

УДК: 342.97

ISSN: 2542-0259  
© Российское конкурентное право  
и экономика, 2019

## Унитарные предприятия: объективная необходимость или пережиток прошлого?

О. Н. Кузнецова,  
ФАС России,  
г. Москва

### Аннотация

В статье рассматриваются правовые вопросы реформирования унитарных предприятий, исследуются модели такого реформирования. На основе анализа негативного влияния унитарных предприятий на состояние экономической конкуренции хозяйствующих субъектов и в целом на состояние российской экономики обосновывается вывод о необходимости введения законодательного запрета на осуществление унитарными предприятиями деятельности на конкурентных товарных рынках.

**Ключевые слова:** унитарные предприятия, конкуренция, товарные рынки, картель, Закон о защите конкуренции.

## Unitary enterprises: objective need or past remnant?

O. N. Kuznetcova,  
FAS Russia,  
Moscow

### Annotation

The article discusses the legal issues of reforming unitary enterprises, examines the models of such reform. Based on the analysis of the negative impact of unitary enterprises on the state of economic competition of economic entities and in general on the state of the Russian economy, author concludes that it is necessary to introduce a legal ban on the activity by unitary enterprises on the commodity markets.

**Keywords:** unitary enterprises, competition, commodity markets, cartel, the Law on Protection of Competition.

Вопросы необходимости снижения доли государственного сектора в экономике Российской Федерации сегодня являются предметом постоянного внимания Президента и Правительства страны. Так, на заседании Государственного совета по развитию конкуренции, которое состоялось 5 апреля 2018 г., Президент РФ В. В. Путин в своем выступлении отметил: «Проще работать со своими ГУПами и МУПами, чем выбирать эффективных исполнителей на конкурентном рынке. Такие действия ведут к росту бюджетных расходов, консервируют отсталые производства и низкое качество продукции. В конечном итоге от этого страдают потребители, то есть граждане России... государственные структуры, компании с госучастием занимают те ниши, где мог бы работать малый и средний бизнес, фактически вытесняют его с рынков, монополизируют эти рынки. Как следствие, идет процесс картелизации конкурентных сфер экономики, подрываются предпринимательская инициатива и стимулы к открытию своего дела»<sup>1</sup>.

Значение и перспективы унитарных предприятий и ограниченных вещных прав, на которых им передается закрепленное имущество, получили неоднозначную оценку в современной науке. Ряд авторов считает права хозяйственного ведения

<sup>1</sup> Заседание Госсовета по вопросу развития конкуренции. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/57205> (Дата обращения: 25.02.2019).

Унитарные предприятия: объективная необходимость или пережиток прошлого?

и оперативного управления искусственными конструкциями, «придуманными» в условиях социалистической экономики, от использования которых сегодня необходимо отказаться. Некоторые исследователи полагают, что несвойственная нормальному товарному обороту ситуация, при которой юридическое лицо не является собственником имущества, — следствие переходного периода российской экономики. Они предлагают заменить неэффективные унитарные предприятия на иную форму хозяйствования — акционерные общества [1].

Другие утверждают, что, наряду с наличием множества объективных и субъективных факторов, негативно отражающихся на эффективности системы управления унитарными предприятиями, существуют государственные задачи, наиболее эффективное решение которых возможно с применением инструментария управления имущественными комплексами именно унитарных предприятий. Иными словами, нельзя отрицать объективную необходимость в сохранении на данном этапе развития российской экономики такой организационно-правовой формы, как унитарное предприятие [2].

Заслуживает внимания и мнение о том, что двойственное отношение к унитарному предприятию как субъекту права в современной юридической литературе вызвано в том числе тем, что правовой статус унитарного предприятия как коммерческой организации не согласуется с легальным понятием предпринимательской деятельности как деятельности, осуществляемой на свой риск (п. 1 ст. 2 Гражданского кодекса Российской Федерации — ГК РФ), ведь, в отличие от иных участников гражданского оборота, унитарное предприятие в любом случае рискует не своим имуществом [3].

Принимая во внимание столь неоднозначные позиции, попытаемся на основе анализа предлагаемых правовых моделей их реформирования ответить на вопрос: есть ли место унитарным предприятиям в современной российской экономике?

Понятие «оперативное управление» стало использоваться в советский период (конец 1960-х гг.), когда все производственные мощности были сосредоточены в государственной собственности [4].

В период перестройки (вторая половина 1980-х — начало 1990-х гг.) главная ставка была сделана на расширение экономической самостоятельности государственных предприятий посредством внедрения полного хозяйственного расчета, самокупаемости, самофинансирования и самоуправления, новых систем оплаты труда [5].

С принятием в 1994 г. первой части ГК РФ ситуация изменилась коренным образом — институт права полного хозяйственного ведения был упразднен, но сохранились институты права хозяйственного ведения и права оперативного управления как элементы ограниченного вещного права на распоряжение имуществом [6].

Однако в своем постановлении от 31 марта 1997 г. Правительство РФ указало на то, что, несмотря на по-

этапное сокращение в 1995—1996 гг. применения права хозяйственного ведения по отношению к предприятиям, находящимся в государственной и муниципальной собственности, дальнейшее существование в российской экономике указанного правового института ведет к замедлению структурной перестройки, необходимой для экономического роста, концентрации промышленного капитала, а также служит препятствием для вертикальной и горизонтальной интеграции предприятий (организаций) промышленности, энергетики, транспорта и связи.

В связи с этим еще в 1997 г. государством были поставлены задачи прекратить создание унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, а также их реорганизацию путем разделения и выделения, а также реорганизовать до 1 января 1999 г. все федеральные унитарные предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения, путем преобразования в хозяйственные общества с бессрочным закреплением 100% прав участия в уставном капитале таких обществ в собственности РФ (без права отчуждения) либо в федеральные казенные предприятия, либо в учреждения<sup>2</sup>.

В 1999 г., вновь обращаясь к необходимости реформирования унитарных предприятий, Правительство РФ принимает Постановление от 9 сентября 1999 г. № 1024 «О Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации», в котором существующая система управления унитарными предприятиями признается неэффективной<sup>3</sup>.

В указанном Постановлении Правительства РФ отмечается, что:

а) существующая система управления унитарными предприятиями неэффективна и требует кардинального реформирования;

б) деятельность унитарных предприятий, как правило, неэффективна;

в) количество унитарных предприятий не соответствует возможностям государства по управлению ими и контролю за их деятельностью;

г) отсутствуют четкие критерии необходимости создания и функционирования унитарных предприятий;

д) низкая эффективность деятельности унитарных предприятий приводит к недополучению доходов федерального бюджета.

На продолжение работы по сокращению количества унитарных предприятий путем реорганизации и приватизации как на одно из основных направлений дей-

<sup>2</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 31.03.1997 № 360 «Об утверждении программы Правительства Российской Федерации "Структурная перестройка и экономический рост в 1997—2000 годах"» // СЗ РФ, 12.05.1997, № 19, ст. 2230. URL: <https://base.garant.ru/1561337/> (Дата обращения: 25.02.2019).

<sup>3</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 09.09.1999 № 1024 «О Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации» // СЗ РФ, 1999, № 39, ст. 4626. URL: <https://base.garant.ru/12116841/> (Дата обращения: 25.02.2019).

ствий Правительства Российской Федерации указывается и в Распоряжении Правительства РФ от 10.07.2001 № 910-р «О программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002—2004 гг.)»<sup>4</sup>. В частности, в распоряжении отмечается, что государственные унитарные предприятия не могут быть полноценными и эффективными субъектами рыночной экономики.

Недостижение в течение многолетнего периода поставленных задач по реформированию деятельности унитарных предприятий вызвало необходимость принятия дополнительных мер, предусматривающих отнесение утвержденных планов мероприятий (дорожных карт) по преобразованию унитарных предприятий к приоритетам государственной политики. В указанных целях было принято Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 327 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации управления федеральным имуществом»<sup>5</sup>.

Однако, несмотря на более чем двадцатилетнюю историю реформирования, все попытки повысить эффективность деятельности унитарных предприятий и снижение их негативного влияния на развитие российской экономики не дали должного результата.

Статистика показывает, что только в 2017 г. было создано 555 унитарных предприятий. Количество унитарных предприятий в России, по данным ИФНС, на 01.01.2018 составило 18 426 предприятий. Из них на федеральном уровне создано 1145 предприятий (6% от общего количества унитарных предприятий), на уровне субъектов РФ — 2223 (12%), на муниципальном уровне — 15 058 (82%).

Согласно отчету Федерального агентства по управлению государственным имуществом «О выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества 2014—2016 гг.» в большинстве случаев прослеживается, что такие предприятия не осуществляют какой-либо профильной деятельности, кроме сдачи соответствующих объектов в аренду<sup>6</sup>.

Пункт 4 ст. 8 Федерального закона от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» определяет случаи создания

государственного или муниципального предприятия<sup>7</sup>. Однако механизмы, обеспечивающие контроль за соответствием деятельности унитарных предприятий указанным в законе целям их создания, законодательно не определены. В результате большинство унитарных предприятий присутствует на конкурентных рынках.

Так, по состоянию на 1 января 2018 г. число унитарных предприятий, находящихся в федеральной собственности, по данным государственной регистрации, составляло 1034 единицы (рисунок).

Из приведенных данных следует, что подавляющее большинство ФГУП осуществляют деятельность в сферах, не связанных с административной деятельностью или деятельностью естественных монополий, т. е. действуют на конкурентных рынках.

При этом провозглашаемая сторонниками такой организационно-правовой формы эффективность унитарных предприятий вызывает определенные сомнения.

Так, из общего количества ФГУП количество предприятий, завершивших 2017 финансовый год с убытком, составляет 35,4%, т. е. больше трети таких предприятий являются убыточными.

Анализ законов о бюджетах субъектов Российской Федерации показывает, что в большинстве регионов прогнозируемые поступления в соответствующие бюджеты доходов от перечисления части прибыли государственных унитарных предприятий в 2019 г. не превышают 10 млн руб., а во многих и вовсе равны 0.

Сведения же о размерах субсидий, выделяемых из региональных и местных бюджетов непосредственно на обеспечение деятельности унитарных предприятий, в открытых источниках практически отсутствуют.

Согласно выводам, содержащимся в заключении Экспертного совета при Правительстве РФ по вопросу реформирования унитарных предприятий (2015 г.) (далее — Экспертный совет), почти все унитарные предприятия сдают в аренду имущество, и большинство из них делают это «неформально», без получения согласия собственника имущества и учета доходов от аренды.

Преобразование унитарных предприятий в иные организационно-правовые формы — акционерное общество или общество с ограниченной ответственностью — позволит обеспечить учет как самого государственного и муниципального имущества, так и доходов от его аренды, что приведет к увеличению доходной части бюджета.

Так, Экспертный совет, предлагая мероприятия по вовлечению унитарных предприятий и их имущества в рыночные отношения, в числе прочих прогнозирует следующие результаты: а) существенное снижение государственных расходов; б) дополнительные доходы государства.

<sup>4</sup> См.: СЗ РФ. 30.07.2001. № 31. Ст. 3295.

<sup>5</sup> Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 327 (ред. от 29.03.2019) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Управление федеральным имуществом”» // СЗ РФ, 05.05.2014, № 18 (часть III), ст. 2172.

<sup>6</sup> Пояснительная записка к проекту федерального закона № 554026-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части установления запрета на создание и осуществление деятельности унитарных предприятий)». URL: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/55099.html/> (Дата обращения: 25.02.2019).

<sup>7</sup> Федеральный закон от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» // СЗ РФ, 02.12.2002, № 48, ст. 4746. URL: <https://base.garant.ru/12128965/> (Дата обращения: 25.02.2019).

Унитарные предприятия: объективная необходимость или пережиток прошлого?



Рисунок. Распределение государственных унитарных предприятий федерального уровня по социальным сферам и отраслям экономики<sup>9</sup>

Большинство унитарных предприятий сегодня «выживает» за счет субсидий из бюджетов соответствующих уровней. Вместе с тем при равных условиях финансирования (субсидирования) аналогичные убыточные услуги (товары) на социально значимых рынках могут стать привлекательными для организаций с частной формой собственности.

При этом, в отличие от унитарных предприятий, хозяйствующие субъекты, заключая договор на получение субсидий, берут на себя обязательства по оказанию услуг, поставке товаров, отвечающих определенным органом власти критериям и условиям. Более того, при проведении конкурса его участники конкурируют, предлагая лучшие условия по наименьшей цене, что в итоге обеспечивает экономию и эффективное расходование бюджетных средств.

Участие унитарных предприятий в хозяйственной деятельности оказывает наиболее негативное влияние на конкуренцию на локальных рынках и влечет их монополизацию [2].

ФАС России выявляются многочисленные факты уклонения заказчиков от применения к ним положений Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» путем передачи бюджетных средств в форме субсидий подведомственным унитарным предприятиям для закупки ими товаров, работ, услуг для нужд заказчика, в том

числе и на конкурентных рынках (например, работы по строительству, закупка лекарственных средств и медицинских изделий)<sup>9</sup>.

Экспертный совет также обращает внимание на проблему отсутствия полной и достоверной информации об имуществе унитарных предприятий, их финансово-хозяйственной деятельности, особенно о муниципальных унитарных предприятиях.

По оценкам, содержащимся в Заключении Экспертного совета, производительность труда работников унитарных предприятий в среднем в 4,5 раза ниже, чем у работников организаций иных организационно-правовых форм. Указывается на неэффективность административного контроля унитарных предприятий из-за их большого количества, наличия объективного конфликта интересов у основного бенефициара унитарных предприятий — публично-правового образования (рыночная эффективность против реализации государственных (муниципальных) функций).

«Защищенный спрос» на продукцию предприятия, дополнительные возможности для его капитализации собственником имущества, невозможность поглощения неэффективных предприятий, отсутствие рыночных сигналов для смены неэффективной управленческой команды и низкая эффективность процедур банкротства унитарных

<sup>8</sup> См.: Россия в цифрах. 2018: Крат. стат. сб. / Росстат. М., 2018. 522 с.

<sup>9</sup> См., например: Решение УФАС по Новосибирской области от 19 августа 2013 г. № 37; Решение УФАС по Костромской области от 6 сентября 2012 г. № 04-57/1058; Решение УФАС по Пензенской области от 6 июля 2012 г. № 3-09/07-2012. <https://br.fas.gov.ru/>

предприятий исключают возможности рыночного контроля предприятия и негативно отражаются на конкуренции.

Кроме того, в отношении унитарных предприятий в законодательстве отсутствует антимонопольный контроль за предоставлением преференций в виде передачи государственного или муниципального имущества и субсидирования деятельности.

Как негативное оценивается влияние унитарных предприятий на конкуренцию и общественными организациями, представителями предпринимательского сообщества.

Так, по данным Общероссийской общественной организации малого и среднего бизнеса «ОПОРА РОССИИ», изложенным в Докладе о состоянии конкуренции в РФ ФАС России, унитарные предприятия, как правило, не имеют стимула к экономически эффективной и качественной работе, удовлетворяющей население. Члены Торгово-промышленной палаты Российской Федерации также отмечают сохранение государственно-монополистических тенденций в экономике. По их мнению, в регионах укреплению данных тенденций способствует наличие действующих и создание новых организаций с государственным и муниципальным участием (ГУПов и МУПов) на конкурентных рынках, предоставление им преимуществ по сравнению с рыночными агентами. Доля государства в экономике в целом достигает 60—70%, а ситуация с ГУПами и МУПами существенно не меняется<sup>10</sup>.

Одним из 25 предложений предпринимательского сообщества в Комплексный план действий Правительства России на 2017—2025 гг.<sup>11</sup>, подготовленных в соответствии с поручениями, данными по итогам Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 2016 г., является законодательное закрепление запрета на создание и функционирование государственных и муниципальных унитарных предприятий на конкурентных рынках, жесткое ограничение возможности приобретения ими, а также государственных корпорациями, государственными компаниями и компаниями с государственным участием компаний/долей компаний на конкурентных рынках<sup>12</sup>.

В декабре 2017 г. был подписан Указ Президента Российской Федерации № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции» и утвержден Национальный план развития конкуренции на 2018—2020 гг. (далее — Национальный план разви-

тия конкуренции) которым, в частности, предусматривается ограничение создания унитарных предприятий на конкурентных рынках<sup>13</sup>.

ФАС России в соответствии с Национальным планом развития конкуренции в Российской Федерации на 2018—2020 гг., а также указанием Президента РФ от 2 сентября 2018 г. разработан проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “О защите конкуренции” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — законопроект).

Законопроектом предусматривается запрет создания и осуществления деятельности государственных и муниципальных унитарных предприятий на конкурентных рынках.

В целях реализации законопроекта возможны следующие направления реформирования унитарных предприятий:

- преобразование унитарных предприятий, осуществляющих деятельность на конкурентных рынках, в акционерные общества или общества с ограниченной ответственностью, в том числе с сохранением контрольного пакета акций или долей (вплоть до 100%-го участия) за государством;
- преобразование унитарного предприятия в бюджетное учреждение при необходимости решения социальных задач.

Преобразование государственного предприятия в акционерное общество установит для него юридический статус, соответствующий требованиям рыночной экономики. Акционерная форма способствует привлечению нового капитала для модернизации и расширения производства.

Преобразование унитарного предприятия в бюджетное учреждение позволит обеспечивать решение социальных задач (в том числе реализацию определенных товаров и услуг по минимальным ценам) при усилении контроля за его деятельностью и повышении прозрачности расходования бюджетных средств.

Противниками законопроекта высказываются опасения о возможном возникновении негативных социально-экономических последствий в результате ликвидации унитарных предприятий, особенно в малонаселенных поселениях, удаленных местностях и местностях с особыми климатическими условиями. В целях недопущения таких последствий ФАС России в настоящее время к законопроекту подготовлен ряд поправок.

В частности, поправки предусматривают возможность сохранения унитарных предприятий, действующих для обеспечения жизнедеятельности населения в райо-

<sup>10</sup> Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2017 г. URL: <https://fas.gov.ru/documents/658027> (Дата обращения: 25.02.2019).

<sup>11</sup> Об итогах реализации Плана действий в экономике в 2016 г. и о проекте комплексного плана действий на 2017—2025 гг. URL: <http://government.ru/news/26015/> (Дата обращения: 10.06.2019).

<sup>12</sup> Предложения в План действий Правительства Российской Федерации на 2017—2025 гг. URL: <http://media.rsprr.ru/document/1/7/c/7c60b6e99d931b74a63e921011d22b8b.pdf> (Дата обращения: 10.06.2019).

<sup>13</sup> Указ Президента РФ от 21.12.2017 № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции» (вместе с «Национальным планом развития конкуренции в Российской Федерации на 2018—2020 гг.») // СЗ РФ, 25.12.2017, № 52 (часть I), ст. 8111.

Унитарные предприятия: объективная необходимость или пережиток прошлого?

нах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях; возможность сохранения унитарных предприятий для развития культуры, искусства и сохранения культурных ценностей; а также нераспространение законопроекта на унитарные предприятия, осуществляющие деятельность на товарных рынках, где отсутствует конкуренция.

Таким образом, на тех товарных рынках, где отсутствует конкуренция (поскольку они непривлекательны для бизнеса из-за низкой покупательной способности населения, отсутствия высокого спроса, длительного периода окупаемости и т. д.), унитарные предприятия могут быть сохранены.

Как показывают выводы, изложенные в заключении по вопросу реформирования унитарных предприятий Экспертного совета, реформирование унитарных предприятий позволит: а) устранить унитарные предприятия с конкурентных рынков; б) превратить предприятие в полноценный субъект рыночного оборота; в) повысить эффективность управления государственным имуществом; г) сделать прозрачней экономическую деятельность государства; д) провести демонаполизацию рынков, в том числе локальных.

Немаловажным фактором, свидетельствующим в пользу доводов о необходимости ограничения деятельности унитарных предприятий, является отсутствие у унитарного предприятия возможности привлекать долгосрочные инвестиции, поскольку все имеющееся у него имущество принадлежит ему на праве хозяйственного ведения и не находится в его собственности, что, по мнению некоторых экспертов, не обеспечивает для потенциальных кредиторов гарантию возврата предоставленных средств и имущества [7].

По мнению Е. А. Суханова, иметь дело с унитарными предприятиями может быть крайне опасно для других участников гражданского оборота [8].

При этом, обосновывая необходимость реформирования государственной собственности, эксперты указывают на возможность в результате решения следующих задач: а) повышение инвестиционной привлекательности государственной собственности, обеспечение участия ее в хозяйственном обороте; б) формирование действенной системы мотивации менеджмента предприятия на достижение максимального экономического результата; в) привлечение на взаимовыгодных условиях инвесторов [9].

## Вывод

Добросовестная конкуренция и предотвращение монополизации являются основой правовой рыночной экономики. В связи с этим принятие закона, направленного на реформирование деятельности унитарных предприятий, по мнению автора, будет способствовать развитию такой экономики, поощрению свободы экономической деятельности и экономической самостоятельности граждан.

Запрет на осуществление унитарными предприятиями деятельности на конкурентных рынках обеспечит соблюдение гарантированного ст. 8 Конституции РФ баланса защиты частной и государственной форм собственности, а также защиту прав и законных интересов всех участников соответствующих правоотношений на основе принципа юридического равенства и вытекающего из него принципа соразмерности используемых правовых средств и конституционно одобряемых целей. ■

## Литература

1. Гражданское право: Учебник: в 3 т. Т. 1. / Е. Н. Абрамова, Н. Н. Аверченко, Ю. В. Байгушева и др. Под ред. А. П. Сергеева. М.: РГ Пресс, 2010.
2. Слезко Л. В. Проблемы оптимизации государственного сектора экономики // Вестник ГУУ. 2014. № 16. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-optimizatsii-gosudarstvennogo-sektora-ekonomiki> (Дата обращения: 25.02.2019).
3. Басангов Д. А., Шайдуров С. А. Комментарий к Федеральному закону от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях». URL: <https://base.garant.ru/5753006/> (Дата обращения: 25.02.2019).
4. Венедиктов А. В. Государственная социалистическая собственность / Отв. ред. В. К. Райхекр; Академия наук СССР. Институт права. М.; Л.: Изд-во АН СССР, 1948. 839 с.
5. Пузанков А. Операция «кооперация» // ЭЖ-Юрист. 2015. № 41.
6. Золотко Т. А. Актуальные вопросы реформирования унитарных предприятий // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2017. № 6.
7. Павлов А. О. Реорганизация государственного унитарного предприятия: в поисках оптимальных правовых конструкций (на примере ФГУП «Почта России») // Пробелы в российском законодательстве. 2018. № 4. С. 146—153.
8. Суханов Е. А. Еще раз о юридических лицах — не собственников // Известия вузов. Правоведение. 2017. № 3. С. 130—141.
9. Меркулов М. М. Акционирование унитарных предприятий // Юридический справочник руководителя. 2005. № 3.

## Сведения об авторе

**Кузнецова Оксана Николаевна:** заместитель начальника Правового управления ФАС России

**Контактная информация:**

Адрес: 125993, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 11

Тел.: +7 (499) 755-23-23

E-mail: [onkuznetsova@fas.gov.ru](mailto:onkuznetsova@fas.gov.ru)