



РАНХиГС
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



ИУРР
ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ
И РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

**ЦЕНТР МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ**

МУНИЦИПАЛЬНАЯ БИБЛИОТЕКА



Выпуск 11

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ УНИТАРНЫЕ ПРЕДПРИЯТИЯ: СФЕРЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ, ЭФФЕКТИВНОСТЬ, ПЕРСПЕКТИВЫ

Москва
2023

МУНИЦИПАЛЬНАЯ БИБЛИОТЕКА

Выпуск 11

**МУНИЦИПАЛЬНЫЕ УНИТАРНЫЕ
ПРЕДПРИЯТИЯ:
СФЕРЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ, ЭФФЕКТИВНОСТЬ,
ПЕРСПЕКТИВЫ**

Москва
2023

УДК 334.724.2
ББК 65.292.2
М90

Серия основана в 2020 году

Составитель выпуска
И.Е. Кабанова

Редакционный совет серии:
Е.В. Луценко, Г.В. Миронова

Муниципальные унитарные предприятия: сферы деятельности, эффективность, перспективы / ИУРР РАНХиГС [Центр местного самоуправления; отв. ред. И.Е. Кабанова]. — М. : Изд-во «Проспект», 2023. — 104 с. — (Серия «Муниципальная библиотека»; 2023, вып. 11).

М90

ISBN 978-5-98597-534-5

Центр местного самоуправления ИУРР представляет одиннадцатый выпуск серии «Муниципальная библиотека» — «Муниципальные унитарные предприятия: сферы деятельности, эффективность, перспективы».

В выпуске в традиционном для серии формате ответов на актуальные вопросы рассматриваются основные аспекты деятельности МУП на современном этапе — управление имуществом, совершение сделок, назначение и полномочия руководителя, банкротство и ликвидация. Приводятся практические рекомендации по преобразованию унитарных предприятий в акционерные общества или общества с ограниченной ответственностью в связи с законодательно установленным требованием об обязательной реорганизации большинства МУП до 1 января 2025 года.

Особое внимание уделено перспективам развития муниципально-частного партнерства и формированию конкурентного рынка оказания коммунальных услуг в условиях постепенной ликвидации муниципальных унитарных предприятий, а также влиянию вводимых законодательных ограничений на деятельность МУП на рост коммунальных тарифов и ухудшение качества оказания коммунальных услуг.

Выпуск адресован как представителям органов государственной власти и местного самоуправления, так и гражданам, желающим понимать правовые проблемы функционирования обеспечивающей инфраструктуры населенных пунктов.

УДК 334.724.2
ББК 65.292.2

ISBN 978-5-98597-534-5

ОГЛАВЛЕНИЕ

Что такое муниципальное унитарное предприятие (МУП)?	5
Каким имуществом и на каком праве владеет муниципальное унитарное предприятие?	6
Кто осуществляет права собственника имущества унитарного предприятия?	7
<i>Пример из судебной практики</i>	7
Каким образом МУП учитывает бюджетные инвестиции на реконструкцию основных средств в качестве увеличения уставного фонда?	12
Является ли перечисление субсидий на проведение капитального ремонта муниципального имущества, закрепленного за МУП, нецелевым использованием бюджетных средств?	17
Является ли субсидирование МУП нарушением законодательства о защите конкуренции?	20
Считается ли переданное МУП имущество безвозмездно переданным, если оно впоследствии подлежит возврату администрации (собственнику) с внесенными в него улучшениями?	26
На кого возлагается обязанность по содержанию объектов социального назначения, переданных МУП, при его банкротстве?	27
<i>Пример из судебной практики</i>	28
Кто является руководителем МУП?	36
Каков порядок назначения на должность руководителя МУП?	36
<i>Пример из судебной практики</i>	37
Каковы особенности процедур банкротства МУП?	42
<i>Пример из судебной практики</i>	43
Что входит в состав полномочий руководителя МУП?	45
Может ли директор МУП возложить на себя обязанности по ведению бухгалтерского учета?	46
В каком порядке унитарные предприятия совершают сделки?	47
Могут ли органы внутреннего государственного финансового контроля, являющиеся органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществлять внутренний государственный финансовый контроль в отношении муниципальных унитарных предприятий?	49

На кого возлагаются полномочия по централизации закупок для МУП?	52
<i>Пример формулировки в положении о закупках унитарного предприятия</i>	54
Какое правовое регулирование действует в отношении закупок МУП товаров двойного назначения в период действия специальных мер в сфере экономики?.....	54
Останутся ли муниципальные унитарные предприятия в российской экономике?	56
<i>Пример из судебной практики</i>	58
Способствует ли отказ от МУП формированию конкурентной экономики?	60
Как отказ от МУП способен повлиять на состояние муниципальной инфраструктуры?	61
МЧП вместо МУП — это выход или тупик?.....	66
Как защита конкуренции сказывается на положении МУП и возможностях развития МЧП в муниципалитете?	72
Можно ли передать МУП в сфере ЖКХ по концессионному соглашению?.....	82
В какие организационно-правовые формы можно реорганизовать МУП?	86
Как приватизировать МУП?.....	86
Кто может входить в состав балансовой комиссии МУП?.....	90
Каков порядок преобразования унитарного предприятия в акционерное общество?	91
<i>Оформление реорганизации в форме преобразования</i>	92
<i>Формирование уставного капитала АО</i>	93
<i>Эмиссия акций</i>	94
<i>Государственная регистрация</i>	96
<i>Правопреемство при реорганизации в форме преобразования</i>	97
Как провести торги по продаже имущества унитарного предприятия?.....	98
Как происходит ликвидация МУП?	99
<i>Пример из судебной практики</i>	100
Из каких средств производится финансирование мероприятий по реорганизации и ликвидации МУП?.....	101
Вправе ли орган местного самоуправления — учредитель МУП предоставить субсидию на оказание финансовой помощи для завершения процедуры ликвидации?	102

Что такое муниципальное унитарное предприятие (МУП)?

Унитарным предприятием признается коммерческая организация, не наделенная правом собственности на имущество, закрепленное за ней собственником. В форме унитарных предприятий могут быть созданы только государственные и муниципальные предприятия. Имущество унитарного предприятия принадлежит на праве собственности Российской Федерации, субъекту Российской Федерации или муниципальному образованию.

От имени муниципального образования права собственника имущества унитарного предприятия осуществляют органы местного самоуправления в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов.

Имущество унитарного предприятия принадлежит ему на праве хозяйственного ведения или на праве оперативного управления, является неделимым и не может быть распределено покладам (долям, паям), в том числе между работниками унитарного предприятия. Унитарное предприятие может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде. Унитарное предприятие должно иметь самостоятельный баланс.

Унитарное предприятие не вправе создавать в качестве юридического лица другое унитарное предприятие путем передачи ему части своего имущества (дочернее предприятие).

В Российской Федерации создаются и действуют следующие виды унитарных предприятий:

— унитарные предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения: федеральное государственное предприятие и государствен-

ное предприятие субъекта Российской Федерации (далее также — государственное предприятие), муниципальное предприятие;

— унитарные предприятия, основанные на праве оперативного управления: федеральное казенное предприятие, казенное предприятие субъекта Российской Федерации, муниципальное казенное предприятие (далее также — казенное предприятие).

Каким имуществом и на каком праве владеет муниципальное унитарное предприятие?

Казенные предприятия владеют имуществом на праве оперативного управления, а все остальные унитарные предприятия — на праве хозяйственного ведения (п. 2 ст. 2 Закона об унитарных предприятиях).

Все унитарные предприятия, кроме казенных, должны иметь уставный фонд. У госпредприятий он составляет не менее 500 тыс. руб., а у муниципальных — не менее 100 тыс. руб. (п. 3 ст. 12 Федерального закона от 14.11.2002 № 161-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» — далее — Закон об унитарных предприятиях).

В отличие от уставного капитала хозяйственных обществ, уставный фонд не делится на доли, вклады или акции (п. 1 ст. 113 ГК РФ). Его размер, порядок и источники формирования должны быть указаны в уставе унитарного предприятия (п. 4 ст. 9 Закона об унитарных предприятиях).

Имущество унитарного предприятия формируется за счет имущества, которое закреплено собственником этого имущества за унитарным предприятием на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, доходов унитарного предприятия от его деятельности и иных источников, не противоречащих законодательству (п. 1 ст. 11 Закона об унитарных предприятиях). К таким источникам могут быть отнесены, например, добровольные взносы (пожертвования) организаций и граждан. Часть прибыли унитарного предприятия получает собственник. Например, предельные размеры такой части прибыли для федеральных казенных предприятий устанавливает Правительство РФ.

Кто осуществляет права собственника имущества унитарного предприятия?

От имени муниципального образования права собственника имущества унитарного предприятия осуществляют органы местного самоуправления в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов.

Пример из судебной практики

Общество с ограниченной ответственностью «МетТрансКом» (далее — ООО) обратилось в Арбитражный суд Алтайского края с заявлением, уточненным в порядке статьи 49 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее — АПК РФ), к муниципальному образованию город Славгород Алтайского края в лице администрации города Славгорода (далее — администрация), главе города Славгорода Подгора Людмиле Валерьевне (далее — глава города) о признании недействительным распоряжения администрации от 16.10.2020 № 659-р и обязанности устранить допущенные нарушения прав и законных интересов ООО; признании незаконными действий главы города по внесению изменений в распоряжение администрации от 28.04.2018 № 199-р путем вынесения распоряжения от 16.10.2020 № 659-р и обязанности устранить допущенные нарушения прав и законных интересов истца.

К участию в деле в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечены муниципальное унитарное предприятие «Теплосбыт» (далее — МУП «Теплосбыт»), муниципальное унитарное предприятие «Коммунальщик» (далее — МУП «Коммунальщик»).

Решением Арбитражного суда Алтайского края от 11.05.2021, оставленным без изменения постановлением от 22.07.2021, заявленные требования удовлетворены в полном объеме, распоряжение администрации от 16.10.2020 № 659-р признано недействительным как несоответствующее Гражданскому кодексу Российской Федерации (далее — ГК РФ) и Федеральному закону от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (далее — Закон о банкротстве). Суд обязал администрацию устранить допущенные нарушения прав и законных интересов ООО. Действия главы города по внесению из-

менений в распоряжение администрации от 28.04.2018 № 199-р путем вынесения распоряжения от 16.10.2020 № 659-р признаны незаконными как несоответствующие ГК РФ и Закону о банкротстве. Суд обязал главу города устранить допущенные нарушения прав и законных интересов заявителя.

Не согласившись с принятыми по делу судебными актами, администрация и глава города обратились в суд с кассационными жалобами, в которых просят их отменить, принять по делу новый судебный акт об отказе в удовлетворении требований ООО.

По мнению заявителей, судами проигнорирована правовая позиция, отраженная в абзаце втором пункта 5 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, от 29.04.2010 № 10/22 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав» (далее — Постановление № 10/22) о том, что право хозяйственного ведения на недвижимое имущество возникает с момента государственной регистрации этого права, вследствие чего сделан неверный вывод о возникновении права хозяйственного ведения предприятия с момента передачи имущества. Кассаторы считают, что имущество, не включенное в приложение № 1 распоряжения от 16.10.2020 № 659-р, не являлось имуществом МУП «Теплосбыт», так как это предприятие не воспользовалось возможностью государственной регистрации права хозяйственного ведения на него в установленном законом порядке.

Также со ссылкой на то, что у МУП «Теплосбыт» не возникло права хозяйственного ведения на имущество, указанное в приложении № 1 распоряжения от 16.10.2020 № 659-р, заявители кассационных жалоб полагают необоснованным вывод судов о праве администрации распоряжаться этим имуществом только с согласия временного управляющего МУП «Теплосбыт». По мнению администрации и главы города, ненормативными правовыми актами муниципального образования не могут считаться нарушенными права ООО как кредитора МУП «Теплосбыт», поскольку производство по делу о банкротстве прекращено определением от 25.11.2020, и также в связи с тем, что в период процедуры наблюдения, введенной в отношении МУП «Теплосбыт» 18.02.2021 в рамках дела о банкротстве, не может производиться удовлетворение требований кредиторов за счет реализации имущества должника.

Кассаторы полагают решение суда по настоящему делу неисполнимым, так как на администрацию и на главу города возложена обязанность по устранению допущенных нарушений прав и законных интересов, однако, в решении суда не указано, посредством выполнения каких действий и в какой последовательности ответчикам необходимо осуществить возложенную судом обязанность.

В отзывах на кассационные жалобы ООО и временный управляющий МУП «Теплосбыт» просят оставить судебные акты без изменения, кассационные жалобы — без удовлетворения.

В судебном заседании представитель администрации поддержала доводы кассационной жалобы администрации, выразила согласие с кассационной жалобой главы города.

Проверив в соответствии с положениями статей 284, 286 АПК РФ правильность применения судами норм материального и процессуального права, соответствие выводов, содержащихся в обжалуемых судебных актах, установленным по делу фактическим обстоятельствам и представленным доказательствам, исходя из приведенных в кассационных жалобах доводов, суд округа пришел к выводу об отсутствии оснований для их удовлетворения.

МУП «Теплосбыт» является единой теплоснабжающей организацией на территории муниципального образования города Славгород, основным видом деятельности которого является производство, передача и распределение пара и горячей воды, кондиционирование воздуха.

Распоряжением администрации за МУП «Теплосбыт» было закреплено право хозяйственного ведения на муниципальное имущество, составляющее казну муниципального образования, в т.ч. здания котельных, иные нежилые здания, магистральные тепловые сети, тепловые сети, автотранспорт и специальный транспорт, оборудование (вентиляторы, дымососы и т.д.). Имущество принято МУП «Теплосбыт» на основании акта приема-передачи.

В отношении МУП «Теплосбыт» была введена процедура наблюдения, применяемая в рамках дела о банкротстве. После этого, распоряжением администрации в распоряжение о передаче МУП «Теплосбыт» имущества были внесены изменения, согласно которому за МУП «Теплосбыт» на праве хозяйственного ведения была закреплена только одна котельная с оборудованием.

Полагая, что указанные действия учредителя МУП «Теплосбыт» по изъятию из хозяйственного ведения имущества, которое другим

распоряжением администрации было передано на праве хозяйственного ведения МУП «Коммунальщик», являются незаконными, нарушают права и законные интересы кредитора указанного муниципального предприятия — ООО «МетТрансКом», общество обратилось в арбитражный суд с заявлением, рассмотренным в рамках настоящего дела.

Согласно правовой позиции, изложенной в абз. 3 п. 5 Постановления Пленума Верховного Суда РФ № 10, Пленума ВАС РФ № 22 от 29.04.2010 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав», поскольку в федеральном законе, в частности статье 295 ГК РФ, определяющей права собственника в отношении имущества, находящегося в хозяйственном ведении, не предусмотрено иное, собственник, передав во владение унитарному предприятию имущество, не вправе распоряжаться таким имуществом независимо от наличия или отсутствия согласия такого предприятия.

Собственник (управомоченный им орган) не наделен правом изымать, передавать в аренду либо иным образом распоряжаться имуществом, находящимся в хозяйственном ведении государственного (муниципального) предприятия. Акты государственных органов и органов местного самоуправления по распоряжению имуществом, принадлежащим государственным (муниципальным) предприятиям на праве хозяйственного ведения, по требованиям этих предприятий должны признаваться недействительными.

Поддерживая выводы судов относительно довода заявителей об отсутствии государственной регистрации права хозяйственного ведения МУП «Теплосбыт» на спорное имущество, суд кассационной инстанции отмечает, что факт передачи предприятию имущества в целях осуществления им уставной деятельности документально подтвержден, при этом законом не установлен срок государственной регистрации права хозяйственного ведения в отношении имущества, переданного предприятию собственником, а также последствия несовершения действий по государственной регистрации указанного права в какой-то определенный срок. Таким образом, отсутствие регистрации права хозяйственного ведения должника на спорное имущество не свидетельствует об отсутствии у должника прав на это имущество и правомерности изъятия собственником такого имущества.

Абз. 8 п. 1 ст. 63 Закона о банкротстве предусмотрено, что с даты вынесения арбитражным судом определения о введении наблюдения

не допускается изъятие собственником имущества должника — унитарного предприятия, принадлежащего должнику имущества. Сделка, нарушающая указанный запрет, является ничтожной.

Изъятие имущества из хозяйственного ведения предприятия влечет уменьшение имущества должника, за счет которого осуществляется удовлетворение требований кредиторов. В связи с этим незаконные ненормативные правовые акты и действия должностных лиц публичных органов по уменьшению состава имущества, закрепленного за муниципальным унитарным предприятием, непосредственно затрагивают интересы кредиторов должника.

То обстоятельство, что на момент рассмотрения настоящего дела прекращено производство по делу о несостоятельности (банкротстве) МУП «Теплосбыт», на правильность принятых по настоящему делу судебных актов не влияет, поскольку изъятие имущества из хозяйственного ведения указанного предприятия имело место в период введенной в отношении него процедуры наблюдения и ООО «МетТрансКом» являлось кредитором должника.

Исходя из приведенных выше нормативных положений и разъяснений по их применению, отсутствия у собственника имущества муниципального унитарного предприятия правомочий по изъятию имущества, закрепленного за последним на праве хозяйственного ведения, установив, что оспариваемыми обществом распоряжением и действиями главы города по изменению состава имущества МУП «Теплосбыт» фактически произведено изъятие имущества из хозяйственного ведения указанного предприятия, учитывая, что такое изъятие осуществлено в период нахождения МУП «Теплосбыт» в процедуре банкротства — наблюдение, суды первой и апелляционной инстанции пришли к правильному выводу о нарушении заинтересованными лицами норм гражданского законодательства и законодательства о несостоятельности (банкротстве), а также прав кредитора указанного должника — ООО «МетТрансКом».

При таких обстоятельствах заявленные требования удовлетворены правомерно.

Аргументы кассаторов о неисполнимости обжалуемых судебных актов не могут быть приняты во внимание в качестве основания для отмены обжалуемых судебных актов, исходя из того, что последовательность и состав подлежащих совершению главой города необходимых действий, направленных на исключение из сферы правового ре-

гулирования муниципального образования ненормативного правового акта, признанного арбитражным судом недействительным, определяется указанным должностным лицом органа местного самоуправления. Результатом совершения таких действий достигается исполнение судебного акта — устранение прав и законных интересов заявителя¹.

Каким образом МУП учитывает бюджетные инвестиции на реконструкцию основных средств в качестве увеличения уставного фонда?

Под бюджетными инвестициями понимаются бюджетные средства, направляемые на создание или увеличение за счет средств бюджета стоимости государственного (муниципального) имущества (ст. 6 БК РФ). Бюджетные инвестиции в объекты государственной (муниципальной) собственности осуществляются с учетом положений ст. 79 БК РФ.

В бюджетах бюджетной системы РФ, в том числе в рамках государственных (муниципальных) программ, могут предусматриваться бюджетные ассигнования на осуществление бюджетных инвестиций в форме капитальных вложений в объекты государственной (муниципальной) собственности в соответствии с решениями, указанными в п. 2, 3 ст. 79 БК РФ.

Объекты капитального строительства (объекты недвижимости), созданные (приобретенные в государственную (муниципальную) собственность) в результате осуществления бюджетных инвестиций:

а) либо закрепляются в установленном порядке на праве оперативного управления или хозяйственного ведения за государственными (муниципальными) учреждениями, унитарными предприятиями с последующим увеличением:

- стоимости основных средств, находящихся на соответствующем праве у государственных (муниципальных) учреждений, унитарных предприятий;
- уставного фонда указанных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения;

¹ См.: Определение Верховного Суда РФ от 19.07.2022 № 304-ЭС21-28278(4) по делу № А03-17808/2020; Определение Арбитражного суда Алтайского края от 18.01.2022; Постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 17.03.2022 по делу № А03-17808/2020.

б) либо включаются в состав государственной (муниципальной) казны.

Бюджетные инвестиции в объекты муниципальной собственности и принятие решений о подготовке и реализации бюджетных инвестиций в указанные объекты осуществляются в порядке, установленном местной администрацией муниципального образования.

Расходы, связанные с бюджетными инвестициями, осуществляются в порядке, установленном бюджетным законодательством РФ, на основании муниципальных контрактов, заключенных в целях строительства (реконструкции, в том числе с элементами реставрации, технического перевооружения) и (или) приобретения объектов:

а) муниципальными заказчиками, являющимися получателями средств местного бюджета;

б) организациями, которым муниципальные органы исполнительной власти (муниципальные органы), осуществляющие функции и полномочия учредителя или права собственника имущества организаций, являющиеся муниципальными заказчиками, передали в соответствии с настоящими правилами свои полномочия муниципального заказчика по заключению и исполнению от имени муниципального образования от лица указанных органов муниципальных контрактов.

Муниципальным заказчиком является муниципальный орган или муниципальное казенное учреждение, действующие от имени муниципального образования, уполномоченные принимать бюджетные обязательства от имени муниципального образования и осуществляющие закупки. Муниципальным заказчикам предоставлено право передать на безвозмездной основе на основании соглашений свои полномочия заказчика по заключению и исполнению от имени соответствующего публично-правового образования муниципальных контрактов от лица указанных органов при осуществлении бюджетных инвестиций в объекты муниципальной собственности:

— бюджетным и автономным учреждениям, в отношении которых указанные органы осуществляют функции и полномочия учредителей;

— муниципальным унитарным предприятиям, в отношении которых данные органы осуществляют права собственника имущества соответствующего публично-правового образования.

С учетом положений Бюджетного кодекса и Федерального закона от 25.02.1999 № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Россий-

ской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» в рассматриваемой ситуации собственник имущества МУП (муниципальное образование) выступает в качестве инвестора, а унитарное предприятие — в качестве заказчика.

Согласно п. 3 ст. 4 Закона об инвестиционной деятельности заказчик, не являющийся инвестором, наделяется правами владения, пользования и распоряжения капитальными вложениями на период и в пределах полномочий, которые установлены договором и (или) государственным контрактом в соответствии с законодательством РФ.

Выделение бюджетных инвестиций МУП на проведение реконструкции объектов, закрепленных за ним на праве хозяйственного ведения, должно привести к увеличению стоимости основных средств, находящихся у предприятия на праве хозяйственного ведения, и увеличению уставного фонда МУП.

Опираясь на нормы ст. 14 Закона о МУП, Минфин в Письме от 01.08.2011 № 03–03-06/4/85 указал: приобретенные за счет государственных инвестиций объекты недвижимости, оборудование и средства производства подлежат закреплению за унитарным предприятием на праве хозяйственного ведения с одновременным увеличением уставного фонда на стоимость закрепляемого имущества. Считаем, что данное правило распространяется и на капитальные вложения (результат реконструкции имущества).

Право на имущество, закрепляемое за унитарным предприятием на праве хозяйственного ведения собственником этого имущества, возникает с момента передачи такого имущества УП, если иное не предусмотрено федеральным законом или не установлено решением собственника о передаче имущества унитарному предприятию (п. 2 ст. 11 Закона о МУП).

Указанное имущество учитывается у МУП после принятия собственником решения об увеличении уставного фонда и регистрации изменений в учредительных документах в соответствии с законодательством РФ. Поэтому начисление амортизации по объектам амортизируемого имущества МУП, подлежащего государственной регистрации, не прошедшего процедуру закрепления и (или) государственной регистрации на праве хозяйственного ведения по причине длительной процедуры оформления документов, начинается с 1-го числа месяца, следующего за месяцем, в котором эти объекты были введены в эксплуатацию, при выполнении условий, связанных с принятием собственни-

ком решения об увеличении уставного фонда и регистрации изменений в учредительных документах, а также с документальным подтверждением факта подачи документов на регистрацию указанных прав.

На основании изложенного, полученные унитарным предприятием в качестве увеличения уставного фонда результаты работ, выполненных подрядными (коммерческими) организациями по реконструкции амортизируемого имущества, принадлежащего предприятию на праве хозяйственного ведения, и оплаченных за счет бюджетных инвестиций, выделенных собственником имущества предприятия, увеличивают первоначальную стоимость указанного имущества, амортизация по которому начисляется для целей налогообложения прибыли организаций в общеустановленном порядке².

Полученное унитарным предприятием в качестве увеличения уставного фонда имущество, созданное (приобретенное) за счет бюджетных инвестиций в объекты государственной собственности, выделенных собственником данного имущества, не учитывается при определении налоговой базы по налогу на прибыль на основании пп. 3 п. 1 ст. 251 НК РФ. При этом унитарное предприятие в отношении упомянутого имущества вправе начислять амортизацию для целей налогообложения прибыли в общеустановленном порядке.

В отношении применения п. 2 ст. 256 НК РФ о том, что не подлежит амортизации имущество, приобретенное (созданное) за счет бюджетных средств целевого финансирования, нужно учитывать следующее. Как указал Минфин, для целей налогообложения прибыли средства целевого финансирования, не учитываемые при определении налоговой базы по налогу на прибыль, поименованы в пп. 14 п. 1 ст. 251 НК РФ³. Приведенный в указанной норме перечень является закрытым.

В частности, к средствам целевого финансирования относится имущество, полученное налогоплательщиком и использованное им по назначению, определенному организацией (физическим лицом) — источником целевого финансирования или федеральными законами, в виде:

— лимитов бюджетных обязательств (бюджетных ассигнований), доведенных в установленном порядке до казенных учреждений, а так-

² См.: Письмо Минфина РФ от 27.05.2019 № 03-03-06/3/38350.

³ См.: Письма Минфина РФ от 25.11.2019 № 03-03-05/91206, от 12.08.2019 № 03-03-06/1/60538, от 22.01.2019 № 03-03-06/3/2904.

же в виде субсидий, предоставленных бюджетным и автономным учреждениям;

— инвестиций, полученных при проведении инвестиционных конкурсов (торгов) в порядке, установленном законодательством РФ;

— субсидий, полученных на возмещение расходов, указанных в ст. 270 НК РФ (за исключением расходов, названных в п. 5 этой статьи).

Причем в силу обозначенной нормы п. 1 ст. 251 НК РФ на получателей средств целевого финансирования возложена обязанность по ведению раздельного учета доходов (расходов), полученных (произведенных) в рамках целевого финансирования. То есть расходы, произведенные за счет средств целевого финансирования, при формировании налоговой базы по налогу на прибыль организаций не учитываются. Поэтому если амортизируемое имущество было создано организацией в счет полученных средств целевого финансирования, не учитываемых при определении налоговой базы по налогу на прибыль на основании пп. 14 п. 1 ст. 251 НК РФ, то амортизация по такому имуществу не начисляется⁴.

Верховный Суд РФ посчитал, что не должно иметь значения, были ли средства бюджетного финансирования использованы для приобретения объектов основных средств непосредственно публично-правовым образованием либо направлены унитарному предприятию на эти цели из соответствующего бюджета, имея в виду экономическую однородность указанных способов формирования имущества унитарного предприятия⁵

Получая имущество безвозмездно (сверх уставного фонда) от собственника, унитарное предприятие не несет фактических расходов на его приобретение. При этом стоимость такого имущества не учитывается в составе доходов при формировании налоговой базы по налогу на прибыль организаций на основании пп. 26 п. 1 ст. 251 НК РФ. Таким образом, при получении унитарным предприятием имущества от собственника имущества МУП в хозяйственное ведение сверх уставного фонда его первоначальная стоимость будет равна нулю в связи с отсутствием фактически осуществленных расходов именно предприятием⁶

⁴ См.: Письмо Минфина РФ от 13.01.2020 № 03–03-06/1/545.

⁵ См.: Определение Судебной коллегии по экономическим спорам ВС РФ от 17.07.2018 № 307-КГ18–1836 по делу № А56–7181/2017.

⁶ См.: Письма Минфина РФ от 23.01.2020 № 03–03-06/1/3752, от 15.01.2020 № 03–03-06/1/1139.

(письма Минфина РФ от 23.01.2020 № 03–03-06/1/3752, от 15.01.2020 № 03–03-06/1/1139).

Итак, при реконструкции имущества в результате осуществления бюджетных инвестиций МУП действует от имени муниципального образования и, по сути, за его счет. Собственник имущества передает МУП капитальные вложения (закрепляет за ним на праве хозяйственного ведения), при этом должен быть увеличен уставный фонд и зарегистрированы изменения в уставе (увеличение уставного фонда МУП — это условие доведения бюджетной инвестиции). Только после этого можно начинать начислять амортизацию⁷.

Является ли перечисление субсидий на проведение капитального ремонта муниципального имущества, закрепленного за МУП, нецелевым использованием бюджетных средств?

Расходы (операции) уполномоченного муниципального органа по:
— оплате договоров на капитальный ремонт имущества, находящегося в муниципальной собственности, следует отражать по виду расходов 243 «Закупка товаров, работ, услуг в целях капитального ремонта государственного (муниципального) имущества» классификации расходов бюджетов, увязанному в целях бюджетного учета с подстатьей 225 «Работы, услуги по содержанию имущества» классификации операций сектора государственного управления;

— перечислению субсидий муниципальным унитарным предприятиям — по соответствующим их характеристикам видам расходов подгруппы 810 «Субсидии юридическим лицам (кроме некоммерческих организаций), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам — производителям товаров, работ, услуг» классификации расходов бюджетов, увязанным с подстатьями классификации операций сектора государственного управления, соответствующими экономическому содержанию операции.

Согласно п. 1 ст. 306.4 БК РФ нецелевым использованием бюджетных средств признаются направление средств бюджета бюджет-

⁷ См. подробнее: *Влад О.В.* Бюджетные инвестиции и увеличение уставного фонда МУП: налог на прибыль // *Жилищно-коммунальное хозяйство: бухгалтерский учет и налогообложение.* 2020. № 4. С. 11–19.

ной системы Российской Федерации и оплата денежных обязательств в целях, не соответствующих полностью или частично целям, определенным законом (решением) о бюджете, сводной бюджетной росписью, бюджетной росписью, лимитами бюджетных обязательств, бюджетной сметой, договором (соглашением) либо правовым актом, являющимся основанием для предоставления указанных средств.

Таким образом, при квалификации расходов на ремонт муниципального имущества в качестве нецелевого использования бюджетных средств необходимо исходить из наличия признаков несоответствия использования бюджетных средств направлениям (целям) их использования, предусмотренным в том числе решением о местном бюджете (бюджетной сметой уполномоченного муниципального органа)⁸.

До 2018 года унитарное предприятие согласно пп. 26 п. 1 ст. 251 НК РФ не включало в налогооблагаемую базу по «упрощенному» налогу ни денежные средства, ни иное имущество, которые оно получало от собственника имущества этого предприятия или уполномоченного собственником органа.

С 2018 года унитарное предприятие обязано включать в налогооблагаемые доходы денежные средства, полученные от собственника имущества такого предприятия или уполномоченного им органа. Это следует из новой редакции пп. 26 п. 1 ст. 251 НК РФ. На имущество, получаемое от собственника, новое правило не распространяется.

При определении налоговой базы не учитываются доходы в виде имущества (за исключением денежных средств), которое безвозмездно получено унитарным предприятием от собственника его имущества или уполномоченного собственником органа. Порядок признания полученных денежных средств в составе доходов аналогичен порядку признания в доходах субсидий, предусмотренному п. 4.1 ст. 271 НК РФ.

Ранее Минфин России давал ряд разъяснений о том, какие именно доходы в силу пп. 26 п. 1 ст. 251 НК РФ унитарным предприятиям не нужно было включать (до 2018 года) в налогооблагаемые доходы, и теперь этими же письмами можно руководствоваться для определения видов доходов, которые МУП нужно включать в состав налогооблагаемых.

⁸ См.: Письмо Минфина России от 25.12.2020 № 02-05-11/114600).

Речь, в частности, идет:

— о доходах в виде субсидии, выделенных МУП из местного бюджета на осуществление капитальных вложений в реконструкцию инженерных сетей (Письмо от 19.12.2016 № 03-11-06/2/76404);

— о доходах в виде субсидии, выделенных собственником имущества (администрацией городского поселения) для возмещения затрат, связанных с разницей в стоимости угля и увеличением объема расхода угля (если указанная субсидия выделяется не в оплату стоимости реализованных товаров, выполненных работ, оказанных услуг для передающего лица и не на компенсацию убытков от применения регулируемых цен (тарифов)) (Письмо от 25.08.2014 № 03-11-06/2/42272);

— о доходах в виде субсидии, выделенных МУП из местного бюджета на приобретение топлива с целью ликвидации чрезвычайной ситуации (денежные средства получены от собственника имущества — администрации городского поселения) (Письмо от 14.04.2014 № 03-11-06/2/16841);

— о доходах в виде субвенции, выделенных МУП на покрытие расходов, связанных с оказанием гражданам льготных категорий услуг по вывозу твердых бытовых отходов (Письмо от 23.10.2006 № 03-11-04/2/218);

— о доходах, выделенных МУП, в виде субсидии из муниципального бюджета от собственника имущества на проведение капитального ремонта бань (Письмо от 16.08.2012 № 03-11-06/2/112);

— о денежных средствах, поступающих на расчетный счет МУП и направленных на оплату лизинговых платежей (если указанные денежные средства получены от собственника имущества) (Письмо от 30.11.2011 № 03-11-06/2/163).

Является ли субсидирование МУП нарушением законодательства о защите конкуренции?

Как следует из ст. 78 БК РФ, с учетом позиции Конституционного Суда Российской Федерации⁹, компенсация недополученных доходов — специальное основание субсидирования хозяйствующих субъектов, способ возмещения экономических потерь, понесенных ими в связи с применением мер тарифного регулирования, призванный поддержать баланс экономических интересов производителя и интересов потребителя. Применение указанных мер выступает публичной гарантией доступности для граждан услуг, связанных с удовлетворением их жизненно важных потребностей, призвано не допустить резкое ухудшение их социального положения. При этом компенсация недополученных доходов производится публично-правовым образованием, уполномоченным на применение соответствующих мер тарифного регулирования, т.е. обусловлена его компетенцией. Иными словами, будучи связанными с компетенцией публично-правового образования, как и выделяемые из бюджета средства на оплату муниципальных контрактов, субсидии имеют специальное целевое предназначение. Это позволяет говорить об их специфическом экономико-правовом содержании.

Однако субсидирование МУП зачастую рассматривается анти-монопольными органами как действия, препятствующие развитию конкуренции. Основным инструментом борьбы с практикой предоставления бюджетных средств на поддержку государственных и муниципальных предприятий стал институт размещения государственного и муниципального заказа (с 1 января 2014 г. — контрактной системы закупок). Обеспечивая равный доступ хозяйствующих субъектов к публичным финансовым ресурсам и конкурентный принцип отбора их получателей, данный институт позволяет создать единую конкурентную среду для хозяйствующих субъектов вне зависимости от их частного или публичного (муниципального) происхождения, организовав тем самым рынок на конкурентных началах. Однако правомерность использования института размещения муниципального заказа в качестве универсального инструмента организации бюджетно-финансиру-

⁹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29.03.2011 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 4 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой муниципального образования — городского округа «Город Чита».

емых (полностью либо в части) социально значимых рынков вызывает весьма серьезные сомнения.

Достаточно сложная ситуация сложилась на рынке транспортно-обслуживания населения. Борьба за развитие конкуренции, приведшая к признанию за муниципальными образованиями права осуществлять организацию перевозок, но лишившая при этом муниципальные предприятия функций организационного характера, направлена сегодня на пресечение персонального субсидирования муниципальных транспортных предприятий и их вовлечение в единый рынок транспортного обслуживания населения.

Постановлением администрации г. Тулы от 28 декабря 2010 г. № 4068 для МУП «Тулгорэлектротранс» установлены маршруты городского пассажирского транспорта общего пользования для регулярной перевозки пассажиров и багажа и предписано предоставить субсидии на возмещение части затрат, возникших в результате такой перевозки¹⁰.

Постановлением администрации г. Тулы от 28 декабря 2010 г. № 4074 утвержден Порядок предоставления из бюджета субсидий в 2011 году муниципальным унитарным предприятиям и иным перевозчикам на возмещение части затрат, возникших в результате перевозки пассажиров и багажа по городским муниципальным маршрутам. Получателями субсидии определены муниципальные унитарные предприятия, которым в хозяйственное ведение передан муниципальный транспорт и иные перевозчики, осуществляющие перевозку пассажиров по муниципальному заказу по маршрутам, не обеспеченным муниципальным транспортом.

Арбитражный суд признал в действиях администрации нарушение Закона о защите конкуренции, выразившееся в создании для юридических лиц различной организационно-правовой формы неравных (дискриминационных) условий доступа к муниципальному ресурсу (возможности получения субсидий из городского бюджета). Незаконным было признано и разделение городских муниципальных маршрутов на обеспеченные и не обеспеченные муниципальным транспортом.

Принимая решения, суд учел, что в 2009–2010 гг. ежеквартально проводились аукционы на размещение муниципального заказа на выполнение транспортной работы по городским муниципальным

¹⁰ Здесь и далее приводится по: *Баженова О.И.* Контрактная система как инструмент пресечения практики явного субсидирования муниципальных предприятий // *Право и экономика.* 2014. № 2. С. 8–18.

автобусным маршрутам, предусматривающие определенную величину бюджетного финансирования¹¹.

Опираясь на формальный подход, в основу которого положена проверка соответствия критериям законодательного определения понятия муниципальных нужд, антимонопольные органы, поддерживаемые в ряде случаев судами, рассматривают муниципальный заказ в качестве универсального инструмента организации рынка транспортного обслуживания населения на конкурентных началах. При сохранении частичного бюджетного финансирования (компенсация выпадающих доходов) условием доступа перевозчиков, вне зависимости от их частного или публичного (муниципального) происхождения, на рынок и, следовательно, к бюджетным средствам является победа на торгах, проводимых в соответствии с законодательством о размещении заказа.

Однако в попытке выйти за пределы понятия муниципальных нужд в ряде случаев суды дополнительно подчеркивают, что организация регулярных перевозок не связана с удовлетворением потребностей муниципального образования.

Например, решением антимонопольного органа администрация Старорусского муниципального района признана нарушившей Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ (утратил силу) «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Арбитражный суд Новгородской области признал решение антимонопольного органа незаконным. Возникшие правоотношения не подлежат регулированию нормами Закона о размещении заказов, несмотря на то, что осуществление регулярных перевозок пассажиров и багажа является потребностью муниципального района, которая подлежит финансированию из средств местного бюджета в виде компенсационных выплат. Перевозки пассажиров и багажа не отвечают всем критериям понятия муниципальных нужд. Основной целью организации перевозок является создание условий для безопасного и бесперебойного транспортного обслуживания граждан. Привлечение на конкурсной основе перевозчиков не направлено на удовлетворение потребностей муниципального образования. Кроме того, регулярные пассажирские перевозки осуществляются за счет самих

¹¹ Постановление Федерального арбитражного суда Центрального округа от 26.04.2012 г. по делу № А68–6497/2011.

граждан, а предусмотренная возможность компенсации убытков, связанных с осуществлением перевозок с применением установленных тарифов и льгот, не равнозначна размещению заказа, поскольку выпадающие доходы могут как наступить, так и не наступить¹².

Серьезные сомнения в своей обоснованности вызывает антимонопольная практика внедрения муниципального заказа на рынке работ по содержанию муниципального имущества — мест общественного пользования (дороги местного значения, парки, скверы, места захоронения и т.д.). Закрепление такого имущества за муниципальными образованияами предопределяет финансирование работ за счет средств местного бюджета. Субсидиям муниципальным унитарным предприятиям, предоставляемым на основании ст. 78 БК РФ в целях финансового возмещения затрат на выполнение указанных работ (благоустройство (озеленение, освещение, уборка территории), ремонт и содержание дорог, кладбищ и т.д.), противопоставляется муниципальный заказ. Для этого, по мнению антимонопольных органов, и в данном случае достаточно соответствия формальным критериям: включения соответствующего вопроса в компетенционный перечень муниципального образования, бюджетного финансирования произведенных расходов.

Позицию антимонопольных органов полностью поддерживают арбитражные суды. Так, постановлением администрации г. Костромы было предусмотрено предоставление субсидии МУП «Кустово» и МУП «Благоустройство» в целях возмещения затрат, возникших в связи с осуществлением деятельности в области благоустройства, озеленения и растениеводства.

Решением антимонопольного органа администрации вменено нарушение Закона о конкуренции, выразившееся в принятии постановления и предоставлении субсидий муниципальным унитарным предприятиям без соблюдения требований законодательства о размещении заказов.

Арбитражный суд подтвердил правомерность решения антимонопольного органа. Указанные виды работ осуществляются за счет бюджетных средств, являются потребностью г. Костромы, необходимы для решения вопросов местного значения. Следовательно, выполне-

¹² Постановление ФАС Северо-Западного округа от 28.01.2011 г. по делу № А44-2202/2010. См. также: Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 07.05.2009 г. по делу № А53-11578/2008-С4-48

ние данных видов работ относится к муниципальным нуждам. Несмотря на отсутствие доказательств наступления вредных последствий, антимонопольный орган, по мнению суда, доказал возможность негативного влияния на конкуренцию, поскольку постановление администрации и ее действия исключили возможность иных потенциальных участников товарного рынка претендовать на получение субсидий и ограничили доступ к муниципальному ресурсу¹³.

При этом в отдельных случаях суды признают незаконным не просто персональное субсидирование муниципальных предприятий, но сам факт создания таких предприятий для осуществления отдельных видов деятельности по содержанию общественных мест либо закрепления за ними соответствующего муниципального имущества.

Так, Арбитражный суд Тульской области признал правомерным решение антимонопольного органа о нарушении администрацией г. Тулы, принявшей постановления о закреплении за МУП «Комбинат специализированного обслуживания населения» на праве хозяйственного ведения 10 городских кладбищ, муниципального имущества, находящегося на их территории, и предоставлении из бюджета субсидий на возмещение затрат по содержанию муниципального имущества, находящегося на территории городских кладбищ.

Согласно ст. 18 Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления; возможность передачи общественных кладбищ в ведение хозяйствующего субъекта законом не предусмотрена.

Наделение муниципального унитарного предприятия исключительным правом выполнения функции по содержанию кладбищ и иных сопутствующих работ создает для него преимущественные условия деятельности. Выполнение таких работ должно осуществляться в соответствии с Законом о размещении заказов¹⁴.

Иной позиции относительно правомерности субсидирования муниципальных предприятий, осуществляющих деятельность по содержанию муниципального имущества, придерживаются суды общей юрисдикции. Однако такие решения носят единичный характер.

¹³ Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 11.06.2013 г. по делу № А31-7270/2012 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ Постановление Двадцатого арбитражного апелляционного суда от 17.07.2012 г. по делу № А68-12500/2011.

Так, антимонопольный орган признал нарушением законодательства о конкуренции действия главы администрации Кингисеппского городского поселения по изданию постановления о предоставлении денежных средств МУП «Коммунально-бытовое хозяйство» в целях покрытия расходов на размещение муниципального задания на содержание кладбищ. Статьей 78 БК РФ не предусмотрена возможность предоставления муниципальным унитарным предприятиям субсидий в любых случаях. МУП «Коммунально-бытовое хозяйство» является хозяйствующим субъектом, поэтому муниципальный заказ не мог быть размещен у него в приоритетном порядке. Кроме того, Законом о погребении не предусмотрена возможность передачи общественных кладбищ в ведение какого-либо хозяйствующего субъекта.

Ленинградский областной суд отказался поддержать позицию антимонопольного органа. Из положений п. 22 ч. 1 ст. 14, ст. 17 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 06.02.2023) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Закон о местном самоуправлении) следует, что содержание мест захоронения является публичной обязанностью органов местного самоуправления поселения, для исполнения которой могут создаваться муниципальные предприятия. Из текста ст. 18 Закона о погребении и похоронном деле не следует с однозначностью считать, что за МУП не может быть закреплено на праве хозяйственного ведения такое муниципальное имущество, как кладбища, находящиеся на территории соответствующего муниципального образования.

С учетом положений ст. 210 ГК РФ (бремя содержания имущества), ч. 2 ст. 18 Закона о местном самоуправлении администрация Кингисеппского городского поселения для финансового обеспечения исполнения своей публичной обязанности по содержанию кладбищ была вправе наделить соответствующими функциями созданное ею муниципальное предприятие, профинансировав данную деятельность предприятия в рамках гл. 10 БК РФ, содержащей правовые инструменты, позволяющие выделять бюджетные ассигнования и муниципальным предприятиям¹⁵.

По справедливой оценке О.И. Баженовой, формальный и во многом упрощенный подход антимонопольных органов приводит к необоснованному смешению различных способов реализации компетенции му-

¹⁵ Решение Ленинградского областного суда от 20.02.2013 г. № 7-57/2013.

ниципального образования, в основе каждого из которых — собственный способ бюджетного финансирования произведенных расходов¹⁶.

Первый из них — привлечение частных хозяйствующих субъектов с оплатой стоимости выполненных работ на основании муниципального контракта, заключаемого по результатам размещения заказа, второй — создание муниципального унитарного предприятия с возмещением расходов, понесенных при производстве товаров, работ, услуг, не оплачиваемых непосредственно потребителем, из бюджета. При этом возможность обращения к последнему из указанных способов ограничена пределами создания муниципальных предприятий.

Субсидии, предоставляемые в специальных целях компенсации расходов, понесенных муниципальным предприятием при осуществлении разрешенных для него видов деятельности, не могут быть подменены ассигнованиями на оплату муниципального контракта для удовлетворения муниципальных нужд. Использование института размещения муниципального заказа в качестве единственного инструмента организации рынка работ по содержанию муниципально-го имущества приводит к смешению различных способов реализации муниципальной компетенции, соответствующего каждому из них порядка финансирования расходов.

**Считается ли переданное МУП имущество
безвозмездно переданным, если оно впоследствии
подлежит возврату администрации (собственнику)
с внесенными в него улучшениями?**

Получая имущество безвозмездно от собственника имущества этого предприятия, унитарное предприятие не несет фактических расходов по его приобретению. При этом стоимость такого имущества не учитывается в составе доходов при формировании налоговой базы по налогу на прибыль организаций на основании подпункта 26 п. 1 ст. 251 НК РФ.

При получении унитарным предприятием имущества от собственника имущества унитарного предприятия в оперативное управ-

¹⁶ См.: *Баженова О.И.* Указ.соч. С. 17.

ление или хозяйственное ведение его первоначальная стоимость будет равна нулю.

При этом, в случае если имущество было передано в уставный фонд унитарного предприятия после 01.01.2019, стоимостью этого имущества признаются документально подтвержденные расходы на его приобретение (создание), осуществленные в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации (п. 1 ст. 277 НК РФ).

Если амортизируемое имущество приобретается (создается) унитарным предприятием за счет собственных средств или за счет субсидий, полученных из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, то первоначальная стоимость такого имущества формируется в соответствии с п. 1 ст. 257 НК РФ как сумма расходов унитарного предприятия на его приобретение (создание), за исключением налога на добавленную стоимость и акцизов, а амортизация по такому имуществу начисляется в общеустановленном порядке¹⁷.

На кого возлагается обязанность по содержанию объектов социального назначения, переданных МУП, при его банкротстве?

В силу прямого указания норм Закона о банкротстве орган местного самоуправления обязан принять социально-значимые в муниципальную собственность непосредственно после получения уведомления от конкурсного управляющего и без каких-либо дополнительных условий.

Суды не поддерживают доводы администраций муниципальных образований, возражающих против принятия таких объектов в муниципальную собственность, несмотря на:

- 1) отсутствие данных объектов в перечне имущества, которое передавалось МУП по договорам хозяйственного ведения;
- 2) объекты находятся в нерабочем состоянии либо ряд объектов, передававшихся по договору хозяйственного ведения, вошедших в конкурсную массу, по заявленным адресам отсутствует;
- 3) документы на имущество не передавались, документы, подтверждающие остаточную стоимость имущества, не представлены;

¹⁷ См.: Письмо Минфина России от 03.08.2021 № 03-03-06/3/62196.

4) банкротство самих МУП вызвано установлением экономически необоснованных тарифов на коммунальные услуги либо снижением проектных объемов поставки коммунальных ресурсов, предусмотренных при учреждении МУП, из-за банкротства смежных предприятий;

5) фактическую неспособность потребителей услуг МУП вносить в полном объеме плату за эти услуги в силу экономической ситуации, сложившейся в муниципалитете;

6) в местном бюджете не запланированы денежные средства на реконструкцию, содержание и использование этих объектов.

Несмотря на то, что участие органов местного самоуправления в процедурах банкротства, совершение действий, направленных на скорейшее завершение этих процедур, и несение бремени расходов, связанных с участием в этих процедурах, не относятся к вопросам местного значения, норма ч. 1 ст. 19 Закона № 131-ФЗ не становится в этих отношениях приоритетной, полномочия, возложенные на органы местного самоуправления Законом о банкротстве, не признаются переданными отдельными государственными полномочиями, местным бюджетам не выделяются субвенции на их исполнение.

Судебная практика признает, что, заявляя требование о принятии имущества в муниципальную собственность, конкурсный управляющий вправе дополнительно заявить требования о регистрации права нового собственника и взыскании с муниципального образования расходов на содержание непроданного имущества должника, например неуплаченного земельного налога или налога на имущество¹⁸.

Пример из судебной практики

Решением Арбитражного суда Саратовской области от 13.12.2019 Муниципальное унитарное предприятие Советского муниципального района «Жилищно-коммунальное хозяйство» (далее — МУП Советского МР «ЖКХ», должник) признан несостоятельным (банкротом), открыто конкурсное производство.

13.12.2021 в Арбитражный суд Саратовской области обратился конкурсный управляющий МУП Советского МР «ЖКХ» Шаров М.А. с заявлением об обязанности Администрации Советского муниципально-

¹⁸ См., например, Постановление Арбитражного суда Московского округа от 1 июля 2021 г. № Ф05–6371/2016 по делу № А41–103823/2015.

го района Саратовской области принять, без каких-либо дополнительных условий, в муниципальную собственность у МУП Советского МР «ЖКХ» социально значимые объекты объектов теплоснабжения согласно приложенного перечня.

Определением Арбитражного суда Саратовской области от 02.08.2022 удовлетворено заявление конкурсного управляющего МУП Советского МР «ЖКХ» об обязанности администрации принять в муниципальную собственность социально значимые объекты теплоснабжения.

Администрация Советского муниципального района Саратовской области не согласилась с указанными судебными актами и обратилась с кассационной жалобой, в которой просит обжалуемые судебные акты отменить, направить дело на новое рассмотрение в Арбитражный суд Саратовской области.

В обоснование кассационной жалобы администрация приводит доводы о том, что в перечне имущества, планируемого к передаче, имеются объекты, которые не передавались в МУП «ЖКХ» по договору хозяйственного ведения. Часть передаваемого имущества находится в нерабочем состоянии, ряд объектов, передававшихся по договору хозяйственного ведения, вошедших в конкурсную массу, в настоящее время по заявленным адресам отсутствует, документы на имущество не передавались, документы, подтверждающие остаточную стоимость имущества, не представлены.

Как следует из материалов данного спора и установлено судами, конкурсным управляющим проведена инвентаризация имущества МУП Советского МР «ЖКХ», в ходе которой было установлено, что на балансе должника имеется социально значимое имущество, являющиеся неотъемлемой частью технологического процесса по производству и передаче тепловой энергии, в том числе: здания, сооружения, оборудование, передаточные устройства, данное имущество не было реализовано на первых, повторных торгах и торгах посредством публичного предложения.

Конкурсный управляющий обращался к администрации с уведомлением о передаче в муниципальную собственность социально значимых объектов.

Уведомление было получено администрацией 05.10.2021. Однако, до настоящего времени социально-значимые объекты, находящиеся в хозяйственном ведении должника, в муниципальную собственность полномочным органом администрации не приняты.

Полагая, что все мероприятия по реализации социально значимого имущества МУП Советского МР «ЖКХ», предусмотренные Законом о банкротстве), выполнены, во внесудебном порядке орган местного самоуправления принять имущество должника отказался, в целях устранения препятствий к завершению процедуры конкурсного производства конкурсный управляющий обратился в арбитражный суд с соответствующим заявлением.

Рассмотрев заявленные требования, суд первой инстанции, выводы которого поддержал суд апелляционной инстанции, пришел к выводу о необходимости обязать Администрацию Советского МР Саратовской области принять в муниципальную собственность социально значимые объекты теплоснабжения, указав при этом, что в силу прямого указания закона администрация, как орган местного самоуправления, обязана принять спорные объекты в муниципальную собственность непосредственно после получения уведомления от конкурсного управляющего и без каких-либо дополнительных условий.

Согласно положениям п. 6 ст. 129 Закона о банкротстве к социально значимым объектам отнесены объекты, используемые для обеспечения деятельности дошкольных образовательных организаций, других образовательных организаций, лечебно-профилактических учреждений, объектов, используемые для организации доврачебной помощи, скорой и неотложной амбулаторно-поликлинической, стационарной медицинской помощи, объекты коммунальной инфраструктуры, относящиеся к системам жизнеобеспечения, в том числе объектов водо-, тепло-, газо- и энергоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, обработки, утилизации, обезвреживания и захоронения твердых коммунальных отходов, объектов, предназначенные для освещения территорий городских и сельских поселений, объектов, предназначенные для благоустройства территорий, необходимые для жизнеобеспечения граждан.

В силу п. 4 ст. 132 Закона о банкротстве социально значимые объекты, а также иные объекты, продажа которых в соответствии с законодательством Российской Федерации должна осуществляться путем проведения торгов в форме конкурса, продаются в порядке, установленном статьей 110 названного Закона. Обязательными условиями конкурса по продаже указанных объектов являются обязательства покупателей обеспечивать их надлежащее содержание и использование в соответствии с целевым назначением, а также выполнение иных

устанавливаемых в соответствии с законодательством Российской Федерации обязательств.

Согласно п. 5 ст. 132 Закона о банкротстве социально значимые объекты, не проданные в порядке, установленном пунктом 4 данной статьи, подлежат передаче в муниципальную собственность соответствующего муниципального образования в лице органов местного самоуправления, о чем конкурсный управляющий уведомляет указанные органы.

П. 6 ст. 132 Закона о банкротстве установлено, что передача социально значимых объектов, указанных в п. 5 названной статьи, и жилищного фонда социального использования соответственно в муниципальную собственность и собственнику жилищного фонда социального использования осуществляется без каких-либо дополнительных условий на основании определения арбитражного суда в сроки, предусмотренные таким определением.

Социальная значимость спорного имущества лицами, участвующими в деле, не оспаривается.

Как верно указали суды, передача объектов социального назначения осуществляется без каких-либо дополнительных условий на основании определения суда.

Между тем доказательств невозможности принятия спорных объектов в отсутствие документов в материалы дела не представлено, препятствий к осуществлению данных действий не установлено.

Таким образом, необходимость в передаче такого имущества в муниципальную собственность возникает у должника в силу обязательной нормы Закона о банкротстве о передаче имущества без дополнительных условий, а также в связи с тем, что на такое имущество после двукратных торгов не нашлось покупателя¹⁹.

Несмотря на то, что согласно ст. 128 и 129 ГК РФ утрата недвижимой вещь таких свойств как пригодность для использования ее в целях, для которых она предназначена влечет утрату свойства оборотоспособности вещи, что исключает юридические вопросы передачи в гражданский оборот отсутствующего объекта гражданских прав, на основании п. 3 ст. 225 ГК РФ на органы местного самоуправления, на территории которого находятся бесхозные недвижимые вещи,

¹⁹ Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 17.01.2023 № Ф06-63457/2020 по делу № А57-832/2017. См., также аналогичную позицию: Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 30 июня 2020 г. № Ф02-2974/2020 по делу № А19-3877/2017.

возлагается обязанность по принятию таких вещей в муниципальную собственность.

Такая обязанность приводит к тому, что органы местного самоуправления вынуждены принимать в собственность имущество, как непригодное к использованию, так и использующееся для реализации полномочий, которые у органа местного самоуправления отсутствуют.

В случае передачи спора о судьбе указанного недвижимого имущества в суд, органам местного самоуправления следует учитывать, что по аналогичным спорам судебная практика предлагает несколько альтернативных вариантов решений.

В частности, это дела об отказе в принятии бесхозного недвижимого имущества в муниципальную собственность, мотивированные тем, что:

- 1) объекты отсутствуют в натуре;
- 2) объекты находятся в неудовлетворительном, полуразрушенном, руинированном состоянии и восстановлению не подлежат;
- 3) объекты вследствие своего состояния представляют реальную опасность для жизни и здоровья населения;
- 4) объекты в целом разрушены настолько, что не обладают признаками недвижимого имущества в соответствии с положениями ст. 130 ГК РФ, и не могут быть использованы муниципальным образованием в соответствии с их целевым назначением для решения вопросов местного значения.

Например, эта аргументация использована в Постановлении Арбитражного суда Дальневосточного округа от 05.03.2022 № Ф03-507/2022 по делу № А51–23037/2019 об обязании органа местного самоуправления подписать передаточные акты, внести в реестр муниципального имущества, принять к бюджетному учету и подписать акты о приеме-передаче объектов недвижимого имущества военного городка.

Такая обязанность приводит к тому, что органы местного самоуправления вынуждены принимать в собственность имущество, как непригодное к использованию, так и использующееся для реализации полномочий, которые у органа местного самоуправления отсутствуют. Например, органы местного самоуправления вынуждены принимать в собственность бесхозное газовое оборудование, вследствие чего возникает необходимость заниматься вопросами снабжения населения газом, хотя полномочия по обеспечению газоснабжения населения

у органов местного самоуправления нет отсутствуют. А ненормативное состояние муниципальных сетей, в том числе переданных в муниципальные образования как бесхозные вещи, становится причиной безвозвратных потерь коммунальных ресурсов и приводит к значительным расходам местных бюджетов.

Взяв на вооружение аргументацию судов по делам о понуждении органов местного самоуправления к принятию в муниципальную собственность так называемого непроданного имущества должника, т.е. имущества признанного банкротом должника, которое предлагалось к продаже, но не было продано в ходе конкурсного производства, можно постараться избежать принятия в муниципальную собственность такого «балласта» от обанкротившихся МУП.

Суды при рассмотрении дел о непроданном имуществе должника (в т.ч. МУП) полагают значимыми обстоятельствами невозможность использования непроданного имущества должника для решения вопросов местного значения, техническое состояние имущества, в том числе издержки органов местного самоуправления по его ремонту, содержанию, перепрофилированию и т.п. При определении принадлежности спорного имущества необходимо учитывать, что в муниципальную собственность может быть передано не все непроданное имущество должника, а лишь то имущество, которое жизненно необходимо для региона и его населения, а также все то имущество, которое может находиться в муниципальной собственности. Если спорное имущество не может быть использовано в соответствии с целевым назначением, в том числе для решения вопросов местного значения, а содержание объекта для муниципального образования будет затратным и может повлечь за собой нарушение бюджетного законодательства, такой объект не подлежит передаче в собственность муниципального образования (Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 16 мая 2019 г. № Ф07–4965/2019 по делу № А56–26579/2016; Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 23 января 2018 г. № Ф04–5833/2017 по делу № А27–15041/2012).

Однако встречаются и прямо противоположные решения, основанные на выводах суда о том, что Законом № 131-ФЗ не установлен прямой запрет на нахождение в муниципальной собственности спорного имущества, кроме того, иной правовой подход может привести к тому, что имущество должника, не реализованное в ходе конкурсного производства, окажется фактически бесхозным и будет препят-

ствием для завершения конкурсного производства. Для того чтобы обязать орган местного самоуправления принять неликвидное имущество, суду необходимо лишь установить, что это имущество оборотоспособно и не отнесено к тем объектам, которые могут находиться исключительно в федеральной собственности, а конкурсный управляющий осуществил все предусмотренные Законом о банкротстве процедуры, предшествующие обращению с требованием о приемке имущества в муниципальную собственность: провел первые и повторные торги в форме аукциона, торги посредством публичного предложения, предложил имущество кредиторам и учредителю должника (Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 21 июля 2021 г. № Ф06-70347/2020 по делу № А12-59287/2015; Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 22 января 2021 г. № Ф04-6204/2020 по делу № А27-11770/2014; Постановления Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 17 декабря 2020 г. № Ф08-11208/2020 по делу № А53-13989/2017 и от 9 сентября 2020 г. № Ф08-6783/2020 по делу № А53-18742/2017; Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 22 августа 2019 г. № Ф09-1697/16 по делу № А07-26755/2014).

В данном случае непоследовательность судебной практики объясняется нечеткостью самой статьи 148 Закона о банкротстве. С одной стороны, в ней говорится о том, что не востребованные потенциальными покупателями, кредиторами и учредителями (участниками) должника права требования должника списываются конкурсным управляющим с должника на основании мотивированного заключения конкурсного управляющего (п. 3), с другой — о передаче непроданного имущества должника органам местного самоуправления (п. 8–14). Но ведь права требования являются частью имущества должника (ст. 128 ГК РФ) и подлежат включению в конкурсную массу, продаже на торгах, могут оказаться в составе непроданного имущества должника (ст. 131, 139 и 148 Закона о банкротстве).

Поэтому если конкурсный управляющий сумел списать имущественные права, оказавшиеся неликвидным имуществом, суды, как правило, не возражают против этого. А если конкурсный управляющий предпочитает требовать передачи этих имущественных прав в муниципальную собственность, то суды обычно удовлетворяют такие требования. На практике дело доходит до понуждения органов местного самоуправления принять в муниципальную собственность

не только неликвидные ценные бумаги и безнадежную ко взысканию дебиторскую задолженность, но даже право аренды земельного участка, которое, как имущественное право, может включаться в конкурсную массу и оказаться непроданным имуществом должника.

В целях нахождения баланса между интересами участников процедуры конкурсного производства с одной стороны и интересами органов местного самоуправления с другой стороны нужно опираться на базовые принципы организации местного самоуправления, следующие из его конституционного статуса самостоятельного в пределах своих полномочий и подчиненного закону уровня публичной власти.

Передачу конкурсным управляющим органу местного самоуправления имущества, которое нельзя списать и которое не может остаться без собственника, следует рассматривать как исполнение органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им Законом о банкротстве, если поступающее в муниципальную собственность имущество не может быть использовано для решения вопросов местного значения или репрофилировано, а его содержание влечет расходы для местного бюджета. Безусловно, если такое имущество удастся продать в процессе приватизации, то полученные доходы могут покрывать расходы на исполнение соответствующих полномочий. Поступления из федерального бюджета (Закон о банкротстве принят в рамках компетенции Российской Федерации) должны покрывать реальные убытки местного бюджета, разницу между расходами и доходами, либо, по меньшей мере, расходы органов местного самоуправления на принятие и содержание неликвидного имущества должны учитываться законодателем при определении уровня доходов местных бюджетов или компенсироваться по факту их появления²⁰.

²⁰ См. подробнее: *Сергеев А.А.* Непроданное имущество должника и обязанности органов местного самоуправления в процедуре конкурсного производства // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 1. С. 61–66.

Кто является руководителем МУП?

Порядок назначения руководителя муниципального унитарного предприятия определяется в уставе и может предусматривать проведение конкурса, избрание или назначение на должность и т.д.

Полномочия руководителя МУП включают: представление интересов МУП, совершение сделок, утверждение структуры, осуществление приема на работу и т.д.

Руководителем организации является физическое лицо, которое в соответствии с ТК РФ, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами федерального уровня, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ, нормативными актами органов местного самоуправления, учредительными документами юридического лица (организации) и локальными нормативными актами осуществляет руководство этой организацией, в том числе выполняет функции ее единоличного исполнительного органа (ч. 1 ст. 273 ТК РФ).

Руководитель унитарного предприятия (директор, генеральный директор) является единоличным исполнительным органом муниципального унитарного предприятия (п. 1 ст. 21 Федерального закона от 14.11.2002 Закона о МУП).

Каков порядок назначения на должность руководителя МУП?

Трудовым законодательством и иными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, или учредительными документами организации могут быть установлены процедуры, предшествующие заключению трудового договора с руководителем организации (проведение конкурса, избрание или назначение на должность и другое) (ч. 2 ст. 275 ТК РФ).

При этом в любом случае лицо, поступающее на должность руководителя МУП, обязано предъявить документы, предусмотренные ст. 65 ТК РФ.

Назначать на должность и заключать трудовой договор с руководителем МУП уполномочен собственник имущества МУП в соответствии с трудовым законодательством и иными содержащими нормы

трудового права правовыми актами (п. 5 ст. 113 ГК РФ, пп. 7 п. 1 ст. 20, п. 1 ст. 21 Закона о МУП).

Порядок назначения на должность руководителя МУП, а также порядок заключения с ним, изменения и прекращения трудового договора в соответствии с трудовым законодательством и иными содержащими нормы трудового права правовыми актами закрепляется в уставе МУП (п. 3 ст. 9 Закона о МУП).

От имени муниципального образования права собственника имущества унитарного предприятия осуществляют органы местного самоуправления в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов (абз. 3 п. 1 ст. 2 Закона о МУП).

Прием на работу руководителя МУП оформляется трудовым договором, на основании которого работодатель вправе издать приказ (распоряжение) о приеме на работу (ч. 1 ст. 68 ТК РФ, абз. 2 п. 4 ст. 51 Закона о местном самоуправлении).

Стоит отметить, что с руководителем муниципального унитарного предприятия может быть заключен срочный трудовой договор, срок действия которого определяется учредительными документами организации или соглашением сторон (абз. 8 ч. 2 ст. 59, ч. 1 ст. 275 ТК РФ).

Пример из судебной практики

Насколько самостоятельной фигурой является руководитель МУП и как далеко простираются полномочия собственника имущества — публично-правового образования на принятие управленческих решений, наглядно демонстрирует следующее судебное дело²¹.

В данном процессе рассматривались вопросы привлечения к субсидиарной ответственности по делу о банкротстве МУП муниципального образования как собственника, а также бывших руководителей МУП за доведение унитарного предприятия до банкротства.

Собственником имущества МУП «ЖЭК» являлось городское поселение Умба Терского района Мурманской области в лице его администрации. Впоследствии (02.12.2019) администрация городского поселения Умба Терского района Мурманской области ликвидирована,

²¹ Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 21.10.2021 № 307-ЭС21–5954(2,3) по делу № А42–9226/2017.

ее полномочия перешли к администрации Терского района Мурманской области.

Основной вид деятельности МУП «ЖЭК» — эксплуатация и техническое обслуживание жилого фонда и нежилых помещений многоквартирных домов, управление многоквартирными домами, предоставление коммунальных услуг.

Признаки банкротства возникли у МУП «ЖЭК» с июня 2014 года. Из бухгалтерских балансов видно, что в 2014–2016 годах свыше 90 процентов активов предприятия составляла дебиторская задолженность, размер которой из года в год только увеличивался. Уже по итогам 2014 года стоимость чистых активов МУП «ЖЭК» стала меньше размера его уставного фонда. Суды признали этот актив низколиквидным ввиду неспособности потребителей услуг рассчитаться с МУП «ЖЭК».

Возражения относительно того, что руководство осуществляло мероприятия, направленные на погашение задолженности, улучшение финансового состояния МУП «ЖЭК», судами отклонены.

Так, суды указали на то, что действия, совершенные в 2016–2017 годах и направленные на повышение платы за управление многоквартирными домами, содержание общего имущества, не могли привести к восстановлению платежеспособности МУП «ЖЭК». Одной из причин его банкротства стало неисполнение контрагентами обязательств по оплате услуг. В такой ситуации повышение размера платы не является эффективной восстановительной мерой, поскольку не ведет к реальному поступлению денежных средств (должники, не платившие по низким ценам, тем более не будут исполнять обязательства по более высоким расценкам). Более того, из писем МУП «ЖЭК» (декабрь 2016 года — июль 2017 года) следует, что собственники жилых помещений отказались принимать предложенный предприятием размер платы, что также подтверждает невозможность достижения показателей, при которых МУП «ЖЭК» перестало бы отвечать признакам банкротства.

Судами признаны несостоятельными ссылки на протокол рабочего совещания, состоявшегося в Правительстве Мурманской области 29.09.2016, касающегося в том числе ситуации, сложившейся на МУП «ЖЭК».

Доводы по поводу того, что было подано 190 заявлений о взыскании задолженности на сумму 4,7 миллиона рублей, направлено 336 ис-

полнительных документов в службу судебных приставов и на работу на сумму 8,2 миллиона рублей, суды также отклонили. Действия по взысканию дебиторской задолженности, как указали суды, являются обычной текущей работой, проводимой на предприятии. Руководство МУП «ЖЭК» не могло не осознавать низкую перспективу реального взыскания дебиторской задолженности и невозможность расчетов с кредиторами за счет указанной задолженности.

Наличие у МУП «ЖЭК» статуса единственной в городском поселении Умба организации, оказывающей услуги по управлению многоквартирными домами, суды признали обстоятельством, не имеющим правового значения для правильного разрешения спора и не отменяющим обязанность руководителя по обращению в суд с заявлением о банкротстве.

Возражения бывших руководителей о наличии причинно-следственной связи между банкротством МУП «ЖЭК» и бездействием собственника его имущества отклонены судами, так как в настоящем споре муниципальному образованию в вину вменяется не доведение предприятия до банкротства, а неисполнение обязанности по подаче в суд заявления о банкротстве МУП «ЖЭК».

Верховный Суд РФ обратил внимание судов нижестоящих инстанций на следующие обстоятельства.

В рассматриваемом случае создание публично-правовым образованием МУП «ЖЭК» было вызвано необходимостью осуществления предприятием деятельности, направленной на решение социально значимых задач, связанных с организацией снабжения граждан жилищно-коммунальными услугами, вытекающих из муниципальных функций. Основной причиной внесения муниципальным образованием вклада в уставный фонд МУП «ЖЭК» являлось не характерное для обычного контролирующего лица бенефициарное стремление участвовать в распределении всей возможной будущей прибыли созданной им организации, а выполнение публично-правовых обязанностей.

Таким образом, уже при создании предприятия произошло смешение частных и публичных отношений, имеющих принципиально разную правовую природу: коммерческая организация, чье правовое положение определяется нормами гражданского (частного) права, которая подчинена генеральной цели, направленной на извлечение прибыли, имеющая органы с самостоятельной компетенцией и обладающие широкой дискрецией при принятии управленческих ре-

шений, подчиненных упомянутой генеральной цели, использована муниципальным образованием — собственником имущества предприятия для достижения иной, публичной цели, социального результата — обеспечения населения жизненно необходимым набором коммунальных услуг.

Это, в свою очередь, подразумевает более высокую степень вмешательства публичного собственника имущества, ответственно го за решение общественно значимого вопроса, в операционную деятельность подконтрольного юридического лица по сравнению, например, с частными корпорациями. Любой разумный руководитель названного унитарного предприятия не может не осознавать публичную задачу, для выполнения которой предприятие создавалось, а потому не примет управленческое решение, ставящее публичное обязательство под угрозу неисполнения, самостоятельно, без одобрения муниципального образования, в чьем ведении находится соответствующий социальный вопрос. К числу таких решений относятся и решение об обращении в суд с заявлением о банкротстве предприятия.

В ходе рассмотрения спора суды установили, что основным активом МУП «ЖЭК» являлась дебиторская задолженность граждан и иных потребителей его услуг, данный актив неликвиден, что связано с низким уровнем платежеспособности населения, а мероприятия по истребованию долгов, повышению платы за жилищно-коммунальные услуги малоэффективны. При таких обстоятельствах судам следовало признать, что функционирование МУП «ЖЭК» в отсутствие субсидирования носило заведомо убыточный характер, предприятие не могло надлежащим образом исполнять обязательства перед поставщиками энергоресурсов и бюджетом независимо от личности своего руководителя.

Наличие публичной цели создания МУП «ЖЭК», не связанной с извлечением прибыли, фактическая неспособность потребителей его услуг вносить в полном объеме плату за эти услуги в силу экономической ситуации, сложившейся в муниципалитете, извещение руководителем предприятия собственника его имущества о возникших в связи с этим финансовых затруднениях и отсутствие встречного указания на необходимость подачи заявления о банкротстве может рассматриваться как обстоятельство, свидетельствующее о наличии у публичного образования намерения оказать содействие в преодолении

кризисной ситуации (провести санацию), что исключает ответственность директора, добросовестно полагавшегося на то, что антикризисный план будет разработан публичным собственником в разумные сроки (по смыслу абз. 2 п. 9 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 21.12.2017 № 53 «О некоторых вопросах, связанных с привлечением контролирующего должника лиц к ответственности при банкротстве»). При изложенных обстоятельствах именно собственник имущества унитарного предприятия должен либо подготовить экономически обоснованный план выхода из кризиса, либо дать руководителю предприятия указание о подаче заявления о банкротстве применительно к полномочиям, закрепленным в подп. 5 п. 1 ст. 20 Закона об унитарных предприятиях²².

Сами факты проведения 29.09.2016 рабочего совещания в Правительстве Мурманской области, на котором рассматривался вопрос о ситуации, сложившейся в МУП «ЖЭК», а также принятия на этом совещании решения о необходимости увеличения уставного фонда МУП «ЖЭК» свидетельствуют о том, что у руководства МУП «ЖЭК» имелись разумные ожидания по поводу того, что финансовая помощь будет оказана публичным собственником.

Указав на то, что не все мероприятия, упомянутые в протоколе рабочего совещания, были выполнены, суды не установили, находилась ли реализация данных мероприятий в исключительной сфере контроля руководителя МУП «ЖЭК». Кроме того, судам следовало рассмотреть вопрос о том, создал ли собственник имущества в МУП «ЖЭК» надлежащую систему управления юридическим лицом. В отсутствие таковой за неподачу заявления о банкротстве отвечает сам собственник имущества.

В связи с тем, что судами допущены существенные нарушения норм права, которые повлияли на исход рассмотрения дела, определение суда первой инстанции, постановления судов апелляционной инстанции и округа подлежат отмене в части, касающейся требований о привлечении к ответственности за неподачу заявления о банкротстве.

²² Аналогичная правовая позиция изложена в определении Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 19.08.2021 № 305-ЭС21-4666.

Каковы особенности процедур банкротства МУП?

В случае, если при проведении ликвидации государственного или муниципального предприятия установлена его неспособность удовлетворить требования кредиторов в полном объеме, руководитель такого предприятия или ликвидационная комиссия должны обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании государственного или муниципального предприятия банкротом.

Производство по делу о банкротстве унитарного предприятия осуществляется в порядке, установленном Федеральным законом от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (далее — Закон о банкротстве), с учетом особенностей, предусмотренных данным Законом и иными нормативными правовыми актами РФ в рассматриваемой сфере.

Основанием для возникновения у руководителя унитарного предприятия обязанности обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании его банкротом является решение органа, уполномоченного собственником имущества такого предприятия (абз. 4 п. 1 ст. 9 Закона о банкротстве). Если в течение месяца с момента возникновения соответствующих обстоятельств (которые не были устранены) руководитель должника не обратился в арбитражный суд с заявлением должника, собственник имущества унитарного предприятия обязан принять такое решение (п. 2 и абз. 2 п. 3.1 ст. 9 Закона о банкротстве).

При недостаточности у унитарного предприятия имущества для покрытия расходов на проведение процедур банкротства, инициированного собственником, они относятся на его счет (п. 3 ст. 59 Закона о банкротстве и п. 63 Постановления Пленума ВАС РФ от 15.12.2004 № 29 «О некоторых вопросах практики применения Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)»).

В ходе производства по делу о банкротстве унитарного предприятия существенно сокращается объем прав собственника его имущества. Так, с момента вынесения арбитражным судом определения о введении наблюдения собственник имущества унитарного предприятия не вправе изымать его у него (п. 1 ст. 63 Закона о банкротстве). Сделки, направленные на изъятие собственником имущества должника — унитарного предприятия, принадлежащего должнику имущества, являются ничтожными (Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 14.04.2009 № 129 «О некоторых вопросах практики приме-

нения арбитражными судами положений абзаца второго пункта 1 статьи 66 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)». Также не допускается изъятие имущества на стадиях финансового оздоровления (п. 1 ст. 81 Закона о банкротстве).

После введения наблюдения собственник имущества должника — унитарного предприятия не вправе (п. 3.1 ст. 64 Закона о банкротстве):

- принимать решения о реорганизации и ликвидации должника;
- давать согласие на создание должником юридических лиц или участие должника в иных юридических лицах;
- давать согласие на создание филиалов и открытие представительств должника;
- принимать решения о размещении должником облигаций и иных эмиссионных ценных бумаг.

В ходе внешнего управления собственник имущества должника — унитарного предприятия вправе принимать решения (п. 3 ст. 94 Закона о банкротстве):

- об обращении с ходатайством о продаже предприятия должника;
- о замещении активов должника;
- о заключении соглашения с третьим лицом или третьими лицами об условиях предоставления денежных средств для исполнения обязательств должника.

При этом ходатайство собственника имущества должника — унитарного предприятия о продаже предприятия должно содержать сведения о минимальной цене продажи предприятия должника.

После принятия судом решения о признании унитарного предприятия банкротом и об открытии конкурсного производства собственник имущества утрачивает свои права в отношении него и его имущества в силу п. 2 ст. 126 Закона о банкротстве.

Данное имущество подлежит включению в конкурсную массу для осуществления расчетов с конкурсными кредиторами, перед которыми у унитарного предприятия имеются неисполненные обязательства

Пример из судебной практики

Муниципальное унитарное предприятие «Городские дороги плюс» (далее — предприятие) в лице конкурсного управляющего Кручинина Алексея Сергеевича обратилось в Арбитражный суд Саратовской области с иском, уточненным в порядке статьи 49 Арбитражного про-

цессуального кодекса Российской Федерации, к муниципальному бюджетному учреждению «Служба благоустройства города» (далее — учреждение) о взыскании 6 649 633 руб. 33 коп. неосновательного обогащения.

К участию в деле в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечены администрация муниципального образования «Город Саратов» (далее — администрация), Комитет по управлению имуществом города Саратова (далее — комитет), Комитет дорожного хозяйства, благоустройства и транспорта администрации муниципального образования «Город Саратов», Комитет по финансам администрации муниципального образования «Город Саратов».

Изучив доводы жалобы и принятые по делу судебные акты, судья Верховного Суда Российской Федерации считает, что оснований для передачи жалобы администрации на рассмотрение в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации не имеется.

Как следует из судебных актов, за предприятием на праве хозяйственного ведения закреплены спорные объекты недвижимости, которые распоряжениями комитета от 23.06.2014 № 2072-р, от 06.06.2014 № 1889-р и от 23.06.2014 № 2073-р изъяты из хозяйственного ведения предприятия и закреплены на праве оперативного управления за учреждением.

Предприятие обратилось в арбитражный суд с настоящим иском, ссылаясь на то, что его право хозяйственного ведения спорные объекты, зарегистрированное в государственном реестре, не прекращено, поэтому объекты находятся во владении учреждения без законных оснований.

Суды первой и апелляционной инстанций, исследовав и оценив по правилам статьи 69, 71 АПК РФ представленные в материалы дела доказательства, в том числе заключение судебной экспертизы, руководствуясь законодательством РФ пришли к выводу о наличии оснований для удовлетворения иска.

Суды исходили из следующего: действующее законодательство не предоставляет собственнику имущества, закрепленного за унитарным предприятием на праве хозяйственного ведения, право изымать у него это имущество; решением Арбитражного суда Саратовской области от 10.08.2015 по делу № А57–6255/2014 предприятие признано

несостоятельным (банкротом) и в отношении него открыто конкурсного производство; после возбуждения производства по делу о банкротстве должника собственник имущества утрачивает свои права в отношении имущества, переданного предприятию на праве хозяйственного ведения; поскольку комитет не имел права закреплять спорное имущество на праве оперативного управления за учреждением, которое сдавало данное имущество в аренду иным лицам и неосновательно сберегло полученную от аренды прибыль, ответчик должен возместить стоимость фактического пользования этим имуществом в размере, установленном на основании заключения судебной экспертизы, предприятию, за которым это имущество закреплено на праве хозяйственного ведения²³.

Что входит в состав полномочий руководителя МУП?

Руководитель МУП (директор, генеральный директор) является единоличным исполнительным органом МУП, действует от имени МУП без доверенности, в том числе (п. 1 ст. 21 Закона о МУП):

- представляет его интересы;
- совершает в установленном порядке сделки от имени МУП;
- утверждает структуру и штаты унитарного предприятия;
- осуществляет прием на работу работников МУП;
- заключает, изменяет и прекращает трудовые договоры с работниками МУП;
- издает приказы;
- выдает доверенности в порядке, установленном законодательством;
- организует выполнение решений собственника имущества МУП.

Конкретные полномочия руководителя унитарного предприятия могут быть определены в уставе муниципального предприятия (п. 6 ст. 9 Закона о МУП).

²³ Определение Верховного Суда РФ от 06.12.2018 № 306-ЭС18-19783 по делу № А57-3436/2017 // СПС «КонсультантПлюс».

Может ли директор МУП возложить на себя обязанности по ведению бухгалтерского учета?

Согласно ч. 3 ст. 7 Федерального закона от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» (далее — Закон о бухучете) руководитель экономического субъекта обязан возложить ведение бухгалтерского учета на главного бухгалтера или иное должностное лицо этого субъекта либо заключить договор об оказании услуг по ведению бухгалтерского учета, если иное не предусмотрено настоящей частью. Руководитель экономического субъекта, который в соответствии с данным Федеральным законом вправе применять упрощенные способы ведения бухгалтерского учета, включая упрощенную бухгалтерскую (финансовую) отчетность, а также руководитель субъекта среднего предпринимательства, за исключением экономических субъектов, указанных в ч. 5 ст. 6 Закона о бухучете, может принять ведение бухгалтерского учета на себя.

Упрощенные способы ведения бухгалтерского учета, включая упрощенную бухгалтерскую (финансовую) отчетность, не применяют, в частности, организации, бухгалтерская (финансовая) отчетность которых подлежит обязательному аудиту в соответствии с законодательством РФ, а также организации бюджетной сферы. Согласно п. 9 ст. 3 Закона о бухучете МУП не относится к организациям бюджетной сферы.

Соответственно, единственный случай, когда руководитель МУП не вправе принять ведение бухгалтерского учета на себя, — это случай, когда МУП подлежит обязательному аудиту.

Перечень случаев проведения обязательного аудита представлен в ст. 5 Федерального закона от 30.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности». В силу прямой нормы, исключающей необходимость проведения обязательного аудита при достижении обозначенных суммовых критериев для МУП, данные случаи на МУП не распространяются (п. 4 ч. 1 ст. 5 указанного Закона).

Однако согласно п. 1 ст. 26 Закона о МУП бухгалтерская (финансовая) отчетность унитарного предприятия подлежит обязательной ежегодной аудиторской проверке независимым аудитором в случаях, определенных собственником имущества унитарного предприятия.

Соответственно, в зависимости от того, определил собственник унитарного предприятия случаи проведения обязательного аудита или нет, зависит и ответ на вопрос, может ли руководитель МУП возложить на себя полномочия по ведению бухгалтерского учета.

В каком порядке унитарные предприятия совершают сделки?

Унитарные предприятия заключают сделки от своего имени. Произведенную продукцию они реализуют самостоятельно, а закупки товаров, работ и услуг обязаны проводить по Закону № 44-ФЗ или Закону № 223-ФЗ.

Унитарные предприятия могут:

- распоряжаться имуществом в пределах, которые не лишают предприятие возможности заниматься своей уставной деятельностью. Сделки, проведенные с нарушением этого правила, ничтожны (п. 3 ст. 18, п. 2 ст. 19 Закона об унитарных предприятиях);
- сдавать недвижимость в аренду только на торгах (п. 1 ч. 3 ст. 17.1 Закона о защите конкуренции);
- продавать имущество унитарного предприятия тоже только на торгах. Продажу имущества унитарного предприятия без торгов ФАС России рассматривает как ограничение конкуренции (см. разъяснения ФАС России).

Унитарным предприятиям запрещено передавать в субаренду предоставленные им в аренду государственные и муниципальные земельные участки, а также закладывать и уступать права аренды по ним и вносить их в качестве вклада (п. 5 ст. 18, п. 3 ст. 19 Закона об унитарных предприятиях).

Исключение сделано для государственных и муниципальных предприятий: они вправе оформить субаренду или перенаем с концессионером в соответствии с концессионным соглашением или передать участок в субаренду в границах морских портов (пп. 1, 2 п. 5, п. 6 ст. 18 Закона об унитарных предприятиях).

Унитарное предприятие не может без согласия собственника заключать (ст. ст. 18, 19, п. 1 ст. 22, п. 3 ст. 23 Закона об унитарных предприятиях):

- крупные сделки;
- сделки, в совершении которых имеется заинтересованность руководителя унитарного предприятия;

Крупной сделкой для унитарного предприятия будет в том числе сделка (несколько взаимосвязанных сделок), связанная с прямым либо косвенным отчуждением имущества, цена или балансовая стоимость которого (наибольшая из двух величин) составляет

более 10% уставного фонда такого предприятия. Иное может быть установлено федеральными законами или правовыми актами, принятыми в соответствии с ними (п. п. 1, 2 ст. 23 Закона об унитарных предприятиях).

Если предприятие включено в федеральный план приватизации, то крупной будет считаться сделка, цена которой превышает 5% активов или более чем в 10 раз превышает минимальный размер уставного фонда государственного унитарного предприятия (п. 3 ст. 14 Закона о приватизации).

Сделкой с заинтересованностью продажа имущества будет считаться, если руководство продавца связано с руководством покупателя семейными, трудовыми или корпоративными отношениями. На это указано в п. 1 ст. 22 Закона об унитарных предприятиях.

ФГУП согласовывают крупные сделки и сделки с заинтересованностью с органами, в ведении которых они находятся (п. 1.1 Постановления Правительства РФ от 03.12.2004 № 739). Порядок согласования собственником имущества сделок МУП устанавливается муниципальным образованием.

- сделки по распоряжению недвижимостью;
- сделки, связанные с предоставлением займов, поручительств, получением банковских гарантий, с иными обременениями, уступкой требований, переводом долга;
- договоры простого товарищества.

Уставом унитарного предприятия могут быть предусмотрены и другие сделки, на которые предприятию нужно согласие.

Движимым имуществом МУП могут распоряжаться самостоятельно, за исключением, например, продажи движимого имущества, без которого предприятие не может заниматься уставной деятельностью (п. п. 1, 3 ст. 18 Закона об унитарных предприятиях).

Предприятия субъектов РФ и МУП согласовывают продажу с уполномоченными органами субъектов РФ и местного самоуправления. Порядок определяется региональными и местными актами (п. 2 ст. 295 ГК РФ, ст. 56 Закона о публичной власти в субъектах РФ, ст. 51 Закона о местном самоуправлении).

Нарушение унитарным предприятием порядка согласования при совершении сделки по распоряжению муниципальным имуществом влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 1 до 10 процентов цены совершенной сделки или

дисквалификацию на срок от шести месяцев до трех лет; на юридических лиц — от 10 до 20 процентов цены совершенной сделки (ст. 7.35 КоАП РФ).

Могут ли органы внутреннего государственного финансового контроля, являющиеся органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществлять внутренний государственный финансовый контроль в отношении муниципальных унитарных предприятий?

Согласно положениям пункта 2.1 статьи 266.1 БК РФ сфера государственного (муниципального) финансового контроля в части объектов государственного (муниципального) финансового контроля (далее — объекты контроля) для органов государственного (муниципального) финансового контроля (далее — органы контроля) определяется дифференцированно с учетом необходимости сопровождения соответствующих средств до достижения конечной цели их предоставления — исполнения обязанностей государства и местного самоуправления перед гражданами.

Структура статьи 266.1 БК РФ предусматривает утверждение общего перечня объектов контроля (п. 1 ст. 266.1 БК РФ), а также особенности порядка осуществления в отношении них государственного (муниципального) финансового контроля (п. 2 и 2.1 ст. 266.1 БК РФ).

Так, государственные (муниципальные) учреждения и государственные (муниципальные) унитарные предприятия, согласно положениям п. 1 ст. 266.1 БК РФ, являются объектами контроля.

Положениями п. 2.1 ст. 266.1 БК РФ в том числе установлено, что государственный финансовый контроль за соблюдением целей, порядка и условий предоставления из бюджета субъекта Российской Федерации межбюджетных субсидий, субвенций, иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, бюджетных кредитов, а также за соблюдением условий договоров (соглашений) об их предоставлении и условий контрактов (договоров, соглашений), источником финансового обеспечения (софинансирования) которых являются указанные межбюджетные трансферты, осуществляется органом государ-

ственного финансового контроля, являющимся органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, в отношении:

— главных администраторов (администраторов) средств бюджета субъекта Российской Федерации, предоставивших межбюджетные субсидии, субвенции, иные межбюджетные трансферты, имеющие целевое назначение, бюджетные кредиты;

— финансовых органов и главных администраторов (администраторов) средств бюджета бюджетной системы Российской Федерации, которому предоставлены межбюджетные субсидии, субвенции, иные межбюджетные трансферты, имеющие целевое назначение, а также юридических и физических лиц, индивидуальных предпринимателей (с учетом положений пункта 2 статьи 266.1 БК РФ), которым предоставлены средства из этого бюджета.

При этом под указанными юридическими лицами понимаются все юридические лица, которым предоставлены средства из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации, источником финансового обеспечения которых является межбюджетный трансферт (в рассматриваемом случае — муниципальные бюджетные и автономные учреждения, муниципальные унитарные предприятия и иные юридические лица).

Согласно положениям п. 2 ст. 266.1 БК РФ контроль в отношении объектов контроля (за исключением установленного указанным пунктом перечня объектов контроля, к которым в том числе относятся бюджетные и автономные учреждения, государственные (муниципальные) унитарные предприятия) осуществляется органами контроля в процессе проверки главных распорядителей (распорядителей) бюджетных средств, главных администраторов источников финансирования дефицита бюджета, получателей бюджетных средств, заключивших договоры (соглашения) о предоставлении средств из бюджета, государственные (муниципальные) контракты (далее — участники бюджетного процесса), или после ее окончания на основании результатов проведения проверки указанных участников бюджетного процесса.

Таким образом, органы внутреннего государственного финансового контроля, являющиеся органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в пределах установленных бюджетным законодательством Российской Федерации полномочий могут осуществлять внутренний государственный финансовый контроль в отношении му-

ниципальных бюджетных и автономных учреждений, а также муниципальных унитарных предприятий, в случае предоставления указанным учреждениям и предприятиям средств из соответствующего бюджета субъекта Российской Федерации. При этом требования о проведении контрольных мероприятий исключительно в рамках проверки соответствующего участника бюджетного процесса, установленные п. 2 ст. 266.1 БК РФ, не распространяются на контрольные мероприятия, проводимые в отношении указанных учреждений, предприятий.

Кроме того, согласно требованиям п. 3 ст. 269.2 БК РФ, органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля при осуществлении внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля должны руководствоваться федеральными стандартами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, утвержденными нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации.

Согласно положениям федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Проведение проверок, ревизий и обследований и оформление их результатов», утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 17.08.2020 № 1235, органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля в рамках осуществления соответствующих полномочий могут проводить плановые и внеплановые проверки, ревизии и обследования (далее — контрольные мероприятия), а также проводить встречные проверки.

Таким образом, с учетом риск-ориентированного подхода и результатов анализа информации об объектах контроля, а также в зависимости от вопросов, подлежащих изучению в ходе планового или внепланового контрольного мероприятия (проверки соблюдения целей, порядка и условий предоставления из бюджета субъекта Российской Федерации межбюджетных трансфертов), проводимого органом внутреннего государственного финансового контроля субъекта Российской Федерации, муниципальные бюджетные и автономные учреждения, муниципальные унитарные предприятия могут являться как самостоятельными объектами контроля, так и объектами встречной проверки (в случае если указанные муниципальные учреждения и предприятия не определены в качестве объектов контроля)²⁴.

²⁴ См.: Письмо Минфина России от 19.07.2022 № 02–09-10/69573.

На кого возлагаются полномочия по централизации закупок для МУП?

Согласно ч. 3 ст. 26 Закона № 44-ФЗ высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией полномочия на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для нескольких органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, казенных, бюджетных учреждений и государственных унитарных предприятий субъекта Российской Федерации, муниципальных органов, муниципальных казенных, бюджетных учреждений и муниципальных унитарных предприятий, а также полномочия на планирование закупок, определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей), заключение государственных и муниципальных контрактов, их исполнение, в том числе на приемку поставленных товаров, выполненных работ (их результатов), оказанных услуг, обеспечение их оплаты для нескольких органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, казенных учреждений субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления, муниципальных казенных учреждений могут быть возложены соответственно на орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, казенное учреждение субъекта Российской Федерации, муниципальный орган, муниципальное казенное учреждение или несколько указанных органов, учреждений.

Таким образом, положениями ч. 3 ст. 26 Закона № 44-ФЗ предусмотрено, что полномочия по централизации закупок для муниципальных бюджетных учреждений и муниципальных унитарных предприятий могут быть возложены местной администрацией на муниципальный орган, муниципальное казенное учреждение или несколько указанных органов, учреждений только в части полномочий на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

Учитывая изложенное, местная администрация вправе наделить муниципальный орган, муниципальное казенное учреждение или несколько указанных органов, учреждений полномочиями на:

— определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для нескольких муниципальных органов, муниципальных казенных, бюджетных учреждений и муниципальных унитарных предприятий;

— планирование закупок, определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей), заключение муниципальных контрактов, их ис-

полнение, в том числе приемку поставленных товаров, выполненных работ (их результатов), оказанных услуг, обеспечение их оплаты для нескольких органов местного самоуправления, муниципальных казенных учреждений²⁵.

Муниципальные унитарные предприятия относятся к заказчикам, которые осуществляют закупки в порядке, предусмотренном Законом № 44-ФЗ. Однако они могут проводить закупки по Закону № 223-ФЗ в тех же случаях, что и государственные унитарные предприятия, т.е. если закупки проводятся без привлечения бюджетных средств

Кроме этого, в порядке, предусмотренном Законом № 223-ФЗ, унитарные предприятия могут проводить закупки:

- за счет грантов, в том числе за счет бюджетных субсидий или грантов, которые предоставляются на конкурсной основе, если грантодатели не определили иные условия, за счет средств, полученных в качестве дара, в том числе пожертвования, по завещанию (пп. «а» п. 2 ч. 2.1 ст. 15 Закона № 44-ФЗ);
- для исполнения контракта, по которому унитарное предприятие само является исполнителем. Исключением является исполнение предприятием контракта, заключенного в соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ;
- федеральные унитарные предприятия из Перечня, утвержденного Распоряжением Правительства РФ от 31.12.2016 № 2931-р, проводят закупки без использования субсидий на капитальные вложения в объекты капитального строительства или на приобретение недвижимости.

Учтите, чтобы унитарное предприятие могло закупать по Закону № 223-ФЗ, нужно до начала года принять и разместить в ЕИС положение о закупке (п. 5 ч. 2 ст. 1 Закона № 223-ФЗ).

²⁵ См.: Письма Минфина России от 10.03.2020 № 24-01-08/17339; от 16.03.2020 № 24-01-08/19794.

Пример формулировки в положении о закупках унитарного предприятия

1.1.1. Настоящее Положение разработано на основании Закона № 223-ФЗ с целью регламентации закупочной деятельности Заказчика при осуществлении им закупок:

1) за счет средств, полученных в качестве дара, в том числе пожертвования, по завещанию, грантов, передаваемых безвозмездно и безвозвратно гражданами и юридическими лицами, в том числе иностранными гражданами и юридическими лицами, а также международными организациями;

2) за счет субсидий (грантов), предоставляемых на конкурсной основе из соответствующих бюджетов бюджетной системы РФ, если условиями, определенными грантодателями, не установлено иное;

3) в качестве исполнителя по контракту, если в ходе исполнения данного контракта на основании договора привлекаются иные лица для поставки товара, выполнения работы или оказания услуги, необходимых для исполнения предусмотренных контрактом обязательств. Исключением являются случаи исполнения предприятием контракта, заключенного в соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ;

4) без привлечения средств бюджетов бюджетной системы РФ.

2. Заказчик при осуществлении закупок руководствуется данным Положением начиная с года, следующего за годом размещения настоящего Положения в ЕИС.

Отличий или особенностей, действующих именно для муниципальных предприятий, нет.

Какое правовое регулирование действует в отношении закупок МУП товаров двойного назначения в период действия специальных мер в сфере экономики?

Постановлением Правительства РФ от 03.10.2022 № 1745 «О специальной мере в сфере экономики и внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2020 г. № 616» устанавливается право в том числе органов местного самоуправления и муниципальных казенных учреждений (за счет средств местных бюджетов, за исключением субвенций из бюджетов субъек-

тов Российской Федерации) осуществлять закупки товаров двойного назначения и (или) передавать из муниципальной собственности в федеральную собственность материальные ценности, в том числе указанные товары, и (или) результаты выполненных работ (оказанных услуг) на основании заявок, направленных уполномоченными Министерством обороны Российской Федерации центральными органами военного управления (иными подразделениями), органами управления военных округов (Северного флота), территориальными органами, в том числе военными комиссариатами, Министерства обороны Российской Федерации, подведомственными Министерству обороны Российской Федерации учреждениями (далее — уполномоченный орган Министерства обороны).

Осуществление закупок товаров работ, услуг на основании Постановления № 1745 должно осуществляться в целях обеспечения проведения Вооруженными Силами Российской Федерации, другими войсками, воинскими формированиями и органами контртеррористических и иных операций за пределами территории Российской Федерации и проведения частичной мобилизации в Российской Федерации, предусматривающей призыв граждан Российской Федерации на военную службу по мобилизации в Вооруженные Силы Российской Федерации.

При этом закупки товаров, работ, услуг, осуществляемые органами местного самоуправления, муниципальными учреждениями и муниципальными унитарными предприятиями в соответствии с Постановлением № 1745, считаются закупками для обеспечения муниципальных нужд.

Необходимо отметить, что положения Постановления № 1745 не изменяют предусмотренного действующим законодательством порядка осуществления закупок. Таким образом, при осуществлении закупок товаров, работ, услуг в соответствии с Постановлением № 1745 заказчикам следует руководствоваться всеми положениями Закона № 44-ФЗ с учетом особенностей, предусмотренных Постановлением № 1745.

Применение в 2022 году подразделов классификации расходов бюджетов осуществляется в соответствии с Порядком формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структурой и принципами назначения, утвержденным приказом Министерства финансов Российской Федерации от 6 июня 2019 г. № 85н. Исходя из требований Порядка № 85н Департамент полагает, что расходы на закупки, связанные с частичной мобилизацией и осу-

ществуемые в соответствии с Постановлением № 1745, следует отражать по подразделу 0203 «Мобилизационная и вневойсковая подготовка» классификации расходов бюджетов²⁶.

Останутся ли муниципальные унитарные предприятия в российской экономике?

Федеральный закон от 27 декабря 2019 г. № 485-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» и Федеральный закон «О защите конкуренции» вступивший в силу 8 января 2020 г. документ вносит изменения в Закон от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» и в Закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции». Поправки ограничивают случаи создания и конкретизируют сферы деятельности унитарных предприятий. Теперь они создаются преимущественно для обеспечения деятельности, относящейся к ведению РФ, в частности:

- в сфере культуры, искусства, кинематографии и сохранения культурных ценностей;
- за пределами России;
- в сферах естественных монополий;
- в области обращения с радиоактивными отходами;
- для обеспечения жизнедеятельности населения в районах Крайнего Севера и приравненных местностях;
- в случаях, предусмотренных федеральными законами, актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации.

Однако при необходимости устранения последствий чрезвычайной ситуации, недопущения угрозы нормальной жизнедеятельности населения по мотивированному представлению высших должностных лиц субъекта РФ Правительство РФ вправе принять решение о возможности создания или сохранения унитарного предприятия для осуществления деятельности, не предусмотренной указанными выше нормами.

Федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный орган государственной власти субъекта РФ, органы местного само-

²⁶ См.: Письмо Минфина России от 21.11.2022 № 02–16-06/113454.

управления, иные организации, уполномоченные на осуществление действий по созданию унитарных предприятий, вправе направить в антимонопольный орган запрос о выдаче заключения о соответствии создания унитарного предприятия либо изменения видов его деятельности антимонопольному законодательству.

В течение 30 дней с даты получения запроса антимонопольный орган обязан рассмотреть его и направить в письменной форме заявителю заключение о соответствии (или несоответствии) создания унитарного предприятия либо изменения видов его деятельности антимонопольному законодательству.

Заключение о соответствии создания унитарного предприятия либо изменения видов его деятельности антимонопольному законодательству действует в течение одного года со дня выдачи его антимонопольным органом.

Унитарное предприятие, которое создано с нарушением вышеуказанных ограничений или виды деятельности которого изменены с нарушением введенного запрета, подлежит ликвидации на основании соответствующего предписания антимонопольного органа либо в судебном порядке по иску антимонопольного органа о ликвидации унитарного предприятия. В случае принятия судом к рассмотрению иска антимонопольного органа о ликвидации унитарного предприятия до дня вступления в законную силу решения суда любые сделки совершаются таким предприятием только с согласия его учредителя (ст. 35.4 Федерального закона № 135-ФЗ).

Кроме того, на товарных рынках РФ, находящихся в состоянии конкуренции, запрещается деятельность унитарных предприятий, если выручка предприятия от такой деятельности превышает 10% совокупной выручки за последний календарный год. Государственные и муниципальные унитарные предприятия, созданные до 08.01.2020 и осуществляющие запрещенную для них деятельность на товарных рынках в РФ, находящихся в условиях конкуренции, подлежат ликвидации или реорганизации по решению учредителя до 01.01.2025. Антимонопольный орган выдаст учредителю унитарного предприятия, которое осуществляет деятельность на таком товарном рынке, предписание о необходимости ликвидации или реорганизации этого предприятия с указанием срока принятия учредителем решения о ликвидации или реорганизации и сроков осуществления мероприятий, необходимых для исполнения данного решения. Если учредитель

не предпримет соответствующих действий до указанной даты, унитарные предприятия, не соответствующие введенным ограничениям, будут ликвидированы в судебном порядке по иску антимонопольного органа.

Минфин прогнозирует, что к 1 января 2025 года в РФ останется менее тысячи унитарных предприятий — федеральных, региональных и муниципальных.

Пример из судебной практики

Как в условиях крайней необходимости МУП оказывается наиболее предпочтительной формой организации хозяйственной деятельности, иллюстрирует нижеприведенный случай.

Президиум Брянского областного суда отменил приговор Брянского районного суда Брянской области от 9 августа 2016 года, по которому Ш. был признан виновным в совершении преступления и осужден за осуществление предпринимательской деятельности без лицензии в случаях, когда такая лицензия обязательна, сопряженное с извлечением дохода в особо крупном размере (пункт «б» части 2 статьи 171 УК РФ), и прекратил уголовное дело за отсутствием состава преступления (постановление от 30 августа 2017 года № 44-У-54/2017).

Как установлено судом первой инстанции, Ш., являясь директором МУП, умышленно в ходе осуществления предпринимательской деятельности с целью систематического получения прибыли без лицензии осуществлял подлежащую обязательно лицензированию добычу пресных подземных вод для хозяйственного питьевого водоснабжения населения и технологического обеспечения водой объектов промышленности на участке недр, расположенном в населенных пунктах и вблизи их, в результате чего за период с 6 ноября 2013 года по 30 июня 2015 года получил доход в особо крупном размере.

В кассационной жалобе осужденный Ш., в частности, утверждал, что сама по себе добыча воды к предпринимательской деятельности не относится, реализация добытой воды потребителям лицензированию не подлежит, деятельность МУП по обеспечению водой населения и социально значимых объектов являлась жизненно необходимой и осуществлялась в интересах граждан и других потребителей. Ее прекращение могло повлечь гораздо более тяжкие последствия, чем добыча пресных подземных вод без лицензии. При этом суд не учел

длительность и сложность процедуры получения лицензии на право пользования недрами.

На предварительном следствии и в судебном заседании Ш. показал, что при назначении его на должность директора МУП, он был извещен учредителем о том, что предприятие имеет необходимые лицензии на осуществление своей уставной деятельности. Зимой 2014 года, выяснив, что лицензии на право пользования недрами предприятие не имеет, незамедлительно стал предпринимать меры к ее получению, но разрешение данного вопроса по объективным причинам (утрата документов, заключение необходимых договоров и соглашений, проведение экспертиз и т.д.) затянулось, лицензия была получена в декабре 2015 года, денежные средства, поступающие на счет МУП от потребителей за водоснабжение расходовались на заработную плату, погашение долгов перед поставщиками энергоресурсов и другие нужды предприятия, прекратить добычу и поставку воды потребителям на время, необходимое для получения лицензии, права он не имел ввиду отсутствия других поставщиков воды в обслуживаемые населенные пункты.

Данные сведения подтверждены показаниями свидетелей, в том числе сотрудниками отдела геологии и лицензирования по Брянской, Смоленской и Орловской областям.

Учитывая изложенное, президиум посчитал, что бесспорные доказательства наличия умысла Ш. на совершение инкриминируемого ему преступления по делу отсутствуют. Кроме того, при рассмотрении уголовного дела судом не были учтены положения части 1 статьи 39 УК РФ.

В перечне оснований для отключения услуг по водоснабжению отсутствует возможность отключения населения от услуг по водоснабжению в случае истечения срока действия лицензии на пользование недрами, а равно ее отсутствия.

Из показаний Ш. и свидетелей в частности усматривается, что инкриминируемые действия были выполнены по согласованию с представителями органов исполнительной власти и обусловлены в том числе опасностью срыва отопительного сезона в населенных пунктах с большим числом жителей и социальной инфраструктурой²⁷.

²⁷ Обзор практики применения судами положений главы 8 Уголовного кодекса Российской Федерации об обстоятельствах, исключающих преступность деяния (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 22.05.2019) // СПС «КонсультантПлюс».

Способствует ли отказ от МУП формированию конкурентной экономики?

С 2015 года субъекты Российской Федерации приступили к реализации стандарта развития конкуренции, утвержденного Правительством Российской Федерации²⁸, который предусматривает разгосударствление сферы коммунального хозяйства. Ряд субъектов уже за первый год смог реализовать практически все составляющие регионального плана мероприятий по развитию конкуренции (например, в Удмуртской Республике практически все требования регионального стандарта развития конкуренции, который внедряется с 2015 года²⁹, формально были реализованы). Но на практике это не всегда означает повышение уровня конкуренции и эффективное развитие той или иной отрасли. Так, зачастую государственные и муниципальные предприятия и учреждения просто преобразуются в акционерные общества со 100-процентным участием государства, что приводит к выполнению показателя стандарта на бумаге, т.к. формально муниципальное предприятие или учреждение уходит с рынка, но реальное состояние конкуренции остается прежним³⁰. Заявленная еще в 2009 г. цель оптимизации структуры государственной собственности, которая должна была достигаться путем «консолидации активов государственного сектора экономики»³¹, приводит к изменению форм собственности и преобразования государственных и муниципальных унитарных предприятий в акционерные общества, а также к созданию управляющих компаний. После подобных преобразований имущество используется тем же самым образом, что и до «консолидации активов», то, фактически, преобразование балансодержателей имущества в новые организационно-правовые формы на эффективность использования имущества

²⁸ Распоряжение Правительства РФ от 05.09.2015 № 1738-р «Об утверждении стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 37. Ст. 5176.

²⁹ Распоряжение Главы Удмуртской Республики от 29.10.2015 № 421-РГ «Об утверждении Плана мероприятий («дорожной карты») по содействию развитию конкуренции в Удмуртской Республике» // Официальный сайт Главы Удмуртской Республики и Правительства Удмуртской Республики <http://www.udmurt.ru>, 03.11.2015.

³⁰ Стенограмма заседания Государственного совета по развитию конкуренции от 05.04.2018 доступна по ссылке <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/57205>

³¹ <http://www.government.ru/content/governmentactivity/mainnews/archive/2009/03/26/9174464.htm> (Стенограмма заседаний Правительства Российской Федерации, посвященных системе управления государственным имуществом).

практически не влияет, но существенно снижает гарантированность наличия инфраструктуры для удовлетворения публичных нужд.

Вовлечение муниципальных предприятий в конкурентную борьбу преимущественно с субъектами малого и среднего предпринимательства, находящимися в более выгодных налоговых условиях, «не обремененными» столь значительными социальными обязательствами, не окруженными сложными и высокозатратными объектами инфраструктуры и т.д., ставит под угрозу существование таких предприятий. Результатом проводимой антимонопольной политики является не формирование общей среды для развития конкуренции частного и муниципального, а постепенное сокращение, вплоть до ликвидации, муниципального сектора экономики.

В таких условиях остается ответить на вопрос: способны ли частные хозяйствующие субъекты к эффективному выполнению задач по предоставлению социально значимых услуг (выполнению работ) населению на рассматриваемых рынках? Могут ли они стать полноценной заменой муниципальных предприятий, избавив соответствующие рынки от характерных для последних недостатков?³²

Как отказ от МУП способен повлиять на состояние муниципальной инфраструктуры?

П. 3 ст. 215 ГК РФ установлено, что имущество, находящееся в муниципальной собственности, закрепляется за муниципальными предприятиями и учреждениями во владение, пользование и распоряжение в соответствии со ст. 294 и 296 ГК РФ, а имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями, составляет казну муниципального образования, причем необходимо иметь в виду, что согласно ст. 50 Закона о местном самоуправлении в собственности муниципальных образований может находиться имущество, предназначенное для реализации их функций и полномочий по предметам их ведения. В доктринальной литературе отмечается, что «в отличие от частной собственности возможность нахождения в муниципальной собственности имущества ограничивается его целя-

³² См.: *Баженова О.И.* Контрактная система как инструмент пресечения практики явного субсидирования муниципальных предприятий // *Право и экономика.* 2014. № 2. С. 8–18.

ми, которые должны соответствовать предметам ведения муниципальных образований»³³. При отказе от муниципальных унитарных предприятий встанет вопрос о сохранении коммунальной инфраструктуры в муниципальной собственности. Если полномочия по оказанию коммунальных услуг населению будут оставлены за муниципальными образованиями при передаче объектов коммунальной инфраструктуры в собственность частных лиц, муниципалитеты могут не справиться с их исполнением в связи с отсутствием материальных ресурсов для их исполнения. Это чревато тем, что согласно ГК РФ в случае причинения вреда гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов при осуществлении ими властных полномочий, указанный вред должен быть возмещен, соответственно, государством или муниципальным образованием в размере возмещения убытков, причиненных незаконными действиями (бездействием) органов публичной власти и их должностных лиц (ст. 16 ГК РФ). Нужна ли еще и эта нагрузка на бюджеты различных уровней в дополнение к имеющимся в коммунальном секторе проблемам, а увеличение этой нагрузки можно прогнозировать в случае отказа от муниципальной собственности на объекты коммунальной инфраструктуры.

При принятии решения об устранении с рынка коммунальных услуг целой группы самостоятельных хозяйствующих субъектов только по признаку их организационно-правовой формы нужно аргументированно ответить на два основополагающих вопроса:

1) действительно ли неэффективность унитарных предприятий вызвана только организационно-правовой формой, а не целой системой правовых, экономических и социально-политических условий, которые созданы для отрасли. Здесь уместно упомянуть позицию Минстроя РФ, приказ которого от 07.07.2017 № 428 «Об утверждении методических рекомендаций по установлению рекомендуемых показателей эффективности управления государственными и муниципальными предприятиями, осуществляющими деятельность в сфере жилищно-коммунального хозяйства, и рекомендуемых критериев оценки

³³ Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / И.В. Бабичев, В.В. Волков, А.В. Мадьярова и др.; под ред. И.В. Бабичева, Е.С. Шугриной. 2-е изд., перераб. и доп. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2015. 672 с.

эффективности управления государственными и муниципальными предприятиями, осуществляющими деятельность в сфере жилищно-коммунального хозяйства» подтверждает, что унитарное предприятие не может быть признано неэффективным лишь на основании того, что оно осуществляет свою предпринимательскую деятельность, имея такой статус. Применительно к управлению и распоряжению государственным (муниципальным) имуществом эффективность также связывают с достижением определенных результатов, и оцениваться эффективность использования публичного имущества и управления им должна дифференцированно — с точки зрения результативности выполнения конкретной государственной или муниципальной функции, для обеспечения которой предназначены объекты собственности³⁴;

2) каким образом будет обеспечено оказание населению качественных коммунальных услуг в условиях серьезной организационной реформы коммунальной сферы, которую запустит возможный отказ от унитарных предприятий и их массовая перерегистрация.

Несомненно, поддержка конкуренции остается конституционной ценностью (ст. 8 Конституции Российской Федерации), но нельзя забывать о том, что это конституционная ценность социального государства (ст. 7 Конституции Российской Федерации), защищающего равным образом частную, государственную, муниципальную и иные формы собственности (ст. 8 Конституции Российской Федерации). Нахождение объектов коммунальной инфраструктуры в публичной собственности выступает гарантией того, что вне зависимости от воли субъекта экономической деятельности, эксплуатирующего данные объекты население муниципального образования не лишится возможности получения этих услуг из-за отсутствия соответствующей инфраструктуры³⁵.

Ликвидация муниципальных унитарных предприятий также не решит проблему задолженностей предприятий тепло- и водоснабжения

³⁴ См.: *Винницкий А.В.* Публичная собственность. М.: Статут, 2013. С. 573; *Васильева Н.В.* Публичные доходы в Российской Федерации: финансово-правовой аспект: монография / под ред. Е.Ю. Грачевой. М.: НОРМА, 2017. 304 с.

³⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 20.12.2010 № 22-П «По делу о проверке конституционности части 8 статьи 4 и частей 2, 3 и 4 статьи 9 Федерального закона «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с жалобой администрации города Благовещенска»

перед поставщиками электроэнергии. Долги, возникшие не за один день и отнюдь не только из-за выбора организационно-правовой формы унитарных предприятий, будут возложены на местные бюджеты и бюджеты субъектов РФ, что вряд ли может рассматриваться как эффективный способ решения существующей проблемы. В случае реорганизации унитарных предприятий в казенные или при передаче их в частную собственность, долги предприятий станут долгами муниципальных образований, бюджеты которых будут не в состоянии справиться с такой долговой нагрузкой (долг только одного муниципального предприятия в коммунальной сфере перед энергоснабжающей организацией может в два-три раза превышать бюджет муниципального образования).

Анализ международного опыта финансирования проектов в коммунальной сфере показывает, что обновление коммунальной инфраструктуры происходит только при условии активной и масштабной государственной поддержки. Эффективность произведенных вложений выше в тех случаях, когда капитальные расходы финансируются за счет средств частных инвесторов при поддержке государственных институтов развития, обеспечивающих снижение рисков. Это связано с тем, что значительная часть инфраструктуры выполняет социальную функцию и не предполагает получение дохода, потому эти проекты не представляют интереса для частных инвесторов. Из-за высокой капиталоемкости многие инфраструктурные объекты пока не способны принести тот уровень доходности, который заинтересует частного инвестора, поэтому их реализацию берет на себя государство. Поэтому многие страны мира уже прошли период приватизации в коммунальном комплексе и активно начали обратный процесс — возврат предприятий коммунальной сферы в муниципальную собственность. Так произошло, например, в Германии и ряде других европейских стран³⁶. В Китае принята и реализуется подробная программа реформы предприятий госсектора, в том числе, и в сфере коммунального хозяйства, разработанная до 2020 г.³⁷ Ее основной идеей является органичное сочетание частного и государственного в экономике, так как только лишь

³⁶ См.: *Разворотнева С.В.* О создании специализированного института развития в сфере ЖКХ // <http://www.russmp.ru/stat17-4-1.php>

³⁷ 中共中央、国务院关于深化国有企业改革的指导意见 (Руководящие мнения ЦК Компартии Китая и Госсовета по углублению реформы государственных предприятий от 24.08.2015 г.). Цит. по: Белых В.С., Алексеенко А.П. Правовое обеспечение модернизации экономики: опыт России и КНР // Юрист. 2018. № 1. С. 44–51.

государственная собственность не способствует развитию экономики, в то время как приватизация не соответствует целям и интересам развития государства и общества³⁸.

В России приоритетная защита одной конституционной ценности (конкуренции) в ущерб другой (равной защите всех форм собственности) и вытеснение муниципальных унитарных предприятий из сферы оказания коммунальных услуг признанной ФАС России конкурентным рынком (наряду с благоустройством территорий, дорожным хозяйством и похоронным делом), поставит вопрос о необходимости выстраивать механизмы, позволяющие, во-первых, привлечь частный бизнес в коммунальную отрасль, а во-вторых, гарантировать приемлемый для населения уровень оказания коммунальных услуг.

Помимо вопросов, связанных с привлечением хозяйствующих субъектов к работе в коммунальном секторе, и обеспечением бесперебойного предоставления коммунальных услуг, остро встанет проблема трудоустройства лиц, высвобождаемых в связи с мероприятиями по повышению эффективности предприятий коммунального сектора. Если же коммунальное унитарное предприятие является градообразующим, то его реорганизация может стать настоящей катастрофой для территории.

В свете вышеуказанных проблем обнадеживает новая законодательная инициатива о введении на рынке ЖКХ нового института — гарантирующих управляющих организаций, которые будут создаваться в организационно-правовой форме МУП для того, чтобы муниципальные власти могли оперативно решать проблемы жителей многоквартирных домов (предположительно, построенных более 30–50 лет назад), связанные с отказами управляющих компаний обслуживать дома и частой и необоснованной сменой управляющих компаний. Законопроект, инициатором разработки которого является Минстрой РФ, планируется внести на рассмотрение в Государственную Думу весной 2023 года³⁹, несмотря на сохраняющийся законодательный запрет на создание новых МУП.

³⁸ 陈承明, 刘翠燕. 论中国特色社会主义政治经济学的发展和创 新 / 毛泽东邓小平理论研究 (Чен Ченмин, Лю Цуйянь. О разработке и внедрении социалистической экономики с китайской спецификой / Анализ теорий Мао Цзэдуна и Дэн Сяопина). 2017. № 3. С. 41. Цит. по: Белых В.С., Алексеенко А.П. Правовое обеспечение модернизации экономики: опыт России и КНР // Юрист. 2018. № 1. С. 44–51.

³⁹ В систему ЖКХ планируют вернуть МУПы // Парламентская газета, 10.03.2023. <https://www.pnp.ru/social/v-sistemu-zhkh-planiruyut-vernut-mupy.html>

МЧП вместо МУП — это выход или тупик?

Институт муниципально-частного партнерства (МЧП)⁴⁰ сегодня используется при решении многих вопросов местного значения, в т.ч. вопросов организации электро-, тепло- и водоснабжения, водоотведения, благоустройства и строительства автомобильных дорог местного значения, организации транспортного обслуживания жителей, строительства и содержания муниципального жилого фонда, организации культурно-досуговой деятельности, развития физкультуры и спорта⁴¹. Данный инструмент позволяет добиться увеличения объемов внебюджетных средств, направляемых на поддержание и развитие объектов публичной инфраструктуры, найти баланс интересов государства и бизнеса, одновременно упрощая условия ведения предпринимательской деятельности, сохраняя функциональное назначение объектов публичной инфраструктуры и контроль со стороны органов публичной власти за их использованием частными партнерами.

Однако важно отметить, что муниципально-частное партнерство — это не любое взаимодействие местной власти и бизнеса, а взаимодействие в целях исполнения полномочий, закрепленных за органами публичной власти, т.е. наличие полномочий — это ключевой фактор развития муниципально-частного партнерства. Проект в рамках муниципально-частного партнерства должен предусматривать реализацию в рамках закрепленных за соответствующим уровнем муниципального образования вопросов местного значения либо переданных в установленном порядке государственных полномочий.

Муниципально-частное партнерство возможно только в тех случаях, когда органы местного самоуправления отвечают за конечный результат, а не просто «содействуют», «участвуют», «создают условия». С уменьшением количества полномочий органов местного самоуправления и их передачи на государственный уровень сокращаются и возможности для развития муниципально-частного партнерства.

Проблема поиска средств для модернизации инфраструктуры характерна для всех сфер, но особенно для коммунальной. Она менее ресурсоемкая по сравнению, например, с дорожно-транспортной,

⁴⁰ Подробнее об МЧП см.: Муниципально-частное партнерство. М.: Проспект, 2021. — 172 с. (Серия «Муниципальная библиотека»; 2021, вып. 7) // <http://131fz.ranepa.ru/page/254>

⁴¹ Мельник Т.Е. Государственно-частное партнерство в области физической культуры и спорта // Журнал российского права. 2016. № 12. С. 133–141.

но срочность инфраструктурного обновления в ней едва ли не выше, чем в иных сферах, поскольку подавляющее большинство объектов коммунальной инфраструктуры было построено еще во времена существования Советского Союза и достигло предельного срока службы либо эксплуатируется уже с превышением этого срока. При этом пользователи коммунальной инфраструктуры предъявляют запрос на ее новое качество. Удовлетворить этот запрос органы местного самоуправления, к полномочиям которых отнесены большинство вопросов функционирования коммунальной инфраструктуры, не в состоянии из-за недостаточности средств местных бюджетов на поддержание, эксплуатацию и обновление инфраструктурных объектов.

Теоретически, муниципально-частное партнерство позволяет добиться увеличения объемов внебюджетных средств, направляемых на поддержание и развитие объектов публичной инфраструктуры, найти баланс интересов публичных субъектов и бизнеса, сохраняя функциональное назначение объектов публичной инфраструктуры и контроль со стороны органов публичной власти за их использованием частными партнерами. В качестве заявленных целей создания партнерства указаны, с одной стороны, привлечение частных инвестиций, с другой стороны, помощь со стороны частных инвесторов публичному партнеру в осуществлении его функций, в том числе в увеличении количества публичных услуг, оказываемых населению, а также в повышении их доступности и качества. Именно заявленной целью увеличения количества и повышения качества публичных услуг объясняется преобладание передачи частным партнерам объектов коммунальной и энергетической инфраструктуры, объектов социальной инфраструктуры, объектов дорожной инфраструктуры.

Но как свидетельствует статистика, практика МЧП существенно отличается от теории. В 2020 году Минэкономразвития впервые обнародовало статистику сферы публично-частного партнерства⁴², из которой следует, что на начало 2020 года в России насчитывалось около 3,1 тыс. действующих либо завершенных по истечении срока действия концессионных соглашений. Общий объем инвестиционных обязательств по ним составляет более 1,7 трлн руб., из них 1,2 трлн руб. (то есть более 70%) составляют внебюджетные инвестиции, 0,5 трлн руб. — средства государства. Эти данные говорят о не-

⁴² РБК <https://www.rbc.ru/economics/25/02/2020/5e4fcdf89a7947decf57ae33>

достаточном уровне инвестиций в инфраструктуру через механизмы публично-частного партнерства в стране в целом и в каждом регионе в особенности. Почти все субъекты РФ за исключением четырех регионов — Республики Калмыкия, Республики Северная Осетия — Алания, Кабардино-Балкарской Республики и Ставропольского края, используют инструменты публично-частного партнерства для привлечения инвестиций, однако только десять из них подписали 100 и более концессионных соглашений с учетом муниципальных концессий (более чем в половине регионов заключено от 1 до 19 концессионных соглашений), и всего 32 соглашения представляют собой соглашения с размером инвестиций более 10 млрд руб. Показательно, что больше всего соглашений (94%) заключено на муниципальном уровне (главным образом, в сфере ЖКХ), однако наибольший объем инвестиций (42%) предусмотрен в рамках концессий, заключенных на федеральном уровне, из них на транспортную инфраструктуру приходится 96%.

По оценкам Национального центра ГЧП, концессионные соглашения в наиболее проблемном для муниципальных образований коммунальном секторе работают только в случае с населенными пунктами свыше 250 тысяч человек, если говорить о малых поселениях, то их привлекательность не столь очевидна. Так, из более чем 900 тысяч объектов жилищно-коммунального хозяйства, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и более 700 унитарных предприятий, признанных неэффективными, концессионные соглашения заключены в отношении лишь 62 унитарных предприятий, а в отношении 140 унитарных предприятий конкурсы не состоялись по различным причинам⁴³.

Если в целом характеризовать уровень развития муниципально-частного партнерства (при его широком понимании, включая непосредственно МЧП, концессионные соглашения и иные формы сотрудничества муниципальных образований с частными лицами), следует отметить, что при относительной частоте использования этих механизмов муниципалитетами остро стоит вопрос о строгом соблюдении законодательства и недопущении ошибок, чреватых привлечением органов местного самоуправления к гражданско-правовой и административно-правовой ответственности в связи с нарушениями конкурс-

⁴³ Данные предоставлены заместителем исполнительного директора Ассоциации «ЖКХ и городская среда» А.Д. Батуевой.

ных процедур, неаккуратным формулированием и ненадлежащим исполнением обязательств, вытекающих из заключенных партнерских соглашений.

В муниципальных правовых актах подчеркивается, что муниципально-частное партнерство представляет собой взаимовыгодное сотрудничество муниципального образования с частным партнером на основе соглашения в целях создания, реконструкции, модернизации, обслуживания или эксплуатации объектов социальной и инженерной инфраструктуры⁴⁴.

Обязанностью частного партнера являются создание полностью или частично за счет собственных либо привлеченных средств являющегося объектом соглашения, технологически связанного между собой недвижимого имущества и (или) недвижимого имущества и движимого имущество и осуществление эксплуатации и (или) технического обслуживания такого имущества в соответствии с условиями соглашения.

По составу участников рынок государственно- и муниципально-частного партнерства в России еще только структурируется, поэтому выделение иных групп субъектов, участвующих в реализации проектов таких соглашений далеко не всегда возможно. Практика привлечения, например, профессиональных операторов, к управлению и эксплуатации объектов соглашений об МЧП, имеет место, но системным явлением это еще не стало. К примеру, в автомобильной сфере операторы зачастую тесно связаны или даже создаются самими инвесторами (частными или публичными), по договору с которыми операторы получают фиксированную плату за создание необходимых элементов автодороги, ее обслуживание и поддержание в надлежащем состоянии, оборудование автодороги системой автоматизированного контроля движения, системой сбора платы, а также за сбор платы с пользователей по тарифам, утвержденным государственной компанией «Автодор».

В сфере коммунального хозяйства на частных операторов изначально делалась ставка как на ресурс обновления отрасли, поскольку

⁴⁴ См.: Решение Администрации Ермолинского сельского поселения Вяземского муниципального района от 26.07.2017 № 11 «Об утверждении Положения о муниципально — частном партнерстве на территории Ермолинского сельского поселения Вяземского района Смоленской области»; Постановление Главы сельского поселения поселок Бабынино Бабынинского муниципального района от 18.07.2017 № 65 «Об утверждении Положения о муниципально — частном партнерстве в муниципальном образовании сельское поселение «Поселок Бабынино».

подразумевалось, что они обеспечат профессиональное управление объектами ЖКХ, их техническое переоснащение и внедрение эффективных управленческих и технологических решений. Однако в коммунальной и социальной сферах, в отличие от автомобильной отрасли, отдельные операторы, чаще всего, отсутствуют — эксплуатацией объекта занимается частный партнер-инвестор. В современных российских условиях социальная сфера не представляется заманчивой для частных партнеров, но, как показывает зарубежный опыт, развитие муниципально-частного партнерства именно в этой сфере способно дать серьезный импульс созданию и развитию операторского бизнеса.

В свою очередь, эффективный операторский бизнес способен не только профессионально управлять инфраструктурными и социально-значимыми объектами, но и становится инвестиционно привлекательным фактором: они начинают направляться не просто в объекты, но в объекты с компетентным и успешным оператором.

Так, к примеру, было в Великобритании, где в рамках соглашений о муниципально-частном партнерстве начиная с 2005 были сооружены оздоровительные и досуговые центры локального значения в нескольких небольших и средних по количеству жителей городах, которые, по оценкам представителей местных властей, создали дополнительную привлекательность этих территорий, а у людей появилось желание здесь жить и работать. Строительство спортивно-досуговых объектов, принадлежащих на праве собственности муниципалитетам, послужило толчком к развитию отрасли управления такими предприятиями и появлению нескольких конкурирующих операторских сетей⁴⁵. Российский опыт по привлечению частных инвесторов к реконструкции и эксплуатации социальных и инфраструктурных объектов пока не так успешен.

Распределение рисков между публичным и частным партнерами служит основанием для квалификации их отношений либо в рамках государственного (муниципального) заказа — если риски несет публичный партнер, либо в рамках концессии или государственно-частного (муниципально-частного партнерства) — если риски несет частный инвестор.

⁴⁵ См.: Бик С. Эффективный оператор в проекте ГЧП может стоить больше самого объекта // ГЧП журнал. № 14. 2017. С. 14–15.

Из описания муниципально-частного партнерства следует, что это сотрудничество основано на распределении рисков между сторонами, однако законодатель не раскрывает, что понимается под «распределением рисков».

К рискам относятся возможные события, действие и (или) бездействие одного из партнеров либо обоих партнеров, которые могут привести к негативным последствиям. К рискам частного партнера относятся риск неоплаты потребителями полученных услуг, риск неопкупаемости вложенных в проект инвестиций, риски неблагоприятного изменения тарифного регулирования и бюджетной политики. Риски публичного партнера — это, к примеру, риски, связанные с управлением инфраструктурой и обеспечением ее работоспособности, риски повышения тарифов для населения при передаче частным партнерам теплосистем, систем водоснабжения в качестве объекта МЧП.

Передача коммунальных сетей частным партнерам в качестве объектов муниципально-частного партнерства связана с рисками ухудшения качества услуг и роста тарифов. Действительно, модернизация и реконструкция теплоэнергетического комплекса или городского водоканала — финансово затратные мероприятия. Естественно, это приводит к увеличению тарифа на тепловую энергию для конечного потребителя. При этом рост тарифа ограничен индексами платы граждан. Следовательно, возникает необходимость выделения субсидии на покрытие разницы между тарифами, рассчитанными для населения с применением индекса платы граждан, и расчетным тарифом для частного партнера⁴⁶.

Одним из способов минимизации рисков является «концентрация всех регуляторных полномочий на публичной стороне»⁴⁷ соглашения об МЧП. Данная мера позволила бы определить все вопросы деятельности оператора, в т.ч. и вопросы тарифной политики, в соглашении об МЧП, однако лишение органов местного самоуправления подобных полномочий по установлению тарифов и нормативов потребления коммунальных услуг, существенно осложняет реализацию проектов муниципально-частного партнерства в сфере ЖКХ.

⁴⁶ *Изотов А.* Муниципально-частное партнерство — путь развития муниципальных образований // Российская муниципальная практика. 2017. Март. № 1. С. 22.

⁴⁷ *Сиваев С.Б.* Модернизация коммунальной инфраструктуры: есть ли свет в конце туннеля? // Местное самоуправление в современном обществе: сб. науч. ст. / под ред. Э. Маркварта, В.П. Мохова, П.В. Панова. Пермь: Изд-во Перм. нац. исслед. политехн. ун-та, 2017. С. 216–217.

К проблемам реализации муниципально-частного партнерства относится наличие задолженности муниципальных предприятий, из-за которых они не могут быть переданы частным партнерам в качестве объекта МЧП. Долги должен погашать сам муниципалитет, однако не все местные бюджеты могут позволить себе подобные издержки. Если же передавать предприятие частным партнерам вместе с долгами, это может привести к тому, что источником погашения задолженности муниципальных предприятий станут увеличенные тарифы.

Как защита конкуренции сказывается на положении МУП и возможностях развития МЧП в муниципалитете?

Осуществление публично-частного партнерства во всех его формах в России сталкивается со значительными сложностями, среди которых особое место занимает «дамоклов меч» антимонопольного регулирования, который иногда разит так, что просто не оставляет места для взаимодействия публичных субъектов и бизнеса иначе как в рамках контрактной системы.

Ниже будут рассмотрены три резонансных дела, которые значительно повлияли или в ближайшем будущем повлияют на отношения публичных и частных партнеров. Речь о «башкирском деле», «тувинском деле» и «деле ХМАО».

31 января 2017 г. ФАС России были вынесены предписание и решение № Т-7/17 об отмене результатов конкурса на право заключения концессионного соглашения о финансировании, строительстве, реконструкции и эксплуатации автомобильной дороги общего пользования регионального значения Республики Башкортостан «Стерлитамак — Кага — Магнитогорск» в связи с тем, что строительство финансировалось полностью за счет бюджетных средств. ФАС России посчитала незаконной установленную в конкурсной документации систему финансирования, которая позволяла обеспечить концессионеру возврат вложенных инвестиций за счет бюджетных средств, поскольку, согласно позиции ФАС России, если все расходы возмещаются за счет средств бюджета, необходимо заключать не концессионное соглашение, а государственный контракт. Подмена государственного контракта концессионным соглашением могла повлечь бесконтрольное и нео-

обоснованное расходование бюджетных средств, поскольку процедура заключения концессионного соглашения не обеспечивает такого уровня контроля за обоснованностью расходов из бюджета, как при заключении государственного контракта.

Следует отметить, что данный спор имел особое значение для рынка концессий, т.к. в нем впервые рассматривались претензии ФАС России к модели финансирования объекта концессии полностью за счет бюджетных средств, а именно такая модель используется для повышения инвестиционной привлекательности неприбыльных, но важных проектов и непосредственно по этой модели были проведены самые крупные концессионные проекты в России (система взимания платы «Платон», трасса Москва — Санкт-Петербург, III и IV участки ЦКАД).

Республика Башкортостан и ООО «Башкирдорстрой» обратились в Арбитражный суд г. Москвы с иском о признании недействительным предписания ФАС от 31.01.2017 № Т-7/17, а решения ФАС от 31.01.2017 № № Т-7/17 — незаконным.

Арбитражный суд г. Москвы от 08.06.2017 в своем решении по делу № А40–23141/17–149-224 указал, что Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»⁴⁸ (далее — Закон о концессиях) не допускает финансирование создания имущества, являющегося объектом концессионного соглашения, полностью за счет бюджета. При таком варианте финансирования строительства объекта концессионного соглашения фактически стирается грань между концессионным соглашением и государственным контрактом, вместе с тем выбор концессионера происходит без соблюдения обязательных для госзакупки требований, поэтому если все расходы на создание (реконструкцию) и эксплуатацию объекта концессионного соглашения будет нести бюджет субъекта Российской Федерации, это, по мнению суда, прямо противоречит ч. 13 ст. 3 Закона о концессиях. Следовательно, в случаях заключения концессионных соглашений, при которых концедент в полном объеме оплачивает затраты на строительство и (или) реконструкцию, эксплуатацию объекта концессионного соглашения, должна осуществляться закупка в соответствии с законодательством о контрактной системе.

Девятый арбитражный апелляционный суд, отменяя резонансное решение и оспариваемое предписание ФАС, указал, что Закон о кон-

⁴⁸ Собрание законодательства РФ. 25.07.2005. № 30 (часть II). Ст. 3126.

цессиях не запрещает концеденту производить в пользу концессионера выплаты в размере, равном расходам на создание объекта концессионного соглашения.

Законом о концессиях предусмотрено два вида денежных выплат концедента в пользу концессионера, направленных на финансирование создания объекта концессионного соглашения:

- финансирование части расходов на создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения (капитальный грант);
- плата концедента.

Данные виды выплат имеют разную природу и существенно различаются между собой. Вывод о наличии существенной разницы между данными видами выплат подтверждается тем, что Закон о концессиях придает каждому из них самостоятельное значение. В соответствии с ч. 13 ст. 3 Закона о концессиях запрещено полностью покрывать расходы концессионера на создание объекта концессионного соглашения исключительно за счет капитального гранта, тогда как возмещать оставшуюся часть расходов за счет платы концедента данная норма не запрещает. Таким образом, Закон о концессиях не предусматривает никаких ограничений по размеру платы концедента (Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 04.09.2017 № 09АП-33753/2017, 09АП-34801/2017 по делу № А40–23141/17).

Этот вывод фактически подтверждает возможность финансирования всех капитальных, инвестиционных и эксплуатационных затрат частного партнера за счет бюджета публично-правового образования в тех случаях, когда выручка от эксплуатации объекта соглашения не способна покрыть все расходы, либо если концедент по тем или иным соображениям не готов закрепить в концессионном соглашении прямой сбор платы с потребителей в пользу концессионера.

Не менее важный для развития рынка публично-частного партнерства тезис апелляционной инстанции состоит в указании на социальную значимость партнерских проектов и нарушение публичных интересов в случае утраты возможности реализации таких проектов. «...в связи с тем, что проект по созданию Автомобильной дороги является социально-значимым для Республики Башкортостан и включен в государственную программу развития автомобильных дорог в регионе, оспариваемое Решение ФАС нарушает права и законные интересы Республики Башкортостан (от имени и в интере-

сах которой действует Комитет). В связи с принятием оспариваемых актов Республика Башкортостан утратила возможность реализовать указанный проект. Кроме того, аннулирование Конкурса нанесло существенный материальный ущерб региону в целом, поскольку на подготовку, организацию и проведение Конкурса Правительством Республики Башкортостан были предоставлены значительные бюджетные ассигнования из Инвестиционного фонда Республики», — указывается в Постановлении.

Однако главный вопрос — какие критерии существуют для разграничения концессий и закупок, суд оставил без ответа.

Новым витком развития судебной практики по вопросу разграничения концессий и закупок стало «тувинское дело». Правительство Республики Тыва заключило восемь однотипных концессионных соглашений в отношении объектов образования (школы, детские сады, дворцы молодежи), в соответствии с которыми концессионеры обязались создать/реконструировать соответствующие объекты, а также эксплуатировать их. В соглашениях применялась модель возмещения затрат на строительство за счет средств бюджета (большая часть расходов подлежала возмещению в течение 15 рабочих дней после приемки работ против подписанных форм КС-2 и КС-3, остальная относительно небольшая часть за счет платы концедента в течение срока действия концессионного соглашения).

26 июля 2019 г. УФАС по Республике Тыва выдало предупреждение № 5–3385 о прекращении нарушения ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции». В соответствии с предупреждением Правительству и Министерству образования и науки Республики Тыва надлежало в течение 30 дней совершить исчерпывающие действия по расторжению восьми концессионных соглашений.

Решением Арбитражного суда Республики Тыва от 07.10.2019 по делу № А69–2242/2019 было отказано в удовлетворении требования о признании незаконным Предупреждения Тувинского УФАС. Постановлением Третьего арбитражного апелляционного суда от 06.12.2019 по делу № А69–2242/2019 апелляционная жалоба Министерства образования и науки Республики Тыва была оставлена без удовлетворения. В Постановлении Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 14.02.2020 № Ф02–162/2020 по делу № А69–2242/2019 были поддержаны выводы апелляционной инстанции.

Основные тезисы судебных актов таковы:

— отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок регулирует Закон о контрактной системе;

— финансирование строительства объекта за счет средств государственной программы является признаком удовлетворения государственных нужд;

— если условия соглашения не удовлетворяют целям Закона о концессиях, а именно: привлечение инвестиций в экономику Российской Федерации; обеспечение эффективного использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на условиях концессионного соглашения; повышение качества товаров, работ, услуг, предоставляемых потребителям, — то соглашение не может быть заключено в рамках Закона о концессиях.

Как установили суды, источником финансирования строительства объектов являются субсидии и субвенции из федерального бюджета в рамках государственной программы Российской Федерации «Развитие образования на 2018–2025 годы», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.12.2017 № 1642. В соответствии с позицией судов при финансировании строительства за счет госпрограммы органы публичной власти были обязаны применять Закон о контрактной системе.

Не согласившись с решением суда первой инстанции, Министерство образования и науки Республики Тыва обратилось в Третий арбитражный апелляционный суд с апелляционной жалобой, в которой просило решение суда первой инстанции отменить, принять по делу новый судебный акт об удовлетворении заявленных требований, в обоснование доводов апелляционной жалобы указало следующее: в предупреждении не указана конкретная норма антимонопольного законодательства; предупреждение обязывает расторгнуть концессионные соглашения способом, не предусмотренным законодательством; проведение закупки на полную сметную стоимость не представляется возможным, так как объем финансового обеспечения недостаточен и цена не привлекательна для участников закупки; информация о заключении концессионного соглашения была размещена на официаль-

ном сайте www.torgi.gov.ru на 45 (сорок пять) дней и процедура его заключения основана на принципах конкуренции.

Главным образом, заявитель пытался оспорить вывод суда первой инстанции о полном финансировании расходов за счет бюджета, так как часть затрат на строительство концессионер финансировал за счет собственных средств, а Закон о контрактной системе, исходя из представленных аргументов, подлежит применению только в случае финансирования госпрограммы за счет бюджета. В ответ суд указал, что, поскольку источником финансирования строительства объектов соглашений являются субсидии и субвенции из федерального бюджета в рамках государственной программы Российской Федерации «Развитие образования на 2018–2025 годы», органы государственной власти Республики Тыва при определении подрядчика для строительства указанных выше объектов обязаны были применять положения Закона о контрактной системе, а не Закона о концессионных соглашениях, поскольку указанные мероприятия (строительство общеобразовательной школы и ясельного корпуса) являются государственной нуждой Республики Тыва.

Суд апелляционной инстанции поддержал вывод суда первой инстанции и указал, что в рассматриваемом случае заключение концессионных соглашений на создание объектов образования преследовало цель обойти необходимость проведения конкурентных процедур в соответствии с положениями Закона о контрактной системе, которое в свою очередь, предусматривает заключение государственных контрактов на строительство путем проведения конкурентных процедур в соответствии с Законом о контрактной системе. Отступление от необходимости осуществления публичных процедур в соответствии с положениями законодательства о контрактной системе при возведении (строительстве) объекта не соответствует целям введения такой возможности заключения соглашения без проведения конкурентного отбора поставщиков (подрядчиков, исполнителей). Иной правовой подход дезавуирует применение положений законодательства о контрактной системе при реализации и обеспечении государственной нужды.

В рамках «тувинского дела» в трех инстанциях судами подтвержден тот же аргумент ФАС, что был и в «башкирском деле»: расходы на создание объекта инфраструктуры частным партнером не должны возмещаться в полном объеме за счет бюджетных средств. Проекты с таким платежным механизмом должны реализовываться в соответ-

ствии с законодательством о контрактной системе. В итоге вновь, как и в 2017 году, под риск переквалификации в контракт для публичных нужд попадают соглашения о публично-частном партнерстве, платежный механизм которых основан на возмещении капитальных затрат на создание объекта соглашения за счет бюджета⁴⁹.

Новейшее дело, которое связано с разграничением концессий и закупок — «дело ХМАО». 3 мая 2019 года был объявлен конкурс на право заключения концессионное соглашение о создании и эксплуатации объекта образования «Средняя общеобразовательная школа в 17 микрорайоне г. Нефтеюганска в муниципальном образовании город Нефтеюганск Ханты-Мансийского автономного округа — Югры». 31 декабря 2019 года с единственным участником было заключено концессионное соглашение. На основании заявления Нефтеюганской межрайонной прокуратуры Ханты-Мансийское УФАС России (далее — УФАС) возбудило дело и признало в действиях администрации г. Нефтеюганска наличие нарушений антимонопольного законодательства (решение УФАС по делу № А75-086/01/17-790/2020).

Исследуя материалы дела УФАС установило, что концессионеру будут возмещены все понесенные затраты, связанные со строительством объекта концессионного соглашения, за счет средств бюджета ХМАО и муниципального бюджета. При таких обстоятельствах, по мнению УФАС, администрация должна была применять Закон о контрактной системе, а не Закон о концессиях, поскольку мероприятия по строительству общеобразовательных организаций являются муниципальной нуждой.

Не согласившись с принятым решением, администрация г. Нефтеюганска в конце января 2021 года обратилась в арбитражный суд. Решением от 02.07.2021 по делу № А75-984/2021 Арбитражный суд Ханты-Мансийского автономного округа — Югры отказал администрации г. Нефтеюганска в признании решения УФАС недействительным.

Суд также отметил, что так как объектом концессионного соглашения является объект образования, здание школы может использоваться исключительно в целях осуществления образовательной деятельности. Вместе с тем ООО «Образовательная инфраструктура»

⁴⁹ См. подробнее о влиянии «Тувинского дела» на рынок публично-частного партнерства: Новиковский А., Корнев М. Анализ Тувинского дела // https://lp.ru/LP_news_270320

(концессионер) не является образовательной организацией и согласно сведениям из ЕГРЮЛ такую деятельность не осуществляет. Суд пришел к выводу, что определение предмета соглашения не соответствует Закону о концессиях, так как концессионер не сможет осуществлять деятельность, связанную с использованием (эксплуатацией) объекта образования.

Вместе с тем, законодательство не запрещает осуществлять образовательную деятельность по дополнительным программам коммерческим организациям, т.е. обязательства по осуществлению эксплуатации объекта соглашения могли быть выполнены концессионером. Отсутствие в ЕГРЮЛ соответствующего вида деятельности никак не ограничивает концессионера в осуществлении деятельности, не предусмотренной реестром, и не препятствует осуществлению образовательной деятельности по дополнительным программам. Закон о концессиях не содержит запрета на осуществление эксплуатации объекта соглашения третьим лицом, а за действия привлеченных лиц концессионер несет ответственность как за свои собственные. Для осуществления деятельности по общеобразовательным программам предполагалось привлечение муниципального образовательного учреждения, которое такую деятельность могло осуществлять.

Суд отклонил довод администрации города о заключении концессионного соглашения во исполнение постановления Правительства ХМАО — Югры от 05.10.2018 № 338-п, которым предусмотрено строительство в Нефтеюганске указанного объекта за счет внебюджетных источников (концессионные соглашения), так как ни указанным постановлением, ни Законом о концессионных соглашениях не предусмотрено возмещение концессионеру всех понесенных затрат.

В результате суд пришел к выводу, что фактически концессионным соглашением прикрыта иная сделка — договор строительного подряда. В рассматриваемом случае определение подрядной организации должно было осуществляться путем проведения конкурентной процедуры в соответствии с 44-ФЗ. Решением Арбитражного суда Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 02.07.2021 по делу № А75–984/2021 в удовлетворении заявления администрации отказано в полном объеме.

Сохранив риск переквалификации концессии в контракт, начало чему положило «башкирское дело», «дело ХМАО» дополнительно поставило под удар модель концессии, при которой концессионер при-

влекает для осуществления деятельности профильного оператора (т.н. «операторская концессия»).

Операторские концессии являются удобным механизмом для создания или реконструкции необходимой инфраструктуры для государственных или муниципальных учреждений, и если концессионные соглашения с концессионерами, которые самостоятельно не могут эксплуатировать объекты соглашений, будут признаны недействительными, это кардинальным образом усложнит задачу исполнения таких значимых национальных проектов как «Образование» и «Здравоохранение».

Ни антимонопольным органом, ни судами на сегодняшний день не представлено четкого алгоритма для разграничения закупок и соглашений о партнерстве, при том, что, основываясь на судебных актах по трем резонансным делам в сфере публично-частного партнерства («башкирское дело», «тувинское дело», «дело ХМАО»), как закупку можно квалифицировать фактически любое соглашение о публично-частном партнерстве, содержащее условие о возмещении концессионеру капитальных затрат.

Для снижения указанного риска Минэкономразвития в 2020 году подготовило законопроект «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования механизмов государственно-частного партнерства»⁵⁰, который должен внести ясность в разграничение закупок и партнерства. Для этого Минэкономразвития предлагает закрепить понятия капитального гранта (платежи публичного партнера инвестору на этапе строительства) и плату концедента (возмещение затрат из бюджета уже на этапе эксплуатации). Закреплено в законе может быть и понятие минимальной гарантированной доходности инвестора — деньги, которые он получит, если доходы от эксплуатации построенного объекта окажутся ниже запланированных минимальных доходов, о которых инвестор договорился с государством. Однако до настоящего времени законопроект не внесен на рассмотрение в Государственную Думу.

В рамках действующего законодательства процедуры заключения соглашений о государственно-частном и муниципально-частном

⁵⁰ Ознакомиться с текстом законопроекта можно по ссылке: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=200916#I6oRbhSK6hgQnaWn>

партнерстве и концессионных соглашениях зачастую остаются непонятны как органам публичной власти, так и инвесторам. Вне зависимости от уровня правовой подготовки, заключение и исполнение партнерского соглашения представляет собой сложную задачу, что подтверждают вышеприведенные примеры спорных дел. Если в целом характеризовать уровень развития муниципально-частного партнерства (при его широком понимании, включая непосредственно МЧП, концессионные соглашения и иные формы сотрудничества), следует отметить, что при относительной частоте использования этих механизмов муниципалитетами остро стоит вопрос о строгом соблюдении законодательства и недопущении ошибок, чреватых привлечением органов местного самоуправления к гражданско-правовой и административно-правовой ответственности в связи с нарушениями конкурсных процедур, неаккуратным формулированием и ненадлежащим исполнением обязательств, вытекающих из заключенных соглашений.

Для того, чтобы заключенное соглашение не было признано недействительным или переклассифицировано в правоотношение в рамках муниципального контракта органам местного самоуправления можно порекомендовать заключать партнерские соглашения только в отношении объектов, которые прямо поименованы в законодательстве в качестве таковых, аккуратно выполнять предписанные конкурсные процедуры и в случае возникновения сомнений консультироваться с УФАС, внимательно следить за размещением относящихся к партнерским соглашениям сведений. ФАС России периодически выпускает разъяснения, касающиеся соблюдения антимонопольных требований к проектам по модели МЧП и концессионных соглашений, по запросам органов власти и хозяйствующих субъектов. Вместе с тем, поскольку согласование самих соглашений не относится к компетенции антимонопольного органа, напрямую обратиться в УФАС при заключении концессионного соглашения или соглашения об МЧП за его согласованием нельзя.

Можно ли передать МУП в сфере ЖКХ по концессионному соглашению?

Наиболее часто встречаемая в российской практике форма взаимодействия власти и бизнеса — это концессионные соглашения. Распространенность этой формы сотрудничества объясняется как наличием достаточно устоявшегося нормативного регулирования (Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»⁵¹ имеет более чем 10-летнюю историю, чего нельзя сказать о правовом регулировании муниципально-частного партнерства на федеральном уровне), так и принципиальным различием целей и субъектного состава, облегчающим осуществление этой формы взаимодействия. Речь идет о том, что целью концессионного соглашения, в отличие от соглашения о муниципально-частном партнерстве, является исключительно эксплуатация создаваемого или реконструируемого имущества, что не налагает на партнеров дополнительных обязанностей по повышению качества предоставляемых публичных услуг. Поэтому при практически полной идентичности видов имущества, которое может быть передано частному контрагенту на основании концессии или муниципально-частного партнерства, стороны делают выбор в пользу концессионных соглашений. Другим существенным именно для муниципальных образований фактором, предопределяющим большую распространенность «концессионной модели» является то, что в концессионных соглашениях в качестве частного партнера (концессионера) могут участвовать такие юридические лица, как муниципальные унитарные предприятия и муниципальные учреждения. Для муниципальных образований, на территории которых нет или крайне мало иных юридических лиц (за исключением муниципальных), данная форма взаимодействия становится единственно возможной, поскольку Закон о партнерстве содержит прямой запрет на участие муниципальных предприятий и учреждений.

При заключении, например, концессионного соглашения концессионеру следует иметь в виду, что он отвечает за состояние переданного ему объекта концессионного соглашения и по общему правилу несет риск отсутствия информации о состоянии объекта инфраструктуры в момент заключения концессионного соглашения. Как подчер-

⁵¹ Собрание законодательства РФ. 25.07.2005. № 30 (часть II). Ст. 3126.

кнул в одном из дел Арбитражный суд Уральского округа, отказывая концессионеру в возмещении убытков, связанных с оплатой сверхнормативных потерь при передаче тепловой энергии и теплоносителя, устранением повреждений объектов теплоснабжения, заключая концессионное соглашение, концессионер действует добровольно как равноправный субъект гражданских правоотношений, принимающий на себя определенные данным концессионным соглашением риски, права и обязанности, в том числе по реконструкции и (или) модернизации, поддержании объекта соглашения в исправном состоянии, осуществлению за свой счет текущего и капитального ремонта, несению расходов на содержание этого объекта, в том числе на проведение мероприятий, связанных с предупреждением возникновения аварийных ситуаций, локализацию (устранение) аварийных ситуаций, мероприятий по подготовке к отопительному сезону (Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 09.08.2016 по делу № А60–44847/2015). В подобных случаях инвестору следует настаивать на предоставлении со стороны публично-правового образования максимальной информации о состоянии передаваемого по концессионному соглашению объекта инфраструктуры, данных о технико-экономических показателях его работы, а также заверений о полноте и соответствии данной информации действительности. В противном случае, вышеупомянутые риски остаются на концессионере.

Кроме того, концессионеру следует помнить, что он несет ответственность за передачу объекта концессионного соглашения третьим лицам и обязан получать согласие концедента на такую передачу, независимо от того, передается ли третьему лицу весь объект целиком или его часть. Как обоснованно заключил Арбитражный суд Московского округа, рассмотрев дело о передаче концессионером без согласия концедента в пользование федеральному государственному образовательному учреждению части нежилых помещений здания дворца культуры, являющегося объектом концессионного соглашения, в соответствии с пп. 1 ч. 1 ст. 8 Закона о концессионных соглашениях концессионеру предоставлено право передавать объект соглашения в пользование третьим лицам только с согласия концедента, при этом не имеют правового значения доводы заявителя о том, что в аренду было передано не все здание, а лишь его часть (Постановление Арбитражного суда Московского округа от 06.05.2015 по делу № А41-52168/14).

Что касается возможности передачи частному партнеру нескольких объектов инфраструктуры, то следует учитывать как общее правило, установленное ч. 5 ст. 4 Закона о концессионных соглашениях и допускающее заключение концессионного соглашения в отношении нескольких объектов из перечня, приведенного в ч. 1 ст. 4, если указанные действия (бездействие) не приведут к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, так и специальную норму в отношении ряда объектов жилищно-коммунального хозяйства, предусмотренную ч. 21 ст. 39 Закона о концессионных соглашениях (введена Федеральным законом от 03.07.2016 № 275-ФЗ). В соответствии с данной нормой по концессионному соглашению, объектом которого являются объекты теплоснабжения, централизованные системы горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельные объекты таких систем, и в случае, если при осуществлении концессионером деятельности, предусмотренной таким концессионным соглашением, реализация концессионером производимых товаров, выполнение работ, оказание услуг осуществляются по регулируемым ценам (тарифам) и (или) с учетом установленных надбавок к ценам (тарифам), заключение концессионного соглашения одновременно в отношении нескольких видов объектов коммунальной инфраструктуры, а также заключение концессионных соглашений в отношении такого имущества и других объектов концессионного соглашения, предусмотренных статьей 4 данного федерального закона, не допускается.

В соответствии с разъяснением ФАС России, изложенным в письме от 22 ноября 2017 г. № ВК/81314/17 (п. 1), а также рекомендациями Минэкономразвития, приведенным в пункте 27.4 «Рекомендаций по реализации проектов государственно-частного партнерства. Лучшие практики», объекты теплоснабжения, централизованные системы горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельные объекты таких систем, предусмотренные одним пунктом (п. 11) ч. 1 ст. 4 Закона о концессионных соглашениях, не рассматриваются в качестве различных видов объектов концессионных соглашений и могут быть переданы по одному концессионному соглашению (в отличие от других видов объектов ЖКХ и иной инфраструктуры), что является весьма спорной позицией, учитывая буквальное толкование вышеуказанной нормы ч. 1 ст. 4. С одной стороны Федеральная антимонопольная служба подчеркивает, что в Законе о кон-

цессионных соглашениях не установлен прямой запрет на передачу в рамках одного концессионного соглашения объектов теплоснабжения, централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельных объектов таких систем, а также обязательное требование о наличии технологической связи между такими объектами, а с другой стороны приводит статью 17 Закона о защите конкуренции, согласно которой запрещается ограничение конкуренции между участниками торгов путем включения в состав лотов товаров, работ, услуг, технологически и функционально не связанных с товарами, работами, услугами, поставки, выполнение, оказание которых являются предметом торгов. Таким образом, если развивать мысль ФАС России, объекты теплоснабжения, централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения могут быть переданы в рамках одного концессионного соглашения, если они технологически и функционально связаны между собой.

Подобная трактовка законодательства, с одной стороны, как уже сказано выше, противоречит буквальному толкованию ч. 1 ст. 4 Закона о концессионных соглашениях, а с другой стороны, применение ст. 17 Закона о защите конкуренции в качестве специальной нормы по отношению к концессии полностью нивелирует смысл ч. 5 ст. 4 Закона о концессионных соглашениях, допускающей заключение концессионного соглашения в отношении нескольких объектов разного вида из перечня, приведенного в ч. 1 ст. 4. При этом ФАС не разъяснил, в каких случаях такое сочетание нескольких объектов концессии в одном соглашении приведет или может привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции.

В данный момент правоприменительная практика по представленной проблеме складывается неоднозначно. С одной стороны, имеют место явные нарушения концессионного законодательства, не привлекающие внимание Федеральной антимонопольной службы, когда заключается одно концессионное соглашение в отношении различной коммунальной инфраструктуры и иных объектов коммунального хозяйства одного муниципального образования, в том числе объектов водо- и теплоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, объектов, предназначенных для освещения территории, объектов, предназначенных для благоустройства территорий, а также объектов социально бытового назначения (Постановление Арбитражного суда

Западно-Сибирского округа от 22.06.2017 по делу № А27-13633/2016). В других случаях Федеральная антимонопольная служба оспаривает возможность включения в один лот нескольких объектов системы коммунальной инфраструктуры теплоснабжения, водоснабжения и водотока, расположенных на территории различных муниципальных образований, но суд защищает концессионное соглашение, не оценивая при этом наличие между объектами функциональной или технологической связи, как и наличие иных признаков ограничения конкуренции (Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 17.08.2015 по делу № А19–13258/2014).

В какие организационно-правовые формы можно реорганизовать МУП?

Муниципальное унитарное предприятие можно реорганизовать в тот вид МУП, которому можно будет продолжить работу после 1 января 2025 года. Законодатель разрешил муниципальным образованиям сохранить унитарные предприятия, которые:

- осуществляют деятельность в сфере естественных монополий;
- работают в сферах культуры, искусства, кинематографии и сохранения культурных ценностей;
- обеспечивают жизнедеятельность населения в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях.

Этот вариант подойдет только для МУП, которые функционируют в смежных отраслях. Остальные предприятия можно реорганизовать в:

- муниципальные бюджетные учреждения;
- акционерные общества;
- общества с ограниченной ответственностью.

Как приватизировать МУП?

Приватизация муниципального унитарного предприятия осуществляется путем его преобразования в акционерное общество или общество с ограниченной ответственностью.

Под приватизацией государственного и муниципального имущества понимается возмездное отчуждение имущества, находящегоо-

ся в собственности РФ, субъектов РФ, муниципальных образований, в собственность физических и (или) юридических лиц (ст. 1 Федерального закона от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества») (далее — Закон о приватизации)).

Приватизация муниципального унитарного предприятия осуществляется путем преобразования его в организацию иной организационно-правовой формы (п. 1 ст. 34 Закона о МУП). Законодательством предусмотрено 2 способа приватизации муниципального унитарного предприятия: преобразование в АО или ООО (п. п. 1, 1.1 ч. 1 ст. 13 Закона о приватизации).

Приватизация муниципального имущества осуществляется органами местного самоуправления самостоятельно в порядке, установленном Законом о приватизации для преобразования МПУ в акционерное общество или общество с ограниченной ответственностью (п. 1 ст. 37 вышеназванного Закона).

Но сначала должен быть определен состав подлежащего приватизации имущественного комплекса унитарного предприятия в передаточном акте. Согласно п. 1 ст. 11 Закона о приватизации передаточный акт составляется на основе данных акта инвентаризации унитарного предприятия, аудиторского заключения, а также документов о земельных участках, предоставленных в установленном порядке унитарному предприятию, и о правах на них.

В передаточном акте указываются все виды подлежащего приватизации имущества унитарного предприятия, включая здания, строения, сооружения, оборудование, инвентарь, сырье, продукцию, права требования, долги, в том числе обязательства унитарного предприятия по выплате повременных платежей гражданам, перед которыми унитарное предприятие несет ответственность за причинение вреда жизни и здоровью, а также права на обозначения, индивидуализирующие предприятие, его продукцию, работы и услуги (фирменное наименование, товарные знаки, знаки обслуживания), и другие исключительные права.

В передаточный акт включаются сведения о земельных участках, подлежащих приватизации в составе имущественного комплекса унитарного предприятия.

Передаточный акт должен содержать также расчет балансовой стоимости подлежащих приватизации активов унитарного предприятия, сведения о размере уставного капитала хозяйственного общества, соз-

даваемого посредством преобразования унитарного предприятия. Размер уставного капитала хозяйственного общества, создаваемого посредством преобразования унитарного предприятия, равен балансовой стоимости подлежащих приватизации активов унитарного предприятия, исчисленной в соответствии с п. 2 ст. 11 Закона о приватизации.

Особенности преобразования МУП в АО, ООО предусмотрены в ст. 37 Закона о приватизации:

1. Уставом созданного хозяйственного общества определяется в обязательном порядке цель и предмет его деятельности (п. 3 ст. 37 Закона о приватизации).

2. Размеры уставных капиталов, созданных путем преобразования унитарного предприятия акционерного общества, общества с ограниченной ответственностью, определяются в порядке, установленном ст. 11 Закона о МУП (п. 4 ст. 37 Закона о приватизации).

При этом размер уставного капитала хозяйственного общества, создаваемого посредством преобразования унитарного предприятия, равен балансовой стоимости подлежащих приватизации активов унитарного предприятия, исчисленной в соответствии с п. 2 ст. 11 Закона о приватизации. В случае создания акционерного общества посредством преобразования унитарного предприятия в передаточном акте наряду с этим указываются количество и номинальная стоимость акций, в случае создания общества с ограниченной ответственностью — размер и номинальная стоимость доли единственного учредителя общества с ограниченной ответственностью — Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования.

В соответствии с п. 2 ст. 11 Закона о приватизации расчет балансовой стоимости подлежащих приватизации активов МУП производится на основе данных промежуточного бухгалтерского баланса, подготавливаемого с учетом результатов проведения инвентаризации имущества указанного предприятия, на дату составления акта инвентаризации.

Балансовая стоимость подлежащих приватизации активов МУП определяется как сумма стоимости чистых активов МУП, исчисленных по данным промежуточного бухгалтерского баланса, и стоимости земельных участков, за вычетом балансовой стоимости объектов, не подлежащих приватизации в составе имущественного комплекса МУП. В этом случае стоимость земельных участков принимается равной их кадастровой стоимости (п. п. 2, 3 ст. 11 Закона о приватизации).

3. До первого общего собрания акционеров (участников) руководитель МУП назначается директором (генеральным директором) акционерного общества или общества с ограниченной ответственностью (п. 5 ст. 37 Закона о приватизации).

4. Одновременно с утверждением устава хозяйственного общества определяется количественный состав совета директоров (наблюдательного совета) и назначаются члены совета директоров (наблюдательного совета) и его председатель, а также образуется ревизионная комиссия или назначается ревизор общества на период до первого общего собрания акционеров (участников) (п. 6 ст. 37 Закона о приватизации).

5. В случае оплаты долей в уставном капитале общества неденежными средствами участники ООО и независимый оценщик не несут при недостаточности имущества общества субсидиарную ответственность по его обязательствам в размере превышения стоимости имущества, внесенного для оплаты долей в уставном капитале общества (п. 8 ст. 37 Закона о приватизации).

6. Хозяйственное общество, созданное путем преобразования унитарного предприятия, с момента его государственной регистрации в едином государственном реестре юридических лиц становится правопреемником этого унитарного предприятия в соответствии с передаточным актом, со всеми изменениями состава и стоимости имущественного комплекса унитарного предприятия, произошедшими после принятия решения об условиях приватизации имущественного комплекса этого унитарного предприятия (п. 1 ст. 37 Закона о приватизации).

7. Государственная регистрация выпуска акций акционерных обществ, созданных в процессе приватизации, осуществляется в порядке, установленном Законом о приватизации и законодательством Российской Федерации о ценных бумагах. Владельцем акций акционерного общества, принадлежащих на праве собственности муниципальному образованию, в реестре акционеров акционерного общества указывается муниципальное образование в лице соответствующего уполномоченного органа (п. п. 1, 3 ст. 41 Закона о приватизации). При этом регистрация муниципальных образований в реестрах акционеров акционерных обществ, акции которых находятся в муниципальной собственности, осуществляется бесплатно (п. 4 ст. 41 Закона о приватизации).

Кто может входить в состав балансовой комиссии МУП?

В законодательстве отсутствуют нормы или рекомендации, касающиеся правил формирования состава балансовой комиссии МУП. Однако в связи с тем, что цели работы таких комиссий в отношении МУП и федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУП) аналогичны — проведение анализа эффективности деятельности, для ответа на данный вопрос возможно использовать Методические рекомендации по организации и проведению анализа эффективности деятельности федеральных государственных унитарных предприятий и открытых акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности, утв. Распоряжением Минимущества РФ от 10.07.2000 № 183-р (далее — Рекомендации по проведению анализа деятельности УП).

В частности, в п. 5 указанных Рекомендаций перечислены министерства и ведомства, которые следует привлекать к работе балансовых комиссий с правом совещательного голоса.

Руководствуясь данной рекомендацией, возможно привлечение к работе комиссии представителей муниципальных органов власти, а также независимых экспертов (в т.ч. аудиторов) и работников сторонних предприятий.

Согласно п. п. 4, 8 Рекомендаций по проведению анализа деятельности УП органу власти, образовавшему комиссию, целесообразно утверждать состав и регламент работы комиссии. Для предварительного анализа представленных материалов комиссией могут создаваться рабочие группы экспертов.

В качестве примера приведем Положение о балансовой комиссии по рассмотрению деятельности подведомственных префектуре **Восточного административного округа государственных унитарных и казенных предприятий**, утв. Распоряжением префектуры **ВАО г. Москвы от 23.12.2009 № 1072-В-РП**.

Согласно п. п. 4.1–4.7 указанного Положения состав Окружной комиссии и последующие изменения в ее составе утверждаются распоряжением префектуры Восточного административного округа города Москвы.

Председателем Окружной комиссии является заместитель префекта Восточного административного округа города Москвы, руководи-

тель комплекса экономики, финансов, промышленной политики и перспективного развития.

Заместителем председателя Окружной комиссии является начальник управления экономики, промышленности и перспективного развития префектуры.

В состав Окружной комиссии могут входить:

— заместители префекта Восточного административного округа города Москвы, курирующие работу подведомственных префектуре государственных унитарных и казенных предприятий;

— главный бухгалтер, руководители, ответственные сотрудники и специалисты экономических, финансовых, производственных и контрольных структурных подразделений префектуры Восточного административного округа города Москвы;

— представители финансово-казначейского управления Восточного административного округа города Москвы;

— представители Восточного территориального агентства Департамента имущества города Москвы.

К работе Окружной комиссии могут быть привлечены по согласованию:

— представители органов исполнительной власти города Москвы, органов местного самоуправления, контролирующих, налоговых и правоохранительных органов при рассмотрении вопросов, относящихся к компетенции их организаций;

— руководители, бухгалтеры, специалисты предприятий, вопрос о деятельности которых рассматривается на заседании Окружной комиссии⁵².

Каков порядок преобразования унитарного предприятия в акционерное общество?

Унитарное предприятие может быть реорганизовано в соответствии с законом о государственных и муниципальных унитарных предприятиях и законами о приватизации.

Преобразование унитарного предприятия в акционерное общество является одним из способов приватизации государственного

⁵² См.: Долгополов П.С. Вопрос-ответ // СПС КонсультантПлюс. 2023.

и муниципального имущества (пп. 1 п. 1 ст. 13 Федерального закона от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (далее — Закон № 178-ФЗ)). Особенности создания АО путем преобразования унитарного предприятия предусмотрены ст. 37 Закона № 178-ФЗ.

Оформление реорганизации в форме преобразования

Реорганизация унитарного предприятия в форме преобразования в АО оформляется решением собственника его имущества, в котором должны быть указаны сведения о форме реорганизации, размере уставного капитала, создаваемого АО, его полном и сокращенном фирменном наименовании, месте нахождения и другая информация в соответствии со ст. 50.1 ГК РФ и ст. 9 Федерального закона от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» (далее — Закон № 208-ФЗ). В решении необходимо определить количественный состав совета директоров АО, назначить его членов и председателя, образовать ревизионную комиссию или назначить ревизора на период до проведения общего собрания акционеров. Решением собственника имущества унитарного предприятия на должность директора АО назначается руководитель указанного предприятия до первого общего собрания акционеров (п. п. 5, 6 ст. 37 Закона № 178-ФЗ).

Решением также утверждается устав создаваемого АО, который должен включать информацию о полном и сокращенном фирменном наименовании общества, месте его нахождения и другие сведения, предусмотренные ст. 11 Закона № 208-ФЗ. В уставе также должны быть приведены цели и предмет деятельности создаваемого АО в соответствии с п. п. 2–3 ст. 37 Закона № 178-ФЗ.

Помимо решения, должен быть также составлен передаточный акт, в котором определяется состав передаваемого имущественного комплекса унитарного предприятия. Передаточный акт составляется на основе данных акта инвентаризации унитарного предприятия, аудиторского заключения, а также документов о земельных участках, предоставленных в установленном порядке унитарному предприятию, и о правах на них.

В передаточном акте отражаются все виды подлежащего приватизации имущества, расчет их балансовой стоимости, а также размер уставного капитала, который должен быть равен указанной стоимо-

сти. В передаточном акте должны быть указаны количество, номинальная стоимость акций создаваемого АО, а также иные сведения, предусмотренные ст. 11 и п. 4 ст. 37 Закона № 178-ФЗ.

Передаточный акт утверждается учредителями (участниками) юридического лица или органом, принявшим решение о реорганизации юридического лица, и представляется вместе с учредительными документами для государственной регистрации юридических лиц, создаваемых в результате реорганизации, или внесения изменений в учредительные документы существующих юридических лиц (п. 2 ст. 59 ГК РФ).

Из буквального содержания данной правовой нормы следует, что утверждение передаточного акта осуществляется органом, принявшим решение о реорганизации, из чего можно сделать вывод о том, что принятие решения о реорганизации предшествует утверждению передаточного акта.

Формирование уставного капитала АО

Формирование уставного капитала АО осуществляется на основании решения о реорганизации унитарного предприятия, в котором должна быть отражена информация о его размере (ст. 50.1 ГК РФ и ст. 9 Закона № 208-ФЗ). Из содержания ст. 11 Закона № 178-ФЗ следует, что уставный капитал АО формируется за счет всего имущественного комплекса реорганизуемого унитарного предприятия, за исключением тех активов, которые не входят в состав приватизируемого имущества и изымаются собственником. Размер уставного капитала равен балансовой стоимости подлежащих приватизации активов унитарного предприятия.

Расчет балансовой стоимости производится на основе данных промежуточного бухгалтерского баланса, подготавливаемого с учетом результатов проведения инвентаризации имущества, на дату составления акта инвентаризации. Балансовая стоимость определяется как сумма стоимости чистых активов унитарного предприятия, исчисленных по данным промежуточного бухгалтерского баланса, и кадастровой стоимости земельных участков.

Определенный таким путем размер уставного капитала АО, создаваемого в результате реорганизации унитарного предприятия, указывается в решении о создании, передаточном акте, уставе АО и при заполнении заявления, подаваемого в регистрирующий орган.

Эмиссия акций

Передаточным актом и уставом создаваемого общества должны быть определены тип, количество и номинальная стоимость размещаемых акций, в уставе могут быть также определены порядок и условия размещения объявленных акций в соответствии со ст. 27 Закона № 208-ФЗ. Поскольку устав создаваемого АО утверждает собственник имущества реорганизуемого унитарного предприятия, собственник и определяет тип, количество и номинальную стоимость размещаемых акций.

Особенности эмиссии ценных бумаг при реорганизации установлены ст. 27.5–5 Федерального закона от 22.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» (далее — Закон № 39-ФЗ), а также подраз. IV.5 Положения Банка России от 19.12.2019 № 706-П «О стандартах эмиссии ценных бумаг».

Процедура эмиссии акций включает в себя следующие этапы: принятие решения об их размещении, утверждение решения о выпуске в случаях, если это предусмотрено Законом № 39-ФЗ, государственная регистрация, размещение акций и государственная регистрация отчета об итогах их выпуска (ст. 19 Закона № 39-ФЗ).

Эмиссионные ценные бумаги при реорганизации размещаются на основании решения о реорганизации. Решение о государственной регистрации выпуска эмиссионных ценных бумаг, подлежащих размещению при реорганизации в форме преобразования, принимается Банком России до государственной регистрации юридического лица, являющегося эмитентом, и вступает в силу с даты государственной регистрации соответствующего юридического лица. Если государственная регистрация соответствующего юридического лица не осуществлена в течение одного года с даты государственной регистрации указанного выпуска эмиссионных ценных бумаг, решение о государственной регистрации этого выпуска эмиссионных ценных бумаг аннулируется (п. п. 1, 3 ст. 27.5–5 Закона № 39-ФЗ).

При осуществлении регистрации эмиссии ценных бумаг необходимо учитывать правила, которые предусмотрены ст. ст. 20 и 20.1 Закона № 39-ФЗ.

Кроме Банка России, регистрация выпусков акций, подлежащих размещению при учреждении акционерных обществ, а также регистрация выпусков (дополнительных выпусков) акций непубличных

акционерных обществ, размещаемых путем закрытой подписки с использованием инвестиционной платформы, могут осуществляться регистратором.

Договор о регистрации выпуска (выпусков) акций, подлежащих размещению при учреждении акционерного общества, может быть заключен только с регистратором, который утвержден решением об учреждении акционерного общества, а договор о регистрации выпуска (дополнительного выпуска) или выпусков (дополнительных выпусков) акций непубличного акционерного общества, размещаемых путем закрытой подписки с использованием инвестиционной платформы, — только с регистратором, который осуществляет ведение реестра владельцев эмиссионных ценных бумаг этого акционерного общества. Договор о регистрации выпуска (выпусков) акций, подлежащих размещению при учреждении акционерного общества, заключается всеми учредителями акционерного общества или от имени всех его учредителей лицом, которое определено в договоре о создании акционерного общества или в решении о его учреждении. По обязательствам из указанного договора, возникшим до государственной регистрации акционерного общества, все его учредители несут солидарную ответственность. После государственной регистрации акционерного общества стороной такого договора становится указанное акционерное общество (п. 10 ст. 20.1 Закона № 39-ФЗ).

При этом документы могут быть представлены в электронном виде, в том числе с использованием личного кабинета при наличии такой возможности. При отказе регистрирующей организации зарегистрировать эмиссию ценных бумаг эмитент вправе обратиться в Банк России (п. 2 ст. 20, п. 12 ст. 20.1 Закона № 39-ФЗ).

У эмитента есть право представить пакет документов в Банк России на предварительное рассмотрение, в том числе без утверждения органами управления, при этом срок рассмотрения документов не должен превышать 20 рабочих дней с момента их поступления. В этом случае срок регистрации выпуска ценных бумаг составит 10 рабочих дней с даты получения документов, представленных для государственной регистрации, вместо общего срока в 15 рабочих дней (20 рабочих дней, если одновременно осуществляется регистрация проспекта эмиссии ценных бумаг) (п. п. 3, 5 ст. 20 Закона № 39-ФЗ).

Течение срока регистрации выпуска ценных бумаг может быть приостановлено в случае выявления несоответствия представленных

документов требованиям законодательства. Течение срока регистрации выпуска ценных бумаг может быть приостановлено не более чем на 20 рабочих дней (п. 6 ст. 20 Закона № 39-ФЗ).

Банк России и регистрирующие организации отвечают только за полноту информации в представленных заявителем документах (п. 9 ст. 20 Закона № 39-ФЗ).

Документы для государственной регистрации выпуска эмиссионных ценных бумаг, подлежащих размещению при реорганизации в форме преобразования, представляются в Банк России до внесения в ЕГРЮЛ записи о государственной регистрации юридического лица, создаваемого в результате реорганизации (п. 2 ст. 27.5–5, п. 2 ст. 20 Закона № 39-ФЗ).

При этом в уставе и реестре акционеров должна быть отметка о «золотой акции», если было принято решение об использовании данного права (п. 5 ст. 41 Закона № 178-ФЗ).

Государственная регистрация

В течение трех дней с момента принятия решения о преобразовании унитарного предприятия в АО унитарное предприятие должно уведомить об этом регистрирующий орган. Форма уведомления о начале процедуры реорганизации (форма Р12003) приведена в Приказе ФНС России от 31.08.2020 № ЕД-7-14/617@ (далее — Приказ № ЕД-7-14/617@).

После внесения в ЕГРЮЛ записи о начале процедуры реорганизации унитарное предприятие дважды с периодичностью один раз в месяц публикует в журнале «Вестник государственной регистрации» уведомление о своей реорганизации (ст. 60 ГК РФ и ст. 13.1 Федерального закона от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (далее — Закон № 129-ФЗ)).

Документы, связанные с завершением реорганизации, могут быть поданы после истечения как 30 дней с даты второго опубликования сообщения о реорганизации юридических лиц в журнале «Вестник государственной регистрации», так и после истечения трех месяцев после внесения в ЕГРЮЛ записи о начале процедуры реорганизации. Такой вывод следует из ст. 60 ГК РФ, п. 27 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 23.06.2015 № 25.

Требования к пакету документов, который представляется в регистрирующий орган при осуществлении реорганизации юридического лица, предусмотрены в п. 1 ст. 14 Закона № 129-ФЗ. В регистрирующий орган необходимо представить заявление о государственной регистрации в связи с завершением реорганизации юридического лица (юридических лиц) по форме Р12016, утвержденной Приказом № ЕД-7-14/617@.

Помимо заявления, необходимо также представить передаточный акт, устав вновь создаваемого юридического лица, документ об уплате государственной пошлины, документ, подтверждающий присвоение выпуску или выпускам акций государственного регистрационного номера или идентификационного номера, а также документ, подтверждающий представление сведений в ПФР в отношении каждого работающего лица, включая тех лиц, с которыми заключены договоры гражданско-правового характера и на вознаграждение которых начисляются страховые взносы.

В состав таких сведений входят СНИЛС, Ф.И.О., дата приема на работу/заключения гражданско-правового договора, дата увольнения/прекращения гражданско-правового договора, периоды деятельности, включаемые в стаж. В документе, подтверждающем представление сведений в ПФР, также указываются и иные сведения, предусмотренные пп. 1–8 п. 2 ст. 6 и п. п. 2, 2.4 ст. 11 Федерального закона от 01.04.1996 № 27-ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования». Если заявитель не представил данный документ, он может быть направлен в порядке исполнения межведомственного запроса.

Государственная регистрация вновь создаваемого юридического лица осуществляется в срок не более пяти рабочих дней с момента представления сведений в регистрирующий орган (п. 1 ст. 8 и п. 4 ст. 15 Закона № 129-ФЗ).

Правопреемство при реорганизации в форме преобразования

АО, созданное в результате реорганизации унитарного предприятия, становится его правопреемником с момента государственной регистрации в ЕГРЮЛ. Правопреемство осуществляется со всеми изменениями состава и стоимости имущественного комплекса унитарного

предприятия, произошедшими после принятия решения об условиях приватизации имущественного комплекса этого унитарного предприятия (п. 5 ст. 58 ГК РФ и п. 1 ст. 37 Закона № 178-ФЗ).

Как провести торги по продаже имущества унитарного предприятия?

Торги нужно проводить, если унитарное предприятие является федеральным государственным и продает недвижимое имущество (п. 2(1) Постановления Правительства РФ от 03.12.2004 № 739, Письмо ФАС России от 05.08.2013 № АГ/30312/13). Исключение — продажа имущества арендатору — субъекту малого или среднего предпринимательства.

Во всех остальных случаях торги могут не проводиться, но даже для МУП рекомендуется все-таки это делать либо получать у ФАС России согласие на продажу без торгов (предоставление преференции).

Дело в том, что есть судебная практика, согласно которой торги не нужны, но с этим не согласна ФАС России, которая считает продажу такого имущества без торгов незаконной государственной или муниципальной преференцией (Письма ФАС России от 13.01.2011 № АЦ/422, от 05.08.2013 № АГ/30312/13).

Должностное лицо, которое утвердило согласие на продажу без торгов, могут привлечь к ответственности по ст. 14.9 КоАП РФ. Также антимонопольный орган выдаст предписание о возврате имущества (ст. 21 Закона о защите конкуренции).

ФАС России указала также, что последовательная передача государственного или муниципального имущества в хозяйственное ведение и дальнейшее отчуждение этого имущества без торгов, несмотря на отсутствие формальных признаков нарушения законодательства о приватизации, может расцениваться как обход конкурентных процедур и являться нарушением ст. ст. 15, 16 Закона о защите конкуренции (Письмо от 29.12.2021 № ГМ/112800/21).

Как происходит ликвидация МУП?

Отметим, что в законодательстве об унитарных предприятиях нет такого основания для ликвидации МУП, как издание нормативного правового акта, содержащего требование о ликвидации. Унитарное предприятие может быть ликвидировано по решению собственника его имущества (п. 1 ст. 35 Закона об унитарных предприятиях).

Унитарное предприятие может быть также ликвидировано по решению суда по основаниям и в порядке, которые установлены Гражданским кодексом Российской Федерации и иными федеральными законами.

Ликвидация унитарного предприятия влечет за собой его прекращение без перехода прав и обязанностей в порядке правопреемства к другим лицам.

Если МУП убыточен для муниципалитета и не соответствует требованиям, установленным для реорганизации в ООО или АО, такое предприятие проще ликвидировать. Первые кандидаты на ликвидацию — МУП, которые не осуществляют какой-либо профильной деятельности, и занимаются сдачей в аренду принадлежащего им имущества.

После ликвидации МУП его имущество поступает в казну муниципального образования, в связи с чем муниципалитету придется нести бремя его содержания. Если это слишком накладно для местного бюджета, имущество можно приватизировать либо предоставить его местным предпринимателям в рамках программы развития малого и среднего предпринимательства. Объекты недвижимости можно передать в аренду, в том числе на долгосрочной основе с преимущественным правом выкупа, по льготным ставкам⁵³.

В рамках ликвидации МУП между собственником имущества МУП и лица, назначенным ликвидатором, обычно заключается договор, по условиям которого собственник поручает ликвидатору осуществлять управление делами унитарного предприятия в процессе ликвидации в порядке, предусмотренном договором.

⁵³ См. подробнее: *Власкина Е.* Что делать с МУПом — реорганизовать или ликвидировать? // Практика муниципального управления. 2020, № 4.

Пример из судебной практики

Муниципалитет поручил ликвидатору осуществлять управление делами унитарного предприятия в процессе ликвидации на основании договора, по условиям которого поручал ликвидатору осуществлять управление делами муниципального унитарного предприятия в процессе ликвидации в порядке, предусмотренном договором «Ишим-стройпроектзаказ», а затем сослался на отказ ликвидатора от подписания соглашения о расторжении договора.

Ликвидатор заявил встречное требование о взыскании вознаграждения и расходов.

Сделав вывод об отсутствии оснований для расторжения договора от 10.01.2012 в порядке ст. 450 ГК РФ, арбитражный суд в удовлетворении первоначального иска отказал, установив факт исполнения ликвидатором функций, связанных с ликвидацией унитарного предприятия, его участие в качестве ликвидатора в отношениях с контролирующими органами (ФСС, экологии, налоговой, прокуратуры), работниками, своевременной сдачи отчетности, оформления имущества (Госкадастр, Росреестр), участия в публичных торгах по продаже имущества унитарного предприятия, защиты имущества от коллекторов, работы с кредиторами, оплаты за свой счет услуг подрядных организаций, командировочных и транспортных услуг, почтовых расходов и расходов, связанных со сдачей отчетности, суд первой инстанции, проверив представленный ликвидатором расчет, посчитал обоснованным и подлежащим удовлетворению требование по встречному иску на сумму 950 044 руб. 21 коп.; кроме того, с департамента в пользу федерального бюджета взыскано 22 001 руб. государственной пошлины⁵⁴.

⁵⁴ Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 06.03.2017 № Ф04-6986/2017 по делу № А70-16041/2015.

Из каких средств производится финансирование мероприятий по реорганизации и ликвидации МУП?

Реорганизация затронет прежде всего ресурсоснабжающие и другие социально значимые предприятия. Для остальных МУП приоритетным направлением деятельности собственника является движение к ликвидации.

На реорганизацию и ликвидацию МУП в соответствии с требованиями законодательства, а также постановку на кадастровый учет земельных участков после ликвидации предприятий регионы получают финансирование из федерального бюджета. Порядок распределения этих межбюджетных трансфертов примет Правительство РФ. Каждый регион распределит финансирование между муниципальными образованиями в соответствии с принимаемыми правовыми актами субъектов РФ.

В настоящее время субсидии при ликвидации предоставляются муниципальным унитарным предприятиям на погашение задолженности для завершения процедуры ликвидации. Целью предоставления субсидии является погашение образовавшейся задолженности по налогам, сборам, иным обязательным платежам и денежным обязательствам для завершения процедуры ликвидации МУП и предотвращения банкротства.

Субсидия предоставляется на безвозвратной и безвозмездной основе на погашение задолженности по налогам, сборам, страховым взносам, пеням и штрафам в бюджеты разных уровней бюджетной системы Российской Федерации, иным обязательным платежам и денежным обязательствам, расходов, предусмотренных промежуточным ликвидационным балансом, и иных расходов, связанных с ликвидацией МУП.

Субсидия предоставляется в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных главному распорядителю в местном бюджете на текущий финансовый год. Размер субсидии определяется согласно реестру требований кредиторов и смете расходов, возникших в процессе ликвидации МУП. Эффективность использования субсидии оценивается по итогам года оказания финансовой поддержки МУП на основании достижения показателя результативности — отсутствие задолженности по налогам, сборам, страховым взносам, пеням и штрафам в бюджеты разных уровней бюджетной системы Российской Федерации, расходов, предусмотренных промежуточным ликвидационным

балансом, и иных расходов, связанных с ликвидацией МУП. При этом на МУП возлагается обязанность обеспечить достижение показателя результативности⁵⁵.

Вправе ли орган местного самоуправления — учредитель МУП предоставить субсидию на оказание финансовой помощи для завершения процедуры ликвидации?

Если МУП находится в процедуре ликвидации, и при составлении промежуточного ликвидационного баланса стало ясно, что денежные средства для расчетов с кредиторами в достаточном количестве отсутствуют, орган местного самоуправления — учредитель МУП, вправе предоставить субсидию на оказание финансовой помощи для завершения процедуры ликвидации, если в местном бюджете предусмотрены соответствующие бюджетные ассигнования на такую цель, а муниципальным правовым актом определены соответствующие получатели субсидии.

В соответствии с п. 1 ст. 78 Бюджетного кодекса РФ субсидии юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям) предоставляются на безвозмездной и безвозвратной основе в целях возмещения недополученных доходов и (или) финансового обеспечения (возмещения) затрат в связи с производством (реализацией) товаров (за исключением подакцизных товаров, кроме автомобилей легковых и мотоциклов, алкогольной продукции, предназначенной для экспортных поставок, винограда, винодельческой продукции, произведенной из указанного винограда: вин, игристых вин (шампанских), ликерных вин с защищенным географическим указанием, с защищенным наименованием места происхождения (специальных вин), виноматериалов, если иное не предусмотрено нормативными правовыми актами Правительства РФ), выполнением работ, оказанием услуг.

⁵⁵ См., например: Постановление администрации города Южно-Сахалинска от 17.10. 2018 г. № 2854-па «Об утверждении Порядка предоставления субсидии муниципальным унитарным предприятиям городского округа «Город Южно-Сахалинск» на погашение задолженности для завершения процедуры ликвидации.

Как следует из пп. 3 п. 2 ст. 78 БК РФ, субсидии юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям) предоставляются из местного бюджета — в случаях и порядке, предусмотренных решением представительного органа муниципального образования о местном бюджете и принимаемыми в соответствии с ним муниципальными правовыми актами местной администрации или актами уполномоченных ей органов местного самоуправления.

Пункт 3 ст. 78 БК РФ закрепляет, что должны определять нормативные правовые акты, муниципальные правовые акты, регулирующие предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), соответствующие общим требованиям, установленным Правительством РФ.

В Письме Минфина России от 13.03.2012 № 02–03-06/797 отмечено, что бюджетное законодательство РФ не препятствует возможности предоставления из местного бюджета субсидии муниципальному унитарному предприятию на софинансирование исполнения денежных обязательств и обязательных платежей по восстановлению платежеспособности, если в местном бюджете будут предусмотрены соответствующие бюджетные ассигнования на указанные цели, а муниципальным правовым актом будут определены указанные получатели субсидий.

Данный вывод по аналогии применим и в отношении рассматриваемой субсидии на оказание финансовой помощи для завершения процедуры ликвидации МУП. Запрета на предоставление субсидии из местного бюджета на погашение кредиторской задолженности и завершение процедуры ликвидации предприятия не установлено.

Практическое пособие по актуальным вопросам
местного самоуправления

Серия «Муниципальная библиотека»

Выпуск 11

**Муниципальные унитарные предприятия:
сферы деятельности, эффективность, перспективы**

Ответственный редактор И.Е. Кабанова

Подписано в печать 20.04.2023.

Печать офсетная. Бумага офсетная. Гарнитура Таймс.
Формат 60 × 90 1/16. Усл. печ. л. 6,5. Тираж 35 экз. Заказ 424.

Отпечатано в ООО «Издательство «Проспект».
121471, г. Москва, ул. Рябиновая, д. 51А, стр. 1.