**Антимонопольные требования к созданию унитарных предприятий.**

**(Федеральный закон от 27.12.2019 № 485-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» и Федеральный закон «О защите конкуренции»)**

27.12.2019 принят Федеральный закон № 485-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» и Федеральный закон «О защите конкуренции» (далее - Закон № 485-ФЗ). Начало действия документа - 08.01.2020 (за исключением отдельных положений).

Законопроект разработан в соответствии с пп. «а» п. 4 Национального плана развития конкуренции в РФ на 2018 - 2020 годы, утвержденного Указом Президента РФ от 21.12.2017 № 618.

Создание унитарных предприятий

Закон № 485-ФЗ вводит с 08.01.2020 общий запрет на создание унитарных предприятий и определяет закрытый перечень исключений из общего запрета.

Подпунктом «б» пункта 1 статьи 1 и пунктом 3 статьи 1 Закона № 485-ФЗ вносятся изменения в Федеральный закон от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» (далее - Закон № 161-ФЗ) и в Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон № 135-ФЗ), устанавливающие исключительные случаи создания унитарных предприятий.

В соответствии с пунктом 4 статьи 8 Закона № 161-ФЗ и с частью 1 статьи 351 Закона № 135-ФЗ, не допускается создание, в том числе путем реорганизации, унитарных предприятий или изменение видов их деятельности, за исключением случаев:

1. предусмотренных федеральными законами, актами Президента РФ или Правительства РФ (например, Федеральный закон от 08.01.1998 № З-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах, Федеральный закон от 01.12.2007 № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и др.),
2. обеспечения деятельности федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию в области обороны, в области разведывательной деятельности, в области мобилизационной подготовки и мобилизации в Российской Федерации, 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, федерального органа исполнительной власти, осуществляющего государственное управление в области обеспечения безопасности РФ, федерального органа исполнительной власти, осуществляющего материально-техническое и финансовое обеспечение деятельности высших органов государственной власти РФ;
3. осуществления 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 РФ;
7. осуществления 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.

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 (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) Правительство РФ вправе принять решение о возможности создания унитарного предприятия или сохранения унитарного предприятия для осуществления деятельности, не предусмотренной пунктом 4 указанной статьи. Форма запроса законом не установлена. При этом в случае необходимости создания муниципального предприятия по вышеуказанным основаниям, мотивированное представление в Правительство РФ также направляется от имени высшего должностного лица субъекта РФ.

Правительство РФ рассматривает мотивированное представление высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и принимает по нему решение в срок, не превышающий двух месяцев.

Деятельность унитарных предприятий на конкурентных рынках

Закон № 485-ФЗ вводит с 08.01.2020 общий запрет на деятельность унитарных предприятий на конкурентных рынках и определяет закрытый перечень исключений из общего запрета.

В соответствии с частью 2 статьи 351 Закона № 135-ФЗ не допускается деятельность унитарных предприятий на товарных рынках РФ, находящихся в состоянии конкуренции, за исключением случаев, установленных частью 1 данной статьи, если выручка унитарного предприятия от деятельности на товарных рынках РФ, находящихся в состоянии конкуренции, превышает десять процентов совокупной выручки унитарного предприятия за последний календарный год.

Ограничения, по превышению указанной выручки на конкурентных рынках, не применяются к унитарным предприятиям в случаях, указанных в пунктах 1, 2 и 7 части 1 статьи 351 Закона № 135-ФЗ.

Полномочия антимонопольных органов по контролю за соблюдением Закона № 485-ФЗ.

1. Предварительные заключения антимонопольного органа.

Статьей 352 Закона № 135-ФЗ предусмотрено для органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных организаций, уполномоченных на осуществление действий по созданию унитарных предприятий (далее - заявителей), право направления запроса о выдаче заключения антимонопольного органа о соответствии создания унитарного предприятия либо изменения видов его деятельности антимонопольному законодательству.

Срок рассмотрения указанного запроса - тридцать дней с даты поступления такого запроса от заявителя в антимонопольный орган.

Форма заключения, выдаваемого антимонопольным органом, Законом № 135-ФЗ не предусмотрена, в связи с чем указанное заключение может быть оформлено в виде письма.

Данное заключение действует в течение одного года со дня выдачи его антимонопольным органом.

**2.** Контроль за созданием унитарных предприятий

Территориальный орган ФАС России в рамках осуществления антимонопольного контроля осуществляет мониторинг соблюдения органами власти установленного статьей 351 Закона № 135-ФЗ запрета на создание, в том числе путем реорганизации, унитарных предприятий или изменение видов их деятельности в субъекте РФ.

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 необходимо исследовать 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 351 Закона № 135-ФЗ, является основанием для квалификации указанных действий как нарушение пункта 11 части 1 статьи 15 Закона № 135-ФЗ.

Таким образом, в случае, если создание унитарного предприятия или изменение видов его деятельности не подпадает под исключения, предусмотренные частью 1 статьи 351 Закона о защите конкуренции, органам государственной власти субъектов РФ, органам местного самоуправления, иным организациям, осуществившим действия по созданию или изменению деятельности унитарных предприятий будет выдано предупреждение о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, предусмотренного пунктом 11 части 1 статьи 15 Закона № 135-ФЗ.

В случае неисполнения предупреждения в установленный срок, территориальный орган ФАС России обязан возбудить в отношении лица, неисполнившего предупреждение дело о нарушении антимонопольного законодательства, по признакам нарушения пункта 11 части 1 статьи 15 Закон № 135-ФЗ.

При этом, унитарное предприятие, правомерность создания или изменение видов деятельности которого рассматривается в рамках дела о нарушении антимонопольного законодательства, следует привлечь к рассмотрению дела в качестве заинтересованного лица.

По результатам рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства комиссией принимается решение по делу, а также разрешается вопрос о выдаче предписаний и об обращении в суд.

Предписание может быть выдано о совершении следующих действий:

– о ликвидации унитарного предприятия, которое создано или виды деятельности которого изменены с нарушением требований Закона № 135-ФЗ и которое не осуществляет виды деятельности, предусмотренные частью 1 статьи 351 Закона № 135-ФЗ;

– о принятии мер по прекращению унитарным предприятием деятельности, которая осуществляется с нарушением требований Закона № 135-ФЗ, а также о внесении соответствующих изменений в Устав предприятия, в случае осуществления иных видов деятельности, не подпадающих под исключения Закона № 135-ФЗ.

В случае неисполнения предписания антимонопольного органа, территориальный орган ФАС России обращается в суд с иском о ликвидации унитарного предприятия в судебном порядке. При этом, в случае принятия судом к рассмотрению иска антимонопольного органа о ликвидации унитарного предприятия до дня вступления в законную силу решения суда совершение любых сделок таким предприятием осуществляется только с согласия его учредителя.

**3.** Контроль за осуществлением деятельности унитарных предприятий на конкурентных рынках

Территориальный орган ФАС России в рамках осуществления антимонопольного контроля осуществляет контроль за соблюдением запрета на осуществление деятельности унитарного предприятия на конкурентных рынках.

В случае, если территориальным органом ФАС России установлено, что унитарное предприятие осуществляет деятельность на товарном рынке, находящемся в состоянии конкуренции, за исключением случаев, предусмотренных пунктами 1, 2 и 7 части 1 статьи 351 Закона № 135-ФЗ, и выручка унитарного предприятия от такой деятельности превышает десять процентов совокупной выручки унитарного предприятия за последний календарный год, деятельность такого унитарного предприятия подпадает под антимонопольный запрет.

Нарушение органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, иными организациями, осуществляющими функции органа власти запрета, предусмотренного статьей 351 Закона № 135-ФЗ, является основанием для квалификации указанных действий как нарушение пункта 11 части 1 статьи 15 Закона № 135-ФЗ («непринятие мер по преобразованию или ликвидации унитарного предприятия, осуществляющего деятельность на товарном рынке, находящемся в состоянии конкуренции»).

В указанном случае территориальный орган ФАС России выдает органам государственной власти субъектов РФ, органам местного самоуправления, иным организациям, уполномоченным на принятие решений о прекращении деятельности унитарных предприятий, предупреждение о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, предусмотренные пунктом 11 части 1 статьи 15 Закона № 135-ФЗ (пункт 3.2 части 1 статьи 23, часть 2 статьи 391 Закона № 135-ФЗ).

В случае неисполнения предупреждения в установленный срок, территориальный орган ФАС России возбуждает и рассматривает в отношении лица, неисполнившего предупреждение дело о нарушении антимонопольного законодательства, по признакам нарушения пункта 11 части 1 статьи 15 Закона № 135-ФЗ.

Кроме того, унитарное предприятие также может быть привлечено к рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в качестве ответчика по делу по признакам нарушения статьи 351 Закона № 135-ФЗ.

По результатам рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства комиссией принимается решение по делу, а также разрешается вопрос о выдаче предписаний и об обращении в суд.

Предписание может быть выдано о совершении следующих действий:

а) органу власти или органу местного самоуправления:

– о ликвидации унитарного предприятия, если такое предприятие, не осуществляет иные виды деятельности, подпадающие под исключения Закона 135- ФЗ;

– о прекращении отдельных видов деятельности, осуществляемых предприятием с нарушением требований Закона № 135-ФЗ на конкурентных рынках, а также о внесении соответствующих изменений в Устав предприятия, в случае осуществления иных видов деятельности не подпадающих по исключения Закона № 135-ФЗ.

б) унитарному предприятию:

– о прекращении унитарным предприятием деятельности, которая осуществляется с нарушением требований Закона № 135-ФЗ.

В случае неисполнения предписания антимонопольного органа, территориальный орган ФАС России обращается в суд с иском о ликвидации унитарного предприятия в судебном порядке. При этом в случае принятия судом к рассмотрению иска антимонопольного органа о ликвидации унитарного предприятия до дня вступления в законную силу решения суда совершение любых сделок таким предприятием осуществляется только с согласия его учредителя.

Переходный период

Законом № 485-ФЗ предусмотрен переходный период реформирования деятельности унитарных предприятий.

Так, частями 1 и 2 статьи 3 Закона № 485-ФЗ установлено, что государственные и муниципальные унитарные предприятия, которые созданы до дня вступления в силу настоящего Федерального закона и осуществляют деятельность на товарных рынках в РФ, находящихся в условиях конкуренции, за исключением случаев, предусмотренных Законом № 135-ФЗ, подлежат ликвидации или реорганизации по решению учредителя до 1 января 2025 года.

Порядок ликвидации унитарного предприятия регулируется нормами статей 35 Закона № 161-ФЗ и статей 61-63 ГК РФ. Согласно пункту 9 статьи 63 ГК РФ ликвидация юридического лица будет считается завершенной, а юридическое лицо - прекратившим существование после внесения сведений о его прекращении в единый государственный реестр юридических лиц.

Под реорганизацией унитарного предприятия следует понимать изменение организационно-правовой формы предприятия.

Унитарное предприятие может быть преобразовано по решению собственника его имущества в государственное или муниципальное учреждение (федеральное государственное унитарное предприятие может быть также преобразовано в автономную некоммерческую организацию).

Преобразование унитарных предприятий в организации иных организационно-правовых форм осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации о приватизации.

В соответствии со статьей 13 Федерального закона от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» одними из способов приватизации государственного и муниципального имущества являются:

– преобразование унитарного предприятия в акционерное общество;

– преобразование унитарного предприятия в общество с ограниченной ответственностью.

Таким образом, реорганизованное предприятие может продолжить деятельность:

– в форме учреждения - в случае, если им планируется выполнение социально-значимых функций;

– в форме ООО или АО - в случае, если в качестве основной деятельности им планируется извлечение прибыли на товарных рынках.

Государственные и муниципальные унитарные предприятия, которые созданы до дня вступления в силу Закона № 485-ФЗ и осуществляют деятельность на товарных рынках в Российской Федерации, находящихся в условиях конкуренции (за исключением случаев, предусмотренных Законом № 135-ФЗ), в отношении которых учредителем не приняты и (или) не исполнены решения о ликвидации или реорганизации до 1 января 2025 года, подлежат ликвидации в судебном порядке по иску антимонопольного органа.

Методическое и консультативное содействие органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления в части реализации Федерального закона № 485-ФЗ.

Органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления в рамках реформирования унитарных предприятий следует разработать план мероприятий субъекта Российской Федерации на период до 1 января 2025 года по реформированию унитарных предприятий.

В указанный план мероприятий включаются:

– перечень государственных и муниципальных унитарных предприятий, подлежащих сохранению в указанной организационно-правовой форме с указанием оснований, соответствующих Закону № 485-ФЗ;

– перечень унитарных предприятий, подлежащих реорганизации либо ликвидации, способ реорганизации;

– прогноз затрат, связанных с реорганизацией и ликвидацией унитарных предприятий, с разделением по видам на затраты, связанные с технической инвентаризацией, кадастровым учетом, рыночной оценкой недвижимого имущества, а также государственной регистрацией права собственности субъекта Российской Федерации или муниципального образования на земельные участки и государственной регистрацией права хозяйственного ведения или оперативного управления на объекты недвижимого имущества.

В рамках соглашений о взаимодействии, заключенных ФАС России с высшими исполнительными органами государственной власти всех субъектов Российской Федерации, территориальными органами ФАС России рекомендуется оказывать консультативную помощь и предоставлять разъяснения по вопросам, связанным с исполнением антимонопольного законодательства, а также принимать участие в согласовании проектов указанных планов мероприятий (при необходимости).