

Забродин Егор Алексеевич

Магистрант

Направление: Юриспруденция

Магистерская программа: Гражданское право, семейное право, международное частное право

Конец эпохи унитарных предприятий в России: проблемы и пути решения

Аннотация. В статье выделяются и описываются характерные особенности правоприменительной практики по ограничению деятельности и дальнейшей ликвидации унитарных предприятий, реализуемой Федеральной антимонопольной службой России с целью повышения конкурентоспособности экономики. Представлен краткий анализ промежуточных итогов данной деятельности на примере Волгоградской области, а также отдельно выделяются проблемы при ликвидации рентабельных унитарных предприятий, работающих на конкурентных рынках в настоящее время.

Ключевые слова: унитарное предприятие, коммерческая организация, государственная собственность, конкуренция, конкуренция на товарных рынках

Одним из уникальных видов юридических лиц являются унитарные предприятия. В России за ними прочно утвердилась репутация «переходной формы», несмотря на более чем двадцатилетнюю и незавершенную на сегодня историю их реформирования. Унитарное предприятие – это коммерческое предприятие, имущество которого находится в собственности государственного органа или муниципального образования. Унитарные предприятия создаются для удовлетворения различных экономических, социальных и бытовых потребностей органов власти и муниципальных образований на базе государственной или муниципальной собственности. Именно в этом

определении унитарного предприятия и скрывается то противоречие, которое на протяжении длительного времени сохраняет за ним форму «переходного». С одной стороны, в соответствии с российским законодательством унитарным предприятием признается коммерческая организация, основной целью которой является извлечение прибыли (ст. 50 ГК РФ). С другой стороны, унитарное предприятие имеет право заниматься только теми видами деятельности, которые определены учредителем (ст. 49 ГК РФ), что явно противоречит сути коммерческой организации – получение прибыли. Интерес к сохранению унитарных предприятий, а следовательно и доли государственного сектора в экономике со стороны учредителей (органов государственной власти, органов местного самоуправления) очевиден: поступление части прибыли предприятия в составе неналоговых доходов в региональные и местные бюджеты; возможность полного контроля за деятельностью предприятия, начиная с определения цен и тарифов на продукцию, прямого влияния на сроки и этапы деятельности, завершая – утверждением устава и назначения руководителя. Сторонники сохранения унитарных предприятий часто ссылаются на то, преференции государства в части ведения данными предприятиями хозяйственной деятельности основаны на том, что основной задачей унитарных предприятий является не извлечение прибыли, а удовлетворение государственных нужд. Позиции противников сохранения унитарных предприятий строятся на том, что все субъекты предпринимательской деятельности должны иметь равные права и в конкурентоспособности и в ответственности в условиях развития рыночной экономики.

Фундаментальная значимость конкуренции определена Конституцией России. Правовое регулирование в этой области в настоящее время в России в целом соответствует мировым стандартам, но главная задача сегодня – обеспечить их надлежащую правоприменительную практику. Президент РФ неоднократно подчеркивал, что справедливая и честная конкуренция – это базовое условие для экономического и технологического развития, залог обновления страны, отмечая при этом, что в сфере конкуренции немало случаев

прямого игнорирования законов, особенно со стороны местных властей. Президент РФ определил реализацию проконкурентных подходов в деятельности органов власти [1].

Намечен путь, когда вместе с законодательством должна меняться и управленческая логика. Региональные власти на своих территориях должны прекратить поручать исполнение работ только подконтрольным им унитарным предприятиям, так как эти действия ведут к росту бюджетных расходов, консервируют отсталые производства и низкое качество продукции, а выстраивать выгодную региону экономику государственного или муниципального заказа, активнее выбирать эффективных исполнителей на конкурентном рынке. Правительство РФ с целью недопущения ситуаций в регионах, когда компании с государственным участием занимают те ниши, где мог бы работать малый и средний бизнес, разработало целый комплекс многоуровневых мер. В результате выделены три уровня системы развития и внедрения конкуренции.

Первый уровень – это Указ Президента Российской Федерации от 21.12.2017 г. № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции». Он имеет стратегический характер, данным Указом утверждён Национальный план развития конкуренции на 2018–2020 годы, представляющий собой среднесрочный план развития конкуренции на федеральном уровне, и предусматриваются ключевые показатели по развитию конкуренции на ближайшие три года.

Второй уровень включает федеральную дорожную карту по развитию конкуренции в отраслях экономики и стандарт развития конкуренции в субъектах Российской Федерации.

Третий уровень включает региональные планы мероприятий дорожной карты по развитию конкуренции в каждом субъекте Российской Федерации.

Законодательно сокращение числа унитарных предприятий может проходить в трех направлениях: первое – ликвидация; второе – преобразование организаций, осуществляющих деятельность на конкурентных рынках, в

акционерные общества или общества с ограниченной ответственностью. В таком случае государство сохраняет контрольный пакет акций или основную долю, вплоть до 100%. Третье, если унитарное предприятие решает социальные задачи, то его следует преобразовать в бюджетное учреждение.

Анализ нормативно-правовой базы Волгоградской области по вопросам ограничения деятельности унитарных предприятий отражен в комплексе документов по развитию конкуренции. Причем, утверждаемые регионом документы, составлены в соответствии с Методическими рекомендациями Федеральной антимонопольной службой России:

– в регионах высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации определены уполномоченные органы исполнительной власти по содействию развитию конкуренции в регионе (постановление Губернатора Волгоградской области от 04 июня 2014 г. № 478 "Об определении уполномоченного органа исполнительной власти Волгоградской области по содействию развитию конкуренции в Волгоградской области" (в ред. постановления Губернатора Волгоградской области от 17.12.2019 № 255));

– в регионах рассмотрение вопросов содействия конкуренции коллегиальным органом было закреплено только под руководством высшего должностного лица субъекта РФ (постановление Губернатора Волгоградской области от 29 июля 2019 г. № 393 "О координационном совете при Губернаторе Волгоградской области по содействию развитию конкуренции" (в ред. постановления Губернатора Волгоградской области от 11.02.2020 № 94));

– персональная ответственность высшего должностного лица субъекта РФ за достижение задач и сроков по развитию конкуренции также закреплена в критериях оценки эффективности деятельности высшего должностного лица субъекта РФ;

– региональные дорожные карты по развитию конкуренции регионов, перечень товарных рынков для содействия развитию конкуренции, перечень утвержденных ключевых показателей развития конкуренции в регионах готовятся в соответствии с методическими рекомендациями Федеральной

антимонопольной службы России и при содействии ее территориальных управлений;

– регионы заключили соглашения с муниципальными образованиями по развитию конкуренции, включив туда и показатели эффективности их реализации, проводится ежегодный мониторинг оценки развития конкуренции муниципальными образованиями.

Такая жесткая правовая вертикаль Федеральной антимонопольной службы в работе с регионами привела к реальному снижению числа унитарных предприятий.

По данным Аналитического центра при Правительстве РФ, опубликованным в майском номере журнала «Бюджет.ру», в 2005 году на федеральном, региональном и муниципальном уровне насчитывалось 15 тысяч унитарных предприятий, в 2010 – 14 тыс. Пик роста унитарных предприятий в России пришелся на 2016 год и составил 23 тысячи предприятий, в 2017 году – 21 тыс. предприятий, в 2018 году наметился спад роста унитарных предприятий – 19 тыс. При этом наибольшее число унитарных предприятий сохранилось на муниципальном уровне.

Как отмечают власти Волгоградской области по состоянию на 1 января 2020 года в области существует 323 унитарных предприятия. Из них 43 уже находятся в стадии ликвидации, 41 – в процессе реорганизации [2].

При этом в данных реестра государственных унитарных предприятий Волгоградской области 2020 года, размещенным на официальном портале администрации Волгоградской области, присутствуют 7 предприятий [3].

Причем, это наиболее экономически успешные предприятия, работающие на конкурентных товарных рынках, как, например, государственное унитарное предприятие Волгоградской области «Волгофарм», занятое в отрасли реализации фармацевтической продукции. Таким образом, как в целом по России, так и в Волгоградской области, большую часть действующих предприятий занимают муниципальные унитарные предприятия. Совершенно очевидно, что Волгоградская область, как и другие регионы России на первом

этапе ограничения деятельности и сокращения числа унитарных предприятий шла по техническому пути: ликвидации той части унитарных предприятий, которые фактически прекратили свою деятельность, являлись убыточными и не выполняли никакой публичной задачи. Следует отметить, что трехуровневая система, созданная Федеральной антимонопольной службой России по внедрению стандарта конкуренции, явилась тем правовым регулятором, который не только определял правовые механизмы и сроки, но и отчасти создал систему контроля проконкурентных подходов в деятельности органов власти в регионах.

Принятием Федерального закона от 27.12.2019 N 485-ФЗ, обозначившим дату окончательного запрета деятельности унитарных предприятий (за редким исключением, касающихся вопросов безопасности страны, неконкурентных рынков), казалось бы, спор между сторонниками и противниками унитарных предприятий как бы должен быть завершен, но именно при таком сценарии очень сильны риски утраты имущества и потери управляемости экономически успешных унитарных предприятий в отдельных социально значимых отраслях или на локальных рынках. На наш взгляд, необходимы будут дополнительные централизованные правовые регуляторы направленные на учёт прав на имущество унитарных предприятий при их ликвидации или реорганизации, препятствующие неконтролируемой ликвидации, реорганизации предприятий без получения дополнительных финансовых, экономических, политических, репутационных активов для их учредителей (органов государственной власти и органов местного самоуправления).

Литература

1. Стенограмма заседания Государственного совета 5 апреля 2018 года [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/57205> (дата обращения: 1.06.2020).

2. Интервью председателя комитета экономической политики и развития Волгоградской области Г. Быкадоровой от 14.01.2020 года [Электронный

ресурс] // Режим доступа: <https://fas.gov.ru/content/interviews/2401> (дата обращения: 1.06.2020).

3. Об органе исполнительной власти [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://gosim.volgograd.ru/about/organizations/list/?PAGEN_1=3 (дата обращения: 1.06.2020).

© Бюллетень магистранта 2020 год № 3