленный правилами внутреннего трудового

распорядка, коллективным договором, трудовым договором. Самого понятия заключения соглашения о рассрочке исполнения обязательств по выплате заработной платы, а равно как и механизм заключения подобного рода соглашений действующим Трудовым кодексом Приднестровской Молдавской Республики не предусмотрен.

9. Пункт 2 статьи 10 законопроекта определяет перечень участников соглашения о реструктуризации муниципальных и государственных унитарных предприятий, в который входят:

- а) унитарное предприятие;
- б) Приднестровская Молдавская Республика либо муниципальное образование, от имени которых выступает исполнительный орган государственной власти, уполномоченный от имени собственника имущества унитарного предприятия исполнять функции учредителя унитарного предприятия.

Статьей 8 Закона Приднестровской Молдавской Республики от 19 июля 2001 года № 36-3-III «О государственных и муниципальных предприятиях» (САЗ 01-32) определено, что унитарное предприятие несет ответственность по своим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом. Унитарное предприятие не несет ответственности по обязательствам Приднестровской Молдавской Республики и административно-территориальной единицы.

Приднестровская Молдавская Республика и административно-территориальная единица не несут ответственности по обязательствам государственного (муниципального) предприятия, за исключением случаев, предусмотренных пунктом 3 статьи 58 (ответственность юридического лица) Гражданского кодекса Приднестровской Молдавской Республики.

Таким образом, включение в соглашение о реструктуризации унитарных предприятий условий, предусмотренных подпунктами «а», «б», «в», «г», «д», «е», «л», «н» статьи 2 законопроекта, фактически не смогут быть исполнены, так как касаются третьих лиц, не являющихся сторонами соглашения о реструктуризации.

