Доклад на тему: **«Реформирование унитарных предприятий»**

До настоящего времени во многих потенциально конкурентных сферах унитарные предприятия препятствуют развитию конкуренции, в связи с чем 27.12.2019 был принят Федеральный закон № 485-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» и Федеральный закон «О защите конкуренции».

Закон был разработан ФАС России в целях реализации Национального плана развития конкуренции на 2018-2020 годы, утв. Указом Президента от 21.12.2017 № 618. В качестве основополагающего принципа государственной политики по развитию конкуренции было установлено сокращение доли хозяйствующих субъектов, учреждаемых или контролируемых государством или муниципальными образованиями, в общем количестве хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на товарных рынках.

Учитывая изложенное, Федеральный закон № 485-ФЗ уже с 08.01.2020 вводит общий запрет на создание унитарных предприятий на конкурентных рынках и определяет закрытый перечень исключений из общего запрета.

Осуществлять контроль за созданием в субъекте Российской Федерации унитарных предприятий уполномочена Федеральная антимонопольная служба.

В Федеральный закон «О защите конкуренции» введена новая Глава 7.1. «Антимонопольные требования к созданию унитарных предприятий и осуществлению их деятельности».

В соответствии с частью 1 статьи 35 1 Закона № 135-ФЗ, а также Законом № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» не допускается создание, в том числе путем реорганизации, унитарных предприятий или изменение видов их деятельности, **за исключением следующих случаев:**

**1)** предусмотренных федеральными законами, актами Президента РФ или Правительства РФ (например, Федеральный закон № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», Федеральный закон № 382-ФЗ «О государственной информационной системе топливно-энергетического комплекса» и др.).

**2)** обеспечение деятельности **федеральных органов исполнительной власти**, осуществляющих функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию в области обороны, в области транспортной безопасности, в сфере международных отношений РФ, в сфере государственной охраны, в сфере внутренних дел, в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах, в сфере деятельности войск национальной гвардии РФ и т.д.;

**3)** осуществление деятельности в сферах естественных монополий;

**4)** обеспечение жизнедеятельности населения в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях;

**5)** связан с осуществлением деятельности в сфере культуры, искусства, кинематографии и сохранения культурных ценностей;

**6)** осуществление деятельности за пределами территории РФ;

**7)** осуществление деятельности в области обращения с радиоактивными отходами, включая захоронение радиоактивных отходов, деятельности по использованию объектов инфраструктуры морского порта, находящихся исключительно в федеральной собственности, присвоения унитарным предприятиям статуса федеральной ядерной организации.

Необходимо отметить, что Законом № 485-ФЗ установлено **дополнительное исключение** из запрета создания унитарных предприятий. Так, в соответствии с подпунктом «в» пункта 1 статьи 1 Закона № 485-ФЗ при необходимости устранения последствий чрезвычайной ситуации, недопущения угрозы нормальной жизнедеятельности населения по мотивированному представлению высшего должностного лица субъекта РФ Правительство РФ вправе принять решение о возможности создания унитарного предприятия или сохранения унитарного предприятия для осуществления **деятельности, не предусмотренной перечисленными ранее исключениями.**

Таким образом, не будет являться нарушением дополнение унитарного предприятия видами деятельности, которые составляют исключения, предусмотренные этой статьей (7 случаев).

В случае, если виды деятельности, которыми дополняются существующие виды деятельности предприятия, не подпадают ни под одно из 7 исключений, то такое дополнение необходимо оценить с точки зрения ч.2 ст.351 Закона о защите конкуренции.

В целях антимонопольного контроля Кемеровское УФАС России осуществляет мониторинг информации о регистрации вновь образованных унитарных предприятий, либо об изменении видов деятельности действующих унитарных предприятий.

В случае установления территориальным органом ФАС России факта создания на территории субъекта РФ унитарного предприятия или изменения видов деятельности такого предприятия с момента вступления Закона № 485-ФЗ в законную силу, территориальным органам ФАС России исследуется вопрос о соответствии действий органов власти антимонопольному законодательству.

Нарушение органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, иными организациями, уполномоченными на осуществление действий по созданию унитарных предприятий, запрета, установленного статьей 35 1 Закона № 135-ФЗ, является основанием для квалификации указанных действий **как нарушение пункта 11 части 1 статьи 15 Закона № 135-ФЗ** (а именно: «непринятие мер по преобразованию или ликвидации унитарного предприятия, осуществляющего деятельность на товарном рынке, находящемся в состоянии конкуренции»). При этом, при отнесении рынка к конкурентному ФАС России исходит из того, что рынок считается конкурентным, если на нем осуществляют деятельность два и более хозяйствующих субъекта.

Таким образом, в случае, если создание унитарного предприятия или изменение видов его деятельности не подпадает под исключения Кемеровское УФАС России **будет вынуждено выдать органам власти предупреждение** о прекращении действий, которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, предусмотренного статьей 15 Закона № 135-ФЗ.

В ходе реализации нового Закона № 485-ФЗ ФАС России и территориальные органы оказывают методическое и консультативное содействие органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления по вопросам реформирования унитарных предприятий.

На официальном сайте ФАС России <https://plan.fas.gov.ru> создан раздел под названием «Реформа унитарных предприятий», на котором размещается актуальная информация о реализации Федерального закона № 485-ФЗ, а также запросы о выдаче заключения антимонопольного органа о соответствии создания унитарного предприятия либо изменения видов его деятельности антимонопольному законодательству и соответствующие заключения ФАС России.

В связи с изложенным, особое внимание необходимо обратить на обеспечение принятия органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления **плана мероприятий** на период до 01.01.2025 года по реформированию унитарных предприятий.

Особое внимание хотелось бы обратить на следующие проблемные вопросы:

1. *Какие критерии признания унитарного предприятия организацией, осуществлявшей деятельность в сфере естественных монополий?*

Для отнесения хозяйствующего субъекта к субъектам естественной монополии необходимо наличие двух основных критериев: наличие у унитарного предприятия во владении на праве хозяйственного ведения объектов имущества, используемого для осуществления регулируемой деятельности в сфере естественных монополий, а также фактическое осуществление им регулируемой деятельности. Сферы деятельности естественных монополий определены в статье 4 ФЗ № 147 ФЗ О естественных монополиях. Иная деятельность, не поименованная в названной норме ФЗ № 147, не относится к сфере естественных монополий и под исключения не подпадает. Само по себе наличие или отсутствие хозяйствующего субъекта в реестре субъектов естественной монополии не подтверждает или не опровергает принадлежность хозяйствующего субъекта к субъектам естественных монополий. При этом, в уставе унитарного предприятия, не должно быть предусмотрена возможность осуществления иных видов деятельности, не относящихся к сферам деятельности субъектов естественных монополий, а также не подпадающих под иные исключения, установленные частью 1 статьи 35.1 Закона о защите конкуренции.

2. *Возможно ли сохранение предприятий в сфере похоронного дела в соответствии с исключениями, указанными в части 1 статьи 35.1 ФЗ № 135?*

Федеральным законом от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» предусмотрено право органов местного самоуправления на создание специализированной службы по вопросам похоронного дела.

В целях реализации указанного права органами местного самоуправления были созданы специализированные службы по вопросам похоронного дела в форме унитарных предприятий.

При этом Законом о погребении не предусматривается конкретная организационно-правовая форма создаваемой органом власти и управления организации для целей выполнения функций специализированной службы по вопросам похоронного дела.

*3. Попадает ли под антимонопольный запрет деятельность аптек?*

В соответствии со статьей 1 Закона № 3-ФЗ: оборот наркотических средств, психотропных веществ - разработка, производство, изготовление, переработка, хранение, перевозка, пересылка, отпуск, реализация, распределение, приобретение, использование, ввоз на территорию Российской Федерации, вывоз с территории Российской Федерации, уничтожение наркотических средств, психотропных веществ, разрешенные и контролируемые в соответствии с законодательством Российской Федерации; отпуск наркотических средств, психотропных веществ - действия по передаче наркотических средств, психотропных веществ юридическим лицом в пределах своей организационной структуры, а также физическим лицам для использования в медицинских целях.

Виды деятельности, связанные с оборотом наркотических средств, психотропных веществ, на которые статьей 5 Закона № 3-ФЗ установлена государственная монополия, осуществляются в предусмотренных указанной статьей случаях только государственными унитарными предприятиями в порядке, установленном Законом № 3-ФЗ, и принимаемыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами Российской Федерации. Согласно статье 23 Закона № 3-ФЗ отпуск, реализация и распределение наркотических средств и психотропных веществ, а также отпуск и реализация внесенных в Список I прекурсоров осуществляются юридическими лицами в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, при наличии лицензий, предусмотренных законодательством Российской Федерации о лицензировании отдельных видов деятельности.

При решении вопроса о распространении требований части 1 статьи 3 Закона № 485-ФЗ на деятельность аптечных организаций, созданных в форме унитарного предприятия, необходимо оценить какие виды деятельности осуществляет такое предприятие. При этом отпуск наркотических средств, психотропных веществ не относится к видам деятельности, на которые установлена государственная монополия в соответствии со статьей в Закона № 3-ФЗ, в связи с чем на такое унитарное предприятие в части осуществления указанного вида деятельности не распространяются исключения, предусмотренные пунктом 1 части 1 статьи 351 Закона о защите конкуренции. В случае если унитарное предприятие осуществляет виды деятельности, указанные в статье 5 Закона № 3-ФЗ, то оно подпадает под исключение, установленное в пункте 1 части 1 статьи 351 Закона о защите конкуренции.

Деятельность по розничной продаже лекарственных средств через аптеки в указанный перечень исключений не входит.

4. Возможно ли сохранение предприятий в сфере ТКО?

Обращение с ТКО не относится к видам деятельности, попадающих под исключения, предусмотренные частью 1 статьи 35.1 ФЗ № 135, в том числе под осуществление деятельности в сфере естественных монополий.

При этом необходимо отметить, что на основании п. 6 с г. 29.1 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации в случае признания конкурсного отбора несостоявшимся или досрочного прекращения деятельности регионального оператора, в том числе в случае его отказа от осуществления деятельности, вправе на срок, не превышающий одного года, присвоить статус регионального оператора без проведения конкурсного отбора и заключить соответствующее соглашение с юридическим лицом, которому в соответствии с настоящим Федеральным законом присвоен статус регионального оператора и зона деятельности которого расположена на территории данного субъекта Российской Федерации, либо с юридическим лицом, которому в соответствии с настоящим Федеральным законом присвоен статус регионального оператора и зона деятельности которого расположена на территории другого субъекта Российской Федерации, граничащего с данным субъектом Российской Федерации, а при отказе соответствующего юридического лица от заключения соглашения - с государственным или муниципальным унитарным предприятием либо государственным или муниципальным учреждением, имеющими лицензию на деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I - IV классов опасности.

Таким образом, в данной сфере присвоение государственному или муниципальному учреждению статуса регионального оператора **без** проведения конкурсного отбора с заключением соответствующего соглашения **возможно** на период, **не превышающий одного года,** с соблюдением всех условий, указанных в п. 6 ст. 29.1 Федерального закона от 24.06.1998 ФЗ № 89-ФЗ, в том числе: официальный отказ действующего регионального оператора от осуществления деятельности; официальный отказ юридического лица, которому присвоен статус регионального оператора и зона деятельности которого расположена на территории Республики Алтай; официальный отказ юридического лица, которому присвоен статус регионального оператора и зона деятельности которого расположена на территории другого субъекта Российской Федерации, граничащего с Республикой Алтай; наличие у учреждения лицензии на деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов 1 - IV классов опасности и др.

До истечения указанного срока, уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации в порядке, установленном постановлением Правительства РФ от 05.09.2016 № 881, обязан **заблаговременно** провести конкурсный отбор. Непроведение своевременного отбора будет содержать признаки нарушения части 1 статьи 15 ФЗ № 135.

*5. Возможно ли сохранение предприятий в сфере ЖКХ на основании пп.3 пункта 4 статьи 8 (осуществление деятельности при необходимости устранения последствий ЧС)?*

В соответствии с частью 3 статьи 35.1 при необходимости устранения последствий ЧС, недопущения угрозы нормальной жизнедеятельности населения по мотивированному представлению высшего должностного лица субъекта РФ Правительство РФ вправе принять решение о возможности создания унитарного предприятия или сохранения унитарного предприятия для осуществлени0 деятельности, не предусмотренной частями 1 и 2 данной статьи. Правительство РФ рассматривает мотивированное представление высшего должностного лица субъекта РФ и принимает по нему решение в срок, не превышающий двух месяцев.

*6. Распространяется ли действие Закона № 485ФЗ на казенные предприятия?*

В силу пункта 2 статьи 2 Федерального закона от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» казенные предприятия являются одним из видов унитарных предприятиях, поэтому действие Федерального закона от 27.12.2019 № 485-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» и Федеральный закон «О защите конкуренции» распространяется, в том числе и на казенные унитарные предприятия.

Сведения о таких казенных предприятиях также необходимо включать в Планы по реформированию унитарных предприятий.