

Практика применения антимонопольного законодательства в рамках реформы унитарных предприятий

О.Н. Кузнецова

начальник Управления по взаимодействию с территориальными органами и координации проектов по развитию конкуренции



Пункт 2:

определить в качестве одного из основополагающих принципов государственной политики по развитию конкуренции **сокращение доли хозяйствующих субъектов, учреждаемых или контролируемых государством или муниципальными образованиями,** в общем количестве хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на товарных рынках

УКАЗ ПРЕЗИДЕНТА РФ от 21.12.2017 № 618

**Об основных
направлениях
государственной
политики по развитию
конкуренции**

Федеральный закон № 485-ФЗ

вступил в силу с 08.01.2020

запрет распространяется
на **ВНОВЬ СОЗДАННЫЕ**
предприятия

запрет распространяется
на **изменение видов**
деятельности предприятия

переходный период до 01.01.2025

распространяется на
предприятия, **созданные**
до 08.01.2020

реорганизация в АО или ООО
на конкурентных рынках

реорганизация в учреждение
для решения социальных задач

ликвидация

Реформа унитарных предприятий

- ✓ указание Президента Российской Федерации от 18 декабря 2023 г. № Пр-2461
- ✓ поручения Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации – Руководителя Аппарата Правительства Российской Федерации Д.Ю. Григоренко от 02.11.2023 № 14194-П13-ДГ, от 28.11.2023 № ДГ-П13-16976
- ✓ субъектам и муниципальным образованиям **поручено активизировать работу по проведению реформы**, обеспечив ее завершение (исключение предприятий из ЕГРЮЛ) **не позднее 30 сентября 2024 года**

Реформа унитарных предприятий

В рамках поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации:

- ✓ **завершена сверка данных** о действующих унитарных предприятиях субъектами и муниципальными образованиями с ФНС России
- ✓ **все субъекты утвердили планы-графики** реорганизации унитарных предприятий
- ✓ ФАС России **осуществляется ежемесячный мониторинг** хода реализации планов-графиков

Правовое положение УП

унитарным предприятием признается коммерческая организация, не наделенная правом собственности на закрепленное за ней собственником имущество

часть 1 статьи 113 ГК РФ, статья 2 Закона № 161-ФЗ

имущество унитарного предприятия:

- ✓ является неделимым и не может быть распределено по вкладам (долям, паям), в том числе между работниками предприятия
- ✓ находится в государственной или муниципальной собственности и принадлежит предприятию на праве хозяйственного ведения или оперативного управления

преобразование - изменение организационно-правовой формы предприятия

унитарное предприятие по решению собственника его имущества может быть преобразовано:

- ✓ в государственное или муниципальное учреждение
- ✓ в автономную некоммерческую организацию (только ФГУП)
- ✓ в организации иных организационно-правовых форм в соответствии с законодательством о приватизации

Формы документов, представляемых в регистрирующий орган утверждены приказом ФНС России от 31.08.2020 № ЕД-7-14/617@

С учетом требований 35.1
определить:

- перечень унитарных предприятий, подлежащих реорганизации, ликвидации
- перечень планируемых мероприятий по реорганизации/ликвидации в отношении унитарных предприятий

Итог: план-график

Определить организационно-правовую форму ЮЛ:

- ✓ **коммерческая организация** (акционерное общество, общество с ограниченной ответственностью, в том числе со 100% гос.участием)
если целью будет являться получение дохода от деятельности
- ✓ **некоммерческая организация** (бюджетное, казенное учреждение)
в случае необходимости решения социальных задач и когда в качестве основной цели деятельности не предполагается получение дохода

Письмо ФАС России от 18.03.2024 № СП/21997/24

Письмо Аппарата Правительства Российской Федерации от 25.04.2024 № 34501-П13

- ✓ **Обзор положений законодательства по вопросам реформирования унитарных предприятий**
- ✓ **Сравнение организационно-правовых форм юридических лиц по вопросам правового положения, распоряжения имуществом и финансами, ответственности**

Федеральный закон № 485-ФЗ

С 08.01.2020 общий запрет на создание и деятельность унитарных предприятий на конкурентных рынках, за исключением закрытого перечня случаев:

- ✓ федеральные законы, акты Президента РФ или Правительства РФ (именно УП!)
- ✓ обеспечения деятельности ФОИВ для нужд обороны и безопасности
- ✓ в сферах естественных монополий
- ✓ районы Крайнего Севера и приравненные местности
- ✓ в сфере культуры, искусства, кинематографии и сохранения культурных ценностей
- ✓ за пределами территории Российской Федерации
- ✓ в области обращения с радиоактивными отходами

Рынки, где отсутствует конкуренция

Постановление Правительства РФ от 31.07.2020 № 1148

Перечень


случаев создания УП для осуществления отдельных видов деятельности

- ✓ производство продукции (работ, услуг), имеющей стратегическое значение для обеспечения обороноспособности и безопасности государства, защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан РФ ГУП, включенными в перечень стратегических предприятий и стратегических АО (*Указ Президента РФ от 04.08.2004 № 1009*)
- ✓ обеспечение транспортной безопасности в соответствии с ФЗ «О транспортной безопасности» и ФЗ «О ведомственной охране»
- ✓ перевозка пассажиров городским наземным электрическим транспортом (трамваи, троллейбусы), метрополитеном и монорельсовым транспортом
- ✓ обеспечение деятельности консульских учреждений иностранных государств в РФ, а также международных организаций и их представительств, аккредитованных на территории РФ на основании международных договоров РФ

Изменение видов деятельности УП

- ❑ **не является нарушением** дополнение унитарного предприятия видами деятельности, которые составляют исключения, предусмотренные ч. 1 ст. 35.1 Закона о защите конкуренции (7 случаев)
- ❑ запрет распространяется **на присоединение одного УП к другому**, если виды деятельности присоединяемого предприятия будут дополнительно включены в виды деятельности сохраняющегося предприятия

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

- орган власти **вправе направить** запрос о выдаче заключения в антимонопольный орган
(приказ ФАС России от 19.02.2020 № 150/20)
 - антимонопольный орган выдает **заключение** в течение **30 дней**
 - проводится **оценка состояния конкуренции** для отнесения рынка к:
 - ✓ конкурентному (2 и более субъектов)
 - ✓ неконкурентному
- 

Реформирование УП

создание УП или сохранения УП для осуществления деятельности, не предусмотренной ч. 1 и 2 статьи 35.1. по решению Правительства РФ

Условия:

- ✓ мотивированное представление высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ)
- ✓ необходимость устранения последствий чрезвычайной ситуации
- ✓ недопущения угрозы нормальной жизнедеятельности населения

Правительство РФ рассматривает мотивированное представление и принимает по нему решение в срок, не превышающий двух месяцев

Сохранение действующих унитарных предприятий

- Законом № 485-ФЗ установлено **требование о реорганизации или ликвидации существующих УП**, деятельность которых **не подпадает под исключения**, предусмотренные п. 1-7 ч. 1 ст. 35.1 Закона о защите конкуренции **(в срок до 01.01.2025)**
- УП, деятельность которых **не подпадает** под исключения и которые **не были реорганизованы**, ликвидированы в срок до 01.01.2025, после указанной даты **подлежат ликвидации** в судебном порядке
- В случае, **если** УП **подлежит сохранению** в связи с тем что подпадает под исключения, указанные в ч. 1 ст. 35.1 Закона о защите конкуренции, то **иные виды деятельности** (непопадающие под указанные исключения) **УП** после 01.01.2025 **должно осуществлять** в соответствии с **«правилом 10%»** (выручка УП от таких видов деятельности на конкурентных не должна превышать 10% совокупной выручки УП за предыдущий год), кроме пунктов 1, 2 и 7 части 1 статьи 35.1

Механизм антимонопольного контроля

Предварительное заключение антимонопольного органа при создании унитарного предприятия / изменении вида его деятельности

Последствия нарушения запрета:

- предупреждение антимонопольного органа о принятии мер по реорганизации или ликвидации унитарного предприятия
- возбуждение дела, выдача предписания
- обращение антимонопольного органа в суд с иском о ликвидации унитарного предприятия в случае неисполнения предписания

Порядок проведения анализа товарного рынка

Приказ ФАС России от 28.04.2010 № 220, пункт 10.8

Этапы:

- ✓ определение временного интервала исследования товарного рынка;
- ✓ определение продуктовых границ товарного рынка
- ✓ определение географических границ товарного рынка
- ✓ определение состава хозяйствующих субъектов, действующих на товарном рынке в качестве продавцов
- ✓ заключение о том, находится или не находится товарный рынок в состоянии конкуренции

Основные вопросы при применении антимонопольного законодательства в ходе реформы унитарных предприятий

ФАС России подготовлено более 150 разъяснений

- Методические рекомендации по применению территориальными органами ФАС России Федерального закона от 27.12.2019 № 485-ФЗ (письмо ФАС России от 17.02.2020 № СП/11696/20)
- Поручение территориальным органам ФАС России по проведению мониторинга (письмо ФАС России от 18.01.2021 № СП/1938/21)
- Разъяснения ФАС России (письма ФАС России от 14.08.2020 № АД/70193/20, от 28.04.2021 № СП/34682/21)
- Обзоры практики реформирования унитарных предприятий (письма ФАС России от 12.01.2022 № СП/571/22; от 14.11.2022 № СП/103046/22)
- Обзор положений законодательства по вопросам реформирования унитарных предприятий (письмо ФАС России от 15.02.2022 № СП/11293/22)

Возможность осуществления определенной деятельности предусмотрена нормативными актами

(п. 1 ч. 1 ст. 35.1 Закона о защите конкуренции)

Возможность осуществления УП **определенной деятельности** должна быть прямо предусмотрена:

- федеральными законами;
- актами Президента России;
- актами Правительства России.

Примеры:

– Федеральный закон от 08.01.1998 № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах».

Такие виды деятельности, как **разработка, распределение и уничтожение наркотических средств и психотропных веществ, внесенных в Список I**, осуществляются ГУПами (п. 2 ст. 5 Закона № 3-ФЗ).

– Постановление Правительства России от 31.07.2020 № 1148 «О случаях создания УП для осуществления отдельных видов деятельности».

В Постановлении № 1148 указаны виды деятельности, которые могут осуществлять УП (например, **перевозка пассажиров** городским наземным **электрическим транспортом** (трамваи, троллейбусы), **метрополитеном** и **монорельсовым транспортом**).

* В случае, если деятельность УП подпадает под настоящее исключение **«правило 10%»** не распространяется.

Обеспечение деятельности определенных федеральных органов исполнительной власти

(п. 2 ч. 1 ст. 35.1 Закона о защите конкуренции)

Для целей отнесения деятельности унитарного предприятия к настоящему исключению **необходимо исходить** не из деятельности предприятия, а **из функций соответствующих ФОИВов**.

Так, деятельность УП должна быть направлена на обеспечение деятельности ФОИВов, осуществляющих функции по **выработке и реализации госполитики**, **правовому регулированию в определенных областях** (например, обороны; мобилизационной подготовки и мобилизации; государственной охраны).

Таковыми ФОИВами являются, например **Минобороны, МИД, ФСО, МВД, МЧС**.

Пример:

В ФАС поступило обращение о сохранении УП, осуществляющего **деятельность по исполнению мобилизационного задания**.

УП **не обеспечивает деятельность ФОИВа**, осуществляющего функции в области мобилизационной подготовки и мобилизации.

УП **не подлежит сохранению**, поскольку наличие мобилизационного задания, не является основанием для сохранения УП.

* В случае, если деятельность УП подпадает под настоящее исключение **«правило 10%» не распространяется**.

Осуществление деятельности в сферах естественных монополий

(п. 3 ч. 1 ст. 35.1 Закона о защите конкуренции)

Отсутствие субъекта в Реестре субъектов ЕМ не свидетельствует об отсутствии у него такого статуса.

При рассмотрении вопроса об отнесении хозяйствующего субъекта к субъектам ЕМ необходимо установить **два критерия** (Разъяснения ФАС России № АЦ/51469/18 от 06.07.2018):

- **Наличие имущества**, используемого для осуществления регулируемой деятельности в сферах, указанных в статье 4 Закона о естественных монополиях;
- **наличие факта осуществления регулируемой деятельности** в сферах, указанных в статье 4 Закона о естественных монополиях;
- ❖ **наличие установленного тарифа.**

* На настоящее исключение **распространяется «правило 10%»**

СФЕРЫ ЕСТЕСТВЕННЫХ МОНОПОЛИЙ

Теплоснабжение

- услуги по передаче тепловой энергии **относятся** к сфере деятельности ЕМ
- деятельность предприятия по производству тепловой энергии и теплоносителя **не относится** к сфере деятельности ЕМ

Водоотведение

- услуги по водоснабжению и водоотведению с использованием централизованной системы, систем коммунальной инфраструктуры **относятся** к сфере ЕМ

Обеспечение жизнедеятельности населения в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях

- Вопросы местного значения, в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в России», это вопросы **непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых**, в соответствии с Конституцией РФ и Законом № 131-ФЗ **осуществляется населением и (или) ОМС самостоятельно** (аналогичная позиция изложена в определении Апелляционной коллегии ВС РФ от 14.01.2020 № АПЛ19-538).
- Вопросы местного значения **определены ст. 14** (городское, сельское поселение), **ст. 15** (муниципальный район), **ст. 16** (муниципальный, городской округ) **Закона № 131-ФЗ**.

Осуществление деятельности в сфере культуры, искусства, кинематографии и сохранения культурных ценностей

(п. 5 ч. 1 ст. 35.1 Закона о защите конкуренции)

- Закон РФ от 09.10.92 № 3612-1 «Основы законодательства РФ о культуре»
- Указ Президента РФ от 24.12.2014 № 808 «Об утверждении Основ государственной культурной политики»

Культурной деятельностью является деятельность по **созданию, распространению, сохранению, освоению и популяризации** культурных ценностей и предоставлению культурных благ **в определенных областях** (например, литературы, музыкального и изобразительного искусства, архитектуры, кинематографии, СМИ, народных художественных промыслов и ремесел, фольклора).

Пример:

В ФАС России поступило обращение о сохранении УП, осуществляющего деятельность в области телевизионного вещания, **производство кинофильмов, видеофильмов и телевизионных программ**.

На основании Закона РФ № 3612-1 телевидение, радио и другие аудиовизуальные средства **в части создания и распространения культурных ценностей** отнесены к направлениям культурной деятельности.

В связи с тем, что УП осуществляет производство кинофильмов и телевизионных программ, его деятельность **подпадает под** настоящее **исключение**.

* На настоящее исключение **распространяется «правило 10%»**

ПРАКТИКИ

Было

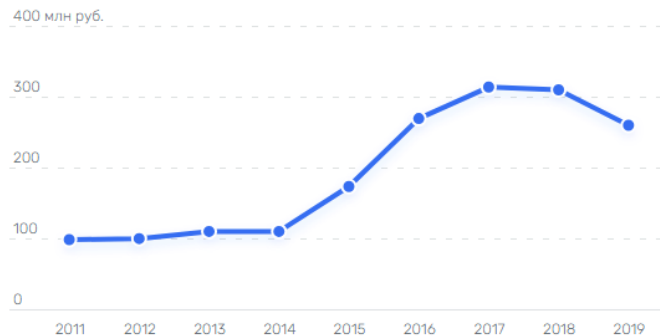
МУП «ПАТП-1»

Учредитель – Департамент УИИЗР и
ДДХБИТ г. Тверь

Основные показатели за 2019 год:

Выручка	Прибыль	Стоимость
260 млн руб. ↓-16 %	-47 млн руб. ↓-13 %	237 млн руб. ↓-17 %

Динамика выручки



Преобразование
02.06.2020

ИТОГ: Рост прибыли

Стало

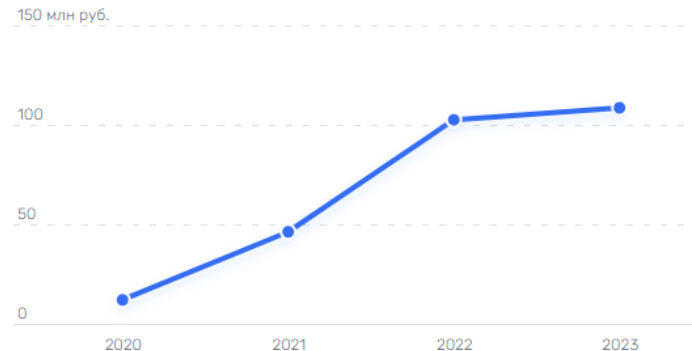
ООО «ПАТП-1»

Учредители – МИЗО Тверской
области

Основные показатели за 2023 год:

Выручка	Прибыль	Стоимость
109 млн руб. ↑+6 %	13 млн руб. ↑+240 %	263 млн руб. ↑+5 %

Динамика выручки



ПРАКТИКИ

Было

МУП «Социальная Аптека»
Учредитель - Администрация Старооскольского городского округа Белгородской области

Основные показатели за 2019 год:

Выручка

116 млн руб.
↑+6 %

Прибыль

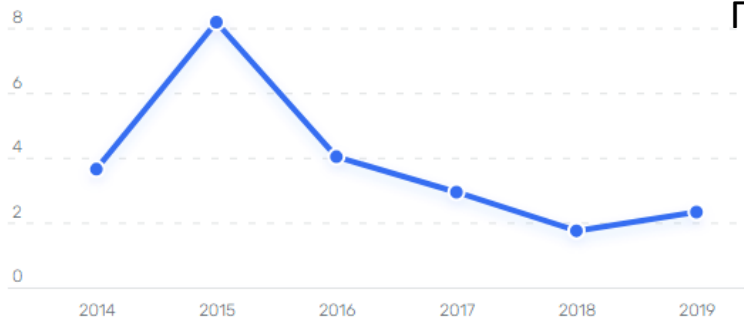
2,3 млн руб.
↑+33 %

Стоимость

6,1 млн руб.
↓-13 %

Динамика прибыли

10 млн руб.



Преобразование
27.08.2020

Стало

ООО «Социальная Аптека»
Учредители - ООО «Медстрой» и ФЛ

Основные показатели за 2023 год:

Выручка

146 млн руб.
↑+32 %

Прибыль

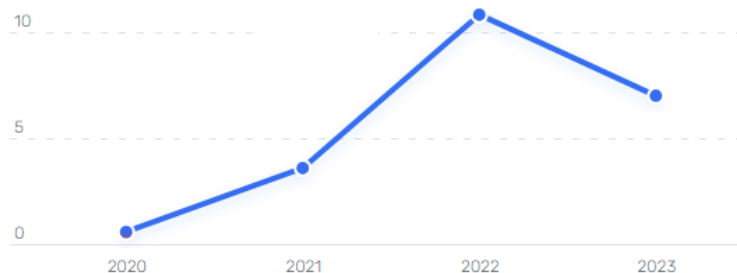
7,0 млн руб.
↓-35 %

Стоимость

25 млн руб.
↑+39 %

Динамика прибыли

15 млн руб.



ИТОГ: Рост прибыли в 3 раза

ПРАКТИКИ

Было

МУП «Латунские бани» г. Киров
Учредитель - Администрация города Кирова

Основные показатели за 2020 год:

Выручка

22 млн руб.

↓-30 %

Прибыль

-5,0 млн руб.

↓-379 %

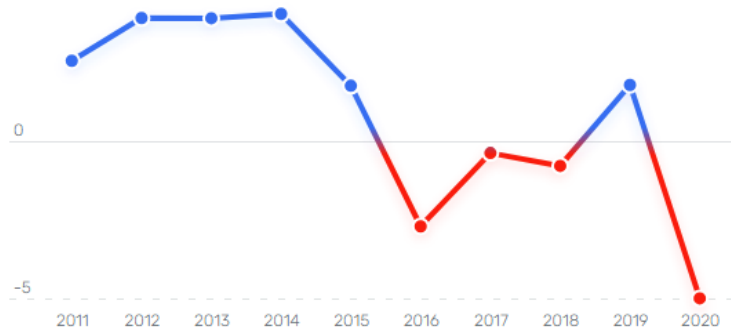
Стоимость

14 млн руб.

↓-22 %

Динамика прибыли

5 млн руб.



Преобразование
11.05.2021

Стало

ООО «Латунские бани» г. Киров
Учредители – Администрация города Кирова

Основные показатели за 2023 год:

Выручка

35 млн руб.

↑+11 %

Прибыль

4,1 млн руб.

↑+35 %

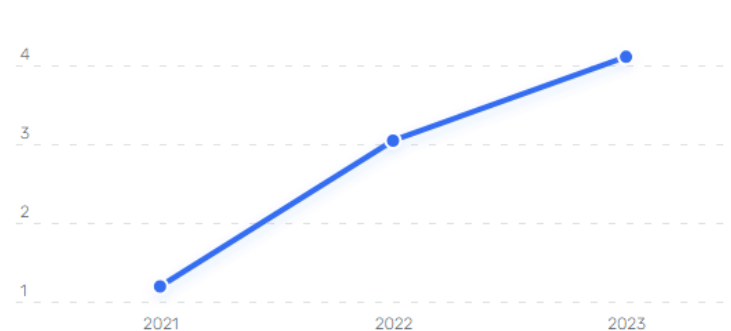
Стоимость

30 млн руб.

↑+12 %

Динамика прибыли

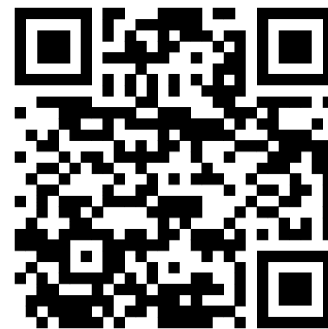
5 млн руб.



ИТОГ: Рост прибыли. Сохранение организации в собственности муниципалитета

Самоконтроль рисков нарушения антимонопольного законодательства

В целях **профилактики нарушений** антимонопольного законодательства органами власти при проведении реформы унитарных предприятий на сайте ФАС России в разделе «Национальный план развития конкуренции» (<https://plan.fas.gov.ru>) реализована техническая возможность проведения **самоконтроля реорганизации, ликвидации унитарных предприятий.**



СПАСИБО ЗА ВНИМАНИЕ!



@fasrussia



fas.gov.ru

