



Управление библиотечных фондов (Парламентская библиотека)

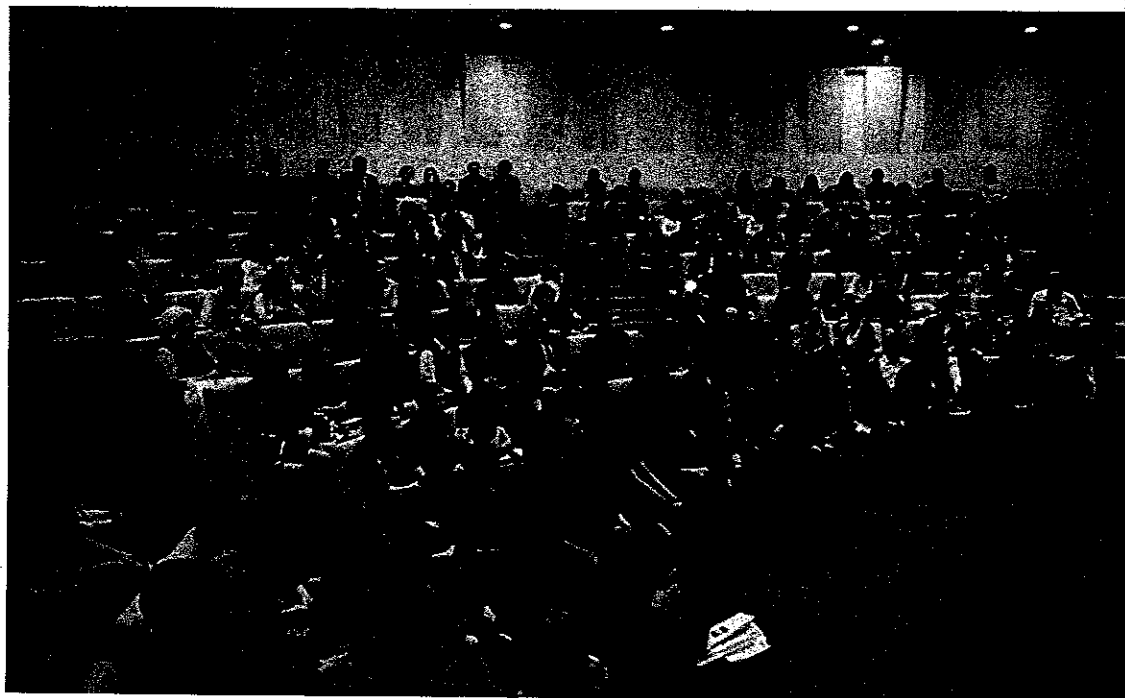
# БИБЛИОДОСЬЕ

Комитет Государственной Думы  
по экономической политике, промышленности,  
инновационному развитию и предпринимательству

Парламентские слушания  
в Малом зале Государственной Думы  
6 декабря 2018 года

## **«О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления запрета на создание и осуществление деятельности унитарных предприятий»**

по информационно-библиографическим ресурсам  
Управления библиотечных фондов  
(Парламентской библиотеки)



Москва, 2018

Предлагаемое библиодосье\* к парламентским слушаниям на тему «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления запрета на создание и осуществление деятельности унитарных предприятий» подготовлено по запросу Комитета Государственной Думы по экономической политике, промышленности, инновационному развитию и предпринимательству на основе информационно-библиографических ресурсов Управления библиотечных фондов (Парламентской библиотеки).

Библиодосье состоит из трех частей.

**Первая часть** содержит публикации в журналах и газетах по вопросам антимонопольных требований к созданию унитарных предприятий и их деятельности на конкурентных рынках, контроля в сфере деятельности унитарных предприятий, реформирования и преобразования унитарных предприятий в иные организационно-правовые формы.

**Во второй части** приводится статистическая и справочная информация о хозяйствующих субъектах, относящихся к государственной собственности (по организационно-правовым формам на 1 июля 2018 года), и о ходе приватизации федеральных государственных унитарных предприятий (на 31 декабря 2017 года).

**В третьей части** представлен библиографический список материалов парламентских мероприятий, научных статей и публикаций из ресурсов Парламентской библиотеки, которые всегда можно дополнительно заказать в читальном зале, через абонемент или по телефону 8(495)692-68-75. Библиографические записи в списке расположены в алфавитном порядке авторов или заглавий.

---

\* Вся коллекция электронных библиодосье к парламентским слушаниям, «круглым столам» и другим парламентским мероприятиям с 2010 года доступна на портале «Библиотечные и архивные ресурсы» ГАС «Законотворчество» в сети Интранет по адресу - <http://bar.parliament.gov.ru>.

## СОДЕРЖАНИЕ\*

### Часть I

#### Публикации в журналах и газетах

<i>Димитриевская А.</i> Унитарные предприятия уйдут с конкурентного рынка к 2021 году. А ограничить их деятельность планируют уже в ближайшее время	4
<i>Холявко А.</i> О вопросах установления запрета на создание и осуществление деятельности унитарных предприятий	6
<i>Суханов Е.А.</i> Еще раз о юридических лицах – несобственниках	7
<i>Побежимова Н.И., Максимова Н.В.</i> Контроль в сфере деятельности унитарных предприятий	14
<i>Золотько Т.А.</i> Актуальные вопросы реформирования унитарных предприятий	18
<i>Павлов А.О., Ильина Е.А.</i> Реорганизация государственного унитарного предприятия: в поисках оптимальных правовых конструкций (на примере ФГУП «Почта России»)	26

### Часть II

Статистическая и справочная информация	35
--	----

### Часть III

Библиографический список материалов парламентских мероприятий, публикаций в журналах, сборниках и газетах	37
---	----

#### Составители:

Научное редактирование – канд. филол. наук **Т.А. Москаленко** (начальник отдела библиотечно-информационного обслуживания УБФ (ПБ); поиск, анализ, отбор, систематизация материалов в ресурсах УБФ (ПБ), полнотекстовых базах данных, формирование библиографических списков, оформление библиодосье – **А.В. Павлинцева** (ведущий консультант отдела ведения баз данных и государственной библиографии по официальным документам УБФ (ПБ); подготовка статистической и справочной информации – **А.М. Мелехов** (консультант отдела библиотечно-информационного обслуживания УБФ (ПБ); сканирование публикаций – **А.В. Ильин** (старший специалист 2 разряда отдела библиотечно-информационного обслуживания УБФ (ПБ); подготовка электронной версии библиодосье, размещение на портале Система «Парламентская библиотека» ГАС «Законотворчество» по адресу <http://bar.parliament.gov.ru/> - отдел ведения баз данных и государственной библиографии по официальным документам УБФ (ПБ).

**Контакты:** тел. 8 (495) 692-68-75, факс. 8 (495) 692-97-36, e-mail: [parlib@duma.gov.ru](mailto:parlib@duma.gov.ru)

**Ответственный от аппарата Комитета Государственной Думы по экономической политике, промышленности, инновационному развитию и предпринимательству:** **А.В. Горшкова** (главный советник аппарата Комитета), тел. 8(495)692-16-97

\* В соответствии с законодательством Российской Федерации в части, касающейся соблюдения авторских прав, публикации, представленные в библиодосье, не предназначены для тиражирования, размещения в Интернет, распространения или продажи.

В материалах, использованных для подготовки библиодосье, сохранены оригинальные тексты источников опубликования.

## Часть I

### Публикации в журналах и газетах

#### **УНИТАРНЫЕ ПРЕДПРИЯТИЯ УЙДУТ С КОНКУРЕНТНОГО РЫНКА К 2021 ГОДУ. А ОГРАНИЧИТЬ ИХ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПЛАНИРУЮТ УЖЕ В БЛИЖАЙШЕЕ ВРЕМЯ\***

*А. Дмитриевская*

Федеральная антимонопольная служба выступила с инициативой убрать с конкурентного рынка унитарные предприятия. По мнению ведомства, деятельность этих субъектов отрицательно сказывается на состоянии конкуренции, а сами они нередко используются своими учредителями для обхода требований законодательства о закупках. Деятельность УПов предлагается существенно ограничить уже с 2019 г., а к 2021 и вовсе ликвидировать их за некоторыми исключениями.

На прошлой неделе, 25 сентября, Правительство РФ внесло на рассмотрение нижней палаты парламента законопроект, предусматривающий изменения в порядке создания и реорганизации государственных и муниципальных унитарных предприятий, а также сокращение их деятельности и количества к 2021 г. (проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части установления запрета на создание и осуществление деятельности унитарных предприятий)» зарегистрирован под № 554026-7, далее - Законопроект).

Разработчик Законопроекта - ФАС России - предлагает установить запрет на создание унитарных предприятий либо изменение видов их деятельности, за исключением некоторых особых случаев. Более того, Законопроектом предусматривается, что государственные и муниципальные унитарные предприятия, созданные до вступления в силу предлагаемых изменений и осуществляющие деятельность на товарных рынках, будут подлежать ликвидации или реорганизации.

Соответствующие изменения предполагается внести в Федеральные законы от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» и от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Планируется, что закон в случае его принятия вступит в силу уже с 1 января 2019 г. за исключением некоторых положений, касающихся в том числе межведомственного взаимодействия регистрирующих и антимонопольных органов.

#### **С чем связана инициатива ФАС России и Правительства?**

По мнению Федеральной антимонопольной службы, участие унитарных предприятий в хозяйственной деятельности оказывает негативное влияние на конкуренцию на локальных рынках и влечет их монополизацию.

Дело в том, что большая часть унитарных предприятий работает в сферах с развитой конкуренцией. Значительное число таких предприятий работают в сферах теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения, управления жилым фондом, торговли и оказания услуг. В то же время антимонопольные органы выявляют многочисленные факты обхода заказчиками норм Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Заказчики передают бюджетные средства подведомственным унитарным предприятиям в форме субсидий для закупки ими товаров, работ, услуг для нужд заказчика, в том числе и на конкурентных рынках.

Кроме того, особенности организационно-правовой формы и закрепления имущества обуславливают неэффективность унитарных предприятий, в том числе по причине отсутствия эффективного корпоративного контроля (советов директоров с независимыми директорами, систем управления рисками и т.д.), а «гарантированный» спрос на продукцию не способствует повышению производительности труда и инновационному развитию таких предприятий.

К тому же, как отмечалось в отчете Федерального агентства по управлению государственным имуществом «О выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества 2014 - 2016 гг.» в 2015 г., унитарные предприятия во многих случаях

\* Дмитриевская А. Унитарные предприятия уйдут с конкурентного рынка к 2021 году. А ограничить их деятельность планируют уже в ближайшее время /А. Дмитриевская // ЭЖ-Юрист. - 2018. - № 39. - С. 1-2

имеют в хозяйственном ведении значительное количество разнородных, не связанных объектов и при этом не осуществляют какой-либо профильной деятельности, а занимаются лишь сдачей таких объектов в аренду.

По словам заместителя руководителя ФАС России Сергея Пузыревского, создание государственных и муниципальных унитарных предприятий или изменение их видов деятельности влияет на конкурентную среду, приводит к изменению ситуации на рынке, ограничивает конкуренцию. Соответственно, полагают в антимонопольном ведомстве, необходимо запретить деятельность государственных и муниципальных унитарных предприятий на конкурентных рынках.

Что для этого предлагается в Законопроекте?

**Создавать новые УПы можно будет лишь в исключительных случаях**

Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» предлагается дополнить новой главой 7.1, устанавливающей антимонопольные требования к созданию и осуществлению деятельности унитарных предприятий. Общим правилом становится запрет на появление новых УПов, за исключением следующих случаев:

- если это прямо предусмотрено законом, актом Президента или Правительства;
- если унитарное предприятие учреждается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики в области обороны, обеспечения государственной и общественной безопасности, перечень которых устанавливается Правительством РФ;
- для осуществления деятельности в сферах естественных монополий.

Проверять, есть ли основания для появления нового унитарного предприятия, будет ФАС России. Для этих целей служба наделяется полномочиями по выдаче заключений о соответствии антимонопольному законодательству. Заключения будут выдаваться по запросу органа, планирующего учредить унитарное предприятие, в котором должно содержаться в том числе обоснование необходимости создания УПа, а также сведения о товарном рынке (товарных рынках), на котором предприятие будет осуществлять деятельность.

**Деятельность УПов значительно сократится уже с 2019 г.**

Помимо ограничения на создание новых унитарных предприятий, Законопроект предусматривает ограничение деятельности уже существующих. В частности, предусмотрено, что деятельность унитарных предприятий на конкурентных товарных рынках допускается лишь при условии, что выручка от такой деятельности не превышает 10% выручки от деятельности, для которой создавать унитарные предприятия разрешено (в сферах естественных монополий, а также в исключительных случаях - в соответствии с законом, актом Президента или Правительства или для обеспечения государственной и общественной безопасности).

Унитарные предприятия, созданные или работающие с нарушениями новых требований, подлежат ликвидации. А до 1 января 2021 г. ликвидации или реорганизации подлежат все унитарные предприятия, работающие на товарных рынках, находящихся в условиях конкуренции, за исключением приведенных выше трех случаев. Если соответствующие решения не будут приняты либо не будут исполнены, унитарные предприятия будут ликвидированы в судебном порядке по иску антимонопольного органа.

После 2021 г. переход товарного рынка из состояния естественной монополии в состояние конкуренции также повлечет для действующих на нем унитарных предприятий необходимость ликвидироваться либо реорганизоваться в срок, который укажет

**Принять к сведению**

Согласно статистике, размещенной на официальном сайте ФНС России, количество унитарных предприятий, сведения о которых содержатся в ЕГРЮЛ, по состоянию на 01.01.2013 составило более 11 000, а на 01.01.2016 - уже более 23 000 предприятий (то есть за три года число предприятий увеличилось более чем в два раза). И хотя в последнее время количество унитарных предприятий постепенно снижается - по состоянию на 01.01.2018 количество унитарных предприятий составило около 18 600, - антимонопольный орган, аргументируя необходимость сокращения числа УПов, обращает внимание на отраслевую составляющую указанной статистики. Так, к примеру, к 01.01.2016 в сфере сделок с недвижимостью, аренды и предоставления услуг число федеральных унитарных предприятий достигло 520 предприятий (что составило 35,2% от числа федеральных унитарных предприятий), на региональном уровне 535 унитарных предприятий, а муниципальных унитарных предприятий - 3 853 (24,1% от числа муниципальных унитарных предприятий). Эти цифры демонстрируют значительное число унитарных предприятий в сферах с развитой конкуренцией.

## О ВОПРОСАХ УСТАНОВЛЕНИЯ ЗАПРЕТА НА СОЗДАНИЕ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УНИТАРНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ\*

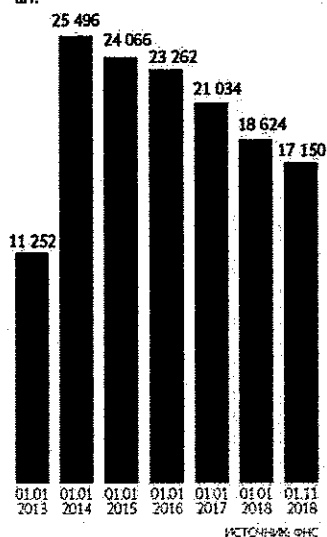
А. Холявко

*План ФАС ликвидировать унитарные предприятия столкнулся с сопротивлением в Госдуме. Служба готова пойти на уступки и сохранить их как минимум в ЖКХ.*

«Это совершенно отвратительная антиконкурентная организационно-правовая форма» - так руководитель ФАС Игорь Артемьев охарактеризовал унитарные предприятия на антимонопольной конференции «Ведомостей». Они конкурируют с частниками, получая субсидии, преференции и имущество из бюджета, чем «просто уничтожается конкурентный рынок», возмутился он.

Чтобы защитить рынки, ФАС добивалась ликвидации к 2021 г. уже работающих унитарных предприятий и запрета на создание новых (с некоторыми исключениями - например, по решению президента или правительства). Первое чтение правительством законопроекта было назначено на четверг, но Госдума его отложила. Председатель Госдумы Вячеслав Володин объяснил решение тем, что у регионов и депутатов осталось много вопросов к проекту, но заверил, что снимать с рассмотрения его не будут, так как это было бы неправильно по отношению к правительству (цитата по «Интерфаксу»). В октябре Артемьев говорил, что законопроект, несмотря на отрицательное заключение главного правового управления администрации президента и критику в Совете Федерации, получил одобрение президента по личному докладу премьер-министра.

Как меняется число  
унитарных предприятий  
шт.



По данным ФНС, в январе 2013 г. было более 11000 унитарных предприятий, к январю 2016 г. их количество достигло уже 23 200, а потом начало снижаться - до 17 150 - к ноябрю 2018 г. «Если вы оглянитесь вокруг, то увидите, что все ЖКХ, половина транспортных услуг, все, что касается быта и среды обитания, - все это построено на деятельности этих «замечательных» двуличных предприятий, которые зачастую поглощают огромные ресурсы, но дают весьма плохенькое качество», - говорил Артемьев. Большая часть таких предприятий работает в сферах с развитой конкуренцией, указывала ФАС в пояснительной записке к проекту, например сделок с недвижимостью. Документ предполагал преобразование унитарных предприятий в казенные учреждения на монопольных рынках и акционирование, а затем приватизацию - на конкурентных.

Тема крайне важная, а вопрос недостаточно проработан, считает Володин. Основные вопросы: что будет с этими предприятиями и их сотрудниками, сказал «Ведомостям» замруководителя ФАС Сергей Пузыревский, служба планирует на парламентских слушаниях разъяснить, как ГУПы и МУПы будут преобразованы. «Были замечания от регионов, которые мы хотели доработать ко второму чтению законопроекта, но депутаты решили иначе, и обсуждать это мы будем сейчас», - говорит он. Спрашивают,

что будет с секторами и регионами, где у унитарных предприятий нет конкурентов, например на Крайнем Севере. Много вопросов к сфере ЖКХ, рассказывает Пузыревский: уже достигнуты некоторые соглашения - например, ГУПы и МУПы могут продолжить работу в монопольных сферах, если такое решение примет муниципалитет.

На конкурентных рынках унитарные предприятия должны быть преобразованы в хозяйственные общества, что обеспечит равные условия и финансовую прозрачность, объяснил Пузыревский. Если же они выполняют социальную функцию, то станут бюджетными учреждениями. Там, где есть ФГУП или МУП, конкуренция, как правило, ограничена, а выход на рынок другим затруднен, согласна с ФАС руководитель антимонопольной группы Art de Lex Ирина Акимова. Организация продолжит работать в другой форме, поэтому вовсе не обязательно, что это приведет к сокращению персонала, объясняет руководитель антимонопольной практики Bryan Cave Leighton Paisner Николай Вознесенский, есть примеры, когда предприятия ЖКХ были успешно акционированы.

Нужно точно определить сферы, где унитарные предприятия должны быть акционированы, считает Вознесенский: «Например, есть ли конкуренция у ГУП «Московский метрополитен»? Вряд ли. И тогда зачем реорганизовывать такую форму?».

\* Холявко А. Государство не сдастся: [о вопросах установления запрета на создание и осуществление деятельности унитарных предприятий] / А. Холявко // Ведомости. - 2018. - 23 ноября. - С. 4

## ЕЩЕ РАЗ О ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦАХ — НЕСОБСТВЕННИКАХ\*

*Е.А. Суханов, заведующий кафедрой гражданского права юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова, профессор, доктор юридических наук, заслуженный деятель науки Российской Федерации*

*В статье критически анализируется российское законодательство, допускающее участие в гражданских правоотношениях созданных публично-правовыми образованиями юридических лиц, не являющихся собственниками закрепленного за ними имущества: унитарных предприятий, автономных и бюджетных учреждений. Обосновывается вывод о необходимости создания гражданско-правовых форм, адекватных рыночным условиям, с целью продуманного совершенствования управления и использования государственного и муниципального имущества.*

Отечественный правопорядок до сих пор остается исключением в ряду других правовых систем (если не считать правопорядков некоторых государств СНГ), поскольку допускает существование самостоятельных юридических лиц, не являющихся собственниками как переданного им учредителями, так и приобретенного ими впоследствии имущества. Речь идет о государственных и муниципальных унитарных предприятиях и учреждениях, действующих на основе искусственно созданных во времена огосударствленной экономики «квазивещных» прав хозяйственного ведения и оперативного управления имуществом, находящимся в публичной собственности<sup>1</sup>.

Уже давно очевидно несоответствие этих гражданско-правовых конструкций современным экономическим условиям<sup>2</sup>, ведь участники обычного имущественного оборота — собственники, отвечающие по долгам перед своими кредиторами всем своим имуществом (вплоть до банкротства). Данное положение относится и к юридическим лицам, которые по своей сути являются не чем иным, как способом исключения или существенного ограничения имущественной ответственности своих учредителей и участников, фактически выступающих в гражданском обороте под прикрытием созданной ими же организационно-правовой формы, защищаясь этим «корпоративным щитом» от требований своих кредиторов. Но если юридическое лицо как формально самостоятельный участник имущественных отношений не имеет никакого собственного имущества, а его учредитель-собственник стремится к устранению даже ограниченной субсидиарной ответственности по его долгам, можно констатировать, что в гражданском обороте появляется субъект, иметь дело с которым крайне опасно для других участников.

В зарубежной судебной практике для борьбы с такими ситуациями используется прием «прокалывания корпоративной маски» (piercing the corporate veil в американском праве), или применение «проникающей ответственности» (Haftungsdurchgriff в европейском континентальном, прежде всего в германском корпоративном, праве), что позволяет кредиторам юридического лица получить прямой доступ к личному имуществу его участников (учредителей), злоупотребивших использованием этой искусственной оболочки. Но отбрасывание «корпоративной вуали» одновременно означает и уничтожение самой конструкции юридического лица, в результате чего неоправданно возрастают риски участия в имущественном обороте. Поэтому применение такого способа защиты интересов его участников должно быть не правилом, а достаточно редким исключением.

Кроме того, «снятие корпоративной вуали», как следует даже из его символического названия, может применяться исключительно к корпорациям — частным собственникам. Унитарные организации, в массовом порядке учрежденные публичными собственниками и действующие на базе имущества, целиком остающегося в собственности учредителя, но отвечающие этим имуществом или его частью по своим долгам, никаким развитым правопорядкам неизвестны. Обычно унитарные юридические лица имеют две основные разновидности (фонды и учреждения-собственники типа германского Anstalt)<sup>3</sup>, всегда являются частными собственниками своего имущества и представляют собой бесприбыльные (некоммерческие) организации, действующие в основном с «идеальными» (некоммерческими) целями, а «предприятия» как имущественные комплексы традиционно рассматриваются в качестве объектов, а не субъектов права. Поэтому возможность применения к ним «снятия

\* Суханов Е.А. Еще раз о юридических лицах - несобственниках / Е.А. Суханов // Известия вузов. Правоведение. - 2017. - № 3. - С. 130-141

корпоративной вуали» (или «проникающей ответственности») в развитых правовых системах не используется.

Современное российское гражданское право, сохраняя оставшиеся от прежнего правового порядка унитарные юридические лица — несобственники, в ряде случаев остается и на позициях преимущественной защиты не интересов кредиторов (т. е. гражданского оборота в целом), а фискальных интересов публичных собственников — учредителей таких субъектов гражданского права, как предприятия и учреждения. Например, в соответствии с п. 3 ст. 20 Федерального закона от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»<sup>4</sup> их учредители-собственники вправе в судебном порядке оспаривать сделки, заключенные такими предприятиями, или требовать применения последствий недействительности заключенных предприятиями сделок, не будучи их участниками и не отвечая по обязательствам своих унитарных предприятий, за исключением казенных (абз. 3 п. 6 ст. 113 ГК РФ в ред. Федерального закона от 5 мая 2014 г. № 99-ФЗ<sup>5</sup>). С учетом предоставленной учредителям унитарных предприятий п. 4 ст. 20 названного Закона возможности виндигировать имущество, переданное ими в хозяйственное ведение или в оперативное управление предприятий, возникает закономерный вопрос о соответствии перечисленных возможностей как общим условиям виндикации (п. 1 ст. 302 ГК РФ), так и конституционному принципу равной правовой защиты всех форм собственности (ч. 2 ст. 8 Конституции РФ).

Проведенная в 2010 г. реформа гражданско-правового статуса государственных и муниципальных учреждений<sup>6</sup> разделила их на три вида — казенные, бюджетные и автономные, — в зависимости от того, несет ли их учредитель (публичный собственник) какую-либо субсидиарную ответственность по их долгам при недостатке у самих учреждений денежных средств (ибо иное сколько-нибудь ценное их имущество по общему правилу остается забронированным от взыскания кредиторов, а сами учреждения как вид юридических лиц в силу п. 1 ст. 65 ГК РФ не подлежат банкротству). Если ранее государство как единственный учредитель своих учреждений-несобственников формально брало на себя неограниченную субсидиарную ответственность по их долгам (п. 2 ст. 120 ГК РФ в ред. Федерального закона от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ<sup>7</sup>), то с момента начала указанной реформы публичные собственники несут такую ответственность только по долгам своих казенных учреждений, а по долгам бюджетных и автономных учреждений — лишь при причинении ими вреда жизни и здоровью граждан (п. 3 ст. 123.21 и п. 4-6 ст. 123.22 ГК РФ).

Во всех остальных случаях кредиторы бюджетных и автономных учреждений при нехватке у последних денежных средств для погашения долгов должны довольствоваться закрепленным за учреждениями малоценным имуществом, ибо числящаяся за ними недвижимость и «особо ценное» движимое имущество забронированы от взыскания кредиторов (кроме предусмотренного абз. 1 п. 6 ст. 123.22 ГК РФ гипотетически возможного случая приобретения автономными учреждениями недвижимости или особого ценного движимого имущества на собственные, «внебюджетные» доходы). Ситуация для кредиторов становится совершенно безвыходной в случае ликвидации бюджетного или автономного учреждения (допустимой по свободному усмотрению его учредителя-собственника), в ходе которой обнаруживается недостаток имущества бюджетного или автономного учреждения для погашения его долгов (п. 4 и 7 ст. 63 ГК РФ). При отсутствии у такого учреждения денежных средств и в условиях установленной законом невозможности его банкротства (которое хотя бы теоретически допускает привлечение к субсидиарной ответственности перед кредиторами банкрота контролирующих его лиц, способствовавших доведению его до банкротства) обычным (не привилегированным) кредиторами практически невозможно рассчитывать даже на «малоценное имущество».

Так, с муниципального автономного учреждения «Аптечное управление» (далее — Учреждение) в пользу акционерного общества «Научно-производственная компания «Катрен» (далее — Акционерное общество) по решению третейского суда было взыскано 6 млн 159 тыс. 708 руб. 05 коп. — стоимость неоплаченных лекарств, поставленных акционерным обществом<sup>8</sup>. Данное решение Учреждением было исполнено частично, лишь в сумме 50 тыс. руб. После этого Акционерное общество на основании определения Арбитражного суда получило исполнительный лист на принудительное взыскание оставшейся части долга. Однако два месяца спустя главой муниципального образования было принято постановление о ликвидации Учреждения, после чего председатель ликвидкома сообщил Акционерному обществу об отсутствии у ликвидируемого Учреждения имущества, на которое в соответствии с законом может быть обращено взыскание его кредиторов, и о возникшей в связи с этим невозможности погашения задолженности Учреждения перед Акционерным обществом.



Акционерное общество предприняло попытку привлечь к субсидиарной ответственности по долгам ликвидируемого Учреждения создавшее и ликвидировавшее его муниципальное образование, ссылаясь на ранее предусматривавшее такую возможность правило п. 6 ст. 63 ГК РФ (в ред. Федерального закона от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ). В соответствии с ним «при недостаточности... у ликвидируемого учреждения денежных средств для удовлетворения требований кредиторов последние вправе обратиться в суд с иском об удовлетворении оставшейся части требований за счет собственника имущества этого учреждения». Однако рассматривавшие его требования арбитражные суды всех инстанций последовательно отказали Акционерному обществу в удовлетворении его требований.

Судами было указано на то, что к моменту рассмотрения данного спора вступила в силу новая редакция гл. 4 ГК РФ, в том числе ст. 63 ГК РФ, согласно которой теперь субсидиарная ответственность учредителей по долгам учреждений при их ликвидации наступает лишь в случаях, прямо предусмотренных ГК РФ (что исключает ее для учредителей автономных учреждений в силу абз. 1 п. 6 ст. 123.22 ГК РФ). При этом в соответствии с п. 3 ст. 3 Закона № 99-ФЗ его нормы распространяются на гражданские права и обязанности, возникшие из правоотношений, которые появились до введения в действие данного Закона (т.е. до 1 сентября 2014 г.). Эту позицию поддержал и Верховный Суд РФ, после чего Акционерное общество обратилось в Конституционный Суд РФ с жалобой на нарушение его конституционных прав и свобод положениями п. 19 и 31 ст. 1 и п. 3 ст. 3 Закона № 99-ФЗ. По мнению заявителя, названные нормы Закона необоснованно распространили его действие на отношения, возникшие до вступления его в силу.

Между тем в качестве общего правила субсидиарная ответственность собственников имущества учреждений по их долгам в первоначальной редакции ГК РФ (Федеральный закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ) могла применяться лишь до введения в действие Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»<sup>9</sup> (далее — Закон об автономных учреждениях). Создавая этот принципиально новый для отечественного правопорядка вид учреждений и определяя особенности его правового статуса, Закон об автономных учреждениях в п. 5 ст. 2 прямо установил, что «собственник имущества автономного учреждения не несет ответственность по обязательствам автономного учреждения». Для случаев ликвидации автономного учреждения п. 2 ст. 19 этого Закона указал, что «требования кредиторов ликвидируемого автономного учреждения удовлетворяются за счет имущества, на которое в соответствии с настоящим Федеральным законом может быть обращено взыскание», что подтверждает исключение субсидиарной ответственности учредителя-собственника по долгам созданного им автономного учреждения.

Более того, правило об отсутствии субсидиарной ответственности собственника имущества автономного учреждения по обязательствам последнего было включено в абз. 5 п. 2 ст. 120 ГК РФ Федеральным законом от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ, т. е. еще до введения в действие Закона № 99-ФЗ. Именно с этого времени субсидиарная ответственность собственника публичного (государственного или муниципального) учреждения стала не правилом, а исключением, распространяющимся только на казенные учреждения. Поэтому норма п. 6 ст. 63 ГК РФ и в ранее действовавшей (до 1 сентября 2014 г.) редакции не могла распространяться на автономные учреждения (за исключением случаев причинения ими вреда жизни и здоровью граждан). Таким образом, специальные правила об исключении субсидиарной ответственности собственника имущества автономного учреждения по долгам последнего вступили в силу за несколько лет до рассмотрения иска Акционерного общества к муниципальному образованию.

В результате можно лишь констатировать, что Акционерное общество, заключая с Учреждением договор поставки лекарственных средств, допустило очевидную неосмотрительность в выборе контрагента и не учло особенностей его гражданско-правового статуса. Акционерному обществу следовало дополнительно обеспечить надлежащее исполнение Учреждением своих гражданско-правовых обязательств по оплате купленного товара с помощью известных гражданско-правовых способов. Однако и при этом необходимо учитывать практическую неприменимость в рассматриваемой ситуации наиболее эффективных из них. Так, залог имеющихся у учреждения недвижимых и особо ценных движимых вещей исключается, поскольку они в силу прямого указания закона не могут стать объектом взыскания его кредиторов (если только речь не идет об автономном учреждении, приобретшем такое имущество за счет собственных доходов); это же относится и к удержанию вещи; поручительство банка или независимая гарантия солидной организации едва ли могут быть получены таким ненадежным и малообеспеченным партнером и т. д. Остаются лишь аванс («предоплата») и недавно

появившийся обеспечительный платеж (ст. 381.1 ГК РФ в ред. Федерального закона от 8 марта 2015 г. № 42-ФЗ<sup>10</sup>), однако оба они рассчитаны на наличие у учреждения свободных денежных средств.

Вместе с тем оспариваемая Заявителем обоснованность и конституционность новой редакции п. 7 ст. 63 ГК РФ и п. 6 ст. 123.22 ГК РФ (п. 19 и 31 ст. 1 Закона № 99-ФЗ соответственно), т. е. само устранение законом субсидиарной ответственности публичных собственников по долгам созданных ими автономных (а также и бюджетных) учреждений, заслуживает особого внимания. Ведь в результате искусственно созданной законодателем ситуации государственное и муниципальное имущество, переданное публичным учреждениям на «праве оперативного управления», оказывается защищенным от взыскания кредиторов неизмеримо лучше, чем имущество, находящееся в собственности частных лиц. Едва ли такое положение может быть признано соответствующим установленному ч. 2 ст. 8 Конституции РФ принципу равенства правовой защиты различных форм собственности.

А ведь еще при подготовке изменений в действовавший текст ГК РФ Советом при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства высказывались обоснованные сомнения в целесообразности сохранения для формирующегося рыночного оборота пришедшей из прежнего правопорядка юридической конструкции учреждения как юридического лица, не являющегося собственником своего имущества, и предлагалось ориентироваться на их постепенное преобразование в собственников, отвечающих по своим обязательствам перед кредиторами не только денежными средствами, но и всем иным имуществом (п. 7.2.1 разд. III Концепции развития гражданского законодательства РФ)<sup>11</sup>. Более того, в абз. 2 п. 1.3 § 2 подразд. 8 разд. II Концепции развития законодательства о юридических лицах, разработка которой предшествовала подготовке общей Концепции развития гражданского законодательства РФ, прямо указывалось, что Закон об автономных учреждениях «исключает субсидиарную ответственность Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований по обязательствам созданных ими и полностью подконтрольных им автономных учреждений, что ущемляет права кредиторов таких учреждений и не соответствует принципам регулирования рыночных отношений», а тем самым может «дестабилизировать экономический оборот»<sup>12</sup>.

Тем не менее в разработанном на базе этих концепций и принятом Государственной Думой РФ в первом чтении первоначально едином законопроекте об изменениях ГК РФ субсидиарная ответственность публично-правовых образований по обязательствам созданных ими автономных учреждений отсутствовала (за исключением случаев ответственности за вред, причиненный гражданам) (п. 3 ст. 120 и абз. 1 п. 6 ст. 120.1 законопроекта). В этом отразилась жесткая позиция Правительства РФ (прежде всего в лице Министерства финансов РФ), руководствовавшегося очевидными фискальными интересами. Данная позиция возобладала у законодателя и при принятии окончательной редакции гл. 4 ГК РФ.

Некоторое расширение имущественной базы самостоятельной ответственности публичных учреждений за счет включения в нее не только денежных средств, но и иного имущества было во многом парализовано исключением из нее недвижимости и иного «особо ценного движимого имущества» (в основном стоимостью от 50 тыс. руб.)<sup>13</sup>, причем как полученного от собственника или приобретенного за счет выделенных им средств (для автономных учреждений), так и независимо от оснований его получения (для бюджетных учреждений). Фактически эту базу наряду с денежными средствами теперь в основном составляет малоценное и практически «неликвидное» имущество, реально не способное удовлетворить интересы кредиторов (ибо недвижимое и «особо ценное» движимое имущество учреждения может стать объектом взыскания его кредиторов только в практически весьма редких случаях приобретения такого имущества за счет самостоятельных (внебюджетных) доходов автономного учреждения).

В целом же следует признать, что кредиторы автономных и бюджетных учреждений оказались практически лишены возможности гражданско-правовой защиты своих имущественных интересов и могут использовать для этого лишь некоторые (причем далеко не все!) традиционные способы обеспечения исполнения обязательств. Это делает учреждения крайне ненадежными участниками гражданского оборота, что отчетливо показывает рассмотренная выше ситуация. Но если обычные участники имущественных отношений, подавляющее большинство которых являются частными собственниками своего имущества, кровно заинтересованными в удовлетворении своих обоснованных требований, начнут попросту избегать сделок с такими опасными для них контрагентами, как государственные и

муниципальные учреждения, последним также станет гораздо сложнее выполнять возложенные на них учредителями задачи и функции.

Что касается унитарных предприятий, отвечающих перед своими кредиторами всем своим имуществом вплоть до банкротства (за исключением казенных предприятий), то, как отмечалось выше, собственники их имущества фактически по своему усмотрению вправе оспаривать их сделки с третьими лицами и виндичировать у последних имущество, находившееся в их хозяйственном ведении (или в оперативном управлении). Очевидно, что такое положение вряд ли способствует повышению стабильности отечественного имущественного оборота.

Более того, формальное сохранение за публичными собственниками права собственности на имущество федеральных унитарных предприятий делает возможным обращение на него взыскания зарубежных кредиторов по долгам их учредителя — государства, что уже имело место при предъявлении к Российской Федерации исков бывшими акционерами ЮКОСа, швейцарской фирмой НОГА и др. Не всякий зарубежный суд удастся сразу убедить в юридической обоснованности и экономической реальности законодательного деления имущества публично-правовых образований на распределенное между предприятиями и учреждениями как самостоятельными юридическими лицами (со своим кредиторами) и нераспределенное имущество казны (п. 4 ст. 214 ГК РФ), из чего вытекает раздельная ответственность по долгам государства и его унитарных предприятий (абз. 1 и 2 п. 6 ст. 113 ГК РФ).

Такой проблемы не существовало во времена государственной монополии внешней торговли, когда государственные предприятия были в принципе лишены возможности участия в имущественных отношениях с иностранными партнерами. С тех пор, однако, экономическое положение изменилось коренным образом, а организационно-правовая форма рассматриваемых унитарных юридических лиц осталась прежней. В связи с назревшим переходом отечественного правопорядка от устаревших конструкций унитарных предприятий и учреждений, не являющихся собственниками своего имущества, к свойственным нормальным рыночным отношениям конструкциям юридических лиц — собственников ограничение ответственности автономных и бюджетных учреждений как субъектов гражданского оборота, а также возможность вмешательства учредителя в сделки своего самостоятельного юридического лица должны быть последовательно устранены.

Отмеченных проблем не решает и простая «смена вывесок», в результате которой унитарные предприятия и/или их объединения объявляются государственными или иными «корпорациями», либо «публично-правовыми компаниями», или даже «акционерными обществами» (со стопроцентным участием федерального государства). Ведь речь при этом обычно идет о чистой формальности (когда, например, Всероссийская государственная телерадиокомпания — ВГТРК в силу прямого указания в своем уставе в действительности является не «компанией», а федеральным государственным унитарным предприятием — ФГУПом) либо об условном наименовании «корпорациями» заведомо не имеющих членства унитарных юридических лиц (госкорпораций, госкомпаний, «публично-правовых компаний»<sup>14</sup>). Таковы же по сути и попытки создания «акционерных обществ со стопроцентным участием государства», «акции» которых заведомо, никогда и ни при каких условиях не станут предметом торгов на фондовой бирже и вообще вряд ли будут эмитированы (в частности, такую организационно-правовую форму Центробанк РФ предлагает для своего объединения «Росинкассация», которое, подобно самому Центробанку, будучи самостоятельным юридическим лицом, вообще никогда не имело и до сих пор не имеет никакой организационно-правовой формы).

Пристрастие отечественного законодателя (в роли которого в рассматриваемой сфере фактически обычно выступает Министерство экономического развития РФ) к «корпоративной» или «акционерной» терминологии (но не к конструкции, например, общества с ограниченной ответственностью) легко объяснимо ее откровенным заимствованием из англо-американского права. Впрочем, в «корпоративной части» common law юридические конструкции public corporation (или public benefit company) не относятся не только к разновидностям предпринимательских корпораций (business corporation, в том числе «публичных» — public limited corporation, PLC, которые теперь появились и у нас в новой ст. 66.3 ГК РФ), но даже и к разновидностям «некоммерческих корпораций» (nonprofit corporation), поскольку их статус регулируется специальным законодательством, а не законодательством о корпорациях<sup>15</sup>. Но именно это обстоятельство послужило одним из оснований для кажущегося странным решения отечественного законодателя о выводе правового статуса российских государственных корпораций из-под действия общих норм гражданского законодательства (п. 5 ст. 49 ГК РФ в ред.

Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 236-ФЗ). Наименование таких юридических лиц «корпорациями» в англо-американском праве связано с отсутствием в common law общей модели унитарного юридического лица (которое представлено здесь только сравнительно немногочисленными фондами). Бездумное перенесение этих подходов на отечественную почву не только создает формальные сложности в уяснении юридической природы таких «не имеющих членства корпораций», но главное — не позволяет эффективно использовать в таких «условных корпорациях» принципиально неприемлемый для них механизм корпоративного управления.

Более того, появление «государственных унитарных корпораций» создает новые проблемы и опасности для имущественного оборота. Так, публично-правовые компании формально признаны собственниками своего имущества, которым они отвечают по своим долгам, что предполагает отсутствие субсидиарной ответственности учредителя таких «компаний» (п. 7 ст. 5 и п. 3 ст. 6 Закона о публично-правовых компаниях). Но при этом они не подлежат банкротству, а федеральное правительство вправе предусмотреть для них виды имущества, на которые не может быть обращено взыскание их кредиторов (п. 2 ст. 6 названного Закона). Учредитель в лице федерального правительства назначает как единоличный, так и коллегиальный орган (наблюдательный совет) такой «компаний» (п. 3 ст. 8 и п. 2 ст. 12 Закона о публично-правовых компаниях), которому затем предоставляется право принимать решение о безвозмездной передаче любой «части имущества» компании в собственность учредителя (п. 4 ст. 6 Закона о публично-правовых компаниях). Едва ли перечисленные правила содействуют усилению защиты интересов кредиторов «компаний», в частности ее облигационеров (поскольку всем таким некоммерческим организациям (!) подп. 16 п. 1 ст. 9 Закона о публично-правовых компаниях предоставил еще и право выпуска собственных облигаций). С этой точки зрения коммерческая надежность таких участников гражданского оборота вызывает не меньшие сомнения, чем надежность автономных и бюджетных учреждений.

Таким образом, главная проблема, вытекающая из рассмотренных ситуаций, заключается в необходимости создания продуманной организации управления государственным и муниципальным имуществом и его использования в рыночном обороте. В прежнем правопорядке обеспечение нормального функционирования государственной экономики вызвало к жизни такие принципиально новые гражданско-правовые конструкции, как унитарные юридические лица — несобственники с правами оперативного управления и хозяйственного ведения на закрепленное за ними государственное имущество. В рыночных условиях хозяйствования необходимое участие публичных собственников в гражданском обороте должно быть юридически оформлено с помощью иных правовых конструкций, адекватных новым условиям и сбалансированных с точки зрения интересов участников имущественного оборота, а не путем заведомо негодных попыток приспособления к ним отживших юридических категорий или бездумного заимствования зарубежного, особенно англо-американского, опыта.

<sup>1</sup> Нет никаких сомнений в экономической и правовой обоснованности и даже в объективной необходимости таких юридических институтов и конструкций в условиях подавляющего господства в экономике государства и его собственности, как нет сомнений и в их принципиальной неприемлемости для рыночных условий хозяйствования (см. особенно: Дозорцев В. А. Принципиальные черты права собственности в Гражданском кодексе // Гражданский кодекс России. Проблемы. Теория. Практика: сб. статей памяти С.А. Хохлова / отв. ред. А.Л. Маковский. М., 1998; Суханов Е.А. Государственные юридические лица в российском гражданском праве // Гражданское право и современность: сб. статей, посвященный памяти М. И. Брагинского / под ред. В. Н. Литовкина, К. Б. Ярошенко. М., 2013).

<sup>2</sup> См. об этом особенно: Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации / вступ. ст. А.Л. Маковского. М., 2009. С. 66, 69; Проект Концепции развития законодательства о юридических лицах // Вестник гражданского права. 2009. № 2. С. 56, 61. — При этом речь идет не о преобразовании таких унитарных юридических лиц в «корпорации» путем приватизации их имущества, а лишь о консервации этих организационно-правовых форм путем запрета создания новых унитарных предприятий (с чем, к сожалению, в ходе прошедшей реформы Гражданского кодекса РФ так и не согласился отечественный законодатель).

<sup>3</sup> Особый гражданско-правовой статус в зарубежных правопорядках также имеют немногочисленные «юридические лица публичного права», отсутствующие в современном отечественном праве. Такие субъекты гражданского права обычно действуют под субсидиарную ответственность создавшего их публично-правового образования или иного учредителя, исключаящую возможность их банкротства. Подробнее об этом см.: Суханов Е. А. О юридических лицах публичного права // Вестник гражданского права. 2011. № 2. С. 4-24.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 2002. № 48. Ст. 4746.

<sup>5</sup> Федеральный закон от 5 мая 2014 г. № 99-ФЗ «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса РФ и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 19. Ст. 2304 (далее — Закон № 99-ФЗ). — В дальнейшем при отсутствии иных указаний речь идет о нормах гл. 4 ГК РФ в редакции этого Закона.

<sup>6</sup> Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» // СЗ РФ. 2010. № 19. Ст. 2291.

<sup>7</sup> СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3010.

<sup>8</sup> На момент написания статьи дело находилось на рассмотрении Конституционного Суда РФ.

<sup>9</sup> СЗ РФ. 2006. № 45. Ст. 4626.

<sup>10</sup> СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1412.

<sup>11</sup> Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации. С. 69. — Примечательно, что вопрос о необходимости признания бюджетных и автономных учреждений собственниками своего имущества в это же время поднимался Министерством финансов РФ в разработанной по его инициативе Программе Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г. (утв. Распоряжением Правительства РФ от 30 июня 2010 г. № 1101-р // СЗ РФ. 2010. № 28. Ст. 3720).

<sup>12</sup> Проект Концепции развития законодательства о юридических лицах. С. 61.

<sup>13</sup> Постановление Правительства РФ от 26 июля 2010 г. № 538 «О порядке отнесения имущества автономного или бюджетного учреждения к категории особо ценного движимого имущества» // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4237.

<sup>14</sup> См. абз. 1 п. 1 ст. 7.1 и п. 1 ст. 7.2 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145) и п. 1 ст. 2 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (СЗ РФ. 2016. № 27 (ч. I). Ст. 4169) (далее — Закон о публично-правовых компаниях).

<sup>15</sup> Такими «публичными корпорациями» в англо-американском праве являются либо территориальные образования (штаты, города и т. п.), либо публичные учреждения, предоставляющие «государственные услуги» населению (таковы, например, американская Федеральная корпорация страхования вкладов (Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC), с которой был скопирован ее российский аналог — Агентство по страхованию вкладов (АСВ), или Британская радиовещательная корпорация — British Broadcasting Corporation, BBC), т.е. аналоги континентально-европейской категории «юридических лиц публичного права» (Körperschaften des öffentlichen Rechts).

#### Литература

Дозорцев В.А. Принципиальные черты права собственности в Гражданском кодексе // Гражданский кодекс России. Проблемы. Теория. Практика: сборник статей памяти С.А. Хохлова / отв. ред. А.Л. Маковский. М.: Международный центр финансово-экономического развития, 1998. С.228-240.

Суханов Е.А. О юридических лицах публичного права // Вестник гражданского права. 2011. № 2. С. 4-24.

Суханов Е.А. Государственные юридические лица в российском гражданском праве // Гражданское право и современность: сб. статей, посвященный памяти М.И. Брагинского / под ред. В.Н. Литовкина, К.Б. Ярошенко. М.: Статут, 2013. С.210-233.

## КОНТРОЛЬ В СФЕРЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УНИТАРНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ\*

*Н.И. Побежимова, профессор, кандидат юридических наук,  
Н.В. Максимова,  
(РАНХиГС при Президенте Российской Федерации)*

*Авторами статьи на основе проведенного анализа отдельных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих деятельность унитарных предприятий и их контролирующих органов, раскрывается проблема содержания контроля за деятельностью унитарных предприятий.*

Вопрос о целесообразности нахождения на российском рынке и перспективах развития организационно-правовой формы юридического лица, имущество которого закреплено собственником (Российской Федерацией, субъектом РФ, муниципальным образованием) на ограниченном вещном праве (праве хозяйственного ведения, праве оперативного управления), является на протяжении многих лет дискуссионным. Одновременно с этим, несмотря на публично-правовую природу, остается мало изученным административно-правовой статус унитарного предприятия, предмет которого исследуется юридической наукой [1].

Действительно, затрачиваемые публично-правовыми образованиями при создании, функционировании, реорганизации и ликвидации унитарных предприятий ресурсы (природные, экономические, финансовые, административные, интеллектуальные и др.) несоизмеримы и не всегда связаны с достижением ценностей, которые определяют основу правовой политики Российского государства. Однако сложившаяся в настоящее время социально-экономическая, политическая ситуация в России предопределяет дальнейшую правовую судьбу унитарных предприятий. Все возрастающее значение в экономике страны стратегических организаций и организаций оборонно-промышленного комплекса при снижении экономических показателей в целом, успешно реализуемая через акционирование унитарных предприятий приватизационная модель, возможность государственных и муниципальных органов управления в «ручном» режиме руководить унитарными предприятиями, функционирующими практически во всех сферах деятельности государства и др. факторы, выступающие катализаторами усиления сферы влияния государства на общественные отношения в экономическом пространстве страны. Поэтому, конечно, роль и значение унитарных предприятий в механизме административно-правового регулирования экономическими процессами будут укрепляться.

Таким образом, вновь становится актуальным предпринять попытку выявления в действующем законодательстве об унитарных предприятиях недостатков, препятствующих эффективной работе, цель которой заключается в достижении социально-значимых для общества и государства позитивных результатов. Одним из таких недостатков, по нашему мнению, является ненадлежащим образом урегулированные нормами административного законодательства отношения между собственником имущества (учредителем) унитарного предприятия и самим предприятием по поводу имущества унитарного предприятия и осуществляемого в этой связи контроля за деятельностью унитарного предприятия.

Отметим, что в настоящий момент в науке административного права вопросы контроля являются наиболее актуальными и дискуссионными. При этом контроль рассматривается как одна из функций управления, как самостоятельная деятельность, реализуемая в России в процессе контрольной деятельности всеми органами государственной власти и их должностными лицами [2].

Исходные положения государственной деятельности, связанной с осуществлением контроля, закреплены в Конституции РФ. Как указал в своем Постановлении от 18.07.2008 № 10-П Конституционный Суд РФ [3] государство вправе и обязано осуществлять контрольную функцию, которая по своей конституционно-правовой природе производна от его организующего и регулирующего воздействия на общественные отношения. Контрольная функция присуща всем органам государственной власти в пределах закрепленной за ними компетенции, что предполагает их самостоятельность при реализации этой функции и специфические для каждого из них формы осуществления.

Следовательно, организуя деятельность унитарных предприятий с одновременным вовлечением государственного (муниципального) имущества в хозяйственный оборот, публично-правовые образования (не лишаясь права собственности на это имущество) в лице уполномоченных органов должны принимать на себя и ответственность за результаты и последствия такой

\* Побежимова Н.И. Контроль в сфере деятельности унитарных предприятий / Н.И. Побежимова, Н.В. Максимова // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. - 2017. - № 8. - С. 81-85

правоприменительной деятельности, поскольку от обоснованности и правомерности управленческих решений зависит сохранение и преумножение государственной (муниципальной) собственности, составляющей экономическую основу нашего государства. Более того, нельзя исключать возникновения (предпосылок к возникновению) ситуаций чрезвычайного характера при использовании государственного и муниципального имущества в отраслях экономики, сопряженных с потенциально опасным для жизнедеятельности общества и государства производством. С таких позиций не вызывает сомнения необходимость осуществления контроля, служащего средством обеспечения безопасности и надлежащей состоятельности Российской Федерации.

Вместе с тем, реагируя на всевозможные вызовы окружающей государственную (муниципальную) собственность действительности, контролирующие органы не должны препятствовать достижению целей создания унитарных предприятий, которые наряду с социальной направленностью (создание рабочих мест, уплата налогов и сборов и др.) выполняют функции хозяйствующего субъекта, основным предназначением которого является извлечение прибыли от использования в различных сферах государственного строительства имущества.

В контексте сказанного, для более полного понимания сути проблемы целесообразно рассмотреть нормативные правовые акты, регламентирующие осуществление органом, уполномоченным собственником имущества, контроля за деятельностью унитарного предприятия, направленного на сохранение и надлежащее использование государственного (муниципального) имущества.

Основные направления контрольной деятельности в отношении унитарных предприятий нашли отражение в статье 26 Федерального закона от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» [4] (далее - Федеральный закон об унитарных предприятиях), которая (контрольная деятельность) включает в себя:

- обязательную ежегодную аудиторскую проверку независимым аудитором бухгалтерской отчетности унитарного предприятия;
- осуществление уполномоченным собственником органом контроля за деятельностью унитарного предприятия;
- осуществление уполномоченными органами контроля за деятельностью унитарного предприятия;
- предоставление унитарным предприятием по окончании отчетного периода уполномоченным органам бухгалтерской отчетности и иных документов.

Как видно из приведенной нормы, законодатель ограничился лишь обобщением содержания контрольной деятельности и отнесением на собственника имущества и уполномоченных органов определение конкретных форм и способов осуществления ими контрольной функции, что не позволяет в полной мере раскрыть весь объем действующего в отношении унитарных предприятий контроля.

Тем не менее, представляется возможным выделить в специально предназначенном для регулирования деятельности унитарных предприятий Федеральном законе об унитарных предприятиях положения, устанавливающие основания и пределы осуществления собственником имущества унитарных предприятий функции по контролю, которая реализуется через перечисленные в статье 20 названного закона правомочия собственника.

Так, согласно указанной статье характерные для контроля особенности проявляются в следующих положениях о правомочиях собственника в отношении унитарного предприятия по:

- определению порядка составления, утверждения и установления показателей планов (программ) финансово-хозяйственной деятельности унитарного предприятия;
- утверждению бухгалтерской отчетности и отчетов унитарного предприятия;
- утверждению показателей экономической эффективности деятельности унитарного предприятия и контролю за их выполнением;
- осуществлению контроля за использованием по назначению и сохранностью принадлежащего унитарному предприятию имущества;
- принятию решений о проведении аудиторских проверок, утверждению аудитора и определению размера оплаты его услуг.

Несмотря на то, что все остальные полномочия собственника имущества (помимо вышеуказанных) напрямую не связаны с выполнением функции контроля, реализуются они схожими с контрольными способами. Например, скрытые формы контроля содержат в себе правомочия: согласовывать создание филиалов и открытие представительств унитарного предприятия; согласовывать участие унитарного предприятия в иных юридических лицах; согласовывать совершение крупных сделок, сделок, в совершении которых имеется заинтересованность, и иных сделок; согласовывать распоряжение недвижимым имуществом, а в случаях, установленных нормативными правовыми актами или уставом унитарного предприятия, совершение иных сделок. При этом указанные правомочия (в пределах компетенции) реализуются органами государственного



управления и исполнительными органами местного самоуправления в процессе руководства унитарными предприятиями.

Таким образом, основным критерием оценки соответствия (несоответствия) деятельности унитарных предприятий законным предписаниям должно служить то обстоятельство, что сами по себе унитарные предприятия не обеспечены самостоятельностью для решения поставленных перед ними задач.

Помимо прочего, лаконичное изложение законодателем форм контроля с одновременным установлением закрытого перечня правомочий собственника имущества, ограничивающего вмешательство уполномоченных органов в оперативную хозяйственную деятельность унитарных предприятий, не препятствует, а даже с учетом принятых для конкретизации этих полномочий подзаконных актов позволяет этим органам всецело контролировать различные сферы деятельности унитарных предприятий.

Возвращаясь к целям настоящей статьи, на примере федеральных государственных унитарных предприятий проанализируем содержание контроля за использованием по назначению и сохранностью принадлежащего унитарному предприятию имущества на предмет достижения федеральными органами исполнительной власти целей государственного управления.

Статьей 295 Гражданского кодекса РФ [5] установлено, что собственник имущества, находящегося в хозяйственном ведении, осуществляет контроль за использованием по назначению и сохранностью принадлежащего предприятию имущества.

В соответствии с Указом Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» [6] во «взаимосвязи» с пунктом «г» части 1 статьи 114 (управление федеральной собственностью осуществляется Правительством РФ) и пунктом «г» статьи 71 (установление системы федеральных органов исполнительной власти, порядка их организации и деятельности, формирование таких органов находится в ведении Российской Федерации) Конституции РФ федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в установленной сфере деятельности функции по управлению государственным имуществом, является федеральное агентство. Под функциями по управлению государственным имуществом понимается осуществление полномочий собственника в отношении федерального имущества, в том числе переданного федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным казенным предприятиям, подведомственным федеральному агентству. При этом федеральное агентство не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности функции по контролю и надзору, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ.

В реализацию положений Федерального закона об унитарных предприятиях Правительством РФ принято Постановление от 03.12.2004 № 739 «О полномочиях федеральных органов исполнительной власти по осуществлению прав собственника имущества федерального государственного предприятия» [7]. Указанным подзаконным актом контрольные полномочия поделены между федеральными органами исполнительной власти, в ведении которых находятся федеральные государственные унитарные предприятия, и Федеральным агентством по управлению государственным имуществом. К первым отнесены вопросы контроля, связанные с программой деятельности предприятия, утверждением бухгалтерской отчетности и отчетов руководителя предприятия, ко второму - утверждением аудитора и определением размера оплаты его услуг, сохранностью и использованием по назначению федерального имущества. При этом отдельно выделяются полномочия Министерства обороны РФ, Управления делами Президента РФ и Федерального агентства морского и речного транспорта, которые реализуются в отношении подведомственных им унитарных предприятий фактически без участия других федеральных органов исполнительной власти, в том числе Федерального агентства по управлению государственным имуществом, то есть самостоятельно и в полном объеме. Исключительными полномочиями обладают Президент РФ, Правительство РФ, Председатель Правительства РФ.

Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (далее - Росимущество) в рамках осуществления контроля за управлением, распоряжением, использованием по назначению и сохранностью федерального имущества, закрепленного в хозяйственном ведении федеральных государственных унитарных предприятий, имеет право:

- запрашивать у предприятий обязательные к хранению документы;
- запрашивать у предприятий, включенных в прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества, документы, необходимые для принятия решений об условиях приватизации, а также устанавливать сроки их предоставления;
- предъявлять в суд иски о признании недействительными сделок, совершенных предприятиями в нарушение установленного порядка;
- проводить в пределах своей компетенции проверки использования федерального имущества, закрепленного в хозяйственном ведении предприятия;



- назначать и проводить документарные и иные проверки, в том числе организовывать проведение ревизий и принимать решения о проведении аудиторских проверок предприятия, в том числе включенных в прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества, в целях определения эффективного использования и сохранности федерального имущества.

Порядок и основания проведения Росимуществом мероприятий по контролю установлены приказом Минэкономразвития РФ от 26.10.2011 № 598 «Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральным агентством по управлению государственным имуществом государственной функции по проведению проверок использования имущества, находящегося в федеральной собственности» [8]. Виды проверок: плановые и внеплановые. Исходя из целей и задач предусмотрены проверки следующих видов:

- комплексная - направлена на изучение и оценку состояния результатов деятельности правообладателя (пользователя) по исполнению основных задач, возложенных на него законодательными и иными правовыми актами Российской Федерации, приказами и распоряжениями Росимущества;

- тематическая - предполагает проведение мероприятий по изучению результата работы правообладателя (пользователя) по отдельным направлениям деятельности, а также рассмотрения документов правообладателя (пользователя);

- контрольная - имеет целью изучение организации и результатов деятельности правообладателя (пользователя) по устранению ранее выявленных недостатков в его работе (в ходе проверки могут быть проверены результаты деятельности правообладателя (пользователя) за период с момента окончания предыдущей проверки до начала контрольной проверки).

Кроме прочего, основанием для проведения внеплановой проверки является поручение Президента РФ, Правительства РФ, Минэкономразвития РФ, руководителя Росимущества или его заместителя, обращение Совета Федерации Федерального Собрания РФ, Государственной Думы Федерального Собрания РФ, Счетной палаты РФ, Генеральной прокуратуры РФ, правоохранительных органов, федеральных органов исполнительной власти, а также информация, поступившая в Росимущество из средств массовой информации, от граждан, юридических лиц. Важно отметить, что согласно содержанию данного приказа предметом проверки так или иначе может быть затронута вся финансово-хозяйственная деятельность унитарного предприятия.

Резюмируя изложенное, принимая во внимание, что от любых контрольных действий уполномоченных собственником имущества органов зависит эффективность деятельности унитарных предприятий, специфика осуществления такого вида контроля вполне может заключаться не в обеспечении соблюдения баланса интересов между публично-правовым образованием и унитарным предприятием как субъектом хозяйственной деятельности, а во взвешенном умеренном взаимодействии уполномоченных на управление деятельностью унитарного предприятия лиц (собственника имущества, учредителя предприятия и его руководителя) как соучастников единого управленческого процесса.

#### Литература и источники

1. Козлов Ю.М. Административное право: Учебник. М.: Юристъ, 2007. С. 189-191; Российский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Учебник. 5-е изд., пересмотр. М.: Норма, 2015. С. 262 - 269; Административное право: Учебник / Под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2016. С. 162 - 168; Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. М.: Норма, 2007. С. 94.

2. Правовое регулирование государственного контроля: Монография / Отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2012; Побежимова Н.И. Понятие контроля: его место и роль в современных условиях развития Российского государства // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы I Всероссийской научно-практической конференции / Отв. ред. А.В. Мартынов. Н. Новгород: Изд-во Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, 2015.

3. Российская газета. 2008.1 августа. № 163.

4. СЗ РФ. 2002. № 48. Ст. 4746.

5. СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

6. СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

7. СЗ РФ. 2004. № 50. Ст. 5074.

8. БНА ФОИВ. 2012. № 7.

## АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ УНИТАРНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ\*

*Т.А. Золотко, заведующая сектором внутреннего финансового аудита  
Комитета по управлению государственным имуществом Волгоградской области,  
кандидат экономических наук*

Утверждение о негативном влиянии унитарных предприятий на развитие добросовестной конкуренции в Российской Федерации и противоречия, возникшие при определении их организационно-правовой формы, стали весомым аргументом при принятии решения об их реорганизации и ликвидации. Однако приведенные доводы, по нашему мнению, не так однозначны, проанализируем их.

История развития государственных предприятий уходит во времена реформ Петра Первого (см. [1]). Стремление России к экономической и политической независимости требовало развития промышленного металлургического производства в краткосрочный период, поэтому первые четыре уральских металлургических завода (Невьянский, Каменский Уктусский, Алапаевский) были построены только за счет государственной казны (см. [2]). Недостаток государственных средств на их содержание и понимание того, что расширение производства требует дополнительных инвестиций, источником которых может быть только купеческий капитал, привело к передаче казенных мануфактур в частные руки<sup>1</sup>. Параллельно государство, предоставляя заводчикам широкие возможности в эксплуатации природных и людских ресурсов, освобождало их от уплаты торговых пошлин и повинностей. Все это позволило быстро развиваться металлургическому промышленному производству и стимулировать военно-экономическую мощь государства.

В советский период (конец 1960-х годов), когда все производственные мощности были сосредоточены в государственной собственности, появилось понятие «оперативное управление» (см. [3]). Государственные предприятия (хозорганы) и государственные учреждения наделялись ограниченными полномочиями по владению, пользованию и распоряжению государственным имуществом (см. [4, с. 7]). Представителем собственника имущества выступали отраслевые вышестоящие органы, в обязанности которых входило осуществлять оперативное управление (планирование, регулирование и контроль), обеспечивая полную защиту материальных интересов государства. В настоящее время право оперативного управления используется при передаче имущества казенным предприятиям и учреждениям.

В период перестройки (вторая половина 1980-х - начало 1990-х годов) главная ставка была сделана на расширение экономической самостоятельности государственных предприятий посредством внедрения полного хозяйственного расчета, самоокупаемости, самофинансирования и самоуправления, новых систем оплаты труда (см. [5, с. 14-15]).

Сначала трудовой коллектив впервые был объявлен полноправным хозяином (см. [6]), а затем были введены понятия «полное хозяйственное ведение» (см. [7]) и «хозяйственное ведение» (см. [8]), предоставляющие трудовому коллективу права на распоряжение государственным имуществом. Вместе с тем несовершенство действовавшего в то время законодательства привело к тому, что предприятия не стремились к своей экономической самостоятельности, а государственное имущество стало задаром выводиться в частные структуры (см. [9]).

С целью обеспечения сохранности государственного имущества Указом Президента Российской Федерации от 23 мая 1994 года № 1003 «О реформе государственных предприятий» был введен запрет на создание новых федеральных государственных предприятий, основанных на праве полного хозяйственного ведения, и предусмотрено создание на базе ограниченного круга ликвидируемых федеральных государственных предприятий хозяйствующих учреждений (казенных заводов, казенных фабрик и казенных хозяйств) с закреплением за ними на праве оперативного управления всего имущества ликвидируемых федеральных государственных предприятий.

При принятии решения о ликвидации федерального государственного предприятия и создании на его базе казенного предприятия руководствовались следующими критериями:

- нецелевое использование федеральных средств;
- отсутствие прибыли по итогам последних двух лет;
- использование недвижимого имущества, закрепленного за предприятием на праве полного хозяйственного ведения, с нарушением действующих правил (см. [11]).

На практике запрет на создание новых федеральных государственных предприятий, основанных на праве полного хозяйственного ведения, означал всего лишь запрет на создание новых предприятий (см. [12]), но не ограничивал возможность реорганизации существующих государственных предприятий посредством выделения таковых из структуры ранее созданных, в связи

\* Золотко Т.А. Актуальные вопросы реформирования унитарных предприятий / Т.А. Золотко // Имущественные отношения в Российской Федерации. - 2017. - № 6. - С. 6-16

с чем процесс вывода государственного имущества в частные структуры фактически приостановлен не был (см. [13]).

С принятием в 1994 году Гражданского кодекса Российской Федерации (далее-ГК РФ) ситуация изменилась коренным образом - право полного хозяйственного ведения было ликвидировано, остались только право хозяйственного ведения и право оперативного управления как ограниченное вещное право на распоряжение имуществом.

В настоящее время унитарным предприятием признается «коммерческая организация, не наделенная правом собственности на имущество, закрепленное за ней собственником на праве хозяйственного ведения (федеральные государственные унитарные предприятия, государственные унитарные предприятия субъекта Российской Федерации и муниципальные унитарные предприятия) или на праве оперативного управления (федеральные казенные предприятия, казенные предприятия субъекта и муниципальные казенные предприятия)» [17]. Собственником имущества может выступать Российская Федерация, субъект Российской Федерации или муниципальное образование.

Принципиальным отличием между этими предприятиями является объем предоставленных им прав на распоряжение их имуществом (см. табл. 1):

- если унитарное предприятие, основанное на праве хозяйственного ведения, обязано письменно согласовывать с учредителем только сделки с недвижимым имуществом, то предприятие, основанное на праве оперативного управления, обязано согласовывать сделки со всеми видами имущества (движимым и недвижимым);

- если имущество унитарного предприятия, основанного на праве хозяйственного ведения, не может быть изъято собственником, то имущество казенного предприятия в случае его неэффективного либо нецелевого использования может быть изъято собственником.

Таким образом, законодательством предусмотрена возможность создания двух видов унитарных предприятий, отличающихся между собой ограничениями в распоряжении государственным имуществом.

Таблица 1

Отличие унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения и на праве оперативного управления

Отличительный признак	Унитарное предприятие, основанное на праве хозяйственного ведения	Унитарное предприятие, основанное на праве оперативного управления
Право распоряжаться имуществом	Не имеет права без согласования: <ul style="list-style-type: none"> <li>• продавать, сдавать в аренду, отдавать в залог, вносить в уставный капитал;</li> <li>• совершать крупные сделки, предоставлять займы, поручительства, получать банковские гарантии, уступки требований, переводить долг и т. д.</li> </ul>	Все сделки с имуществом осуществляются по согласованию с собственником
Изъятие имущества	Собственник не может изымать имущество	Собственник может изъять излишнее или используемое не по назначению имущество
Отношение собственника к обязательствам	Собственник не отвечает по обязательствам предприятия, за исключением случаев, если банкротство унитарного предприятия вызвано указаниями собственника	Собственник несет субсидиарную ответственность по обязательствам при недостаточности его имущества
Прибыль	Формируется в таком же порядке, как в других коммерческих организациях, является источником неналоговых доходов бюджета	
Порядок распределения доходов	Собственник утверждает порядок перечисления части прибыли от использования имущества, находящегося в хозяйственном ведении, в доход бюджета	Собственник: <ul style="list-style-type: none"> <li>• утверждает смету доходов и расходов казенного предприятия;</li> <li>• может определять порядок распределения доходов казенного предприятия</li> </ul>
Банкротство	Может объявить себя банкротом	Не может объявить себя банкротом
Особенность формирования финансов	Возможно использование целевых бюджетных источников финансирования (субвенций, субсидий)	

Вместе с тем наличие указанных ограничений не является главным аргументом при принятии решения о ликвидации унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения. Такие ограничения создают всего лишь дополнительные издержки (см. [13]), возникающие при согласовании сделок с имуществом и организации закупок (см. [14]), и приводя к увеличению как затрат предприятия, так и расходов соответствующего бюджета на содержание чиновничьего аппарата.

Основными причинами принятия решения о ликвидации унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, являются противоречия, возникшие при определении их организационно-правовой формы, и утверждение о негативном влиянии унитарных предприятий на развитие добросовестной конкуренции в рыночной экономике.

Так, в соответствии с российским законодательством [17] унитарным предприятием признается коммерческая организация, основной целью которой является извлечение прибыли (ст. 50 ГК РФ). В то же время унитарное предприятие имеет право заниматься только теми видами деятельности, которые определены учредителем (ст. 49 ГК РФ и п.1 ст. 3, ст. 8 Закона [17]), что явно противоречит сути коммерческой организации - получение прибыли, и в отдельных случаях приводит к неэффективной деятельности предприятий и, соответственно, к недополучению доходов в бюджет.

Сегодня в качестве показателей эффективности деятельности унитарных предприятий, как правило, применяются экономические показатели, установленные учредителем на основе результатов его финансово-хозяйственной деятельности:

- сумма прибыли, перечисленная в доход бюджета [15];
- размер дебиторской и кредиторской задолженностей;
- размер чистых активов, себестоимость, производительность труда, рентабельность и прочее

[16].

Исходя из этих показателей предприятия, имеющие на протяжении ряда лет положительный финансовый результат, будут являться эффективными, а предприятия, имеющие убыток, неэффективными. Следовательно, главным аргументом при принятии решения о дальнейшей судьбе унитарного предприятия должна быть не их экономическая эффективность, а цель, ради которой оно было создано, как правило - решение социальных задач.

Законодатель в документе [17] предусмотрел закрытый перечень случаев, при которых может быть создано унитарное предприятие. В целом их можно разделить на три группы (см. табл. 2):

- 1) обеспечение убыточных производств (услуг), субсидируемых государством;
- 2) решение социальных задач государства;
- 3) невозможность приватизации объектов недвижимости.

Таблица 2

Перечень случаев, при которых могут быть созданы унитарные предприятия

Унитарные предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения	Унитарные предприятия, основанные на праве оперативного управления
При необходимости использования имущества, приватизация которого запрещена, в том числе имущества, которое необходимо для обеспечения безопасности Российской Федерации	Если преобладающая или значительная часть производимой продукции, выполняемых работ, оказываемых услуг предназначена для обеспечения федеральных нужд, нужд субъекта Российской Федерации или муниципальных нужд
При необходимости осуществления деятельности в целях решения социальных задач (в том числе реализации определенных товаров и услуг по минимальным ценам), а также организации и проведения закупочных и товарных интервенций для обеспечения продовольственной безопасности государства	При необходимости использования имущества, приватизация которого запрещена, в том числе имущества, необходимого для обеспечения безопасности Российской Федерации, функционирования воздушного, железнодорожного и водного транспорта, реализации иных стратегических интересов Российской Федерации
При необходимости осуществления деятельности, предусмотренной федеральными законами исключительно для государственных унитарных предприятий	При необходимости осуществления деятельности по производству товаров, выполнению работ, оказанию услуг, реализуемых по установленным государством ценам в целях решения социальных задач
При необходимости осуществления научной и научно-технической деятельности в отраслях, связанных с обеспечением безопасности Российской Федерации	При необходимости разработки и производства отдельных видов продукции, обеспечивающей безопасность Российской Федерации
При необходимости разработки и изготовления отдельных видов продукции, находящейся в сфере интересов Российской Федерации и обеспечивающей безопасность Российской Федерации	При необходимости производства отдельных видов продукции, изъятой из оборота или ограниченно оборотоспособной
При необходимости производства отдельных видов продукции, изъятой из оборота или ограниченно оборотоспособной	При необходимости осуществления отдельных дотируемых видов деятельности и ведения убыточных производств
	При необходимости осуществления деятельности, предусмотренной федеральными законами исключительно для казенных предприятий

Таким образом, с точки зрения закона создание унитарных предприятий на праве хозяйственного ведения оправдано только в случаях необходимости решения задач, возложенных

на публичное образование, на коммерческой основе. Следовательно, эффективность деятельности унитарного предприятия должна определяться и показателями социальной эффективности - изменение уровня и качества жизни населения за счет выполняемых предприятием полномочий (количество оказываемых услуг социальной значимости, их стоимость, доступность и прочее).

Помимо наличия противоречий, возникших при определении организационно-правовой формы унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, еще одним аргументом для их реформирования и ликвидации является якобы негативное влияние унитарных предприятий на развитие добросовестной конкуренции вследствие получения ими от учредителей различных преференций. Такие выводы весьма сомнительны, поскольку, несмотря на положительную динамику сокращения прямого участия государства в экономике, экономическая ситуация в целом не улучшилась. Следовательно, причины кроются не в собственнике хозяйствующих субъектов, а в созданных условиях для развития добросовестной конкуренции (административные барьеры, система налогообложения, благоприятные условия для привлечения инвестиций и т. п.). Эти выводы, по сути, подтверждены Федеральной антимонопольной службой в докладе «О развитии конкуренции в Российской Федерации» за 2016 год, в котором констатируется наличие значительного числа унитарных предприятий в сферах с развитой конкуренцией (см. [18, с. 8-9]). В 1999 году с принятием Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации (см. [19]) начался новый этап реформирования отношений собственности в России, на котором предусмотрена оптимизация унитарных предприятий и преобразование их в другие организационно-правовые формы. Решением Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 7 октября 2009 года была принята Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации, в которой сделан вывод о бесперспективности унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, и желательности постепенной замены такой организационно-правовой формы другими видами коммерческих организаций. В будущем предусмотрено сохранение лишь федеральных казенных предприятий в некоторых особо важных сферах экономики. Аналогичные выводы сделаны и в Стратегии развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период 2013-2024 годы, утвержденной Президиумом Федеральной антимонопольной службы от 3 июля 2013 года.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 327 была принята государственная программа Российской Федерации «Управление федеральным имуществом», согласно которой приватизация (акционирование, преобразование в иную организационно-правовую форму или ликвидация) всех федеральных государственных унитарных предприятий в России должна завершиться к 2018 году. Всего по прогнозному плану приватизации федерального имущества (см. [23]) к 2018 году планируется продать не менее 530 федеральных государственных унитарных предприятий, что составляет порядка 30 процентов от общего их количества на начало 2014 года (табл. 3). Из них большая часть приходится на предприятия с видами деятельности в области научных исследований и разработок - 85 (16%), производства медицинских изделий - 69 (13%) и предоставления прочих видов услуг - 71 (13,4%).

Остальные федеральные государственные унитарные предприятия (1 265) должны быть реорганизованы в другие организационно-правовые формы (казенные предприятия либо учреждения) (см. [22]).

Достижение поставленной задачи предусмотрено посредством определения целевой функции унитарных предприятий, а именно сопоставление осуществляемой деятельности с полномочиями, возложенными на федеральные органы государственной власти исходя из презумпции, что все объекты федерального имущества, за исключением тех, которые определены как необходимые для достижения задач и стратегических интересов Российской Федерации, подлежат разгосударствлению.

После определения целевой функции Федеральным агентством по управлению государственным имуществом формируются единые перечни и «дорожные карты», предусматривающие дальнейшую судьбу унитарных предприятий, в том числе:

- 1) в случае отсутствия целевой функции у предприятия - преобразование федерального государственного унитарного предприятия в акционерное общество либо в общество с ограниченной ответственностью (в зависимости от размера чистых активов);
- 2) в случае наличия целевой функции - преобразование федеральных государственных унитарных предприятий в федеральные казенные предприятия либо в федеральные государственные учреждения (см. [22]).

Анализ реализации государственной программы Российской Федерации «Управление федеральным имуществом» [22] по состоянию на начало 2015 года показал, что решения об условиях приватизации приняты только в отношении 16 процентов предприятий, включенных в трехлетнюю программу приватизации, 26 процентов предприятий находятся в стадии ликвидации. Приватизация 41 процента предприятий приостановлена в связи с неснятыми ограничениями на их приватизацию либо решениями Правительства Российской Федерации об их акционировании не ранее 2016 года.

Таблица 3

Планируемые к приватизации в 2014-2016 годах федеральные государственные унитарные предприятия (ФГУП) по видам деятельности

Основной вид экономической деятельности	Всего ФГУП по видам деятельности	Количество приватизируемых ФГУП	Доля приватизируемых ФГУП от количества ФГУП по видам деятельности (столб. 3 / столб. 2), %	Доля приватизируемых ФГУП от общего количества приватизируемых ФГУП (столб. 3 / столб. 5), %
1	2	3	4	5
Сельское хозяйство, охота и предоставление услуг в этих областях	226	36	15,9	6,8
Рыболовство, рыбоводство и предоставление услуг в этих областях	21	4	19,0	0,8
Добыча каменного угля, бурого угля и торфа	1	1	100,0	0,2
Добыча металлических руд	3	1	33,3	0,2
Производство пищевых продуктов, включая напитки	11	6	54,5	1,1
Текстильное производство	4	4	100,0	0,8
Производство кожи, изделий из кожи и производство обуви	4	1	25,0	0,2
Издательская и полиграфическая деятельность	22	11	50,0	2,1
Химическое производство	16	10	62,5	1,9
Производство резиновых и пластмассовых изделий	3	1	33,3	0,2
Производство прочих неметаллических минеральных продуктов	5	4	80,0	0,8
Производство готовых металлических изделий	2	1	50,0	0,2
Производство машин и оборудования	25	5	20,0	0,9
Производство электрооборудования, электронного и оптического оборудования	4	4	100,0	0,8
Производство медицинских изделий	80	69	86,3	13,0
Производство транспортных средств и оборудования	3	3	100,0	0,6
Прочие производства	3	3	100,0	0,6
Строительство	94	33	35,1	6,2
Торговля автотранспортными средствами и мотоциклами, их техническое обслуживание и ремонт	3	2	66,7	0,4
Оптовая торговля	29	31	106,9	5,8
Розничная торговля, кроме торговли автотранспортными средствами	29	15	51,7	2,8
Деятельность гостиниц и ресторанов	18	9	50,0	1,7
Деятельность сухопутного транспорта	11	4	36,4	0,8
Деятельность воздушного и космического транспорта	14	4	28,6	0,8
Вспомогательная и дополнительная транспортная деятельность	40	17	42,5	3,2
Связь	24	4	16,7	0,8
Финансовое посредничество	1	2	200,0	0,4
Операции с недвижимым имуществом	42	20	47,6	3,8
Деятельность, связанная с использованием вычислительной техники и информационных технологий	16	9	56,3	1,7
Научные исследования и разработки	228	85	37,3	16,0
Предоставления прочих видов услуг	83	71	85,5	13,4
Государственное управление и обеспечение военной безопасности, социальное страхование	15	7	46,7	1,3
Образование	7	2	28,6	0,4
Здравоохранение и предоставление социальных услуг	42	40	95,2	7,5
Деятельность по организации отдыха и развлечений, культуры и спорта	20	6	30,0	1,1
Атомная промышленность	5	5	100,0	0,9
Прочее	45	-	-	-
Группа не определена	602	-	-	-
ИТОГО	1 795	530	29,5	100,0

По мнению Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации основная причина в затягивании сроков приватизации государственных унитарных предприятий в том, что министерства и ведомства настаивают на сохранении 155 предприятий в форме федеральных государственных предприятий, количество предприятий, предложенных отраслевыми ведомствами к преобразованию в бюджетные учреждения и казенные предприятия, за 2014 год возросло с 79 до 247, а в отношении 194 предприятий, уже включенных в программу приватизации, предлагается принять иные решения (см. [24]).

Эту же проблему озвучила председатель Счетной палаты Российской Федерации Татьяна Голикова на заседании Совета по стратегическому развитию и приоритетным проектам при Президенте Российской Федерации 13 июля 2016 года: «Федеральные органы исполнительной власти выбирают самый простой путь, когда эти предприятия преобразовываются в федеральные бюджетные учреждения, казенные учреждения, автономные учреждения, тем самым мы вынуждены тратить на них итак скудные финансовые ресурсы. При этом в ряде случаев непонятно, какой функционал на себе несут эти государственные унитарные предприятия...» [25].

Таким образом, на практике федеральные отраслевые министерства и ведомства не заинтересованы в сокращении подведомственных им государственных унитарных предприятий, что подтверждается данными Федеральной службы государственной статистики, согласно которым за последние 3 года количество федеральных государственных унитарных предприятий сократилось всего лишь на 213 (на 1 января 2014 года - 1 690 предприятий, на 1 июля 2015 года - 1 633 предприятия, на 1 января 2016 года - 1 477 предприятий), тогда как на уровне регионов и муниципалитетов количество унитарных предприятий за этот же период увеличилось в 2 раза (на 1 января 2013 года - 11 252 предприятия, на 1 января 2016 года - 23 262 предприятия) (см. [24]).

При этом необходимо отметить, что за период с 2005 по 2014 год в Российской Федерации были приватизированы 1 455 унитарных предприятий, из них 39 процентов (большая часть) приходится на государственные предприятия субъектов Российской Федерации, 31 процент - на муниципальные унитарные предприятия и 30 процентов - на федеральные унитарные предприятия (см. табл. 4) [26].

Таблица 4

Приватизация имущественных комплексов государственных и муниципальных унитарных предприятий по формам собственности в 2005–2014 годах

Приватизированные имущественные комплексы государственных и муниципальных унитарных предприятий	Год						Итого
	2005	2010	2011	2012	2013	2014	
Всего *	491	217	276	228	136	107	1 455
В том числе по формам собственности:							
федеральная	112	97	119	69	20	15	432
субъектов Российской Федерации	226	56	80	102	58	50	572
муниципальная	153	64	77	57	58	42	451

\* Без учета данных по Крымскому федеральному округу и имущественных комплексов федеральных государственных унитарных предприятий, приватизация которых осуществлена Федеральным агентством по управлению государственным имуществом.

В связи с изложенным вызывает сомнение обоснованность аргументов о необходимости ликвидации унитарных предприятий как таковых, поскольку часть из них являются источником бюджетных неналоговых доходов.

Учитывая, что государственная собственность на акции не является эффективным инструментом проведения государственной политики и не способствует сохранению государственного имущества, а в ряде случаев служит источником формирования частных капиталов и обогащения определенных лиц (см. [27]), после преобразования унитарного предприятия в акционерное общество (общество с ограниченной ответственностью) следующим этапом для уполномоченного органа будет выбор между дальнейшей реализацией пакета акций (долей) и управлением акционерным обществом (обществом с ограниченной ответственностью).

Таким образом, вопрос жизнеспособности унитарных предприятий необходимо рассматривать в отдельности по каждому объекту управления и неразрывно:

- 1) с осуществляемым видом деятельности;
- 2) с объемом средств, ежегодно перечисляемым предприятием в доход бюджета в виде части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей.

При убыточности унитарного предприятия независимо от наличия целевого функционала, несомненно, речь должна идти о его приватизации, и здесь важно определить удобный момент для

выхода на рынок с целью максимизации доходов бюджета от продажи пакета акций (долей) приватизируемого унитарного предприятия.

В случае наличия у предприятия в течение последних трех лет положительного финансового результата имеет смысл поставить под сомнение саму идею преобразования такого предприятия независимо от выполняемого предприятием функционала, так как государство, единожды вложив в предприятие государственное имущество (как правило неиспользуемое), имеет постоянный источник неналоговых доходов в виде отчислений унитарным предприятием части прибыли, остающейся после уплаты обязательных платежей. К тому же непонятно, зачем увеличивать обязательства итак скудного бюджета на выполнение полномочий публичного образования, которые фактически осуществляются унитарным предприятием без выделения на это дополнительных бюджетных субсидий.

Резюмируя итоги исследования особенностей и перспектив, форм, причин реформирования государственных унитарных предприятий, отметим, что приватизация является разовым источником доходов, в то время как перечисление в бюджет части прибыли унитарных предприятий - постоянным (ежегодно в случае наличия положительного финансового результата), поэтому сохранение группы таких унитарных предприятий - источников неналоговых доходов бюджета, является экономически целесообразным и разумным.

<sup>1</sup> Например, Невьянский завод через два с половиной месяца после начала выпуска продукции в 1702 году был передан Никите Демидову на условиях поставки в казну железа и разных воинских припасов (пушек, мортир, ядер, бомб, ручных гранат).

#### Литература и информационные источники

1. История развития отдельных отраслей экономики в России. URL: <http://www.history.torus.ru/630>
2. История Урала. Развитие экономики. URL: <http://www.history-ural.ru/socialno-politicheskoe-i-ekonomicheskoe-razvitiie-v-xviii-v-65-razvitiie-ekonomiki.html>
3. Венедиктов А. В. Государственная социалистическая собственность. Академия наук СССР. М.; Л., 1948.
4. Основы гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик 1961 г. Гражданский кодекс РСФСР 1964 г. Т. 2.
5. Пузанков А. Операция «кооперация» // ЭЖ-Юрист. 2015. № 41.
6. О государственном предприятии (объединении): Закон СССР от 30 июня 1987.
7. О собственности в РСФСР: Закон РСФСР от 24 декабря 1990 года № 443-1.
8. О предприятиях и предпринимательской деятельности: Закон РСФСР от 25 декабря 1990 года № 445-1.
9. Счетная палата Российской Федерации. Анализ процессов приватизации государственной собственности в Российской Федерации за период 1993-2003 годы (экспертно-аналитическое мероприятие). URL: [http://nationalization.ru/19A86A94-6551-4BC6-A83D-EB856B32079A/FinalDownload/DownloadId-F2EEE0CE630F40773596F8B7205ECFB9/19A86A94-6551-4BC6-A83D-EB856B32079A/Library/aНАЛу3\\_C4eTНОu\\_nA ЛАТbldf.pdf](http://nationalization.ru/19A86A94-6551-4BC6-A83D-EB856B32079A/FinalDownload/DownloadId-F2EEE0CE630F40773596F8B7205ECFB9/19A86A94-6551-4BC6-A83D-EB856B32079A/Library/aНАЛу3_C4eTНОu_nA ЛАТbldf.pdf)
10. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая): Федеральный закон от 30 ноября 1994 года № 51 -ФЗ.
11. Болдырев В. А. Юридические лица - не собственники в системе субъектов гражданского права: монография / под ред. В. А. Сысоева. Омск: Омская академия МВД России, 2010.
12. Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 24 ноября 1999 года № КА-А40/3895-99 по делу № А40-20067/99-2-196.
13. О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»: Федеральный закон от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ.
14. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ.
15. Об утверждении порядка отчетности руководителей федеральных государственных унитарных предприятий и представителей интересов Российской Федерации в органах управления акционерных обществ: постановление Правительства Российской Федерации от 4 октября 1999 года № 1116.
16. Об утверждении формы отчета руководителя федерального государственного унитарного предприятия и методических указаний по ее заполнению: приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 20 января 2012 года № 18.
17. О государственных и муниципальных унитарных предприятиях: Федеральный закон от 14 ноября 2002 года № 161-ФЗ.
18. О развитии конкуренции в Российской Федерации: доклад Федеральной антимонопольной службы. URL: <http://fas.gov.ru/about/list-of-reports/report.html?id=1653>
19. О Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 9 сентября 1999 года № 1024.



20. Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации: утверждена решением Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 7 октября 2009 года.

21. Стратегия развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период 2013-2024 годы: утверждена Президиумом Федеральной антимонопольной службы от 3 июля 2013 года.

22. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление федеральным имуществом»: постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 327.

23. Об утверждении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2014-2016 годы: распоряжение Правительства Российской Федерации от 1 июля 2013 года № 1111-р: в редакции от 31 октября 2016 года.

24. Реформа унитарных предприятий: проблемы и предложения. Портал «Открытое Правительство». URL: [http://open.gov.ru/events/5514748/?sphrase\\_id=149670](http://open.gov.ru/events/5514748/?sphrase_id=149670)

25. Стенограмма заседания Совета по стратегическому развитию и приоритетным проектам при Президенте Российской Федерации. URL: [http://audit.gov.ru/press\\_center/news/27409](http://audit.gov.ru/press_center/news/27409)

26. Российский статистический ежегодник. 2014. Раздел 13.25 «Приватизация имущественных комплексов государственных и муниципальных унитарных предприятий по формам собственности и способам приватизации в 2005-2013 годах».

27. Ваславская И. Ю. Управление государственной собственностью на акции: проблемы организации и эффективности. М.: ИЭ РАН, 2009.

28. О реформе государственных предприятий: Указ Президента Российской Федерации от 23 мая 1994 года № 1003.

## РЕОРГАНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УНИТАРНОГО ПРЕДПРИЯТИЯ: В ПОИСКАХ ОПТИМАЛЬНЫХ ПРАВОВЫХ КОНСТРУКЦИЙ (НА ПРИМЕРЕ ФГУП «ПОЧТА РОССИИ»)\*

*Павлов А.О., директор по правовым, корпоративным и международным вопросам,  
Ильина Е.А., юрисконсульт по правовому сопровождению новых проектов,  
(ФГУП «Почта России»)*

*Статья посвящена актуальным для российского права проблемам функционирования такой организационно-правовой формы юридического лица, как унитарное предприятие и возможным путям их разрешения. Авторами рассматриваются пути реорганизации унитарного предприятия с учетом особенностей ФГУП «Почта России». В целях разрешения поставленных проблем исследуются четыре возможных способа реорганизации унитарных предприятий: преобразование в государственную корпорацию; реорганизация предприятия в акционерное общество в общем порядке, предусмотренном Федеральным законом «О приватизации государственного и муниципального имущества»; ликвидация унитарного предприятия и последующая передача его имущества в создаваемое акционерное общество; реорганизация унитарного предприятия в рамках специальной процедуры. Авторы анализируют текущее положение предприятия и раскрывают достоинства и недостатки каждого из предлагаемых способов его реорганизации, выявляя наиболее оптимальный путь преобразования на примере ФГУП «Почта России».*

Исторически сложилось, что организации федеральной почтовой связи (с 2002 года) являются унитарными предприятиями. Данное положение вещей прямо закреплено в Федеральном законе «О почтовой связи»<sup>1</sup> и все больше перестает отвечать требованиям времени.

Федеральное государственное унитарное предприятие «Почта России» (далее - Почта России, Предприятие) является крупнейшим унитарным предприятием России и одним из крупнейших работодателей с внушительным имущественным комплексом.

В текущих реалиях Почта России, будучи унитарным предприятием, вынуждено конкурировать с крупными частными игроками, в том числе с международными компаниями, однако организационно-правовая форма Предприятия является одной из основных причин, не позволяющих Почте России реализовать весь возможный экономический потенциал<sup>2</sup>.

Согласно Уставу, Почта России является коммерческой организацией и находится в ведомственном подчинении Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации<sup>3</sup>, которое совместно с Федеральным агентством по управлению государственным имуществом (Росимущество) осуществляет полномочия собственника имущества Предприятия<sup>4</sup>. Почта России является юридическим лицом, имеет самостоятельный баланс, расчетные и иные счета в банках, круглую печать с фирменным наименованием, штамп, бланки со своим фирменным наименованием, товарный знак<sup>5</sup>.

Предприятие отвечает по своим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом и не несет ответственность по обязательствам Российской Федерации, а Российская Федерация не несет ответственность по обязательствам Почты России, за исключением установленных законодательством случаев<sup>6</sup>.

Несмотря на то, что Устав называет Почту России коммерческой организацией, у Предприятия отсутствует возможность самостоятельно принимать решения по вопросам своей текущей деятельности<sup>7</sup> и выбирать пути реализации поставленных перед ним задач<sup>8</sup>. Значительная часть сделок унитарного предприятия подлежит согласованию с собственником имущества и федеральным органом исполнительной власти, в ведомственном подчинении которого находится предприятие.

В частности, такого согласования требует любая крупная сделка<sup>9</sup>, которой по смыслу законодательства<sup>10</sup> признается сделка или несколько взаимосвязанных сделок, связанных с приобретением, отчуждением или возможностью отчуждения унитарным предприятием прямо или косвенно имущества, стоимость которого составляет более 10 % уставного фонда унитарного предприятия или более чем в 50 тысяч раз превышает минимальный размер оплаты труда. Более того, по ряду сделок, совершаемых Предприятием по результатам проводимых им торгов<sup>11</sup>, согласование проводится в два этапа<sup>12</sup>, которые, как правило, включают в себя предварительное согласование сделки и последующий контроль.

\* Павлов А.О. Реорганизация государственного унитарного предприятия: в поисках оптимальных правовых конструкций (на примере ФГУП «Почта России») / А.О. Павлов, Е.А. Ильина // Пробелы в российском законодательстве. - 2018. - № 4. - С. 146-153

Решения касательно части сделок, связанных с имуществом унитарных предприятий, должны приниматься федеральными органами исполнительной власти только на основании решения Правительства Российской Федерации, Председателя Правительства Российской Федерации или решения, принимаемого по его поручению его Первым заместителем или Заместителем, а в отдельных случаях требуют и мотивированной позиции Росимущества<sup>13</sup>.

Предприятие также не вправе без согласия собственника имущества предоставлять займы, поручительства, получать банковские гарантии, совершать сделки с иными обременениями, уступкой требований, переводом долга<sup>14</sup>.

Помимо этого, при распоряжении недвижимым имуществом унитарного предприятия «обязательным является проведение его оценки»<sup>15</sup>, которая в случае наличия «большого количества объектов оценки (например, отделений почтовой связи) требует существенных материальных затрат и кардинально снижает экономическую выгоду предприятия от распоряжения таким имуществом, в частности предоставления неиспользуемого для основной деятельности имущества в аренду»<sup>16</sup>.

Кроме того, необходимо принимать во внимание, что унитарное предприятие имеет право распоряжаться как движимым, так и недвижимым имуществом только в пределах, не лишающих его возможности осуществлять деятельность, цели, предмет, виды которой определены уставом. Сделки, совершенные предприятием с нарушением этого требования, являются ничтожными<sup>17</sup>, что фактически позволяет в течение 10 лет после заключения таких сделок признать их недействительными через суд по иску любого заинтересованного лица<sup>18</sup>.

Распределение прибыли также ставится в зависимость от решения федерального органа исполнительной власти, в ведении которого находится унитарное предприятие. Так, именно он принимает решение о перечислении в федеральный бюджет части прибыли (не менее 25 %), остающейся в распоряжении предприятия после уплаты налогов и иных обязательных платежей<sup>19</sup>.

Начиная с 2015 года Почта России как назначенный оператор почтовой связи перестала получать от государства субсидии на оказание таких социально значимых услуг, как универсальные услуги связи и распространение периодических печатных изданий. Прекратилось субсидирование, выделяемое на покрытие части расходов, связанных с функционированием отделений почтовой связи, расположенных в районах Крайнего Севера, в связи с оказанием регулируемых услуг почтовой связи. В условиях отсутствия государственного финансирования Предприятие вынуждено частично за свой счет покрывать расходы на оказание населению социально значимых услуг, полная стоимость которых не покрывается средствами, поступающим от реализации услуг по ценам, установленным в соответствии с государственными тарифами.

У унитарного предприятия отсутствует возможность привлекать долгосрочные инвестиции, поскольку все имеющееся у него имущество принадлежит ему на праве хозяйственного ведения и находится в собственности Российской Федерации, которая имеет право как уменьшить, так и увеличить уставный капитал Предприятия, что несет для потенциальных кредиторов риски невозврата предоставленных средств или имущества.

Подобное имущественно зависимое положение унитарных предприятий приводит к снижению мотивации в достижении «высоких экономических результатов, а также ограничивает возможности ремонта оборудования и модернизации производства»<sup>20</sup>, в то время как от эффективности деятельности Почты России, а именно развития рынка услуг почтовой связи<sup>21</sup>, «зависит как качество оказываемых социально значимых услуг общедоступной почтовой связи, так и их цена для потребителей»<sup>22</sup>.

Поэтому в условиях текущей экономической ситуации в целях расширения возможностей использования разных источников финансирования, сокращения сроков согласования сделок<sup>23</sup>, выстраивания оптимальной организационной структуры и внедрения системы мотивации менеджмента на достижение долгосрочных результатов назрела острая необходимость таких изменений в юридическом статусе, которые бы расширили коммерческие возможности Предприятия, но при этом (с учетом выполнения Почтой России ряда важных социальных функций) позволили бы сохранить Российской Федерации прямой контроль за соблюдением общественных интересов.

Еще в 2009 году Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации (одобрена Советом при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства 7 октября 2009 года) предложила «по-иному взглянуть на соотношение частных и публичных элементов в гражданском праве»<sup>24</sup> и найти между указанными элементами баланс, который основывался бы на достижениях европейской доктрины частного права и одновременно учитывал отечественные реалии<sup>25</sup>.

В качестве одного из шагов на пути к достижению данного баланса Концепция называет отказ от унитарного предприятия как организационно-правовой формы юридического лица, отмечая ее бесперспективность и желательность постепенной замены другими видами коммерческих организаций, в том числе хозяйственными обществами со 100-процентным или иным решающим участием публично-правовых образований в их имуществе.

На данный момент имеются несколько путей преобразования унитарного предприятия, которые уже были реализованы на практике. Во-первых, возможно преобразование унитарного предприятия в учрежденную Российской Федерацией государственную корпорацию. Во-вторых, реорганизация унитарного предприятия путем преобразования в акционерное общество в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О приватизации государственного и муниципального имущества»<sup>26</sup>. В-третьих, создание нового акционерного общества и передача имущества реорганизуемого предприятия в качестве вклада в уставной капитал данного общества. В-четвертых, принятие отдельного федерального закона о реорганизации унитарного предприятия и преобразование предприятия в рамках установленной данным законом процедуры.

Итак, в поисках оптимальных правовых решений для улучшения эффективности деятельности предприятия мы обращаемся к первому пути, который предполагает создание государственной корпорации. В соответствии с Федеральным законом «О некоммерческих организациях»<sup>27</sup> государственная корпорация является некоммерческой организацией, не имеющей членства и учрежденной Российской Федерацией на основе имущественного взноса. Корпорация создается для осуществления социальных, управленческих и иных общественно полезных функций. При этом переданное корпорации имущество становится ее собственностью и за счет части этого имущества предусматривается возможность создания уставного капитала, который определяет минимальный размер имущества государственной корпорации, гарантирующего интересы ее кредиторов<sup>28</sup>.

Однако имеется ряд проблем, связанных с государственными корпорациями. Первая проблема связана с имущественным положением корпорации. С одной стороны, такое независимое имущественное положение госкорпораций содействует оперативности принятия решений и устраняет необходимость проводить большой объем работ для отчета перед органами государственной власти. С другой стороны, появляется проблема «непрозрачности и неподконтрольности действий госкорпораций большинству государственных органов власти»<sup>29</sup>, что в случае Почты России (с учетом необходимости реализации ею социальных функций) на данном этапе развития Предприятия представляется нежелательным.

Вторая проблема заключается в том, что государственная корпорация имеет право осуществлять предпринимательскую деятельность «лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых она создана, и соответствующую этим целям»<sup>30</sup>, что не способствует мотивации и заинтересованности сотрудников в улучшении эффективности деятельности корпорации<sup>31</sup> и получении (повышении) прибыли. Таким образом, существует риск того, что госкорпорация со временем может превратиться в простого перераспределителя бюджетных средств «без совершения технологического прорыва»<sup>31</sup>.

Государственным корпорациям передается определенная «часть государственной акционерной собственности в виде государственного пакета акции»<sup>33</sup>.

Поэтому третья проблема проступает в случае возникновения необходимости в первичном публичном размещении акций (IPO) или дополнительной эмиссии акций государственной корпорации (которые существенно отличаются от аналогичных операций частных компаний). В указанных случаях частные компании обменивают часть принадлежащих им активов на финансовые ресурсы, полностью поступающие в их распоряжение.

Если говорить об IPO применительно к госкорпорации, то вырисовывается следующая картина. Госкорпорация продает часть акций, которые были переданы в собственность корпорации государством. При этом полученные в результате IPO финансовые ресурсы поступают в распоряжение самой госкорпорации. Это приводит к тому, что государство как бывший собственник акций, ранее получавший часть дохода в виде дивидендов, в конечном счете не получает никакой прибыли от IPO или дополнительной эмиссии акций госкорпорации<sup>34</sup>. Иными словами государственная собственность в виде пакета акций бесплатно передается в собственность госкорпорации без какого-либо адекватного финансового возмещения, что приводит к сокращению государственной собственности в размере, эквивалентном размеру «средств, получаемых от размещения принадлежащих государству акции»<sup>35</sup>.

Таким образом, обозначенные проблемы не позволяют назвать государственную корпорацию подходящей организационно-правовой формой для проведения реорганизации такого унитарного предприятия как Почта России.

Второй путь реорганизации предлагает нам преобразование унитарного предприятия в акционерное общество в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О приватизации государственного и муниципального имущества»<sup>36</sup>.

В соответствии с данным федеральным законом приватизация государственного и муниципального имущества представляет собой возмездное отчуждение имущества, находящегося в собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, в собственность физических и (или) юридических лиц. Одним из способов приватизации, в частности, является преобразование унитарного предприятия в публичное акционерное общество и внесение государственного и муниципального имущества в качестве вклада в уставный капитал этого общества. В таком случае приватизация считается состоявшейся на дату внесения имущества в уставный капитал общества<sup>37</sup>.

Главной проблемой, которая может возникнуть при этом пути реорганизации, становится длительный процесс преобразования, сопровождающийся для такого крупного унитарного предприятия, как Почта России, рисками нарушения непрерывности деятельности.

Обязательным условием приватизации по Федеральному закону «О приватизации государственного и муниципального имущества» применительно к стратегическим государственным унитарным предприятиям является их включение в прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества<sup>38</sup>, который составляется на период от одного года до трех лет.

При этом самой приватизации государственного имущества предшествует продолжительный процесс планирования, который начинается с того, что федеральные органы исполнительной власти за восемь месяцев до начала очередного финансового года представляют в Правительство предложения о приватизации имущественных комплексов, находящихся в их ведении федеральных государственных унитарных предприятий<sup>39</sup>. Далее осуществляется разработка прогнозного плана приватизации и представление унитарными предприятиями, включенными в прогнозный план, бухгалтерской (финансовой) отчетности<sup>40</sup>.

Основой для проведения приватизации имущества унитарного предприятия является передаточный акт, в котором указываются все виды подлежащего приватизации имущества, земельные участки, подлежащие приватизации в составе имущественного комплекса, права требования, долги, права на обозначения, индивидуализирующие предприятие, его продукцию, работы и услуги (фирменное наименование, товарные знаки, знаки обслуживания), и другие исключительные права<sup>41</sup>.

Почта России является крупнейшим унитарным предприятием страны с более чем сорока тысячами отделений почтовой связи (в том числе около 30 тыс. в малых населенных пунктах), 89 филиалами (по состоянию на 31 декабря 2017 года), крупными объектами логистической почтовой инфраструктуры. На балансе Предприятия находится сложный и разрозненный имущественный комплекс, включающий в себя различные виды объектов недвижимого имущества, на часть которых у Предприятия с 2002 года (с момента создания ФГУП «Почта России») до сих пор не зарегистрированы права. Для составления передаточного акта Предприятию потребовалось бы провести инвентаризацию всего имущества, находящегося у него на балансе, а также зарегистрировать права на недооформленные объекты недвижимого имущества, что повлекло бы за собой значительные временные, финансовые затраты, а также риски утраты части имущества.

Более того, на практике приватизация отдельных имущественных комплексов, внесенных в прогнозный план приватизации на определенный период (как правило, 3 года), длится дольше запланированного срока и впоследствии включается в другой план приватизации на новый плановый период<sup>42</sup>. Поэтому данный путь реорганизации видится неэффективным в отношении Почты России.

Третьим путем к изменению организационно-правовой формы Предприятия могло бы стать создание самостоятельного юридического лица в форме акционерного общества и последующее внесение имущества унитарного предприятия в качестве вклада в уставный капитал данного общества. От предыдущего пути данный вариант отличается тем, что изменение организационно-правовой формы предприятия производится в два этапа и не является единым процессом, предусмотренным Федеральным законом «О приватизации государственного и муниципального имущества».

Однако и при реализации данного пути также возникает ряд сложностей, которые могут отразиться на деятельности Предприятия.

Во-первых, такой путь по времени является самым длительным из всех. Учреждение акционерного общества, разработка и утверждение устава, его государственная регистрация (включая в себя при необходимости проверку достоверности сведений, вносимых в ЕГРЮЛ)<sup>43</sup> при этом станут самой быстрой процедурой общего процесса. Для внесения имущества унитарного предприятия в качестве вклада в уставной капитал созданного акционерного общества потребуется произвести уже упомянутые ранее инвентаризацию и регистрацию прав на недвижимое имущество Предприятия. Само ФГУП подлежит ликвидации в соответствии со статьей 35 Федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» и в порядке, предусмотренном Гражданским кодексом Российской Федерации. В случае ФГУП «Почта России» (с учетом размеров имущественного комплекса, исключительных прав, гарантий прав работников Предприятия) такая ликвидация займет продолжительное время, в течение которого управление Предприятием будет находиться в компетенции ликвидационной комиссии<sup>44</sup>. Для того, чтобы созданное акционерное общество смогло оказывать универсальные услуги почтовой связи, одновременно потребовалось бы внести изменение в Федеральный закон «О почтовой связи» и тем самым расширить перечень организаций федеральной почтовой связи, включив в него акционерные общества. Сам процесс при этом осложняет то, что все перечисленные действия (процедуры) должны проводиться параллельно.

Во-вторых, сам процесс передачи имущества от ФГУП акционерному обществу грозит нарушением непрерывности деятельности Предприятия по оказанию универсальных услуг почтовой связи, закрепленных в Федеральном законе «О почтовой связи». В ситуации, когда часть отделений почтовой связи будет уже передана новому акционерному обществу, а другая часть находится в ведении ФГУП высоки риски возникновения проблем с управлением этими отделениями и координацией работы данных отделений. Еще большие трудности возникают, к примеру, при решении вопроса функционирования объектов логистической инфраструктуры (в частности, логистических почтовых центров, которые обрабатывают международные почтовые отправления). Особенно остро это может проявиться в случае, когда имущество объектов логистической инфраструктуры уже выведено из баланса Предприятия, но еще не передано в собственность акционерному обществу. Возникает вопрос о том, в чьем ведении будет находиться данный комплекс, и кто будет принимать решения, связанные с работой таких объектов. И даже если учитывать, что до момента регистрации прав Общества на имущество объектов логистической инфраструктуры управление данным комплексом будет осуществлять Росимущество, остается открытым вопрос об управлении деятельностью логистических почтовых центров по обработке международных почтовых отправлений, координация которой не входит в компетенцию Росимущества. Создаваемая же для ликвидации Предприятия ликвидационная комиссия имела бы своей целью только координацию соответствующего процесса по прекращению деятельности Предприятия. Поскольку основным видом деятельности Почты России является оказание услуг почтовой связи, которые рассматриваются как часть социальной функции государства, особенно важным при изменении организационно-правовой формы организации федеральной почтовой связи становится обеспечение непрерывности функционирования действующего механизма по приему, обработке, перевозке, доставке (вручению) почтовых отправлений, а также по осуществлению почтовых переводов денежных средств.

В-третьих, подобное изменение организационно-правовой формы, предусматривающее ликвидацию Предприятия, повлекло бы за собой масштабное сокращение рабочих мест. На данный момент сотрудниками Почты России являются порядка 350 тысяч граждан Российской Федерации, которые при таком развитии событий рисковали бы потерять свои рабочие места и не быть нанятыми вновь на работу в созданное акционерное общество. Поэтому обеспечение соблюдения трудовых прав работников Предприятия также входит в число основных проблем, решение которых становится затруднительным при выборе данного пути.

С учетом вышеизложенного, в итоге мы приходим к четвертому пути, который наводит нас на мысль о необходимости принятия отдельного федерального закона о реорганизации унитарного предприятия и преобразования предприятия в рамках установленной специальным законом процедуры.

Для Почты России был выбран именно этот вариант, что в будущем позволит ей провести преобразование с учетом особого имущественного положения Предприятия и специфики его деятельности (в том числе социального характера такой деятельности).

В отличие от ОАО «РЖД», которое было учреждено на основании Постановления Правительства Российской Федерации<sup>45</sup>, учреждение акционерного общества «Почта России» (далее также - Общество) происходит на основании федерального закона (далее - Федеральный закон № 171-ФЗ)<sup>46</sup>. Особенности данного федерального закона стали его значительный объем (60 страниц), условия о сохранении социальной функции Почты России и социальных гарантий для ее работников, детально прописанный порядок ликвидации Предприятия, приватизации и регистрации имущественного комплекса Предприятия, компетенция органов управления создаваемого общества.

Главными условиями приватизации ФГУП «Почта России» стали передача 100 % акций создаваемого акционерного общества в собственность Российской Федерации и определение его правового статуса как «непубличного акционерного общества». Именно такой статус позволяет гарантировать сохранность государственной собственности.

Российская Федерация является единственным акционером Общества, утверждение устава Общества, внесение в него изменений и дополнений осуществляется на основании решения Правительства Российской Федерации<sup>47</sup>, что позволяет государству сохранить контроль за деятельностью Общества и распоряжением всем имущественным комплексом.

В создаваемом Обществе вводится корпоративная система управления, во главе которой стоят единственный акционер (полномочия которого осуществляет Росимущество), совет директоров (осуществляет общее руководство деятельностью Общества, формируется на основании решения Правительства), правление и генеральный директор (подотчетны совету директоров<sup>48</sup>).

С введением данной системы в Обществе упрощается процесс осуществления имущественных сделок. В частности, принятие решений об одобрении сделок с имуществом Общества в случае, если имеется заинтересованность всех членов совета директоров и об одобрении части крупных сделок входит в компетенцию единственного акционера<sup>49</sup>, а одобрение иных крупных сделок, как и определение основных направлений деятельности Общества по управлению недвижимым имуществом относится к компетенции совета директоров<sup>50</sup>. Таким образом, снимается требование о необходимости получения согласия федерального органа исполнительной власти, ранее осуществлявшего координацию деятельности Предприятия; все решения, связанные с управлением имуществом, теперь принимаются руководящими органами самого Общества, а вопросы распределения прибыли относятся к компетенции единственного акционера<sup>51</sup>.

Федеральный закон № 171-ФЗ решает проблему долгосрочности процесса преобразования, устанавливая, что датой принятия решения о реорганизации Предприятия является 1 октября 2018 года<sup>52</sup>. В соответствии с положениями закона Росимущество в течение одного месяца со дня государственной регистрации общества осуществляет государственную регистрацию права собственности Общества на зарегистрированные в Едином государственном реестре недвижимости (далее - ЕГРН) объекты недвижимого имущества, закрепленные за Предприятием на праве хозяйственного ведения<sup>53</sup>. Кроме того, Предприятию предоставляется срок до 1 октября 2020 года для инвентаризации и государственной регистрации не учтенных в ЕГРН объектов недвижимого имущества, а также недвижимого имущества, находящегося в фактическом пользовании Предприятия или предоставленного Предприятию по договорам аренды или безвозмездного пользования. По окончании данных мероприятий указанное имущество подлежит внесению в качестве дополнительного вклада Российской Федерации в уставный капитал общества по решению Правительства Российской Федерации<sup>54</sup>. Важно отметить, что при осуществлении дополнительного вклада Российской Федерации в уставный капитал Общества не требуется включение недвижимого имущества, используемого в качестве такого вклада, в прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества<sup>55</sup>.

Это позволяет существенно сократить весь процесс реорганизации (по сравнению с тремя ранее упомянутыми путями ее проведения), поскольку инвентаризация и регистрация объектов недвижимости будут происходить уже после регистрации Общества.

Поскольку Общество является правопреемником Предприятия<sup>56</sup> и к нему в неизменном виде переходят все права и обязанности Предприятия, исключаются риски нарушения непрерывности деятельности Почты России как в части оказания услуг почтовой связи, так и в части распоряжения имуществом.

Федеральный закон № 171-ФЗ сохраняет за Почтой России социальную функцию, прямо указывая, что АО «Почта России» создается в целях обеспечения прав граждан свободно получать, передавать и распространять информацию, реализации одинаковых возможностей

пользования качественными услугами почтовой связи всеми категориями граждан независимо от их места нахождения, создания и поддержания в приоритетном порядке условий удовлетворения социальных интересов граждан<sup>57</sup>. Кроме того, федеральным законом прямо предусматривается, что не допускается сокращение численности или штата работников Предприятия в связи с реорганизацией<sup>58</sup>. Также вводится усложненная процедура принятия решений о ликвидации отделений почтовой связи (только на основании решения совета директоров и по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим управление деятельностью в области почтовой связи).

Таким образом, выбранный для Почты России путь реорганизации стал наиболее приемлемым и оптимальным решением проблем, накопившихся за почти 16 лет функционирования ФГУП Почта России и связанных с его организационно-правовой формой. Создание непубличного акционерного общества вместо классического публичного стало результатом компромисса между государственным интересом и коммерческим интересом Предприятия в целях как сохранения социальной функции Почты России, так и имущественного комплекса, принадлежащего на праве собственности Российской Федерации.

<sup>1</sup> Статья 2 Федерального закона от 17 июля 1999 года № 176-ФЗ «О почтовой связи» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 29. Ст. 3697.

<sup>2</sup> См., например: Татнева Н.В. Гражданско-правовые функции унитарного предприятия в имущественном обороте // Проблемы в российском законодательстве. 2014. № 2. С. 83 - 86; Щербakov В.Н., Виштунов А.В. Экономический потенциал предприятия как объект управления // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2013. № 5. С. 162-165.

<sup>3</sup> В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 15 мая 2018 года № 215 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» (Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 21. Ст. 2981) Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, в ведомственном подчинении которого находилось ФГУП «Почта России», переименовано в Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации.

<sup>4</sup> Пункты 1.3 и 1.4 Устава Федерального государственного предприятия «Почта России» (Утвержден Приказом Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации от 10 мая 2018 года № 215).

<sup>5</sup> Пункт 1.5 Устава ФГУП «Почта России».

<sup>6</sup> Пункт 1.6 Устава ФГУП «Почта России».

<sup>7</sup> Павлов А.О. Акционирование как путь к эффективному управлению предприятием // Юридический мир. 2017. № 4. С. 36.

<sup>8</sup> Орлов Е. В. Унитарные предприятия: история, основы деятельности, перспективы // Известия ТулГУ. Экономические и юридические науки. 2014. №5-1. С. 80.

<sup>9</sup> Пункт 4.6 Устава ФГУП «Почта России».

<sup>10</sup> Статья 23 Федерального закона от 14 ноября 2002 года № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» (далее - Федеральный закон № 161-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 48. Ст. 4746.

<sup>11</sup> Крупные сделки, сделки, связанные с предоставлением займов, поручительств, получением банковских гарантий, иными обременениями, уступкой требований, переводом долга, осуществлением заимствований, в которых имеется заинтересованность руководителя предприятия.

<sup>12</sup> Пункт 4.8 «Положения о порядке согласования с министерством связи и массовых коммуникаций Российской Федерации сделок и иных решений, требующих согласования, федеральными государственными унитарными предприятиями, находящимися в ведении Минкомсвязи России», утвержденного Приказом Минкомсвязи России от 30 декабря 2011 года № 366 «О мерах по реализации в Министерстве связи и массовых коммуникаций Российской Федерации постановления Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2004 года № 739 «О полномочиях федеральных органов исполнительной власти по осуществлению прав собственника имущества федерального государственного унитарного предприятия» (далее - Положение к Приказу Минкомсвязи России № 366) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>13</sup> См. подробнее пункты 1 и 1.1 Постановления Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2004 года № 739 «О полномочиях федеральных органов исполнительной власти по осуществлению прав собственника имущества федерального государственного унитарного предприятия» (далее - Постановление Правительства РФ № 739) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 50. Ст. 5074.

<sup>14</sup> Часть 4 статьи 18 Федерального закона № 161-ФЗ.

<sup>15</sup> Павлов А.О. Указ. соч. С. 36.

<sup>16</sup> Там же.

<sup>17</sup> Часть 3 статьи 18 Федерального закона № 161-ФЗ.

<sup>18</sup> Орлов Е.В. Указ. соч. С. 80.

<sup>19</sup> Постановление Правительства РФ № 739.

<sup>20</sup> Орлов Е.В. Указ. соч. С. 80.

<sup>21</sup> Чернышов А. С., Дерен И. И. Развитие рынка услуг национального оператора ФГУП «Почта России» // Пространство экономики. 2012. №2-2. С. 136.

<sup>22</sup> Павлов А.О. Указ. соч. С. 37.



<sup>23</sup> В соответствии с Постановлением Правительства РФ № 739 срок согласования сделок Росимуществством составляет до 15 рабочих дней. Положением к Приказу Минкомсвязи России № 366 установлено, что для Минкомсвязи России срок рассмотрения обращения о согласовании сделки не может превышать 20 рабочих дней.

<sup>24</sup> См.: пункт 8 Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>25</sup> Подробнее о современных тенденциях развития законодательства в этой сфере см.: Свечников В.А. Актуальные проблемы развития законодательства о субъектах предпринимательской деятельности // Проблемы в российском законодательстве. 2017. №7. С. 101 -102.

<sup>26</sup> См.: Федеральный закон от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. №4. Ст. 251.

<sup>27</sup> См.: Федеральный закон от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 3. Ст. 145.

<sup>28</sup> Часть 1 статьи 7.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях».

<sup>29</sup> Кузьмин П.В. Реформирование государственных корпораций // Статистика и экономика. 2010. № 6. С.83.

<sup>30</sup> Часть 2 статьи 7.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях».

<sup>31</sup> Подробнее об особенностях корпоративных отношений на предприятии см.: Ленковская Р.Р., Шиловская А.Л. Правовая природа и соотношение внутренних и корпоративных отношений в юридическом лице // Проблемы в российском законодательстве. 2017. № 5. С. 70-74.

<sup>32</sup> Кузьмин П.В. Указ. соч. С. 84.

<sup>33</sup> Там же.

<sup>34</sup> Там же. С. 85.

<sup>35</sup> Там же.

<sup>36</sup> Пункт 1 части 1 статьи 13 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества».

<sup>37</sup> Письмо УФНС РФ по г. Москве от 29 мая 2007 года № 20-12/050167.1 «Об учете в целях налогообложения прибыли имущества, полученного обществом в порядке приватизации» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>38</sup> Пункт 3 статьи 7 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества».

<sup>39</sup> Часть 2 статьи 8 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества».

<sup>40</sup> Статьи 8 и 10.1 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества».

<sup>41</sup> Часть 1 статьи 11 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества».

<sup>42</sup> См., например, Распоряжение Правительства Российской Федерации от 08 февраля 2017 года № 227-р «Об утверждении прогнозного плана приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2017 - 2019 год» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>43</sup> В порядке, предусмотренном Федеральным законом от 8 августа 2001 года № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 33 (часть I). Ст. 3431.

<sup>44</sup> См.: пункт 4 статьи 62 Гражданского кодекса Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ (ред. от 23.05.2018) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.

<sup>45</sup> См. подробнее: Постановление Правительства Российской Федерации от 18 сентября 2003 года № 585 «О создании открытого акционерного общества «Российские железные дороги» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 39. Ст. 3766.

<sup>46</sup> Федеральный закон от 29 июня 2018 года № 171-ФЗ «Об особенностях реорганизации федерального государственного унитарного предприятия «Почта России», основах деятельности акционерного общества «Почта России» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации [pravo.gov.ru](http://pravo.gov.ru). URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201806290001> (дата обращения: 02.07.2018).

<sup>47</sup> Часть 1 статьи 4 Федерального закона № 171-ФЗ.

<sup>48</sup> Статья 8 Федерального закона № 171 -ФЗ.

<sup>49</sup> Пункты 8 и 9 части 2 статьи 9 Федерального закона № 171-ФЗ. '

<sup>50</sup> Пункты 16-18 части 1 статьи 12 Федерального закона № 171-ФЗ.

<sup>51</sup> Пункт 7 части 2 статьи 9 Федерального закона № 171-ФЗ.

<sup>52</sup> Часть 3 статьи 19 Федерального закона № 171-ФЗ.

<sup>53</sup> Часть 3 статьи 20 Федерального закона № 171-ФЗ.

<sup>54</sup> Статья 20 Федерального закона № 171-ФЗ.

<sup>55</sup> Часть 7 статьи 20 Федерального закона № 171-ФЗ.

<sup>56</sup> Статья 19 Федерального закона № 171-ФЗ.

<sup>57</sup> Статья 1 Федерального закона № 171-ФЗ.

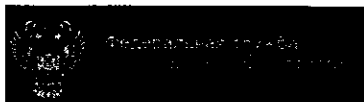
<sup>58</sup> Часть 7 статьи 19 Федерального закона № 171-ФЗ.

### Список литературы

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ (ред. от 23.05.2018) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.
2. Федеральный закон от 29 июня 2018 года № 171-ФЗ «Об особенностях реорганизации федерального государственного унитарного предприятия «Почта России», основах деятельности акционерного общества «Почта России» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации pravo.gov.ru. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201806290001>.
3. Федеральным законом от 8 августа 2001 года № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 33 (часть I). Ст. 3431.
4. Федеральный закон от 14 ноября 2002 года № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 48. Ст. 4746.
5. Федеральный закон от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 3. Ст. 145.
6. Федеральный закон от 17 июля 1999 года № 176-ФЗ «О почтовой связи» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 29. Ст. 3697.
7. Федеральный закон от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 4. Ст. 251.
8. Указ Президента Российской Федерации от 15 мая 2018 года № 215 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 21. Ст. 2981.
9. Постановление Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2004 года № 739 «О полномочиях федеральных органов исполнительной власти по осуществлению прав собственника имущества федерального государственного унитарного предприятия» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 50. Ст. 5074.
10. Постановление Правительства Российской Федерации от 18 сентября 2003 года № 585 «О создании открытого акционерного общества «Российские железные дороги» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. №39. Ст. 3766.
11. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 08 февраля 2017 года № 227-р «Об утверждении прогнозного плана приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2017 - 2019 годы» // СПС «КонсультантПлюс».
12. Приказ Минкомсвязи России от 30 декабря 2011 года № 366 «О мерах по реализации в Министерстве связи и массовых коммуникаций Российской Федерации постановления Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2004 года № 739 «О полномочиях федеральных органов исполнительной власти по осуществлению прав собственника имущества федерального государственного унитарного предприятия» // СПС «КонсультантПлюс».
13. Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации (одобрена Советом при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства 7 октября 2009 года) // СПС «КонсультантПлюс».
14. Письмо УФНС РФ по г. Москве от 29 мая 2007 года № 20-12/050167.1 «Об учете в целях налогообложения прибыли имущества, полученного обществом в порядке приватизации» // СПС «КонсультантПлюс».
15. Устав Федерального государственного предприятия «Почта России» (Утвержден Приказом Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации от 10 мая 2018 года № 215).
16. Кузьмин П.В. Реформирование государственных корпораций // Статистика и экономика. 2010. № 6. С. 82 -86.
17. Ленковская Р.Р., Шиловская А.Л. Правовая природа и соотношение внутренних и корпоративных отношений в юридическом лице // Пробелы в российском законодательстве. 2017. № 5. С. 70 - 74.
18. Орлов Е. В. Унитарные предприятия: история, основы деятельности, перспективы // Известия ТулГУ. Экономические и юридические науки. 2014. №5-1. С. 74 - 84.
19. Павлов А.О. Акционирование как путь к эффективному управлению предприятием // Юридический мир. 2017. №4. С. 36-38.
20. Свечников В.А. Актуальные проблемы развития законодательства о субъектах предпринимательской деятельности // Пробелы в российском законодательстве. 2017. № 7. С. 101 - 102.
21. Татнева Н.В. Гражданско-правовые функции унитарного предприятия в имущественном обороте // Пробелы в российском законодательстве. 2014. № 2. С. 83-86.
22. Чернышов А. С., Дерен И. И. Развитие рынка услуг национального оператора ФГУП «Почта России» // Пространство экономики. 2012. №2-2. С. 135- 140.
23. Щербаков В.Н., Вишгунц А.В. Экономический потенциал предприятия как объект управления // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2013. № 5. С. 162-165.

## Часть II

### Статистическая и справочная информация



**КОЛИЧЕСТВО ХОЗЯЙСТВУЮЩИХ СУБЪЕКТОВ,  
ОТНОСЯЩИХСЯ К ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ,  
ПО ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫМ ФОРМАМ НА 01.07.2018  
(ПО ДАННЫМ ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИСТРАЦИИ)\***

	единиц	в % к предыдущему году
<b>ВСЕГО, в том числе:</b>	<b>60391</b>	<b>96,4</b>
организационно-правовые формы юридических лиц, являющиеся коммерческими корпоративными организациями	3146	92,9
из них:		
хозяйственные общества	3125	93,2
в том числе:		
акционерные общества	2439	91,1
в том числе:		
публичные акционерные общества	1146	76,7
непубличные акционерные общества	1293	109,2
общества с ограниченной ответственностью	686	101,6
прочие юридические лица, являющиеся коммерческими организациями	20	64,5
организационно-правовые формы юридических лиц, являющиеся некоммерческими корпоративными организациями	533	92,1
в том числе:		
потребительские кооперативы	4	80,0
ассоциации (союзы)	398	91,7
товарищества собственников недвижимости	131	93,6
унитарные предприятия	2763	83,9
в том числе:		
унитарные предприятия, основанные на праве оперативного управления (казенные предприятия)	152	95,0
в том числе:		
федеральные казенные предприятия	50	94,3
казенные предприятия субъектов Российской Федерации	102	95,3
<b>унитарные предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения</b>	<b>2611</b>	<b>83,3</b>
<b>федеральные государственные унитарные предприятия</b>	<b>868</b>	<b>82,0</b>
<b>государственные унитарные предприятия субъектов Российской Федерации</b>	<b>1743</b>	<b>84,0</b>
организационно-правовые формы юридических лиц, являющихся некоммерческими унитарными организациями	5018	97,4
из них:		
Публично-правовые компании	1	100,0
в том числе государственные компании	1	100,0
учреждения	53933	97,3
в том числе:		
учреждения, созданные Российской Федерацией	15520	95,5
в том числе:		
федеральные государственные автономные учреждения	230	101,8
федеральные государственные бюджетные учреждения	3677	91,2
федеральные государственные казенные учреждения	11613	96,9
учреждения, созданные субъектом Российской Федерации	38379	98,1
в том числе:		
государственные автономные учреждения субъектов Российской Федерации	4480	98,9
государственные бюджетные учреждения субъектов Российской Федерации	22374	97,1
государственные казенные учреждения субъектов Российской Федерации	11525	99,8
государственные академии наук	1	100,0
частные учреждения	33	80,5

\*Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. — <http://www.gks.ru> (дата обращения: 27.11.2018). — Материалы приводятся выборочно в соответствии с предметно-тематической проблематикой библиодосье.

### СВЕДЕНИЯ О ХОДЕ ПРИВАТИЗАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УНИТАРНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ \*

По состоянию на 31.12.2017 в прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества на 2017-2019 годы включены 303 ФГУП, в том числе 36 ФГУП, участвующих в формировании ВИС, 20 ФГУП, отнесенных к ведению Росимущества.

При этом 136 ФГУП не могут быть преобразованы в хозяйственные общества, в том числе по следующим причинам:

- в отношении 109 ФГУП не сняты ограничения на приватизацию, установленные в соответствии с законодательством Российской Федерации;

- 27 ФГУП находятся в стадии банкротства, ликвидации, реорганизации или не могут быть приватизированы по иным причинам.

6 ФГУП из числа включенных в прогнозный план были акционированы в 2016 году, еще по 19 ФГУП приняты решения об условиях приватизации в предыдущем периоде, однако до настоящего времени мероприятия по преобразованию в акционерные общества не завершены.

За 2017 год приняты решения об условиях приватизации в отношении 18 ФГУП, в том числе в отношении 6 ФГУП в рамках формирования ВИС. При этом согласно принятым решениям об условиях приватизации 15 ФГУП подлежат преобразованию в акционерные общества и 3 ФГУП подлежат преобразованию в общества с ограниченной ответственностью.

В 2017 году обеспечена государственная регистрация 32 хозяйственных обществ, а именно – 30 акционерных обществ и 2 обществ с ограниченной ответственностью, в том числе по решениям об условиях приватизации, принятым в 2016 году.

Необходимо отметить, что из 32 хозяйственных обществ 9 образованы из ФГУП, находящихся в ведении Росимущества. Кроме того, 2 ФГУП, подведомственных Росимуществу и один без ведомственной принадлежности, исключены из прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2017-2019 годы в целях последующей реорганизации путем присоединения к другому ФГУП.

### СВЕДЕНИЯ О ВЫПОЛНЕНИИ ПРОГНОЗНОГО ПЛАНА (ПРОГРАММЫ) ПРИВАТИЗАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО ИМУЩЕСТВА НА 2017-2019 ГГ.

	Всего ФГУП (данные на 31.12.2017)
<b>Всего включено в программу приватизации</b>	<b>303</b>
<b>ФГУП, невозможные к приватизации, в том числе:</b>	<b>27</b>
- Не ведут хозяйственную деятельность	6
- Ликвидированы или находятся в стадии ликвидации	8
- Находятся в процедуре банкротства	5
- Полномочия Минобороны России	8
Приватизация приостановлена на основании поручения Президента Российской Федерации	2
Ограничены в приватизации в соответствии с законодательством Российской Федерации	107
Предприятия с особым порядком приватизации (поэтапная передача объектов в казну РФ с последующей приватизацией как имущества казны РФ)	9
Доступно к приватизации	167
Приняты РУП из числа возможных к приватизации ФГУП	69

Одной из основных причин недостаточно высоких темпов процедур преобразования ФГУП в АО (ООО) является некачественное несвоевременное исполнение либо полное неисполнение руководителями ФГУП мероприятий по подготовке к приватизации и оформлению прав предприятий на принадлежащее им имущество и используемые земельные участки.

\* Отчет о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2017-2019 гг. в 2017 году // Официальный сайт Федерального агентства по управлению государственным имуществом. — <http://www.rosim.ru> (дата обращения: 27.11.2018). — Материалы приводятся выборочно в соответствии с предметно-тематической проблематикой библиодосье.

### Часть III

## Библиографический список материалов парламентских мероприятий, публикаций в журналах, сборниках и газетах

2017-2018 гг.

Баженов А.А. Формирование контрольной среды деятельности унитарного предприятия / А.А. Баженов // Финансовое право и управление. – 2017. – № 3. – С. 1-13

Государственные и муниципальные унитарные предприятия: государственные закупки в сфере водоснабжения и водоотведения с 1 января 2017 года [Электронный ресурс]: инфодосье / Управление библиотечных фондов (Парламентская библиотека). – М., 2017. – 20 с.

Димитриевская А. Унитарные предприятия уйдут с конкурентного рынка к 2021 году. А ограничить их деятельность планируют уже в ближайшее время / А. Димитриевская // ЭЖ-Юрист. – 2018. – № 39. – С. 1-2.

Елисеев В.С. О проблеме «неэффективности» деятельности унитарных предприятий: (на примере Ставропольского края) / В.С. Елисеев // Аграрное и земельное право. – 2018. – № 1. – С. 118-125

Золотко Т.А. Актуальные вопросы реформирования унитарных предприятий / Т.А. Золотко // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2017. – № 6. – С. 6-16

Кабанова И.Е. Привлечение муниципальных образований и государства к субсидиарной ответственности при банкротстве унитарных предприятий / И.Е. Кабанова // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2018. – № 10. – С. 66-72

Колобова Е.Ю. К вопросу о формах и правовом статусе государственных унитарных предприятий / Е.Ю. Колобова // Аллея науки. – 2017. – № 1. – С. 483-490

Концепция развития «Почты России» в контексте повышения качества и доступности услуг почтовой связи [Электронный ресурс]: библиодосье к парламентским слушаниям, 7 ноября 2017 года / Управление библиотечных фондов (Парламентская библиотека), Комитет Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям. – М., 2017. – 45 с.

Концепция развития «Почты России» в контексте повышения качества и доступности услуг почтовой связи [Электронный ресурс]: материалы парламентских слушаний / Комитет Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям. – М., 2017

Коньшева Т.А. Унитарные предприятия в контрактной системе / Т.А. Коньшева // Право и экономика. – 2017. – № 3. – С. 52–54

Кулакова Е. С. Механизм концессии как инструмент ликвидации неэффективных МУПов и ГУПов в Российской Федерации / Е.С. Кулакова // Нормирование и оплата труда в промышленности. – 2017. – № 4. – С. 53-56

Макарова О.А. О целях и предмете деятельности государственных унитарных предприятий / О.А. Макарова // Актуальные проблемы предпринимательского и корпоративного права в России и за рубежом: сб. науч. ст. IV Междунар. науч.-практ. конф. (25 апр. 2017 г., Москва) / Рос. акад. нар. хоз-ва и гос. службы при Президенте Рос. Федерации. – М., 2017. – С. 40-50

Максимова Н.В. Органы управления унитарными предприятиями по российскому административному законодательству / Н.В. Максимова // Юрист. – 2017. – № 5. – С. 40-46

Максимова Н.В. Российское законодательство об унитарных предприятиях: проблемы формирования (часть I) / Н.В. Максимова // Административное право и процесс. – 2018. – № 10. – С. 70-74

Материалы к «правительственному часу» в Совете Федерации 18 января 2017 г. на тему «О развитии конкуренции и совершенствовании антимонопольной политики» с участием Артемьева Игоря Юрьевича, руководителя Федеральной антимонопольной службы [Электронный ресурс] / Управление библиотечных фондов (Парламентская библиотека). - М., 2017. - 37 с.

Павлов А.О. Реорганизация государственного унитарного предприятия: в поисках оптимальных правовых конструкций (на примере ФГУП «Почта России») / А.О. Павлов, Е.А. Ильина // Пробелы в российском законодательстве. - 2018. - № 4. - С. 146-153

Паршин К.А. Взаимодействие унитарных предприятий и органов власти Российской Федерации / К.А. Паршин // Вестник современных исследователей. - 2018. - № 4. - С. 494-495

Паршин К.А. Основные проблемы функционирования унитарных предприятий / К.А. Паршин // Вестник современных исследователей. - 2018. - № 4. - С. 496-497

Побежимова Н.И. Контроль в сфере деятельности унитарных предприятий / Н.И. Побежимова, Н.В. Максимова // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. - 2017. - № 8. - С. 81-85

Пустовалов Е.В. Ответственность собственника имущества унитарного предприятия в случае неисполнения обязанности по поддержанию положительного размера чистых активов / Е.В. Пустовалов // Актуальные проблемы российского права. - 2018. - № 1. - С. 69-76

Ряжиских Е.Е. Развитие государственных унитарных предприятий в Российской Федерации / Е.Е. Ряжиских // Экономика и социум. - 2017. - № 11. - С. 1048-1053

Ряжиских Е.Е. Теоретико-правовое понятие и сущность унитарного предприятия / Е.Е. Ряжиских // Экономика и социум. - 2017. - № 11. - С. 1045-1048

Суходольский Г.А. Переход унитарных предприятий на 44-ФЗ: цифры и результаты / Г.А. Суходольский // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. - 2017. - № 48. - С. 40-45

Суханов Е.А. Еще раз о юридических лицах - несобственниках / Е.А. Суханов // Известия вузов. Правоведение. - 2017. - № 3. - С. 130-141

Холявко А. Государство не сдаётся: [о вопросах установления запрета на создание и осуществление деятельности унитарных предприятий] / А. Холявко // Ведомости. - 2018. - 23 ноября. - С. 4

Цыкора А.В. Унитарное предприятие как форма управления государственным имуществом / А.В. Цыкора // Государственная служба и кадры. - 2018. - № 3. - С. 50-53

Шайхеев Т.И. О некоторых особенностях правового положения унитарных предприятий по действующему российскому законодательству / Т.И. Шайхеев // Гражданин и право. - 2017. - № 7. - С. 93-95

Шульц Е.П. Нормативное регулирование деятельности унитарных предприятий / Е.П. Шульц // Вестник научных конференций. - 2017. - № 8. - С. 122-125

## ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

### О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части установления запрета на создание и осуществление деятельности унитарных предприятий)"

#### Статья 1

Внести в Федеральный закон от 8 августа 2001 года № 129-ФЗ

"О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей" (Собрание законодательства Российской Федерации, 2001, № 33, ст. 3431; 2003, № 26, ст. 2565; № 52, ст. 5037; 2007, № 30, ст. 3754; 2008, № 18, ст. 1942; № 30, ст. 3616; 2009, № 1, ст. 20; № 52, ст. 6428; 2010, № 21, ст. 2526; № 30, ст. 4576; № 31, ст. 4196; 2011, № 27, ст. 3880; № 49, ст. 7061; 2012, № 31, ст. 4322; № 53, ст. 7607; 2013, № 26, ст. 3207; № 30, ст. 4084; 2014, № 14, ст. 1551; № 19, ст. 2312; № 30, ст. 4217, 4242; 2015, № 1, ст. 10; № 13, ст. 1811; № 27, ст. 4000, 4001; 2016, № 1, ст. 29, 42; № 5, ст. 559; № 27, ст. 4293, 4294) следующие изменения:

1) статью 12 дополнить подпунктом "е" следующего содержания:

"е) заключение антимонопольного органа о соответствии создания унитарного предприятия антимонопольному законодательству Российской Федерации, уведомление об отсутствии необходимости получения такого заключения (содержащиеся в них сведения) или информация о том, что такие заключение или уведомление не выдавались, представляются федеральным антимонопольным органом по межведомственному запросу регистрирующего органа с использованием системы межведомственного электронного взаимодействия не позднее одного рабочего дня, следующего за днем получения межведомственного запроса регистрирующего органа.";

2) пункт 1 статьи 14 дополнить подпунктом "к" следующего содержания:

"к) заключение антимонопольного органа о соответствии создания унитарного предприятия антимонопольному законодательству Российской Федерации, уведомление об отсутствии необходимости получения такого заключения (содержащиеся в них сведения) или информация о том, что такие заключение или уведомление не выдавались, представляются федеральным антимонопольным органом по межведомственному запросу регистрирующего органа с использованием системы межведомственного электронного



взаимодействия не позднее одного рабочего дня, следующего за днем получения межведомственного запроса регистрирующего органа.";

3) статью 17 дополнить пунктом 7 следующего содержания:

"7. Для внесения в единый государственный реестр изменений, касающихся сведений о кодах по Общероссийскому классификатору видов экономической деятельности юридического лица, являющегося государственным или муниципальным унитарным предприятием, одновременно с документами, предусмотренными пунктом 1 или 2 настоящей статьи, в регистрирующий орган представляются заключение антимонопольного органа о соответствии изменения видов деятельности унитарного предприятия антимонопольному законодательству Российской Федерации, уведомление об отсутствии необходимости получения такого заключения (содержащиеся в них сведения) или информация о том, что такие заключение или уведомление не выдавались. Соответствующие сведения представляются федеральным антимонопольным органом по межведомственному запросу регистрирующего органа с использованием системы межведомственного электронного взаимодействия не позднее одного рабочего дня, следующего за днем получения межведомственного запроса регистрирующего органа.";

4) пункт 1 статьи 23 дополнить подпунктом "и"<sup>1</sup> следующего содержания:

"и"<sup>1</sup>) получения регистрирующим органом в течение срока, установленного для государственной регистрации, в соответствии с подпунктом "е" статьи 12, подпунктом "к" статьи 14 или пунктом 7 статьи 17 настоящего Федерального закона от федерального антимонопольного органа информации о том, что заключение о соответствии создания государственного или муниципального унитарного предприятия, изменения его видов деятельности антимонопольному законодательству Российской Федерации или уведомление об отсутствии необходимости получения такого заключения не выдавались;"

## **Статья 2**

Внести в Федеральный закон от 14 ноября 2002 года № 161-ФЗ "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях" (Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, № 48, ст. 4746; 2003, № 50, ст. 4855; 2012, № 50, ст. 6963; 2013, № 52, ст. 6961; 2015, № 29, ст. 4342; 2016, № 22, ст. 3097) следующие изменения:

1) в статье 8:

а) пункт 2 дополнить абзацем следующего содержания:

"Государственные и муниципальные унитарные предприятия создаются в случаях, предусмотренных пунктом 4 настоящей статьи, с соблюдением требований, установленных антимонопольным законодательством Российской Федерации.";

б) пункт 4 изложить в следующей редакции:

"4. Унитарное предприятие может быть создано:

в случаях, предусмотренных федеральными законами, актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации;

федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по выработке и реализации государственной политики в области обороны, государственного управления в области обеспечения безопасности Российской Федерации, государственной и общественной безопасности, перечень которых устанавливается Правительством Российской Федерации, для обеспечения обороны и безопасности Российской Федерации;

в случае осуществления деятельности в сферах естественных монополий.";

в) дополнить пунктом 6 следующего содержания:

"6. Унитарное предприятие не может быть создано путем преобразования организаций иных организационно-правовых форм.";

2) пункт 2 статьи 10 признать утратившим силу;

3) статью 29 дополнить пунктом 9 следующего содержания:

"9. Не допускается реорганизация унитарного предприятия, если в результате такой реорганизации одно или несколько создаваемых в результате реорганизации унитарных предприятий не будут соответствовать условиям, предусмотренным пунктами 2 и 4 статьи 8 настоящего Федерального закона."

### **Статья 3**

Внести в Федеральный закон от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ "О защите конкуренции" (Собрание законодательства Российской Федерации, 2006, № 31, ст. 3434; 2007, № 49, ст. 6079; 2008, № 18, ст. 1941; № 27, ст. 3126; № 45, ст. 5141; 2009, № 29, ст. 3601, 3610, 3618; № 52, ст. 6450, 6455; 2010, № 15, ст. 1736; № 19, ст. 2291; № 49, ст. 6409; 2011, № 10, ст. 1281; № 27, ст. 3873, 3880; № 29, ст. 4291; № 30, ст. 4590; № 48, ст. 6728; № 50, ст. 7343; 2012, № 31, ст. 4334; № 53, ст. 7643; 2013, № 27, ст. 3436, 3477; № 30, ст. 4084; № 44, ст. 5633; № 51, ст. 6695; № 52, ст. 6961, 6988; 2014, № 23, ст. 2928; № 30, ст. 4266; 2015, № 27, ст. 3947;

№ 29, ст. 4339, 4342, 4350, 4376; № 41, ст. 5629; 2016, № 27, ст. 4197)

следующие изменения:

1) часть 1 статьи 15 дополнить пунктом 11 следующего содержания:

"11) создание унитарного предприятия либо принятие мер по ликвидации (преобразованию) такого предприятия, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом.";

2) в части 1 статьи 23:

а) пункт 3 дополнить подпунктом "д" следующего содержания:

"д) о ликвидации унитарного предприятия, созданного или осуществляющего деятельность с нарушением требований настоящего Федерального закона;"

б) подпункт "д" пункта 6 изложить в следующей редакции:

"д) о ликвидации юридических лиц, в том числе унитарных предприятий, в случаях, предусмотренных антимонопольным законодательством;"

3) дополнить главой 7<sup>1</sup> следующего содержания:

**"Глава 7<sup>1</sup>. Антимонопольные требования к созданию и осуществлению деятельности унитарных предприятий**

**Статья 35<sup>1</sup>. Запрет создания унитарных предприятий и осуществления деятельности на конкурентных рынках**

1. Не допускается создание, в том числе создание путем реорганизации, унитарных предприятий или изменение видов их деятельности, за исключением:

а) случаев, предусмотренных федеральными законами, актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации;

б) создания унитарных предприятий федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по выработке и реализации государственной политики в области обороны, государственного управления в области обеспечения безопасности Российской Федерации, государственной и общественной безопасности, перечень которых устанавливается Правительством Российской Федерации, для обеспечения обороны и безопасности Российской Федерации;

в) осуществления деятельности в сферах естественных монополий.

2. Не допускается осуществление деятельности унитарных предприятий, за исключением деятельности, указанной в пункте 1 настоящей статьи, а также осуществление деятельности на иных товарных рынках, находящихся в состоянии конкуренции, если выручка от таких видов деятельности превышает десять процентов выручки от видов деятельности, указанных в части 1 настоящей статьи.

**Статья 35<sup>2</sup>. Направление запроса о выдаче заключения антимонопольного органа о соответствии создания унитарного предприятия либо изменения его видов деятельности антимонопольному законодательству**

1. Федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления, иные организации, уполномоченные на осуществление действий по созданию государственных и муниципальных унитарных предприятий (далее - заявитель), представляют в антимонопольный орган запрос о выдаче заключения о соответствии создания унитарного предприятия либо изменения его видов деятельности антимонопольному законодательству.

2. Одновременно с запросом о выдаче заключения о соответствии создания унитарного предприятия либо изменения его видов деятельности антимонопольному законодательству в антимонопольный орган представляются следующие документы и сведения:

1) наименование учредителя государственного или муниципального унитарного предприятия;

2) обоснование необходимости создания государственного или муниципального унитарного предприятия;

3) проект устава государственного или муниципального унитарного предприятия;

4) сведения о товарном рынке (товарных рынках), на котором будет осуществляться деятельность государственного или муниципального унитарного предприятия;

5) перечень имущества, которое подлежит закреплению за государственным или муниципальным унитарным предприятием на праве хозяйственного ведения или оперативного управления;

6) отчет об оценке имущества, подлежащего закреплению за государственным или муниципальным унитарным предприятием на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, который содержит сведения о рыночной стоимости такого имущества;

7) сведения об источниках финансирования государственного или муниципального унитарного предприятия.



3. Форма представления сведений, предусмотренных частью 2 настоящей статьи, устанавливается федеральным антимонопольным органом.

4. В случае представления не в полном объеме необходимых документов и сведений, предусмотренных частью 2 настоящей статьи, запрос о выдаче заключения о соответствии создания унитарного предприятия либо изменения его видов деятельности антимонопольному законодательству считается непредставленным, о чем антимонопольный орган в течение десяти рабочих дней со дня представления указанных документов и сведений уведомляет заявителя. При этом срок хранения антимонопольным органом представленных документов и сведений, в течение которого заявитель вправе истребовать эти документы и сведения, составляет двадцать рабочих дней со дня получения заявителем уведомления.

**Статья 35<sup>3</sup>. Принятие антимонопольным органом решения по результатам рассмотрения запроса о выдаче заключения о соответствии создания унитарного предприятия либо изменения его видов деятельности антимонопольному законодательству**

1. В течение тридцати дней с даты получения запроса о подготовке заключения о соответствии создания унитарного предприятия либо изменения его видов деятельности антимонопольному законодательству,

документов и сведений, предусмотренных статьей 35<sup>2</sup> настоящего Федерального закона, антимонопольный орган обязан рассмотреть этот запрос и направить в письменной форме заявителю одно из следующих заключений:

1) о соответствии создания унитарного предприятия либо изменения его видов деятельности антимонопольному законодательству, если создание унитарного предприятия (изменение его видов деятельности) осуществляется в случаях, предусмотренных частью 1 статьи 35<sup>1</sup> настоящего Федерального закона;

2) о несоответствии создания унитарного предприятия либо изменения его видов деятельности антимонопольному законодательству, если создание унитарного предприятия (изменение его видов деятельности) осуществляется в случаях, не предусмотренных частью 1 статьи 35<sup>1</sup> настоящего Федерального закона.

2. В случае, если создание унитарного предприятия предусмотрено федеральными законами, актами Президента Российской Федерации, актами Правительства Российской Федерации, получение заключения о соответствии создания унитарного предприятия либо изменения его видов деятельности антимонопольному законодательству не требуется

и антимонопольный орган уведомляет заявителя об отсутствии необходимости получения соответствующего заключения.

3. Заключение о соответствии создания унитарного предприятия либо изменения его видов деятельности антимонопольному законодательству действует в течение одного года с момента выдачи его антимонопольным органом.

**Статья 35<sup>4</sup>. Последствия нарушения запрета на создания государственных и муниципальных унитарных предприятий и осуществления деятельности на конкурентных рынках**

Государственное или муниципальное унитарное предприятие, которое создано либо виды деятельности которого изменены с нарушением запрета, предусмотренного частью 1 статьи 35<sup>1</sup> настоящего Федерального закона, либо государственное или муниципальное предприятие, которое осуществляет деятельность в нарушение запрета, предусмотренного частью 2 статьи 35<sup>1</sup> настоящего Федерального закона, подлежат ликвидации на основании предписания антимонопольного органа, выданного на основании подпункта "д" пункта 3 части 1 статьи 23 настоящего Федерального закона, либо в судебном порядке по иску антимонопольного органа.

В случае принятия судом к рассмотрению иска антимонопольного органа о ликвидации унитарного предприятия и до дня вступления

решения суда в законную силу совершение любых сделок предприятием осуществляется только с согласия его учредителя.";

4) в статье 39<sup>1</sup>:

а) часть 1 после слов "такого нарушения" дополнить словами ", либо о ликвидации унитарного предприятия, созданного или осуществляющего деятельность с нарушением требований настоящего Федерального закона";

б) пункт 3 части 4 после слов "такого нарушения" дополнить словами ", либо о ликвидации унитарного предприятия, созданного или осуществляющего деятельность с нарушением требований настоящего Федерального закона".

#### **Статья 4**

1. Государственные и муниципальные унитарные предприятия, созданные до вступления в силу настоящего Федерального закона и осуществляющие деятельность на товарных рынках, находящихся в условиях конкуренции, за исключением случаев, предусмотренных Федеральным законом от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ "О защите конкуренции", подлежат ликвидации или реорганизации по решению учредителя в срок до 1 января 2021 года.

2. Государственные и муниципальные предприятия, указанные в части 1 настоящей статьи, в отношении которых учредителем не приняты и (или) не исполнены решения о ликвидации или реорганизации до 1 января 2021 года, подлежат ликвидации в судебном порядке по иску антимонопольного органа.

3. В случае перехода товарного рынка из состояния естественной монополии в состояние конкуренции антимонопольный орган выдает предписание учредителю унитарного предприятия, осуществляющего деятельность на таком товарном рынке, о необходимости ликвидации либо реорганизации такого унитарного предприятия с указанием срока принятия учредителем такого решения и срока осуществления мероприятий, необходимых для исполнения такого решения. При этом срок осуществления мероприятий, необходимых для исполнения решения учредителя о ликвидации либо реорганизации такого унитарного предприятия, не может составлять менее сроков, необходимых для проведения отдельных процедур, предусмотренных законодательством Российской Федерации, для государственной регистрации реорганизации юридического лица.

4. В случае неисполнения предписания антимонопольного органа, предусмотренного частью 3 настоящей статьи, унитарное предприятие

подлежит ликвидации в судебном порядке по иску антимонопольного органа.

## Статья 5

1. Настоящий Федеральный закон вступает в силу с 1 января 2019 года, за исключением положений, для которых настоящей статьёй установлен иной срок вступления их в силу.

2. Положения подпункта "е" пункта 1 статьи 12, подпункта "к" пункта 1 статьи 14, пункта 7 статьи 17 в части межведомственного взаимодействия между регистрирующим органом и антимонопольным органом, подпункта "и"<sup>1</sup> пункта 1 статьи 23 Федерального закона от 8 августа 2001 года № 129-ФЗ "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей" (в редакции настоящего Федерального закона) вступают в силу по истечении одного года после дня опубликования настоящего Федерального закона.

3. Части 3 и 4 статьи 4 настоящего Федерального закона вступают в силу с 1 января 2021 года.

Президент  
Российской Федерации



## **ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА**

### **к проекту федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части установления запрета на создание и осуществление деятельности унитарных предприятий)"**

ФАС России разработан проект федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части установления запрета на создание и осуществление деятельности унитарных предприятий)" (далее - законопроект).

Согласно статистике, размещенной на официальном сайте Федеральной налоговой службы, количество унитарных предприятий, сведения о которых содержатся в Едином государственном реестре юридических лиц по состоянию на 1 января 2013 г., составило 11 252 предприятия, а на 1 января 2016 г. - 23 262 предприятия (за 3 года число предприятий увеличилось более чем в 2 раза). В то же время по состоянию на 1 января 2017 г. количество унитарных предприятий сократилось до 21 034, а на 1 января 2018 г. - до 18 624, что больше на 39% к состоянию на 1 января 2013 г. При этом только в 2017 году было создано 555 унитарных предприятий.

По мнению ФАС России, именно участие унитарных предприятий в хозяйственной деятельности оказывает наиболее негативное влияние на конкуренцию на локальных рынках.

На 1 января 2016 г. в сфере сделок с недвижимостью, аренды и предоставления услуг число федеральных унитарных предприятий составило 520 предприятий (что составляет 35,2% от числа федеральных унитарных предприятий), на региональном уровне - 535 унитарных предприятий, а муниципальных унитарных предприятий - 3853 (что составляет 24,1% от числа муниципальных унитарных предприятий).

Таким образом, данная статистика демонстрирует значительное число унитарных предприятий в сферах с развитой конкуренцией.

В отчете Федерального агентства по управлению государственным имуществом "О выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества 2014 - 2016 годов" в 2015 году указывается, что при выявлении у ряда унитарных предприятий в хозяйственном ведении значительного количества разнородных, не связанных объектов в большинстве случаев прослеживается, что такие предприятия не осуществляют какой-либо профильной деятельности, кроме сдачи соответствующих объектов в аренду.

Кроме того, ФАС России выявлены многочисленные факты ухода заказчиков от применения норм Федерального закона "О контрактной системе в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд" путем передачи бюджетных средств в форме субсидий подведомственным унитарным предприятиям для закупки ими товаров, работ, услуг для нужд заказчика, в том числе и на конкурентных рынках (например, работы по строительству, закупка лекарственных средств и медицинских изделий).

Участие унитарных предприятий в хозяйственной деятельности оказывает наиболее негативное влияние на конкуренцию на локальных рынках и влечет их монополизацию.

Особенности организационно-правовой формы и закрепления имущества обуславливают неэффективность унитарных предприятий, в том числе по причине отсутствия эффективного корпоративного контроля (советов директоров с независимыми директорами, систем управления рисками и т.д.), а "гарантированный" спрос на продукцию не способствует повышению производительности труда и инновационному развитию таких предприятий.

Законопроектом предусматривается внесение изменений в Федеральные законы "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях", "О защите конкуренции" и "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей", касающиеся установления запрета создания унитарных предприятий либо изменения их видов деятельности, за исключением случаев, когда:

создание унитарного предприятия предусмотрено федеральным законом, актом Президента Российской Федерации или актом Правительства Российской Федерации;

учредителями являются федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие функции по выработке и реализации государственной политики в области обороны, государственного управления в области обеспечения безопасности Российской Федерации, государственной и общественной безопасности, перечень которых устанавливается Правительством Российской Федерации, для обеспечения обороны и безопасности Российской Федерации;

деятельность осуществляется в сферах естественных монополий.

В целях реализации указанного запрета ФАС России наделяется полномочиями по выдаче заключений о соответствии антимонопольному законодательству создания унитарного предприятия либо изменения им видов деятельности.



С принятием законопроекта государственные и муниципальные унитарные предприятия, созданные до вступления в силу настоящего Федерального закона и осуществляющие деятельность на товарных рынках, находящихся в условиях конкуренции, за исключением случаев, если создание унитарного предприятия осуществлено в целях обеспечения обороны и безопасности государства и предусмотрено федеральным законом, актом Президента Российской Федерации, актом Правительства Российской Федерации либо для осуществления деятельности в сферах естественной монополии, подлежат ликвидации или реорганизации по решению учредителя в срок до 1 января 2021 г., а в случае непринятия либо неисполнения такого решения - ликвидации в судебном порядке по иску антимонопольного органа.

Законопроект не противоречит положениям Договора о Евразийском экономическом союзе, а также положениям иных международных договоров Российской Федерации.

A handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and lines, located in the lower right quadrant of the page.



ФАС России

**МИНИСТЕРСТВО  
ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
(МИНЭКОНОМРАЗВИТИЯ РОССИИ)**

**ЗАМЕСТИТЕЛЬ МИНИСТРА**

ул. 1-я Тверская-Ямская, д. 13, Москва,  
ГСП-3, А-47, 125993  
Тел. (495) 694-03-53, Факс (499) 251-69-65  
E-mail: minceconom@economy.gov.ru  
http://www.economy.gov.ru

11.11.2016 № 34431-СМ/026и

На №

от

О проекте федерального закона  
«О внесении изменений в Федеральный  
закон «О защите конкуренции» и  
отдельные законодательные акты  
Российской Федерации»

На письмо ФАС России  
от 25 октября 2016 г. № СП/73228-ПР/16

ФАС России  
Reg номер 189425/16  
зарегистрирован 16.11.2016



**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

об оценке регулирующего воздействия  
на проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон  
«О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты  
Российской Федерации»

Минэкономразвития России в соответствии с разделом IV Правил проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1318 (далее – правила проведения оценки регулирующего воздействия), рассмотрело проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»



Лх. 166945-11/16

Федерации» (далее – проект акта), подготовленный и направленный для подготовки настоящего заключения ФАС России (далее – разработчик), и сообщает следующее.

Проектом акта предусматривается выдача в письменной форме согласия антимонопольного органа на создание, в том числе путем реорганизации, а также изменение видов деятельности государственных и муниципальных унитарных предприятий, за исключением случаев, если создание указанных предприятий предусмотрено федеральным законом, актом Президента Российской Федерации, актом Правительства Российской Федерации.

Проект акта направлен разработчиком для подготовки настоящего заключения впервые.

Информация об оценке регулирующего воздействия проекта акта размещена разработчиком на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу: <http://regulation.gov.ru/> (ID проекта 02/04/07-16/00050667).

Разработчиком проведены публичные обсуждения проекта акта и сводного отчета в срок с 15 июля по 15 сентября 2016 г.

Замечания и предложения, полученные в рамках проведения обсуждения проекта акта и сводного отчета, были включены разработчиком в сводку замечаний и предложений, в которой указаны сведения об их учете либо причинах отклонения.

По результатам рассмотрения установлено, что при подготовке проекта акта процедуры, предусмотренные пунктами 9 – 23 правил проведения оценки регулирующего воздействия, разработчиком соблюдены.

На основе проведенной оценки регулирующего воздействия проекта акта с учетом информации, представленной разработчиком в сводном отчете, Минэкономразвития России сделан вывод о достаточном обосновании решения проблемы предложенным способом регулирования, а также об отсутствии положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности или способствующих их введению, а также положений, приводящих к возникновению необоснованных расходов физических

и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.



С.В. Шипов



**МИНИСТЕРСТВО ЮСТИЦИИ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
(МИНЮСТ РОССИИ)**

Житная ул., д. 14, Москва, 119991  
тел. (495) 955-59-99, факс (495) 955-57-79  
E-mail: info@minjust.ru

Минюст России



№ 09/143482-МГ  
от: 12.12.2016

Федеральная  
антимонопольная служба

ФАС России  
Рег. номер 185522/16

12.12.2016 № 09/143482-МГ

На № СП/83319-ПР/16 от 01.12.2016

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

на проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»

Министерством юстиции Российской Федерации в соответствии с Регламентом Правительства Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260, рассмотрен проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – законопроект).

Законопроект подготовлен в форме внесения изменений в действующие законодательные акты Российской Федерации.

Предметом правового регулирования законопроекта являются отношения, направленные на установление антимонопольных требований к созданию государственных и муниципальных унитарных предприятий.

Правоотношения, регулируемые законопроектом, относятся к гражданскому и административному законодательству.

Согласно пунктам «а», «о» и «е» статьи 71 Конституции Российской Федерации принятие и изменение федеральных законов, основы федеральной политики в области государственного, экономического развития, гражданское законодательство находятся в ведении Российской Федерации; административное законодательство находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (пункт «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации).

По предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации; по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (части 1 и 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

В этой связи принятие федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» соответствует вышеназванным конституционным нормам.

В настоящее время правовой основой регулирования затрагиваемых законопроектом правоотношений являются Федеральный закон «О защите конкуренции» (далее – Федеральный закон) и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП), Федеральный закон «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» и Федеральный закон «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях».

Планом законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2016 год, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2015 г. № 2697-р, разработка представленного на рассмотрение законопроекта не предусмотрена.

Законопроект соответствует нормам Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам.

Вместе с тем законопроект требует существенной юридико-лингвистической доработки.

Законопроектом предлагается дополнить Федеральный закон новой Главой 5.1, предусматривающей запрет создания государственных и муниципальных унитарных предприятий или изменения их видов деятельности без предварительного согласования с антимонопольным органом.

Согласно пункту 1 статьи 21.2 Федерального закона в редакции законопроекта федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления, *иные организации*, уполномоченные на осуществление действий по созданию государственных и муниципальных унитарных предприятий, представляют в антимонопольный орган ходатайства о даче согласия на создание государственного или муниципального унитарного предприятия.

Вместе с тем, представляется не ясным, какие субъекты понимаются под термином «иные организации», так как согласно статье 8 Федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» решение

об учреждении унитарного предприятия может приниматься Правительством Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, государственной академией наук, уполномоченными органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Пунктом 6 статьи 21.2 Федерального закона в редакции законопроекта устанавливается обязанность антимонопольного органа по уведомлению заявителя в десятидневный срок о том, что необходимые для рассмотрения ходатайства о создании государственного и муниципального унитарного предприятия документы и сведения представлены не в полном объеме.

Вместе с тем в указанном пункте необходимо уточнить срок уведомления заявителя в части указания того, о каких днях идет речь, о рабочих или календарных.

Аналогичное замечание необходимо учитывать далее по тексту законопроекта.

Подпункт 4 пункта 2 статьи 21.3 Федерального закона в редакции законопроекта нуждается в уточнении в части указания конкретного подпункта пункта 2 части 1 статьи 23 Федерального закона, поскольку не представляется возможным однозначно определить, о каком именно предписании антимонопольного органа идет речь.

Статьей 2 законопроекта предлагается дополнить часть 2.1 статьи 19.5 КоАП положением, устанавливающим административную ответственность за невыполнение в установленный срок предписания, *выданного при осуществлении контроля за созданием государственных и муниципальных унитарных предприятий.*

Вместе с тем согласно пункту 4 части 2 статьи 21.3 и части 2 статьи 21.4 Федерального закона «О защите конкуренции» в редакции статьи 1 законопроекта административная ответственность в области контроля за созданием государственных и муниципальных унитарных предприятий наступает за неисполнение предписания антимонопольного органа, предусмотренного пунктом 2 части 1 статьи 23 указанного федерального закона, *об осуществлении действий, направленных на обеспечение конкуренции.*

В связи с этим полагаем, что предлагаемое законопроектом изменение части 2.1 статьи 19.5 КоАП следует уточнить.

Кроме того, отмечаем, что частями 2.1, 2.2, 2.3 статьи 19.5 КоАП уже установлена административная ответственность, в том числе за неисполнение предписания федерального антимонопольного органа о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции.

В абзаце первом пункта 2 и абзаце первом пункта 3 статьи 3 законопроекта следует уточнить пункты статей 14 и 17 Федерального закона

«О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», в которые вносятся изменения. Соответствующим образом следует уточнить и абзац второй пункта 4 статьи 3 законопроекта.

Поскольку законопроектом предусматривается антимонопольный контроль при изменении видов деятельности государственных и муниципальных предприятий, представляется, что Федеральный закон «О государственных и муниципальных предприятиях» должен быть дополнен положением о необходимости соблюдения в соответствующих случаях антимонопольных требований путем отсылки к антимонопольному законодательству.

Из законопроекта и материалов к нему неясно, чем вызвана необходимость изменения нумерации статей Федерального закона «О государственных и муниципальных предприятиях», в связи с чем пункты 3 и 4 статьи 4 законопроекта следует исключить.

Также определенный в законопроекте срок его вступления в силу, отличный от общего порядка, установленного Федеральным законом от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания», требует обоснования.

Кроме того, отмечаем, что законопроект поступил в Минюст России с нарушением пункта 26 Положения о законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2009 г. № 389.

В частности, в представленных материалах отсутствуют перечни нормативных правовых актов, необходимых для реализации федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

В представленном законопроекте коррупциогенные факторы не выявлены.

Заместитель Министра



М.Л. Гальперин



ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА  
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
СЕДЬМОГО СОЗЫВА

**КОМИТЕТ ПО ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ,  
ПРОМЫШЛЕННОСТИ, ИННОВАЦИОННОМУ РАЗВИТИЮ  
И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВУ**

Георгиевский пер., д. 2, Москва, 103265 Тел.: 8(495)692-60-86 Факс: 8(495)692-43-22 E-mail: ceconomic@duma.gov.ru

15 11 2018 г.

№ вн 3.8 - 6/1630

**Заключение  
на проект федерального закона № 554026-7 "О внесении изменений  
в отдельные законодательные акты Российской Федерации  
(в части установления запрета на создание и осуществление  
деятельности унитарных предприятий)"**

Комитет Государственной Думы по экономической политике, промышленности, инновационному развитию и предпринимательству рассмотрел проект федерального закона № 554026-7 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части установления запрета на создание и осуществление деятельности унитарных предприятий)", и отмечает.

Законопроект предусматривает установление с 2019 года запрета на создание государственных и муниципальных унитарных предприятий, за исключением случаев, если они созданы в целях обеспечения обороны и безопасности государства либо осуществления деятельности в сферах естественных монополий. Все ранее созданные унитарные предприятия, не удовлетворяющие указанным критериям, предлагается преобразовать в иные организационно-правовые формы в течение двух лет или ликвидировать.

Указанные основания для создания унитарных предприятий предлагается определить в законе "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях".

В законе "О защите конкуренции" в отношении федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и иных уполномоченных организаций предлагается ввести запрет на создание унитарных предприятий, а также на принятие мер по их ликвидации (преобразованию), нарушение которого признается административным правонарушением (статья 14.9 КоАП).

Полномочия антимонопольного органа предлагается дополнить нормами, позволяющими выдавать органам, нарушившим запрет, предписания о ликвидации предприятия, созданного с нарушением

антимонопольного законодательства, а также обращаться в арбитражный суд с иском о ликвидации такого предприятия.

Закон о защите конкуренции предлагается дополнить также новой главой, определяющей антимонопольные требования к созданию унитарных предприятий, которые помимо названных выше критериев, не вправе осуществлять деятельность на товарных рынках, находящихся в состоянии конкуренции, если выручка от таких видов деятельности превышает десять процентов выручки от деятельности в целях обеспечения обороны, безопасности либо деятельности в сферах естественных монополий.

Одновременно законопроект определяет механизм согласования действий по созданию унитарных предприятий с ФАС России, включая сроки согласования и перечень необходимых документов.

Кроме того, в законе "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей" предлагается определить механизм взаимодействия органов, осуществляющих государственную регистрацию юридических лиц при их создании, реорганизации и ликвидации, с ФАС России на предмет наличия заключения антимонопольного органа о соответствии унитарного предприятия антимонопольному законодательству.

По мнению ФАС России, именно участие унитарных предприятий в хозяйственной деятельности оказывает наиболее негативное влияние на конкуренцию на локальных рынках и влечет их монополизацию.

Комитет подтверждает, что данная организационно-правовая форма предприятий, позволяющая распоряжаться находящимся в ведении государственным (муниципальным) имуществом, являясь при этом коммерческой организацией, обеспечивает несомненные преимущества на конкурентных рынках.

По этой причине тема ликвидации унитарных предприятий давно обсуждается в экспертном сообществе и имеет широкую поддержку.

Однако законопроект не учитывает негативные последствия ликвидации унитарных предприятий с рынков, на которых отсутствуют частные хозяйствующие субъекты. Такие рынки не ограничиваются сферами обеспечения обороны, безопасности и естественных монополий.

В рамках предварительного обсуждения законопроекта в Комитет поступил ряд обращений руководителей регионов и унитарных предприятий, обеспокоенных ликвидацией предприятий в таких сферах деятельности, как эксплуатация аэродромов, метрополитена, горноспасательное обслуживание предприятий добывающих отраслей и подземного строительства военнизированными частями МЧС, выпуск газоаналитической продукции в рамках гособоронзаказа, производство и реализация лекарств и медицинских изделий, доставка продуктов питания в труднодоступные местности и др.

Кроме того, законопроект не учитывает такие стратегические сферы как государственная охрана, специальная связь, оборот оружия, вневедомственная охрана, развитие энергетики, авиастроение и другие

сферы, относящиеся к компетенции СВР России, Росгвардии, МВД России, МЧС России, МИД России, Минпромторга России и др.

Формат унитарного предприятия в перечисленных сферах позволяет оптимально использовать специфический имущественный комплекс на возмездной основе в целях эффективного обеспечения интересов государства. На практике унитарные предприятия создаются для осуществления профильной деятельности на рынках, где отсутствуют частные предприниматели, при этом извлечение прибыли не является главной целью. Более того, контроль собственника за деятельностью унитарного предприятия гарантирует высокое качество производимых товаров и услуг для потребителей.

Следует также отметить, что в законопроекте не учитываются экономические последствия тотальной ликвидации унитарных предприятий: нарушения обязательств по договорам и выплата долгов, расходы на реорганизацию и ликвидацию. Поскольку в соответствии с нормами закона "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях" данные издержки покрываются за счет собственника имущества, подобные преобразования могут серьезно ударить по сбалансированности региональных и местных бюджетов.

Помимо этого преобразование унитарных предприятий перечисленных сфер деятельности в бюджетные учреждения либо в акционерные общества не всегда возможно.

Бюджетные учреждения являются некоммерческими организациями и создаются для обеспечения государственных полномочий. Следовательно, преобразуемые предприятия не смогут осуществлять возмездную деятельность, к тому же большинство перечисленных выше сфер не относится к полномочиям государства.

Акционирование предприятий предусматривает переход имущественного комплекса в частную собственность, что в ряде случаев недопустимо или существует прямой запрет на приватизацию.

В сфере жилищно-коммунального хозяйства, в которой последовательно создаются условия для привлечения в нее частного бизнеса на условиях концессионных соглашений, в малонаселенных сельских поселениях, удаленных местностях с особыми климатическими условиями ввиду низкой инвестиционной привлекательности частные управляющие компании отказываются заключать концессионные соглашения.

Комитет поддерживает мнение Совета Федерации о том, что подход к деятельности унитарных предприятий должен быть основан на общей концепции закона о защите конкуренции: предупреждении, выявлении и пресечении антиконкурентных действий. В этой связи целесообразно вводить запрет на деятельность только унитарных предприятий на конкурентных рынках, на которых их деятельность наносит ущерб развитию конкуренции.

Такой подход позволит сократить участие государства в конкурентных экономических отношениях и избежать негативных последствий ухода с

социально значимых и иных специфических рынков, на которых отсутствуют частные хозяйствующие субъекты.


Предписание антимонопольного органа о ликвидации унитарного предприятия должно быть основано на анализе состояния конкуренции на соответствующем товарном рынке, который включает условия доступа на рынок и доли хозяйствующих субъектов. Целесообразно также сформировать открытый перечень рынков с развитой конкуренцией (включая их географические границы), на которых действует запрет на создание унитарных предприятий.

Одновременно следует провести инвентаризацию унитарных предприятий, оценить бюджетные затраты на мероприятия по ликвидации (реорганизации) и уточнить состав недвижимого имущества.

Дополнительного обсуждения требует также предложение, выявленное в ходе предварительного рассмотрения законопроекта, о необходимости увеличения срока для ликвидации или реорганизации унитарных предприятий до 3-5 лет.

Концептуально Комитет поддерживает идею сокращения государственного участия в экономике, поэтому рекомендует Государственной Думе принять законопроект № 554026-7 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части установления запрета на создание и осуществление деятельности унитарных предприятий)" в первом чтении с последующей доработкой на основе высказанных замечаний.

Председатель Комитета



С.А.Жигарев

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА  
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
СЕДЬМОГО СОЗЫВА

**КОМИТЕТ ПО ФЕДЕРАТИВНОМУ УСТРОЙСТВУ  
И ВОПРОСАМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Георгиевский пер., д. 2, Москва, 103265 Тел. 8(495)692-87-94 Факс 8(495)692-32-32 E-mail: clocal@duma.gov.ru

13 октября 201 9 г.

№ 81/5

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

**по проекту федерального закона № 554026-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части установления запрета на создание и осуществление деятельности унитарных предприятий), внесенному Правительством Российской Федерации**

В соответствии с решением Совета Государственной Думы от 15 октября 2018 года (протокол № 149, пункт 89) Комитетом Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления рассмотрен проект федерального закона № 554026-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части установления запрета на создание и осуществление деятельности унитарных предприятий), внесенный Правительством Российской Федерации.

Законопроект направлен на дальнейшее ограничение создания и деятельности ранее созданных государственных и муниципальных унитарных предприятий. В этих целях, во-первых, устанавливается исчерпывающий, значительно более узкий, чем в настоящее время, перечень случаев, когда может быть создано унитарное предприятие. При этом, в отличие от действующего правового регулирования, данный перечень является единым для всех унитарных предприятий – как государственных и муниципальных предприятий (унитарных предприятий на праве хозяйственного ведения), так и государственных и муниципальных казенных предприятий (унитарных предприятий на праве оперативного управления). Во-вторых, законопроектом вводится процедура согласования создания унитарного предприятия с антимонопольным органом – путем получения его заключения о соответствии

создания унитарного предприятия либо изменения видов его деятельности законодательству.

По данному законопроекту Комитет считает необходимым отметить следующее.

Сокращение государственного участия в экономике заявлено в качестве одной из мер по реализации Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года (Распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2011 года № 2227-р). Сокращение доли государственного участия в экономике является стратегическим вызовом социально-экономического развития Российской Федерации и одним из приоритетных направлений повышения качества государственного регулирования в экономике (Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года, разработанных Минэкономразвития России). Это соответствует концепции современной рыночной экономики, которая подразумевает, что в сфере обеспечения населения товарами, работами, услугами государство выполняет регулятивно-организационные (управленческие) функции, а хозяйственную деятельность осуществляют преимущественно частные субъекты на основе конкуренции. Исключение составляют лишь те сферы общественных отношений, в которых конкуренция отсутствует или недостаточно развита (неконкурентные сферы).

В целом законопроект выдержан в русле этой концепции, однако Комитет считает необходимым обратить внимание на следующее.

Согласно законопроекту, унитарное предприятие может быть создано:

в случаях, предусмотренных федеральными законами, актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации;

федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по выработке и реализации государственной политики в области обороны, государственного управления в области обеспечения безопасности Российской Федерации, государственной и общественной безопасности,

перечень которых устанавливается Правительством Российской Федерации, для обеспечения обороны и безопасности Российской Федерации;

в случае осуществления деятельности в сферах естественных монополий.

Таким образом, из действующего ныне перечня случаев создания унитарных предприятий исключаются, в частности, следующие:

необходимость использования имущества, приватизация которого запрещена;

необходимость осуществления деятельности в целях решения социальных задач (в том числе реализации определенных товаров и услуг по минимальным ценам);

осуществление отдельных дотируемых видов деятельности, ведение убыточных производств.

К сферам естественных монополий относятся следующие виды деятельности: транспортировка нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам; транспортировка газа по трубопроводам; железнодорожные перевозки; услуги в транспортных терминалах, портах и аэропортах; услуги общедоступной электросвязи и общедоступной почтовой связи; услуги по передаче электрической энергии; услуги по оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике; услуги по передаче тепловой энергии; услуги по использованию инфраструктуры внутренних водных путей; захоронение радиоактивных отходов; водоснабжение и водоотведение с использованием централизованных систем, систем коммунальной инфраструктуры; ледокольная проводка судов, ледовая лоцманская проводка судов в акватории Северного морского пути (пункт 1 статьи 4 Федерального закона от 17 августа 1995 года № 147-ФЗ «О естественных монополиях»).

В результате предлагаемых изменений унитарные предприятия будут существовать преимущественно на базе федеральной собственности. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления смогут создавать новые и сохранить действующие унитарные предприятия лишь в сферах естественных монополий (тепло-, электро-, газо-,

водоснабжение и водоотведение, услуги в транспортных терминалах, портах и аэропортах). Не смогут существовать унитарные предприятия в сферах транспорта, аптечного дела, строительства, обращения с твердыми коммунальными отходами, торговли и бытового обслуживания, ритуальных услуг и похоронного дела, снабжения топливом, управления жилыми домами и т.д. Должны будут исчезнуть государственные и муниципальные магазины, рынки, аптеки, кинотеатры, гостиницы, хлебозаводы и т.д.

Законопроект не учитывает, что наличие конкурентной среды зависит не только от сферы общественных отношений (отрасли экономики), но и от других географических, социально-экономически и иных факторов. Так, в малых городах, в сельских поселениях, на территориях с низкой плотностью населения, в отдаленных и труднодоступных местностях конкуренция отсутствует или почти отсутствует во многих социально значимых сферах. Инвестиционная привлекательность таких территорий низка и в этой ситуации именно унитарные предприятия обеспечивают функционирование соответствующих отраслей и предоставление необходимых услуг населению, поскольку это их изначальная функция – работать в социально значимых отраслях с низким (или отсутствующим уровнем) рентабельности. На низко конкурентных рынках наличие унитарных предприятий, финансируемых из бюджета, позволяет влиять на ценообразование и обеспечить населению приобретение определенных социально значимых товаров, работ, услуг по более низким ценам. Невозможность создать или сохранить унитарные предприятия в таких случаях не позволит органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления эффективно осуществлять свои полномочия по обеспечению населения соответствующими товарами, работами, услугами.

В случае запрета унитарных предприятий в условиях отсутствия или неразвитости конкуренции на рынке тех или иных услуг органы государственной власти или местного самоуправления, в целях обеспечения населения такими услугами, вынуждены будут создавать хозяйственные



общества со стопроцентным участием государственной или муниципальной собственности. Однако преимущества данных организационно-правовых форм перед унитарными предприятиями не однозначны, более того они имеют свои недостатки и риски в плане управления публичной собственностью.

Как показывает практика, преобразование в хозяйственные общества не является панацеей от злоупотреблений или залогом эффективности, о чем свидетельствуют многочисленные корпоративные скандалы, связанные с выводом активов. Кроме того, органы государственной власти или органы местного самоуправления имеют непосредственные рычаги воздействия на унитарные предприятия и их руководителей, в отличие от хозяйственных обществ. Также согласно закону, руководитель унитарного предприятия не может быть участником юридического лица, не вправе занимать должности и заниматься другой оплачиваемой деятельностью в государственных органах, заниматься предпринимательской деятельностью, быть единоличным исполнительным органом или членом коллегиального исполнительного органа коммерческой организации. Более того, он должен отчитываться о деятельности предприятия в порядке и в сроки, которые определяются собственником. Сводится к минимуму возможность заключения сделок с заинтересованностью (с супругом, родителями, детьми, братьями, сестрами руководителя унитарного предприятия и их аффилированными лицами), поскольку собственник имущества унитарного предприятия в состоянии контролировать это.

Следует иметь в виду и другой момент: в российской экономике имеется относительно большое количество квазирынков, где присутствуют унитарные предприятия, во многих случаях располагающие активами монопольного или олигопольного характера. Их приватизация может привести к возникновению частных монополий или появлению у новых собственников мотивации влиять на ценовую ситуацию на рынке.

При прочих равных условиях наиболее безболезненным отказ от деятельности унитарных предприятий может быть там, где имеются

предпосылки для активной роли частного сектора, то есть на конкурентных или потенциально конкурентных рынках с низкими барьерами входа. Однако создание конкурентной среды требует нескольких условий — избытка мощностей, свободного перемещения товаров и услуг, возможности доступа на рынки новых участников. Эти условия имеются далеко не везде. В таких обстоятельствах само по себе избавление от унитарных предприятий не способно породить или развить конкуренцию на рынках товаров, работ, услуг.

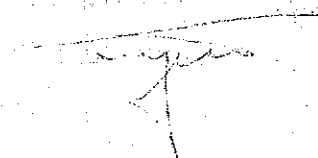
В материалах по законопроекту не содержится информации о количестве ныне действующих унитарных предприятий всех форм собственности и количества унитарных предприятий, которые должны будут подвергнуться ликвидации (реорганизации). В связи с этим, во-первых, невозможно составить представление о том, сколько региональных и муниципальных унитарных предприятий и в каких сферах хозяйственной деятельности должны будут прекратить существование. Во-вторых, не ясен объем расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на осуществление соответствующих процедур и источники их финансирования (статья 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Комитет предлагает рассмотреть вопрос о поэтапном пилотном (экспериментальном) внедрении предлагаемой модели в отдельных субъектах Российской Федерации, что позволит проанализировать складывающуюся практику и принимать взвешенные решения.

Считаем целесообразным провести широкое обсуждение законопроекта с участием ответственного комитета, представителей Федеральной антимонопольной службы Российской Федерации и других заинтересованных министерств и ведомств, представителей субъектов Российской Федерации, Общественной палаты Российской Федерации, Общероссийского Конгресса муниципальных образований, представителей экспертных, научных кругов и общественности.

В связи с вышеизложенным Комитет считает возможным поддержать указанный законопроект только при условии учета высказанных замечаний и предложений.

Председатель Комитета

  
А.Н.Диденко

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
КОМИТЕТ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ  
ПО ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ

ул. Б.Дмитровка, д. 26, Москва, 103426

06 ноября 2018 г.

№ 3.6-05/1915

Председателю Комитета  
Государственной Думы  
по экономической политике,  
промышленности,  
инновационному развитию  
и предпринимательству

**С.А.ЖИГАРЕВУ**

**ЗАМЕЧАНИЯ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ**  
**к проекту федерального закона № 554026-7 "О внесении изменений**  
**в отдельные законодательные акты Российской Федерации"**

Комитет Совета Федерации по экономической политике (далее – Комитет) рассмотрел проект федерального закона № 554026-7 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" (в части установления запрета на создание и осуществление деятельности унитарных предприятий) (далее – законопроект), внесенный в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации 25 сентября 2018 года Правительством Российской Федерации, и отмечает следующее.

Законопроектом предлагается установить запрет создания унитарных предприятий либо изменения видов их деятельности, за исключением случаев, когда:

создание унитарного предприятия предусмотрено федеральным законом, актом Президента Российской Федерации или актом Правительства Российской Федерации;



Государственная Дума ФС РФ  
Дата 06.11.2018  
№581017-7; 3.8

учредителями являются федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие функции по выработке и реализации государственной политики в области обороны, государственного управления в области обеспечения безопасности Российской Федерации, государственной и общественной безопасности, перечень которых устанавливается Правительством Российской Федерации, для обеспечения обороны и безопасности Российской Федерации;

деятельность осуществляется в сферах естественных монополий.

При этом не допускается осуществление деятельности указанных унитарных предприятий на иных товарных рынках, находящихся в состоянии конкуренции, если выручка от таких видов деятельности превышает 10 процентов выручки.

Предлагается наделить Федеральную антимонопольную службу России полномочиями по выдаче заключений о соответствии антимонопольному законодательству создания унитарного предприятия либо изменения им видов деятельности.

Государственные и муниципальные унитарные предприятия, созданные до вступления в силу настоящего Федерального закона и осуществляющие деятельность на товарных рынках, находящихся в условиях конкуренции, подлежат ликвидации или реорганизации по решению учредителя в срок до 1 января 2021 года, а в случае непринятия либо неисполнения такого решения - ликвидации в судебном порядке по иску антимонопольного органа.

Принятие предлагаемых норм позволит:

- устранить унитарные предприятия с конкурентных рынков;
- ликвидировать все государственные и муниципальные унитарные предприятия, кроме тех, которые созданы в стратегически важных отраслях;

- передать имущество государственных и муниципальных унитарных предприятий в государственную собственность с последующей приватизацией.

**Комитет Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера** отмечает, что механизм ограничения деятельности унитарных предприятий на конкурентных рынках, предложенный проектом федерального закона, по существу обязывает органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления произвести репрофилирование или отчуждение (приватизацию) имущества в принудительном порядке, независимо от их волеизъявления, и от решения в каждом случае вопроса о необходимости конкретного имущества для исполнения полномочий субъектов Российской Федерации, решения вопросов местного значения, что нарушает их права как собственников государственного (муниципального) имущества (статьи 8, 73, 132 Конституции Российской Федерации).

В соответствии с Конституцией Российской Федерации в Российской Федерации гарантируются поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности, при этом признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности (статья 8).

Конституционным Судом Российской Федерации сформулировано, что в силу конституционного требования о равной защите всех форм собственности право собственности субъектов Российской Федерации, право муниципальной собственности может быть ограничено федеральным законом, если такое ограничение необходимо для защиты конституционных ценностей и по своему характеру соразмерно тем конституционно значимым целям, ради которых оно вводится (Постановления от 22 ноября 2000 года № 14-П, от 30 июня 2006 года № 8-П, Определение от 15 июня 1999 года № 64-О).

В соответствии со статьями 41 и 42 Бюджетного кодекса Российской Федерации доходы от использования государственной (муниципальной) собственности, в том числе от деятельности унитарных предприятий, относятся к неналоговым доходам бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов).

**Комитет Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству** отмечает, что введение разрешительного порядка создания унитарных предприятий не согласуется с целью создания государственного унитарного предприятия субъекта Российской Федерации, которой является осуществление полномочий субъекта Российской Федерации. Таким образом, введение обязательного порядка согласования антимонопольным органом создания унитарного предприятия нарушает принцип самостоятельности осуществления полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Часть 2 статьи 34 Конституции Российской Федерации устанавливает запрет экономической деятельности, направленной на монополизацию и недобросовестную конкуренцию. Таким образом, деятельность, направленная на защиту конкуренции, а также борьбу с монополистической деятельностью, подразумевает под собой предупреждение, выявление и пресечение нарушений норм антимонопольного законодательства.

Вместе с тем создание органом государственной власти субъекта Российской Федерации, органом местного самоуправления унитарного предприятия само по себе не может рассматриваться как экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию, а несогласование антимонопольным органом создания таких унитарных предприятий – как предупреждение возможного нарушения норм антимонопольного законодательства.

Справка **Правового управления** Аппарата Совета Федерации также содержит замечания правового и концептуального характера.

Таким образом, Комитет отмечает, что:

1. При разработке законопроекта не соблюден баланс между решением публично-правовых задач и социально значимых задач, которые по своей природе убыточны и не способствуют развитию конкуренции;
2. Предлагаемые нормы содержат излишние административные барьеры, что приведет к увеличению сроков принятия решений (30 дней на рассмотрение заявлений);
3. Механизмы, предложенные законопроектом не решают проблем конкуренции на товарном рынке. Поскольку некорректно подходить к созданию предприятия только с одной стороны, т.е. с точки зрения конкурентной среды.
4. Создание любого юридического лица, в том числе и унитарного предприятия, не может негативно влиять на конкуренцию, а только усиливает ее. Случаи возникновения доминирующего положения какого-либо юридического лица уже урегулированы действующими нормами Федерального закона «О защите конкуренции».

При этом Комитет отмечает, что пунктом 4 Национального плана развития конкуренции в Российской Федерации на 2018 – 2020 годы, утверждённого Указом Президента Российской Федерации от 21 декабря 2017 года № 618 "Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции" (далее – Указ Президента Российской Федерации) Правительству Российской Федерации поручено обеспечить до 1 января 2019 года внесение в установленном порядке в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проектов федеральных законов, предусматривающих, в частности, **ограничение** создания унитарных предприятий на конкурентных рынках.

Полагаем, что концепция законопроекта не согласуется с означенным Указом Президента Российской Федерации, поскольку понятие "ограничение" не является синонимом понятия "запрет". Таким образом, во исполнение Указа Президента Российской Федерации, разработчикам необходимо определить конкурентные рынки, на которых деятельность унитарных предприятий мешает развитию конкуренции (экономическое обоснование к законопроекту не содержит таких сведений), установить параметры и критерии, в соответствии с которыми антимонопольный орган будет принимать решение о согласовании создания унитарных предприятий или изменения их видов деятельности, а также предоставить Правительству Российской Федерации определять случаи, при которых рассмотрение ходатайства осуществляется в максимально короткие сроки, а также создание унитарного предприятия либо изменение видов его деятельности не требует согласования с антимонопольным органом. При этом ФАС России необходимо рассмотреть возможность обеспечения антимонопольным органом государственного контроля за соблюдением антимонопольного законодательства посредством уже имеющихся полномочий. Например, введение норм, предусматривающих административную ответственность за принятие решения о создании унитарного предприятия с видом деятельности, не соответствующим Федеральному закону от 14 ноября 2002 года № 161-ФЗ "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях". Действующая редакция Федерального закона № 161-ФЗ содержит исчерпывающий перечень случаев, в которых государственное или муниципальное предприятие может быть создано:

- необходимость использования имущества, приватизация которого запрещена, в том числе имущества, которое необходимо для обеспечения безопасности Российской Федерации;

- необходимость осуществления деятельности в целях решения социальных задач (в том числе реализации определенных товаров и услуг по



минимальным ценам), а также организации и проведения закупочных и товарных интервенций для обеспечения продовольственной безопасности государства;

- необходимость осуществления деятельности, предусмотренной федеральными законами исключительно для государственных унитарных предприятий;

- необходимость осуществления научной и научно-технической деятельности в отраслях, связанных с обеспечением безопасности Российской Федерации;

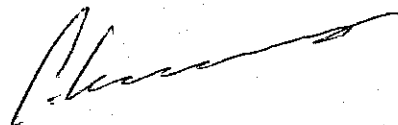
- необходимость разработки и изготовления отдельных видов продукции, находящейся в сфере интересов Российской Федерации и обеспечивающей безопасность Российской Федерации;

- необходимость производства отдельных видов продукции, изъятой из оборота или ограниченно оборотоспособной.

Полагаем, что проектируемые нормы необходимо привести в соответствие с Указом Президента Российской Федерации, не нарушая прав субъектов Российской Федерации и не препятствуя исполнению ими социальных обязанностей.

Учитывая изложенное, Комитет Совета Федерации по экономической политике поддерживает проект федерального закона № 554026-7 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" при условии его существенной доработки.

Первый заместитель  
председателя Комитета



С.В. Калашников

Мухомов Серг. Ад-справл. | Как. ман. развитие конкуренции

Ост. загла - сделать систему  
прежарной и на перв. этапе  $\frac{МУП}{(ГУП)} \rightarrow ГБУ$

60% регионов - Транс. облиг. 50% - Microsoft  
50% - газопровод

Где как минимум рынок продать 50/50  
там где сильно остался гос. участие - освобод.

Анализ конкурентной среды  $\rightarrow$  чужую  
реинженерию

пока 21-го эта - действие

Пример: ду. революция - Ивоньев! <sup>расширил.</sup> из государства

Путинский Серг. Анаст. - зам  
Ивоньев Игорь Ивоньев - зам

кажется по охране здоровья  
прежар. и инновации  
фармацевтов. РГДМ,  
пример: Темная область

Перв. этап - запрет на создание новых!

Дмитрополь Елена Зав. по  
нар. уязв. Саха (Якутия) <sup>необходимо</sup> ввести гос. упр.

Николаев (перезаполнит Комитет гос. упр. по инф. рес.  
- гос. в инф. упр. и рынок можно создать условия <sup>или упр. и инф. отн.</sup> / <sup>или инф.</sup> / <sup>или отн.</sup>)

- обложить до 2023 года  
- смешан. форма в конкур. закуп./продаж

18,5% - УП (ГУП - 6%)

переворот. форма, согласов. сделки - спорный?

Сог. начала, аудитор - против УП! как от-фев. форма.

закуп. с временная форма, соглас. между

Диденко Алексей и с.пр. министром  
Николаев - Комитет по рег. упр. в упр. - иные инициативы - как в

Долгосрочная реформа для  
спора России | Моск. обл. - в 2. год ому. РГДМ и упр. <sup>отвечать, сдавать</sup>  
земельных <sup>земельных</sup>