

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на законопроект № 554026-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части установления запрета на создание и осуществление деятельности унитарных предприятий)»

Законопроект № 554026-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части установления запрета на создание и осуществление деятельности унитарных предприятий)» направлен на ограничение сферы создания и осуществления деятельности унитарных предприятий¹. Согласно данному законопроекту, осуществлять свою деятельность унитарные предприятия смогут только в отдельных случаях, а контролировать создание унитарных предприятий будет ФАС России. Законопроектом предлагается наделить Службу полномочиями по выдаче заключений о соответствии антимонопольному законодательству создания государственного или муниципального унитарного предприятия либо изменения им вида деятельности. Предусматривается, что государственные и муниципальные унитарные предприятия, созданные до вступления законопроекта в силу 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 или неисполнения такого решения – по иску антимонопольного органа в судебном порядке.

В пояснительной записке к законопроекту отмечается, что 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.

Принятые в последнее время программные документы показывают направленность государственной политики на сокращение государственной и муниципальной собственности, особенно в сфере коммунального хозяйства. Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года² и Национальным планом развития конкуренции в Российской Федерации на 2018-2020 годы³ в качестве задач обозначены сокращение объема имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, **с учетом обеспечения полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления**, а также повышение эффективности управления государственным имуществом, включая последовательное сокращение использования института хозяйственного ведения.

Среди целей отказа от муниципальных унитарных предприятий выделяются следующие:

¹ С паспортом законопроекта № 554026-7 можно ознакомиться на официальной странице системы обеспечения законодательной деятельности <http://sozd.parliament.gov.ru/bill/554026-7>.

² Утв. Распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.

³ Утв. Указом Президента РФ от 21.12.2017 № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции».

- превращение предприятий в полноценные субъекты рыночного оборота;
- повышение эффективности управления государственным и муниципальным имуществом;
- демополизация рынков, в первую очередь, локальных;
- повышение прозрачности экономической деятельности публичных субъектов⁴.

На заседании Государственного совета по развитию конкуренции от 05.04.2018 отмечалось, что малый и средний бизнес, действующий на региональном и муниципальном уровне, полагает, что у него мало шансов пробиться на рынки, плотно занятые государственными и муниципальными предприятиями и компаниями с государственным участием (по данным Росстата, на конкурентных рынках действует более 300 тысяч организаций с государственным или муниципальным участием, доля государства в экономике составляет, по официальным оценкам, 50%)⁵, что трудно получить государственный или муниципальный заказ в честной, конкурентной борьбе, т.к. у соперников совершенно другие лоббистские и финансовые возможности и упрощенный доступ к получению кредитов. Такие предприятия фактически монополизуют рынки, занимая ниши, в которых мог бы работать малый и средний бизнес (включая традиционно публичные сферы, такие как коммунальный комплекс, социальное обслуживание, образование, здравоохранение, культура), при том, что практически все государственные и муниципальные унитарные предприятия (далее, соответственно, ГУП и МУП) «планово убыточные»⁶.

Представленные 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.)»⁷.

На вопрос о целесообразности сохранения в структуре российской экономики ГУП и МУП не наблюдается единообразного ответа.

Прежде всего, важно учитывать, что публичная собственность следует общим интересам и связана с осуществлением задач и функций публичной власти, что предполагает нахождение в собственности публично-правовых образований только того имущества, которое необходимо для реализации их публичных функций и полномочий по предметам их ведения и составляет экономическую основу деятельности органов публичной власти⁸.

⁴ См.: Унитарное предприятие: хозяйствующий субъект или невидимая рука государства // Материалы Экспертного совета при Правительстве РФ. Март. 2015.

<http://open.gov.ru/upload/iblock/981/981e503e47ce185dc6715fc12992b264.pdf>

⁵ См. стенограмму заседания Государственного совета по развитию конкуренции от 05.04.2018 // доступна по ссылке <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/57205>.

⁶ Там же.

⁷ Золотко Т.А. Актуальные вопросы реформирования унитарных предприятий // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2017. № 6. С. 9.

⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 20 декабря 2010 г. № 22-П «По делу о проверке конституционности части 8 статьи 4 и частей 2, 3 и 4 статьи 9 Федерального закона «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении

Публичный собственник при осуществлении правомочий владения, пользования и распоряжения принадлежащим ему имуществом «связан» социальным предназначением последнего. Свойство публичности предопределяет целевую направленность использования публичной собственности. Следовательно, для оценки эффективности использования публичной собственности унитарными предприятиями необходимо принимать во внимание не только экономические показатели, но и роль этих предприятий в территориальном развитии, предоставлении набора публичных услуг, оказываемых всем гражданам РФ, обеспечении занятости населения.

Организационно-правовая форма унитарных предприятий позволяет обеспечить контроль за имуществом, имеющим социальную значимость и особое назначение – оказание государственных и муниципальных услуг, гарантировать хозяйственную самостоятельность предприятия (наличие самостоятельного юридического лица, обладающего гражданской правосубъектностью и несущего ответственность за свои действия) и одновременно установить ее пределы, заданные целями сохранности имущества и его эффективного использования по назначению, не меняя при этом государственной (муниципальной) формы собственности⁹.

Наличие имущества ГУП и МУП в публичной собственности выступает гарантией того, что вне зависимости от воли субъекта экономической деятельности, эксплуатирующего данные объекты (особенно инфраструктурные), население муниципального образования не лишится возможности получения услуг из-за отсутствия соответствующей инфраструктуры. При отказе от унитарных предприятий встанет вопрос о сохранении инфраструктурных объектов в публичной собственности и способности органов местного самоуправления и органов государственной власти исполнять соответствующие полномочия, для реализации которых и выделялась публичная собственность.

Более того, демонополизация локальных рынков может привести к полному исчезновению на них хозяйствующих субъектов, а не развитию конкуренции, особенно если речь идет о малых городах и сельской местности. Помимо вопросов, связанных с привлечением хозяйствующих субъектов к работе в тех нишах, которые занимают ГУП и МУП, остро встанет проблема трудоустройства лиц, высвобождаемых с этих унитарных предприятий. Если унитарное предприятие является градообразующим, то его реорганизация может стать настоящей катастрофой для территории.

Также следует учитывать различную способность к перестройке рынка труда в зависимости от географического положения муниципального образования. Влияние сил рыночной экономики не всегда способно устранить дисбаланс между спросом и предложением на рынке труда в определенном регионе. Это связано с сегментацией рынка труда в этом регионе, слабой мобильностью рабочей силы относительно возможных вариантов ее использования, а также ввиду воздействия

изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с жалобой администрации города Благовещенска».

⁹ См.: *Баженова О.И.* Судьба муниципальных предприятий в условиях реализации «дорожной карты» развития конкуренции: обзор материалов «круглого стола» // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 9. С. 73 – 77; *Васильева Н.В.* Публичные доходы в Российской Федерации: финансово-правовой аспект: монография / под ред. Е.Ю. Грачевой. М.: НОРМА, 2017. 304 с.

факторов, имеющих неэкономический характер, например, привязанность людей к району своего проживания¹⁰.

Ликвидация муниципальных унитарных предприятий также не решит проблему задолженностей перед поставщиками электроэнергии (более 1,5 трлн руб. по данным Минстроя России). В случае реорганизации унитарных предприятий в казенные или при передаче их в частную собственность, долги предприятий станут долгами муниципальных образований, бюджеты которых и без такой долговой нагрузки (долг только одного муниципального предприятия в коммунальной сфере перед энергоснабжающей организацией может в два-три раза превышать бюджет муниципального образования) являются дефицитными. К тому же непонятно, зачем увеличивать обязательства и без того скудного бюджета на выполнение полномочий публичного образования, которые фактически осуществляются унитарным предприятием без выделения на это дополнительных бюджетных субсидий.

Эти риски осознаются на уровне руководства страны. Так, после первого чтения законопроекта №554026-7 Председатель Совета Федерации В.И. Матвиенко дала поручение о рассмотрении данного предложения и выявлении тех негативных последствий, которые возникнут в случае принятия закона. Субъекты Российской Федерации представили интересную информацию о деятельности МУПов в регионах, которая еще раз подчеркивает, что нет единых правил для всех регионов, и необходимо учитывать особенности социально-экономического развития, жизненного уклада. Например, при анализе способа управления жилищным фондом Адыгея, Воронежская, Белгородская, Тюменская области и Алтайский край указали, что такая форма организации юридического лица как ГУП и МУП для управления жилищным фондом нецелесообразна. Наряду с этим, другие регионы (Камчатский, Красноярский, Приморский, Ставропольский края, Ямало-Ненецкий автономный округ, Республика Дагестан, а также Новосибирская, Орловская, Самарская, Владимирская, Курская области) считают, что такая форма организаций позволяет найти приемлемое решение для передачи во временное управление аварийных, ветхих домов, домов, в которых проживает население с низким уровнем платежеспособности. Московская область, например, даже проводит рейтинг «звездности» управляющих компаний, по результатам которого в IV квартале 2018 г. трем МУПам было присвоено «4 звезды»¹¹.

Риски запрета на деятельность ГУП и МУП разнятся не только в зависимости от региона, но и в зависимости от сферы деятельности. В аграрном секторе за 10 лет с 2006 по 2016 произошло сокращение присутствия ГУП и МУП в сельском хозяйстве с более чем 10% до практически 3%¹². В целом в аграрном секторе

¹⁰ См.: Пухова М.М., Дунаева А.И., Удачин Н.О. Проблемы регулирования занятости населения на местном уровне // Наукоедение. Выпуск 3, май – июнь 2014.

¹¹ См. материалы совещания на тему «О совершенствовании регулирования деятельности управляющих организаций по управлению многоквартирными домами» проведенного председателем Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера О.В. Мельниченко // <http://vsmsinfo.ru/press-tsentr/novosti/5972-o-v-melnichenko-pravilno-vystroennaya-sistema-vzaimodejstviya-zhitelej-i-upravlyayushchikh-kompanij-ochen-vazhna-dlya-grazhdan>

¹² См. выступление Н.И. Шагайды, директор Центра агропродовольственной политики РАНХиГС на экспертной дискуссии «Институциональная перестройка сельского хозяйства произошла: куда двигаться дальше?», состоявшейся 17.01.2019 в рамках Гайдаровского форума // https://www.youtube.com/watch?v=5KE_8nBleMc&feature=youtu.be

унитарные предприятия признаны менее эффективными, чем предприятия частных собственников. За это же время выросли агрохолдинговые структуры, и уже в 30% регионов сельскохозяйственную продукцию производят предприятия, входящие в крупнейшие агрохолдинги. На территориях, где преобладают агрохолдинговые структуры, быстрее снижается занятость и численность сельского населения, которое, не найдя работы, «вымывается» из сельской местности. В сфере строительства «полный запрет МУПов, ГУПов по многим направлениям деятельности, наверное, не нужен и преждевременен»¹³. Уместно упомянуть позицию Минстроя России, допускающего, что унитарное предприятие не может быть признано неэффективным лишь на основании того, что оно осуществляет свою предпринимательскую деятельность, имея такой статус¹⁴. Более того, судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации в 2017 г. подтвердила, что действующее законодательство не содержит положений, запрещающих передачу и закрепление имущества на праве хозяйственного ведения или оперативного управления за государственными и муниципальными предприятиями и учреждениями¹⁵.

Поддержка конкуренции остается конституционной ценностью (ст. 8 Конституции Российской Федерации), но нельзя забывать о том, что это конституционная ценность социального государства (ст. 7 Конституции Российской Федерации), защищающего равным образом частную, государственную, муниципальную и иные формы собственности (ст. 8 Конституции Российской Федерации). Приоритетная защита одной конституционной ценности (конкуренции) в ущерб другой (равной защите всех форм собственности) поставит вопрос о необходимости выстраивать механизмы, позволяющие, во-первых, привлечь частный бизнес в те ниши, где преимущественно функционируют ГУП и МУП, а во-вторых, гарантировать приемлемый для населения уровень оказания публичных услуг, сопоставимый или превосходящий уровень, который обеспечивают ГУП и МУП.

Применительно к управлению и распоряжению государственным (муниципальным) имуществом эффективность также связывают с достижением определенных результатов, и оцениваться эффективность использования публичного имущества и управления им должна дифференцированно – с точки зрения результативности выполнения конкретной государственной или муниципальной функции, для обеспечения которой предназначены объекты собственности¹⁶. Функционирование унитарных предприятий оправдано для решения задач, возложенных на публичное образование, на коммерческой основе.

¹³ См. позицию заместителя Министра строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации М.Б. Егорова, высказанную на совещании «О совершенствовании регулирования деятельности управляющих организаций по управлению многоквартирными домами» // <http://vsmsinfo.ru/press-tsentr/novosti/5972-o-v-melnichenko-pravilno-vystroennaya-sistema-vzaimodejstviya-zhitelej-i-upravlyayushchikh-kompanij-ochen-vazhna-dlya-grazhdan>

¹⁴ См.: Приказ Минстроя России от 07.07.2017 № 428 «Об утверждении методических рекомендаций по установлению рекомендуемых показателей эффективности управления государственными и муниципальными предприятиями, осуществляющими деятельность в сфере жилищно-коммунального хозяйства, и рекомендуемых критериев оценки эффективности управления государственными и муниципальными предприятиями, осуществляющими деятельность в сфере жилищно-коммунального хозяйства»

¹⁵ См.: Определение Верховного Суда РФ от 31.07.2017 № 303-КГ17-4054 по делу № А24-1728/2016.

¹⁶ См.: Винницкий А.В. Публичная собственность. М.: Статут, 2013. С. 573; Васильева Н.В. Публичные доходы в Российской Федерации: финансово-правовой аспект: монография / под ред. Е.Ю. Грачевой. М.: НОРМА, 2017.

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).

Кроме того, следует разделять:

- убыточные унитарные предприятия, не несущие социальной нагрузки;
- убыточные унитарные предприятия, несущие социальную нагрузку и функционирующие в нишах, не представляющих интереса для бизнеса в силу отраслевых, территориальных и иных особенностей;
- прибыльные унитарные предприятия.

В случае наличия у предприятия положительного финансового результата имеет смысл поставить под сомнение саму идею преобразования такого предприятия независимо от выполняемого предприятием функционала, так как публичное образование, единожды передав публичную собственность унитарному предприятию, имеет постоянный источник неналоговых доходов в виде отчислений унитарным предприятием части прибыли, остающейся после уплаты обязательных платежей. 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 разумным¹⁷.

Перед принятием решения о запрете осуществления деятельности ГУП и МУП следует в **каждом конкретном случае** прогнозировать влияние такого решения на доступность для населения публичных услуг, развитие конкуренции на локальном рынке, занятость населения, развитие территории и т.п. Законопроект № 508673-7 не содержит механизмов, гарантирующих проведение всесторонней экспертизы подобных решений, и принятие управленческих решений исключительно на основе такой экспертизы, в связи с чем рекомендуется отказ от продолжения работы над законопроектом либо его существенная доработка.

Кабанова Ирина Евгеньевна,

кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник Научно-образовательного центра местного самоуправления Института управления и регионального развития, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

25.01.2019

¹⁷ Золотко Т.А. Актуальные вопросы реформирования унитарных предприятий // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2017. № 6. С. 15.