# Унитарные предприятия: проблемы и перспективы

В конце 2019 года в Российской Федерации принят Федеральный закон № 485-ФЗ о запрете деятельности унитарных предприятий на конкурентных рынках. Закон был разработан с учетом концептуальных позиций антимонопольного законодательства, заложенных в Национальный план развития конкуренции, утвержденный Указом Президента РФ от 21.12.2017 г. №618. Почти все существующие в России ГУПы и МУПы будут ликвидированы к 1 января 2025 года. Ожидается, что к этому времени в России останется менее тысячи таких предприятий. Цель нововведения — минимизировать участие государства в экономике страны и уменьшить расходы казны на содержание убыточных предприятий.

На январь 2018 года в России зарегистрировано более 18,5 тысяч государственных и муниципальных унитарных предприятий, где трудятся сотни тысяч человек — они являются серьёзной частью экономики. ГУПы и МУПы создаются в соответствии с ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях». Отличие от других юридических лиц в том, что учредителем может быть только Российская Федерация (государство), субъект или муниципальное образование. Эти предприятия действуют в социально важных отраслях: бытовые и хозяйственные услуги, ЖКХ, региональные СМИ, экология, добыча полезных ископаемых, пассажирские перевозки, заведения культуры и спорта, строительство и торговля. Проблема в том, что подавляющее большинство подобных организаций — глубоко убыточные, которые неэффективно управляются и существуют благодаря государственным дотациям.

Политика на снижение роли унитарных предприятий в экономике идёт в России уже некоторое время.

Новые нормы разрешают ликвидировать или реорганизовывать унитарные предприятия на локальных конкурентных рынках, к которым может проявить интерес малый и средний частный бизнес. На социально значимых рынках ГУПы и МУПы смогут остаться, если туда не изъявят желания прийти частные хозяйствующие субъекты. Кроме того, правительство по мотивированному представлению губернатора сможет принять решение о возможности создания или сохранения унитарного предприятия, если это необходимо, например, для устранения последствий чрезвычайных ситуаций или недопущения угрозы нормальной жизнедеятельности населения. В Федеральной антимонопольной службе, которая выступила разработчиком закона, рассчитывают таким образом повысить конкуренцию на рынках. В последние годы ГУПы и МУПы плодились по стране с подозрительной скоростью — зафиксирован рост их численности на 40%. Позиция ФАС сводится к тому, что унитарные предприятия, по сути, часто оказываются коррупционной «кормушкой» для чиновников и связанного с ними бизнеса, работают непрозрачно и неэффективно, а, значит, мешают развитию российской экономики.

При рассмотрении этого закона в Госдуме заместитель руководителя ФАС Сергей Пузыревский обращал внимание депутатов на то, что унитарные предприятия способствуют монополизации на таких конкретных рынках, как сдача имущества в аренду, торговля, сельское хозяйство, строительство, деятельность гостиниц, предприятий общественного питания и т. д.

Можно определить два основных направления по реформированию деятельности унитарных предприятий: первый связан с созданием унитарных предприятий, второй – с ограничением их деятельности на конкурентных рынках.

Законом с 08 января 2020 вводится общий запрет на создание унитарных предприятий и определяется закрытый перечень исключений из этого запрета. При этом в соответствии с положениями Закона № 485-ФЗ при необходимости устранения последствий чрезвычайной ситуации, недопущения угрозы нормальной жизнедеятельности населения по мотивированному представлению высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) Правительство РФ вправе принять решение о возможности создания унитарного предприятия или сохранения унитарного предприятия для осуществления деятельности, не предусмотренной законодательством.

Следует также отметить, что механизм антимонопольного контроля предусматривает право для органа власти (местного самоуправления) направить запрос на получение предварительного заключения ФАС России о соответствии создания унитарного предприятия антимонопольному законодательству. Срок рассмотрения запроса составляет 30 дней, заключение антимонопольного органа действует 1 год. Соответствующий приказ об утверждении формы такого запроса в настоящее время подготовлен ФАС и проходит регистрацию в Минюсте РФ, до вступления в силу приказа запрос следует направлять в виде простого письма с приложением обосновывающих документов - проекта Устава предприятия и решения о его создании либо изменении видов деятельности.

В части запрета на деятельность унитарных предприятий, Закон устанавливает, что не допускается деятельность унитарных предприятий на конкурентных товарных рынках, за исключением установленных законом случаев, если выручка унитарного предприятия от деятельности на таких рынках, превышает десять процентов совокупной выручки унитарного предприятия за последний календарный год. При этом для вступления в силу этих положений Закона установлен переходный период до 1 января 2025 года.

К исключениям Законом отнесены в том числе деятельность унитарных предприятий в случаях, установленных федеральными законами, актами Президента РФ или Правительства РФ; для обеспечения деятельности ФОИВ для нужд обороны и безопасности; в сферах естественных монополий; в районах Крайнего Севера; в сфере культуры, искусства, кинематографии и сохранения культурных ценностей; за пределами территории Российской Федерации; в области обращения с радиоактивными отходами.

В случае нарушения установленных запретов на создание (изменение деятельности) унитарного предприятия, или запрета на осуществление таким предприятием деятельности антимонопольный орган вправе выдать предупреждение о принятии мер по реорганизации, прекращении отдельных (подпадающих под запрет) видов деятельности или ликвидации унитарного предприятия. При неисполнении предупреждения возбуждается дело о нарушении антимонопольного законодательства и выдается предписание. Крайняя мера - обращение антимонопольного органа в суд с иском о ликвидации предприятия.

В целях реализации положений Закона, ФАС России предложила главам субъектов РФ подготовить при участии территориальных органов ФАС России планы мероприятий «дорожные карты» по реформированию унитарных предприятий, в которых определить перечень предприятий, подлежащих реформированию, предложения по их реорганизации/ликвидации, сроки осуществления данных мероприятий и т.д.

На текущий момент по Республике Дагестан зарегистрировано 251 муниципальное унитарное предприятие и 47 государственных унитарных предприятий. На каждое муниципальное образование в среднем по республике приходится несколько унитарных предприятий. С учетом тех обстоятельств, что эти организации работают в сфере водоснабжения, теплоснабжения, уборки мусора, перевозки пассажиров можно говорить о значимости их реорганизации. В системе водоснабжения в ряде регионов проведены эксперименты по передаче активов унитарных предприятий в концессию и есть весьма солидные результаты. Какие показатели вырастают буквально в течение 1-2 лет? Это прежде всего общий объем сборов за реализованный ресурс, это качество обслуживания, время устранения аварийных случаев. МУПы, к сожалению, в этих сферах показывают очень плохой процент сбора. Мне известны случаи, когда в соседних регионах сборы за водоснабжение за 2 года после реорганизации повышались в среднем от 35-4-% до 85 %. При сборах менее 50 % какой бы большой тариф не устанавливался для ресурсоснабжающей организации, об эффективной работе не приходится говорить.

Особо актуальна тема в сфере пассажирских перевозок. В течение 25 лет в большинстве городов СКФО проводится политика по устранению дотационных платежей за перевозки из городских бюджетов. Способы совершенно разные – объединение доходных и убыточных маршрутов у одних и тех же перевозчиков, пропорциональное разделение убыточных маршрутов по частным и муниципальным перевозчикам, оптимизация и ликвидация убыточных маршрутов и т.д. Предстоящая ликвидация мупов предполагает окончательное решение по снятию бремени перевозок с городских бюджетов. У нас в республике это особо актуально. И это серьезный предмет для публичных обсуждений.

Не менее важная тема для Дагестана – решение вопроса по гупам в сельском хозяйстве. Очень часто эти организации напоминают литературный сюжет «собаки на сене». Сельскохозяйственных земель, пригодных для посевов, и так мало в республике. И то, что имеется, используется неэффективно.

Данные темы выносятся на публичные обсуждения, чтобы можно было выработать и предложить в ходе их ликвидации и реорганизации наиболее эффективные варианты при выработке новой стратегии в соответствующих отраслях.