



Федеральная
Антимонопольная
Служба

О промежуточных итогах реформы унитарных предприятий

Малиновский А.Д.,
заместитель начальника Управления
по взаимодействию
с территориальными органами
и координации проектов
по развитию конкуренции

Апрель 2023



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

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

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

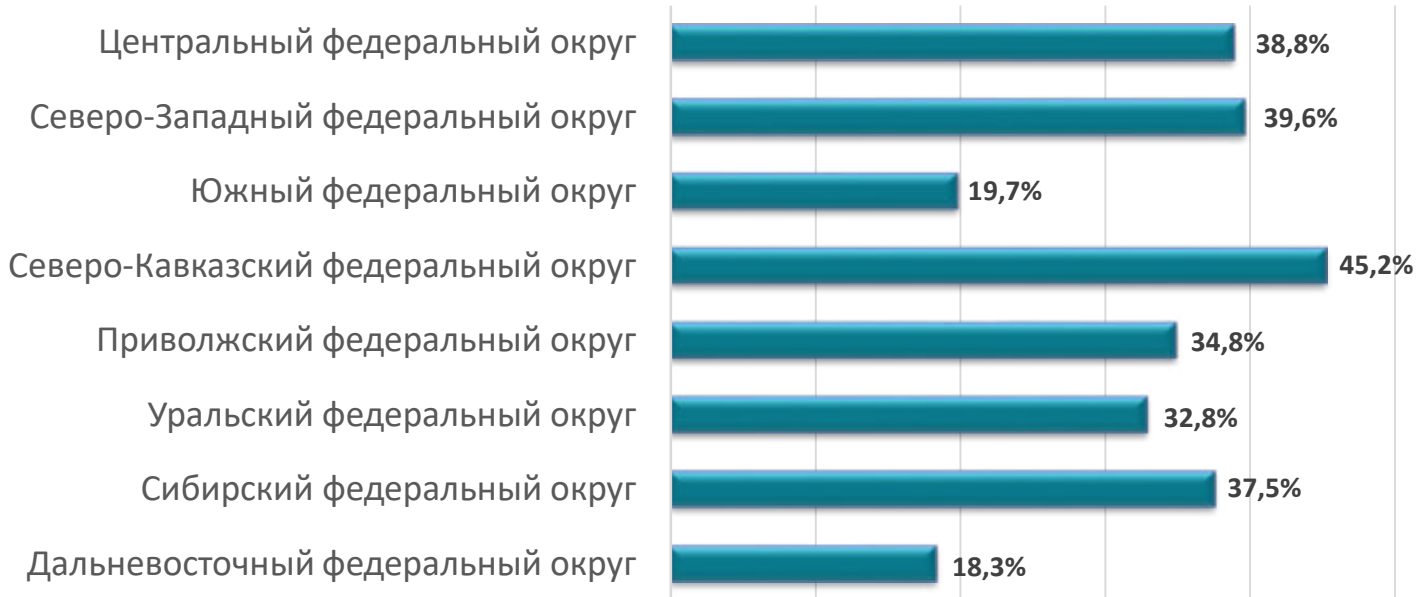
Реформирование УП

Динамика снижения
по федеральным округам в 2019 – 2022 гг.

2019-2022 гг.

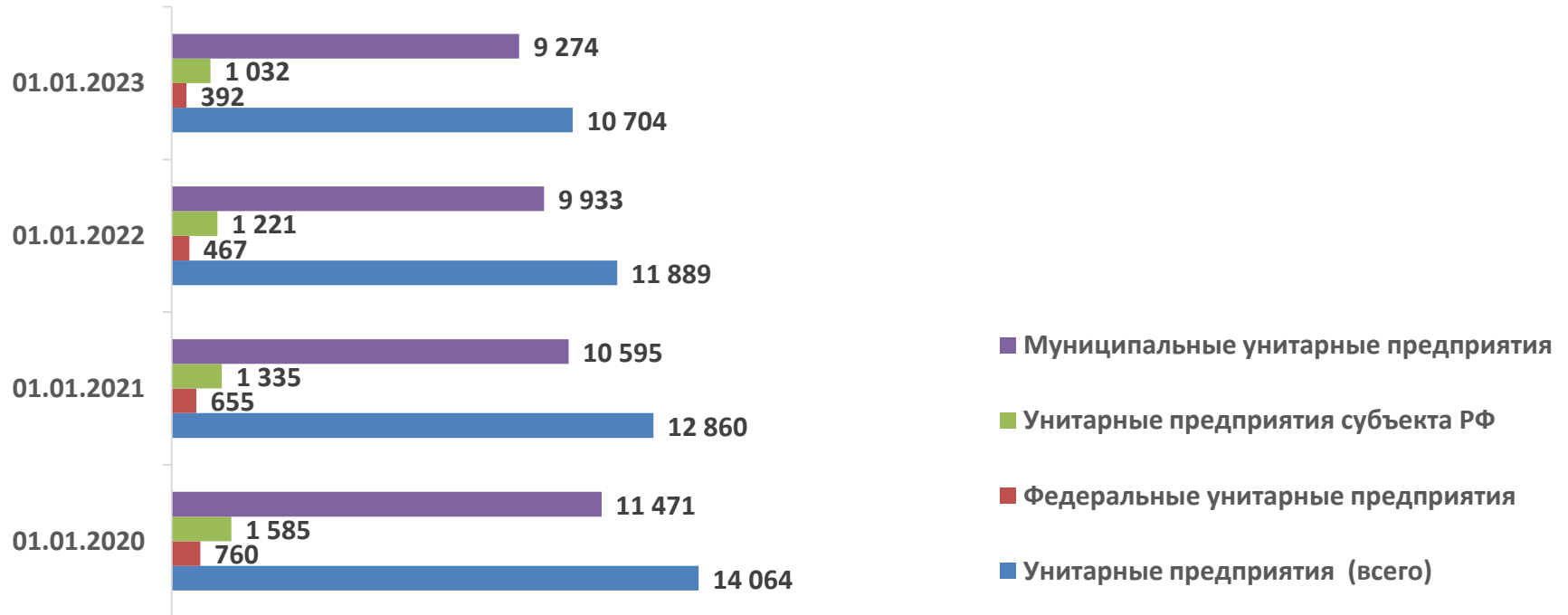
Общее
количество
унитарных
предприятий

**снизилось
на 36,5%**



Реформирование УП

Количество унитарных предприятий



Реформирование УП

Регионами разработаны планы мероприятий по реорганизации/ликвидации унитарных предприятий

В 85 субъектах РФ разработаны планы мероприятий по реформированию унитарных предприятий

Реформирование УП

Основные сложности

- большинство мероприятий запланированы на 2024 год
- расхождение данных о количестве унитарных предприятий в планах-графиках с данными ФНС России
- сохранение унитарных предприятий, не соответствующих антимонопольному законодательству
- продолжительность процедуры ликвидации, банкротства

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

Антимонопольный орган должен установить, что рынок является конкурентным

Создание новых унитарных предприятий

- Законом о защите конкуренции установлен **запрет на создание новых УП**, в том числе путем реорганизации – **исключение**, когда УП создаются **для осуществления видов деятельности**, указанных в **п. 1-7 ч. 1 ст. 35.1** Закона о защите конкуренции
- Если УП **создано с нарушением** запрета, то оно **подлежит ликвидации** на основании предписания ФАС России или в судебном порядке
- В **исключительных случаях** (при необходимости устранения последствий ЧС, недопущения угрозы нормальной жизнедеятельности населения) по мотивированному представлению высшего должностного лица субъекта РФ **допускается создание** УП **путем издания распоряжения** Правительства РФ

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 том числе в судебном порядке
- В случае, **если** УП **подлежит сохранению** в связи с осуществлением деятельности, указанной в п. 3-6 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)

Изменение видов деятельности существующих унитарных предприятий

- Законом о защите конкуренции установлен **запрет на изменение видов деятельности существующих УП** – **исключение**, когда УП **наделяются видами деятельности**, указанными в п. 1-7 ч. 1 ст. 35.1 Закона о защите конкуренции
- **Если** виды деятельности УП **изменены с нарушением запрета**, то УП обязано исключить такие виды деятельности, в том числе на основании предписания ФАС России или в судебном порядке

Основное нарушение –
создание унитарного
предприятия

Основные нарушения – в
сфере **ЖКХ (более 85%)** и
ритуальных услуг (более 5%)

АНТИМОНОПОЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ

60 предупреждений

- 51 – исполнено
- 1 – в стадии исполнения
- 8 – не исполнено

8 дел

4 предписания (исполнено)

- 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

Порядок проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке
приказ ФАС России от 28.04.2010 № 220

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

О СООТВЕТСТВИИ / НЕСООТВЕТСТВИИ

создания унитарного предприятия
или изменения видов деятельности
антимонопольному законодательству

в 2022 году выдано 100
заключений:

- ✓ 73 – о соответствии (**73%**)
- ✓ 27 – о несоответствии (**23%**)

за период 2020 - 2022 годы
всего выдано 207 заключений:

- ✓ 127 – о соответствии (**61%**)
- ✓ 80 – о несоответствии (**39%**)

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)

Исключительные случаи создания, сохранения, изменение видов деятельности унитарных предприятий

Ч.1 ст. 35.1 Закона о защите конкуренции установлен **перечень исключительных случаев** при наличии которых **допускается** сохранение, создание, изменение видов деятельности УП:

- 1) **возможность осуществления** УП определенной деятельности **прямо предусмотрена** нормативными **актами**;
- 2) **обеспечение** УП **деятельности** определенных **ФОИВов**;
- 3) осуществление деятельности в сферах **естественных монополий**;
- 4) **обеспечения жизнедеятельности населения** в районах **Крайнего Севера** и приравненных к ним **местностях**;
- 5) осуществления деятельности в сфере **культуры, искусства, кинематографии и сохранения культурных ценностей**;
- 6) осуществления деятельности **за пределами территории России**;
- 7) осуществления деятельности в области **обращения с радиоактивными отходами**.

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 централизованных 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, имеющих культурную ценность**. 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%»**

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



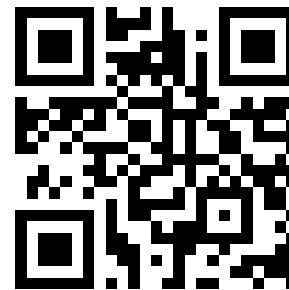
Ждем вас на наших ресурсах!



ВКОНТАКТ
Е



TELEGRAM



САЙТ