

Заключение
Общественной палаты Российской Федерации
по результатам общественной экспертизы проекта федерального закона
№ 554026-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты
Российской Федерации (в части установления запрета на создание и
осуществление деятельности унитарных предприятий)»

Общественной палатой Российской Федерации (далее – Общественная палата) проведена общественная экспертиза проекта 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, проект федерального закона).

Заключение Общественной палаты подготовлено по результатам прошедшего 27 февраля 2019 года публичного обсуждения законопроекта с учетом поступивших мнений, выводов, предложений и рекомендаций членов Общественной палаты, общественных палат субъектов Российской Федерации, Научно-консультативного совета при Общественной палате, представителей аппарата Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, Федеральной антимонопольной службы, научного и профессионального сообществ, общественных экспертов.

Проект федерального закона разработан Федеральной антимонопольной службой в целях защиты конкуренции на локальных рынках и внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации Правительством Российской Федерации.

11 декабря 2018 года проект федерального закона принят в первом чтении (<http://sozd.parliament.gov.ru/bill/554026-7>).

Согласно пояснительной записке участие унитарных предприятий в хозяйственной деятельности оказывает негативное влияние на конкуренцию на локальных рынках и влечет их монополизацию, а особенности организационно-правовой формы и закрепления имущества обуславливают неэффективность унитарных предприятий и не способствуют их инновационному развитию.

Положениями законопроекта предусмотрено установление запрета на создание государственных и муниципальных унитарных предприятий или изменение их видов деятельности, за исключением отдельных случаев, когда создание унитарного предприятия предусмотрено федеральным законом, актом Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации. Запрет также не распространяется на случаи, когда учредителями унитарного предприятия являются федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие функции по выработке и реализации государственной политики в области обороны, государственного управления в области обеспечения безопасности, государственной и общественной безопасности, перечень которых устанавливается Правительством Российской Федерации, для обеспечения обороны и безопасности страны, а также в случаях, если деятельность осуществляется в сферах естественных монополий.

Ранее созданные унитарные предприятия, осуществляющие деятельность на товарных рынках, находящихся в условиях конкуренции, предлагается по решению учредителя реорганизовать или ликвидировать в срок до 1 января 2021 года, а в случае непринятия либо неисполнения такого решения – ликвидировать в судебном порядке по иску Федеральной антимонопольной службы.

В ходе общественной экспертизы представители Федеральной антимонопольной службы проинформировали участников о разработке пакета поправок к законопроекту ко второму чтению, в котором предусмотрено расширение случаев, в которых может быть создано унитарное предприятие. В частности, предполагается, что унитарное предприятие может продолжать деятельность в случае отсутствия в населенном пункте прямого конкурента; осуществления деятельности в сфере развития культуры и сохранения культурных ценностей; а также осуществления деятельности в условиях районов Крайнего Севера и приравненных к ним территорий.

Кроме того, в соответствии с озвученными представителем Федеральной антимонопольной службы поправками к законопроекту срок, в течение

которого унитарные предприятия, созданные до вступления в силу предлагаемых законопроектом изменений и осуществляющие деятельность на конкурентных рынках, должны быть реорганизованы или ликвидированы, предлагается продлить с 1 января 2021 года до 1 января 2023 года.

В целом Общественная палата поддерживает концепцию законопроекта, направленную на уменьшение доли государственных и муниципальных организаций на конкурентных товарных рынках.

Вместе с тем участниками общественной экспертизы сформированы предложения и замечания, которые во время публичного обсуждения было предложено учесть при доработке законопроекта.

1. В соответствии с подпунктом а) пункта 3 Указа Президента Российской Федерации от 21 декабря 2017 года № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции» (далее – Указ № 618) в качестве основополагающих принципов государственной политики по развитию конкуренции определено сокращение доли хозяйствующих субъектов, учреждаемых или контролируемых государством или муниципальными образованиями, в общем количестве хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на товарных рынках.

Подпунктом а) пункта 4 Национального плана развития конкуренции в Российской Федерации на 2018 - 2020 годы, утвержденного Указом № 618, 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.

О повышении эффективности управления государственным и муниципальным имуществом, в частности, путем проведения органами власти всех уровней мероприятий, направленных на уменьшение доли государственных и муниципальных организаций на конкурентных товарных рынках, идет речь в пункте 1г-4 перечня поручений Президента Российской Федерации.

Федерации от 15 мая 2018 года № Пр-817ГС по итогам заседания Госсовета по вопросу развития конкуренции, состоявшегося 5 апреля 2018 года.

Учитывая изложенное, положения законопроекта представляется целесообразным скорректировать в соответствии с логикой поручения Президента Российской Федерации, предусматривающей ограничения, но не запрет на создание унитарных предприятий. В законопроекте было бы целесообразно вместо запрета на создание унитарных предприятий обозначить условия и случаи, при которых их создание не допускается, а также виды экономической деятельности, в рамках которых деятельность унитарных предприятий ограничивается.

2. Положения законопроекта не учитывают негативные последствия ухода унитарных предприятий с социально значимых рынков, на которых практически отсутствуют частные предприятия. В данном случае речь идет о социально-значимых сферах деятельности, где необходимо ежедневное поддержание должного уровня обеспечения нужд населения в целях обеспечения комфортных условий жизни людей. К их числу, в частности, можно отнести обеспечение транспортными услугами населения, вывоз коммунальных бытовых отходов, поставку коммунальных услуг, уборку улиц и дорог, аптечное дело и т.д.

В сложившейся практике унитарные предприятия осуществляют деятельность в малонаселенных отдаленных городских округах и поселениях, где конкуренция отсутствует полностью или находится на очень низком уровне. Кроме того, в небольших муниципальных образованиях ведение многих видов экономической деятельности инвестиционно непривлекательно. При таких обстоятельствах запрет на деятельность унитарных предприятий вместо демополизации локальных рынков и развития конкуренции может привести к полному исчезновению на них хозяйствующих субъектов, особенно если речь идет о малых городах и сельской местности.

Ликвидация унитарных предприятий в социально значимых сферах при отсутствии законодательного закрепления альтернативных эффективных

механизмов решения жизненно важных для населения вопросов может повлечь за собой социальную напряженность и ухудшение качества жизни граждан.

Необходимо применение дифференцированного подхода, учитывающего состояние конкуренции в социально значимых отраслях в труднодоступных отдаленных населенных пунктах, т.е. на территориях с низкой инвестиционной привлекательностью и низким уровнем рентабельности.

Кроме того, в целях обеспечения бесперебойного предоставления необходимых услуг населению и создания комфортных условий жизни людей представляется необходимым предусмотреть в законопроекте критерии наличия/отсутствия конкуренции, позволяющие сделать однозначный вывод о необходимости ликвидации либо реорганизации унитарного предприятия или возможности его сохранения. При этом указанные критерии должны предусматривать гарантии по предоставлению необходимых услуг населению в случае ухода конкурирующих предприятий с рынка в связи с низким уровнем рентабельности или банкротством.

3. Кроме 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 иметь серьезные негативные последствия для территории.

В связи с этим предлагается дополнить законопроект нормами, предусматривающими особенности порядка реорганизации унитарных предприятий в части установления социально-трудовых гарантий работникам реорганизуемых унитарных предприятий, например, по аналогии со статьей 19 Федерального закона 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».

4. 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 являются дефицитными (по сведениям экспертов, долг только одного муниципального предприятия в коммунальной сфере перед энергоснабжающей организацией может в два-три раза превышать бюджет муниципального образования). Кроме того, реорганизация унитарных предприятий также потребует от муниципалитетов дополнительных финансовых расходов.

В связи с этим необходимо в законопроекте установить дополнительные гарантии, предусматривающие возможность погашения долговых обязательств реорганизуемых унитарных предприятий за счет иных источников, а также освобождения учредителей преобразуемых унитарных предприятий от финансовых затрат, связанных с их реорганизацией.

5. В случае наличия у предприятия положительного финансового результата идея его преобразования независимо от выполняемого предприятием функционала представляется сомнительной, так как публичное образование, единожды передав публичную ответственность унитарному предприятию, имеет постоянный источник неналоговых доходов в виде отчислений унитарным предприятием части прибыли, остающейся после уплаты обязательных платежей (статья 62 Бюджетного кодекса Российской Федерации). Приватизация является разовым источником доходов, в то время как перечисление в бюджет части прибыли унитарных предприятий – источников неналоговых доходов бюджета является экономически целесообразным и разумным.

Представляется целесообразным учесть данный факт в законопроекте.

6. В пояснительной записке к законопроекту неэффективность унитарных предприятий как хозяйствующих субъектов объясняется тем, что в связи с возможностью предоставления им субсидий за счет бюджетных средств унитарные предприятия уходят от конкурентных процедур, чем оказывают негативное влияние на локальные конкурентные рынки.

Приведенное обоснование предлагаемых законодательных изменений видится недостаточно убедительным.

Так, согласно части 1 статьи 113 Гражданского кодекса Российской Федерации унитарное предприятие является, прежде всего, коммерческой организацией, что позволяет на равных с другими хозяйствующими субъектами участвовать в экономическом обороте.

Тот факт, что унитарное предприятие создается на базе государственного или муниципального имущества, по мнению участников мероприятия, принципиально не влияет на равные с организациями других организационно-правовых форм возможности и способность участвовать в деятельности, направленной на получение прибыли.

Унитарные предприятия в настоящее время в соответствии с положениями статьи 3 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» являются полноценными участниками контрактной системы, то есть расходуют принадлежащие им денежные средства в рамках установленных этим законом конкурентных процедур, а также вправе участвовать в объявленных государственными и муниципальными заказчиками закупках, в качестве исполнителей, наравне с иными хозяйствующими субъектами.

Возможность предоставления субсидий на выполнение конкретных мероприятий из соответствующих бюджетов действительно предусмотрена Бюджетным кодексом Российской Федерации, однако такие субсидии могут быть предоставлены только на осуществление указанными учреждениями и предприятиями капитальных вложений в объекты капитального строительства государственной (муниципальной) собственности или приобретение объектов недвижимого имущества в государственную (муниципальную) собственность (статья 78.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации). При этом положениями указанной статьи Бюджетного кодекса Российской Федерации установлено условие о соблюдении государственным (муниципальным)

унитарным предприятием при использовании субсидии положений законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, то есть предусмотрена обязанность использовать полученные в виде субсидии бюджетные средства только посредством проведения конкурсных процедур.

С учетом изложенного вызывает сомнение обоснованность изложенного в пояснительной записке к законопроекту вывода об ослаблении конкуренции за счет деятельности унитарных предприятий.

Представляется, что механизмы, предложенные положениями законопроекта, не решают проблем конкуренции на локальном и товарном рынке, так как не вполне корректно подходить к созданию предприятия только с точки зрения конкурентной среды. Создание любого юридического лица, в том числе и унитарного предприятия, по мнению экспертов, не может негативно влиять на конкуренцию, а только усиливает ее. Случаи возникновения доминирующего положения какого-либо юридического лица, как отмечают эксперты, урегулированы действующими нормами Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Кроме того, эксперты полагают, что для эффективного развития конкуренции недостаточно наличия лишь законодательства, защищающего принципы здоровой и честной конкуренции, необходимы институциональные и правовые механизмы, стимулирующие развитие конкуренции в отраслях экономики и регионах страны с целью появления конкурирующих хозяйствующих субъектов.

В связи с этим представляется целесообразным дополнительно проработать вопрос об обеспечении прозрачности деятельности унитарных предприятий, совершенствования механизмов контроля за деятельностью унитарных предприятий, включая общественный контроль.

На основании изложенного Общественная палата Российской Федерации предлагает учесть вышеуказанные замечания и предложения

при доработке проекта федерального закона № 554026-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части установления запрета на создание и осуществление деятельности унитарных предприятий)» ко второму чтению.