

**Фахреева Резида Ильясовна**

аспирант, юрист

ООО «Опора Плюс»

г. Казань, Республика Татарстан

## **УПРАВЛЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫМИ УНИТАРНЫМИ ПРЕДПРИЯТИЯМИ**

***Аннотация:** статья посвящена вопросу анализа изменений законодательства, в частности, антимонопольного законодательства, регулирующего деятельность муниципальных унитарных предприятий при участии в конкурентных рыночных отношениях. Автором рассматриваются положения о реорганизации муниципальных унитарных предприятий, а также внесения изменений в виды их деятельности.*

***Ключевые слова:** право, муниципальное унитарное предприятие, правовой статус, антимонопольный орган, юридические лица.*

Споры о необходимости в современном гражданском праве институтов права хозяйственного ведения и права оперативного управления поднимались довольно часто. Само существование таких ограниченных вещных прав подвергалось критике, поскольку были чужды рыночной экономике, а предприятия не собственники рассматривались как неполноценные субъекты гражданских правоотношений.

По этому поводу существует различные мнения.

Так, Е.А. Суханов считает, что наличие в гражданском обороте Российской Федерации субъектов-несобственников является «прямым следствием переходного характера этого оборота, сохранения в нем некоторых элементов огосударствленной экономики» [1]. Юридическая конструкция унитарного предприятия, по его мнению, представляет собой порождение государственной экономики, в которой госпредприятия были основными хозяйствующими субъектами. Государство как единый собственник создавало предприятия, утверждало им уставы, назначало их органы управления и, по

сути, руководило всей деятельностью предприятий, формально не отвечая за ее результаты, но оставаясь при этом собственником их имущества. Основные фонды таких предприятий были забронированы от взыскания кредиторов, а ответственность предприятий ограничивалась имеющимися у предприятия денежными средствами. Ясно, что с такими контрагентами могли иметь дело лишь подобные им организации, а для частных собственников такое сотрудничество не только странно, но опасно» [2].

Отдельные исследователи выступают против ликвидации прав оперативного управления и хозяйственного ведения и основанных на них юридических лиц-унитарных предприятий. Так, Курашко А.Г. считает, что модель унитарного предприятия в перспективе могло бы решить задачу противодействия дезинтеграционным процессам в отдельных, нерыночных общественно значимых отраслях экономики, в условиях, когда государство прекратило оперативное руководство промышленностью и наукоемкими производствами [3].

В.Бублик констатирует, что до тех пор, пока имеется государственная и муниципальная собственность (а она будет существовать, очевидно, все время, пока функционирует государство, изменяться будут лишь объемы этой собственности), с неизбежностью будут сохраняться и критикуемые сторонниками концепции «нормальных» рыночных отношений вещные права и их носители [4].

По мнению Витрянского В.В. поспешные призывы отказаться от организационно-правовой формы унитарных предприятий могут завести эту проблему в тупик [5].

Следует отметить, что органы государственной власти РФ давно ставили вопрос о ликвидации наиболее проблемного из вещных прав- права хозяйственного ведения.

Тенденция к сокращению унитарных предприятий прослеживалось и в Указе Президента РФ от 23 мая 1994 г. №1003 «О реформе государственных предприятий», согласно которой предусматривалось прекращение создания

новых федеральных государственных предприятий с закреплением за ними государственного имущества на праве хозяйственного ведения.

В утвержденной распоряжением Правительства РФ от 10 июля 2001 г. №910-Р Программе социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу (2002–2004 годы), в подразделе 3.1.6. ставилась задача отказаться от использования права хозяйственного ведения, предусматривалась ликвидация всех субъектов права хозяйственного ведения. Аналогичная задача ставилась в Программе Правительства РФ «Реформы и развитие российской экономики в 1995–1997 гг.», утвержденной Постановлением Правительства РФ от 28 апреля 1995 г. №439 «О Программе Правительства РФ «Реформы и развитие российской экономики в 1995–1997 гг.»

С 2001 года политика государства в сфере приватизации изменилась, это, прежде всего, было связано с принятием ФЗ от 21.12.2001 г. №178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» в соответствии с ч. 2 статьи 13 которого основным способ приватизации было предусмотрено преобразование МУП в открытое акционерное общество. Предложения по смягчению требований по акционированию муниципальных предприятий были внесены в Программу социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу (2006–2008 годы), утвержденную распоряжением Правительства РФ от 19 января 2006 г. №38-р.

Следует отметить, что был разработан проект федерального закона «О государственном и муниципальном имуществе», который так и не был принят. Данный шаг был принят поскольку Постановление Верховного Совета РФ от 27.12.1991 №3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» вошло в противоречие с Гражданским кодексом РФ и рядом других федеральных законов, но и не

отражало современного представления о месте и роли публичной собственности в государстве, т.е. было морально устаревшим. Будучи одним из первых законодательных актов в постсоциалистической России, оно разграничивало государственную собственность между тремя уровнями публичной власти без увязки с разграничением между теми же уровнями публичных функций. Законопроект должен был закончить процедуру разграничения государственной собственности и прекратить действие постановления Верховного Совета РФ от 27.12.91 №3020-1.

В Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации была утверждена 09.09.1999 №1024 был сформулирован ряд выводов, полученных по результатам изучения деятельности предприятий:

- 1) существующая система управления унитарными предприятиями неэффективна и требует кардинального реформирования;
- 2) деятельность унитарных предприятий, как правило, неэффективна;
- 3) количество унитарных предприятий не соответствует возможностям государства по управлению ими и контролю за их деятельностью;
- 4) отсутствуют четкие критерии необходимости создания и функционирования унитарных предприятий;
- 5) низкая эффективность деятельности унитарных предприятий приводит к недополучению доходов в федеральный бюджет – доля доходов от деятельности государственных унитарных предприятий в общей сумме доходов федерального бюджета Российской Федерации крайне незначительна [6]. Одной из целей указанной концепции было оптимизация количества унитарных предприятий.

Однако недостатки, перечисленные в подтверждение этого вывода, были вызваны скорее недостаточностью нормативно-правовой базы, регулирующей правовое положение унитарных предприятий в указанный период, и не являлись следствием несовершенства конструкции права хозяйственного ведения [7].

Кроме того законодатель, разрешив создание унитарных предприятий на праве оперативного управления всеми органами власти, ограничил возможность организации унитарных предприятий на праве хозяйственного ведения.

Муниципальные унитарные предприятия (далее – МУП), несмотря на процессы акционирования, ликвидации остаются важными полноправными субъектами предпринимательской деятельности, участвуют в процессе производства, распределении, потреблении, обмене материальных благ.

Однако их деятельности, в частности, предпринимательской, присущи отличительные черты, прежде всего, по правовому регулированию.

Проблема соотношений отличительных черт правового регулирования предпринимательской деятельности МУП требует серьезного изучения, поскольку способствует выработке оптимальных рекомендаций для дальнейшего совершенствования законодательства.

Для целей данной статьи под правовым регулированием предпринимательской деятельности МУП понимается процесс воздействия посредством норм права, при помощи которых осуществляется контроль и управление деятельностью МУП, устанавливаемых со стороны государства, в частности, антимонопольного законодательства, с целью адаптации таких предприятий к современным быстроменяющимся реалиям.

Специфика регулирования заключается в самом субъекте права, которым является МУП.

Изучению деятельности МУП уделено много внимания, чего не скажешь о предпринимательской деятельности МУП.

На сегодняшний день предпринимательская деятельность МУП не исследована и необходимость ее изучения остается одной из наиболее важных научно-практических проблем, поскольку, по моему мнению, этой сфере уделено недостаточно внимания, соответственно, она не разработана и не освещена.

Вероятно, это связано с тем, что распространено мнение о том, что МУП неправомерно отнесены к категории коммерческих организаций, и основной целью их деятельности является решение социальных задач, а не извлечение прибыли. При этом не учитывается, что МУП способны извлекать прибыль из своей хозяйственной деятельности за счет имущества собственника и грамотно построенного управления.

МУП может иметь гражданские права, соответствующие предмету и целям его деятельности, предусмотренным в уставе этого унитарного предприятия, и нести связанные с этой деятельностью обязанности.

8 января 2020 года вступил в силу Федеральный закон от 27.12.2019 года №485-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» [8]. и Федеральный закон «О защите конкуренции» (далее – Закон №485-ФЗ) » [9], которым введен общий запрет на создание, в том числе путем реорганизации, унитарных предприятий или изменение видов их деятельности и определяет закрытый перечень исключений из общего запрета.

Указанным Законом №485-ФЗ внесены изменения в Федеральные законы от 14.11.2002 №161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» и от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции».

С учетом принятых изменений, унитарные предприятия будут создаваться в случаях, определенных в п.4 ст.8 Федерального закона от 14.11.2002 г. №161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» [10] с соблюдением антимонопольных требований. Антимонопольный орган уполномочен выдавать заключения о соответствии создания унитарного предприятия либо изменения видов его деятельности антимонопольному законодательству.

Таким образом, законодательно установлены исключительные случаи создания унитарного предприятия, а именно: при возникновении необходимости устранения последствий чрезвычайной ситуации, недопущения угрозы нормальной жизнедеятельности населения.

В соответствии со вступившим в силу Законом №485-ФЗ, унитарные предприятия, созданные до 8 января 2020 года и осуществляющие деятельность на конкурентных товарных рынках, подлежали ликвидации либо реорганизации по решению учредителя в срок до 1 января 2025 года.

В Письме от 14 ноября 2022 №СП/03046/22 «О направлении практики по вопросам реформирования унитарных предприятий» [11] Федеральная антимонопольная служба направило свои разъяснения.

С учетом всех последних изменений законодательства в сфере регулирования деятельности унитарных предприятий и современных вызовов, перед учредителями унитарных предприятий стоит задача проанализировать деятельность созданных и действующих предприятий, на предмет соответствия их деятельности антимонопольным требованиям для принятия соответствующего решения, руководствуясь наличием закрытого перечня исключений из общего запрета на деятельность унитарных предприятий.

Приоритетная задача также состоит в том, чтобы привести учредительные документы МУП в соответствии с требованиями антимонопольного законодательства с учетом запрета, установленного ч. 1 ст. 35.1 Закона №135-ФЗ.

Законодатель пошел по пути запретов на создание МУП.

Подводя итог, отметим, что эффективность применения мер антимонопольного законодательства в регулировании предпринимательской деятельности муниципальных унитарных предприятий зависит не только от имеющейся нормативно-правовой базы, но и в умении ее правильно трактовать и применять. При принятии решений антимонопольным органам необходимо учитывать специфику деятельности муниципальных унитарных предприятий, которые наделены специальной правоспособностью. Наказание в каждом конкретном случае должно применяться только в качестве последнего довода, вместе с тем, считаю, что должно быть обеспечено такое правовое регулирование, которое исключало бы необоснованно строгие, не обусловленные сущностью и опасностью деяния меры, поскольку в наше

время, к сожалению, требования пропорциональности (соразмерности) ответственности за правонарушение не всегда разграничиваются.

### ***Список литературы***

1. Суханов Е.А. Юридические лица, государственные и муниципальные образования / Е.А. Суханов // Хозяйство и право. – 1995. – №4. – С. 8–9.
2. Гражданское право: учебник / под ред. Е.А. Суханова. Т. 1. – М., 2003. – С. 30.
3. Курашо А.Г. Законодательство и доктрина об унитарных предприятиях на современном этапе / А.Г. Курашо // Законодательство и экономика. – 2006. – №8. – С. 75.
4. Бублик В. Гражданское законодательство и имущественный статус экономических агентов / В. Бублик // Хозяйство и право. – 1996. – №8. – С. 66.
5. Витрянский В.В. Правовое положение государственных и муниципальных предприятий / В.В. Витрянский // Журнал российского права. – 1998. – №10–11. – С. 37.
6. Шишкеедов Н.Н. О проблемах повышения эффективности деятельности унитарных предприятий / Н.Н. Шишкеедов // Все для бухгалтера. 2004. – №18 (138). Сентябрь. – С. 15–16.
7. Оболонкова Е.В. Перспективы сохранения унитарных предприятий в действующем российском законодательстве / Е.В. Оболонкова // Журнал российского права. – 2010. – №6; СПС КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 18.02.2025). – EDN NDLXGN
8. Федеральный закон от 27.12.2019 года №485-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» // СПС КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 18.02.2025).
9. Федеральный закон «О защите конкуренции» от 26.07.2006 №135-ФЗ // СПС КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 18.02.2025).



10. Федеральный закон «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» от 14.11.2002 №161-ФЗ // СПС КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 18.02.2025).

11. Письмо от 14 ноября 2022 г. №СП/03046/22 «О направлении практики по вопросам реформирования унитарных предприятий» // СПС КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 18.02.2025).