Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

На правах рукописи

Бочинин Илья Павлович

Государственные и муниципальные преференции в конкурентном праве

Специальность: 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель
кандидат юридических наук, доцент
Пузыревский Сергей Анатольевич

Москва – 2024

Оглавление

ВВЕДЕНИЕ..... 3

ГЛАВА 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРЕФЕРЕНЦИЙ..... 18

1.1. Понятие и признаки государственных и муниципальных преференций ..... .18

1.2. Государственные и муниципальные преференции: влияние на состояние конкуренции..... 58

ГЛАВА 2. ПОРЯДОК ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРЕФЕРЕНЦИЙ..... 84

2.1. Основания предоставления государственных и муниципальных преференций 84

2.2. Порядок подачи и рассмотрения заявления о даче согласия на предоставление государственных и муниципальных преференций..... 110

ГЛАВА 3. ПРАВОВЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ НЕПРАВОМЕРНОГО ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРЕФЕРЕНЦИЙ..... 134

3.1. Правовые последствия неправомерного предоставления государственных и муниципальных преференций 134

3.2. Правовые последствия неправомерного использования государственных и муниципальных преференций 156

ЗАКЛЮЧЕНИЕ..... 181

СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ..... 191

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования.

Исходя из ст. 8 Конституции Российской Федерации, к основам конституционного строя России относятся, в частности, единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности.

Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) закрепляет цели, непосредственно направленные на обеспечение реализации предусмотренных ст. 8 Конституции Российской Федерации конституционных ценностей, а нормы антимонопольного законодательства фактически направлены на достижение таких целей.

Конкуренция является основополагающим понятием для всего антимонопольного регулирования. При этом под конкуренцией Закон о защите конкуренции понимает соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке.

Угроза нарушения конкуренции на рынке может исходить в том числе от деяний (актов) органов публичной власти[1], способных оказать существенное негативное влияние на конкурентную среду, конкурентные отношения хозяйствующих субъектов. Примечательно, что законодатель, определяя в ст. 1 Закона о защите конкуренции предмет и цели данного закона, отдельно отмечает, что Закон о защите конкуренции определяет организационные и правовые основы защиты конкуренции, в том числе предупреждения и пресечения недопущения, ограничения, устранения конкуренции органами публичной власти.

---

[1] Здесь и далее в диссертационном исследовании, под органами публичной власти понимаются как органы местного самоуправления, так и органы государственной власти (как региональные, так и федеральные), а также органы и организации, осуществляющие функции органов местного самоуправления и (или) органов государственной власти (как региональных, так и федеральных).

Немалая часть имеющих место случаев ограничения, недопущения, устранения конкуренции связана с деятельностью органов публичной власти[2], что представляет серьезную угрозу для развития конкуренции[3].

За последние семь лет количество возбужденных дел о нарушении антимонопольного законодательства органами власти стабильно превышает количество возбужденных дел по иным нарушениям антимонопольного законодательства хозяйствующими субъектами[4].

Так, только в 2023 г. антимонопольными органами было возбуждено 483 дела о нарушении антимонопольного законодательства органами власти что превышает, например, совокупное количество возбужденных в 2023 г. дел о недобросовестной конкуренции (255) и антиконкурентных соглашениях (нарушений ст. 11 Закона о защите конкуренции) и согласованных действиях (148)[5].

Одним из способов вмешательства органов публичной власти в конкурентные отношения, создающим потенциальную возможность негативного влияния на конкуренцию, является предоставление государственных или муниципальных преференций (далее также – преференции), под которыми в силу положений Закона о защите конкуренции понимается предоставление органами публичной власти отдельным хозяйствующим субъектам преимущества, которое обеспечивает им более выгодные условия деятельности, путем передачи государственного или муниципального имущества, иных объектов гражданских

---

[2] См., например: Башлаков-Николаев И. В. Ответственность органов власти и их должностных лиц в сфере защиты конкуренции: монография. М. : Статут, 2014. С. 41.

[3] Плеханов Д. А. Защита конкуренции от органов государственной власти и местного самоуправления (на примере России, Республики Армения, Литовской Республики, Республики Беларусь) // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 3. С. 213.

[4] См.: Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2023 год. [Электронный ресурс] // Официальный сайт ФАС России. URL: https://fas.gov.ru/documents/689569. С. 134 (дата обращения: 15.05.2024); Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2019 год [Электронный ресурс] // Официальный сайт ФАС России. URL: https://fas.gov.ru/documents/687048. С. 232 (дата обращения: 15.05.2024).
Данные за 2024 год на момент подготовки диссертационного исследования еще не опубликованы ФАС России.

[5] Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2023 год. С. 134.

прав либо путем предоставления имущественных льгот, государственных или муниципальных гарантий.

При этом институт преференций тесно связан с проблематикой предоставления государственного и муниципального имущества и распоряжения им.

Так, уже более десяти лет назад особое внимание законодателя к соответствующим вопросам, в том числе тенденции по усилению правового регулирования отношений в сфере распоряжения государственным и муниципальным имуществом, прослеживалось в нормативном регулировании[6].

Представляется, что соответствующие выводы являются как минимум не менее релевантными и на сегодняшний день, что также обусловливает актуальность изучения, в том числе теоретического осмысления, института преференций, порядка их предоставления.

Данные ежегодных Докладов ФАС России о состоянии конкуренции за период с 2017 по 2023 годы[7] дают представление о количестве рассмотренных антимонопольными органами заявлений о даче согласия на предоставление преференции и количестве возбужденных дел о нарушении антимонопольного

---

[6] Истомин В. Г. Особенности заключения договоров в отношении государственного и муниципального имущества по законодательству о защите конкуренции // Юрист. 2014. № 5. С. 23.

[7] Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2017 год [Электронный ресурс] // Официальный сайт ФАС России. URL: https://fas.gov.ru/documents/658027 С. 414–415 (дата обращения: 05.08.2023); Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2018 год [Электронный ресурс] // Официальный сайт ФАС России. URL: https://fas.gov.ru/documents/685806. С. 379 (дата обращения: 05.08.2023); Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2019 год С. 242–243; Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2020 год [Электронный ресурс] // Официальный сайт ФАС России. URL: https://fas.gov.ru/documents/687866. С. 276 (дата обращения: 05.08.2023); Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2021 год [Электронный ресурс] // Официальный сайт ФАС России. URL: https://fas.gov.ru/documents/688431. С. 190–191 (дата обращения: 05.08.2023); Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2022 год [Электронный ресурс] // Официальный сайт ФАС России. URL: https://fas.gov.ru/documents/689041. С. 155, 186 (дата обращения: 05.08.2023); Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2023 год. С. 134.
Данные за 2024 год на момент подготовки настоящего диссертационного исследования еще не опубликованы ФАС России.

законодательства, связанных с предоставлением преференций в соответствующие периоды.

Так, в последние годы наблюдалось планомерное сокращение общего количества рассмотренных заявлений о даче согласия на предоставление преференции: 2017 г. – 2152 заявления; 2018 г. – 2057 заявлений; 2019 г. – 1869 заявлений; 2020 г. – 1598 заявлений; 2021 г. – 757 заявлений; 2022 г. – 644 (560) заявлений[8]; 2023 г. – 401 заявление[9].

Вместе с тем, в 2022 г.[10] при сокращении количества рассмотренных антимонопольными органами заявлений о даче согласия на предоставление преференции количество возбужденных дел о нарушении п. 7 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции (31 дело) выросло в полтора раза по сравнению с 2021 г. (20 дел) и вернулось на уровень 2019 г. (31 дело) при том, что общее количество рассмотренных заявлений по сравнению с 2019 г. уменьшилось практически втрое.

Таким образом, в настоящее время проблема неправомерного предоставления преференций и возбуждения соответствующих дел о нарушении антимонопольного законодательства не может быть признана полностью решенной.

В то же время институт преференций в конкурентном праве представляется недостаточно исследованным с точки зрения доктрины: фактически отсутствуют фундаментальные, в том числе монографические, исследования данного института.

---

[8] Отметим, что данные о количестве рассмотренных в 2022 году заявлений по данным Доклада о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2022 год и Доклада о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2023 год разнятся, в связи с чем сначала приводится указание согласно Докладу о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2022 год, а затем – в скобках – согласно Докладу о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2023 год.

[9] Необходимо учитывать, что с середины июля 2022 г. и весь 2023 г. для определенных целей предоставления преференций действовал также уведомительный порядок рассмотрения заявлений о даче согласия на предоставление преференций. Как следует из Доклада о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2023 год (С. 144–145), с 14.07.2022 по 31.12.2022 в антимонопольные органы поступило 16 уведомлений, в 2023 году – 43 уведомления.

[10] Агрегированные данные за 2023 год отсутствуют в Докладе о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2023 год, а данные по 2024 году на момент подготовки диссертационного исследования еще не опубликованы ФАС России.

Так, остаются дискуссионными, например, такие основополагающие для всего института государственных и муниципальных преференций вопросы, как признаки преференций, степень влияния преференций на состояние конкуренции и порядок ее определения для целей согласования их предоставления антимонопольным органом, правовые последствия неправомерного предоставления и использования преференций и их соотношение.

С учетом вышеизложенного можно заключить, что в настоящее время институт государственных и муниципальных преференций достаточно активно используется публично-правовыми образованиями и хозяйствующими субъектами для участия в хозяйственной жизни, гражданском обороте. Однако использование этого института, предполагающего отход от процесса конкурентного соперничества хозяйствующих субъектов, сталкивается с рядом проблем как теоретического, так и практического характера, обусловленных в том числе недостаточной разработанностью данного института в научной юридической литературе.

Указанное обусловливает необходимость тщательного изучения института преференций, в том числе порядка их предоставления, последствий их неправомерного предоставления и использования.

Степень научной разработанности темы исследования.

Научная разработанность института государственных и муниципальных преференций в конкурентном праве представляется недостаточной. В настоящее время фактически отсутствуют комплексные исследования института преференций.

При этом отдельными авторами в публикациях затрагивается ряд вопросов, связанных с проблематикой их предоставления.

Так, анализ признаков преференций содержится, например, в работах К. А. Писенко, Д. А. Плеханова, В. А. Шипунова.

Проблемы, связанные с влиянием преференций на состояние конкуренции, рассматривались, например, в работах И. М. Айвазян (Айвазовской), И. В. Башлакова-Николаева.

Вопросы, связанные с рассмотрением государственных или муниципальных преференций в качестве одного из способов передачи государственного либо муниципального имущества, затрагивались в работах В. Г. Истомина.

Цели предоставления преференций становились предметом внимания в работах, например, А. Н. Варламовой, И. Е. Кабановой, Д. И. Провалинского, Е. П. Чорновола.

Объектом диссертационного исследования выступают общественные отношения, складывающиеся в связи с предоставлением и использованием государственных и муниципальных преференций.

Предметом диссертационного исследования являются нормы ранее действовавшего и современного российского и зарубежного законодательства, правоприменительная практика судов и антимонопольных органов, статистические данные, научные исследования, посвященные правовому регулированию института государственных и муниципальных преференций.

Цель диссертационного исследования заключается в формировании комплексного научного представления о государственных и муниципальных преференциях, а также решении правовых вопросов, возникающих при применении норм о преференциях, в том числе в процессе осуществления государственного контроля за предоставлением и использованием государственных и муниципальных преференций.

Задачи диссертационного исследования обусловлены его целью:

- определить признаки государственных и муниципальных преференций;

- определить степень влияния государственных и муниципальных преференций на состояние конкуренции;

- установить основания и порядок предоставления антимонопольными органами государственных и муниципальных преференций;

- выявить проблемы, связанные с регулированием института преференций, применением соответствующих норм антимонопольного законодательства;

- сформулировать понятие «неправомерное использование преференций»;

- определить и сопоставить последствия неправомерного предоставления и неправомерного использования государственных и муниципальных преференций.

Методологическую основу диссертационного исследования составляют использованные для достижения цели и решения задач диссертационного исследования общенаучные (анализ, синтез, индукция, дедукция), а также частнонаучные (формально-юридический, сравнительно-правовой, статистический) методы познания.

Так, формально-юридический метод, используемый при анализе нормативного и эмпирического материала, способствовал уяснению содержания правовых норм, формированию понятийного аппарата. При помощи сравнительно-правового метода исследовались особенности регулирования института государственной помощи в зарубежных правопорядках. Использование статистического метода позволило, в частности, проанализировать количественные показатели рассмотренных антимонопольными органами заявлений органов публичной власти о даче согласия на предоставление преференции, возбужденных дел о нарушении антимонопольного законодательства, связанных с предоставлением преференций.

Теоретическую основу диссертационного исследования составили труды российских исследователей, в том или ином аспекте затрагивавших вопросы предоставления (использования) преференций (государственной помощи): И. М. Айвазян (Айвазовской), И. В. Башлакова-Николаева, А. Н. Варламовой, А. А. Гулинского, Е. С. Донецкова, Д. Ю. Затоновой, В. Г. Истомина, И. Е. Кабановой, А. М. Камаляна, И. С. Любченко, К. А. Писенко, Д. А. Плеханова, Д. И. Провалинского, В. Ю. Слепака, А. В. Тесленко, Е. П. Чорновола, В. А. Шипунова и др.

Кроме того, при подготовке настоящей работы также подлежали анализу источники, посвященные отдельным вопросам конкурентного права, релевантные для исследования проблем, связанных с институтом преференций, таких исследователей, как: Е. Ю. Борзило, Е. А. Войниканис, М. А. Егорова, В. И. Еременко, А. Ю. Иванов, В. В. Кванина, А. В. Молчанов, К. Б. Овакимян, С. А. Паращук, Д. А. Петров, С. А. Пузыревский, А. Я. Рыженков, А. В. Стариков, Д. И. Серегин, Е. Е. Титов, К. Ю. Тотьев, И. А. Ульянов, Е. С. Хохлов и др.

В процессе подготовки диссертационного исследования также использовались труды таких российских исследователей-экономистов, как: Г. Ю. Гуляев, Е. В. Даровских, И. В. Князева, О. А. Лукашенко и др.

При исследовании правовых последствий неправомерного предоставления и использования преференций исследованию также подлежали труды российских исследователей в иных сферах правового регулирования. Так, в сфере административного права проанализированы труды Д. Н. Бахраха, И. Н. Дехтеря, А. Ю. Кинева, В. К. Колпакова, К. С. Кротова, И. В. Максимова, Л. Л. Попова, А. Ю. Соколова и др. В сфере гражданского права исследовались труды В. С. Ема, А. Г. Карапетова, Н. В. Рабинович, Е. А. Суханова, Д. О. Тузова и др.

При написании диссертационного исследования также использовались работы зарубежных исследователей, связанные с предоставлением государственной помощи (*state aid*) как аналога института преференций в зарубежных правопорядках, среди которых: Мартин Блашчок (Martin Blaschczok), Давид Даухез (David Dauchez), Грит Сковгаард Елекке (Grith Skovgaard Ølykke), Уильям Е. Ковачич (William E. Kovacic), Джеймс К. Купер (James C. Cooper), Федон Николаидес (Phedon Nicolaides), Петр Подсядло (Piotr Podsiadło), Фальк Шенинг (Falk Schöning), Даниэль Циммер (Daniel Zimmer) и др.

Нормативной основой диссертационного исследования являются российские нормативные правовые акты, в том числе Конституция Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (далее – КоАП РФ), Закон о защите

конкуренции, подзаконные акты, а также международные и иностранные акты, связанные с вопросами антимонопольного регулирования, в частности предоставления государственных и муниципальных преференций (государственной помощи).

Эмпирическая база диссертационного исследования представлена материалами судебной практики, в том числе Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, а также правоприменительной практикой антимонопольных органов по рассмотрению заявлений о даче согласия на предоставление преференций и рассмотрению дел о нарушении антимонопольного законодательства, связанных с предоставлением преференций.

Научная новизна исследования определяется поставленной целью и задачами исследования, и заключается в выработке целостного доктринального подхода к институту преференций. В частности, выводы настоящего исследования позволяют установить степень влияния предоставления преференций на состояние конкуренции на соответствующем товарном рынке, выявить проблемы, связанные с применением норм антимонопольного законодательства, обусловливающих предоставление преференций, и предложить пути их решения, рассмотреть и сопоставить круг правовых последствий неправомерного предоставления преференций органами публичной власти и неправомерного их использования хозяйствующими субъектами.

Научная новизна исследования также находит выражение в **положениях, выносимых на защиту**:

1. Установлено, что основополагающим признаком государственных и муниципальных преференций является влияние на состояние конкуренции. Именно этот признак преференций обусловливает регулирование порядка их предоставления в рамках антимонопольного законодательства.

Так, предоставление органами публичной власти преференций, которые носят индивидуализированный характер, изначально подразумевает наделение

одного хозяйствующего субъекта преимуществом перед его конкурентами (в том числе потенциальными) безотносительно самостоятельных действий такого участника рынка.

2. Доказана необоснованность господствующей в настоящее время позиции о невозможности распространения антимонопольного контроля предоставления преференций на случаи предоставления преимущества единственному действующему на рынке хозяйствующему субъекту: в случае наличия всех признаков преференции предоставляемое преимущество должно квалифицироваться в качестве преференции и подлежать по общему правилу согласованию с антимонопольным органом в порядке, предусмотренном Законом о защите конкуренции.

В противном случае, создаются риски недопущения конкуренции на соответствующем рынке, поскольку получающий преференцию хозяйствующий субъект ставится в более выгодное положение по сравнению с потенциальными участниками рынка, что не отвечает целям антимонопольного регулирования.

3. Обосновано, что ограничение конкуренции является презюмируемым последствием предоставления преференции, поскольку в случае предоставления преференций достижение социально значимых целей представляется более важным, чем вмешательство со стороны органов публичной власти в конкурентные отношения.

Вместе с тем, антимонопольный орган, допуская как потенциальное, так и реальное ограничение конкуренции вследствие предоставления преференций, отказывает в даче согласия на предоставлении преференции в случаях возможности устранения или недопущения конкуренции вследствие такого предоставления.

4. Обосновано, что перечень целей, для достижения которых может быть предоставлена преференция, является открытым и предполагает возможность его, при необходимости, расширения федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ, что представляется

оправданным для целей оперативного реагирования на изменяющиеся условия общественной жизни.

Так, установлено, что, несмотря на наличие научной дискуссии в юридической литературе, содержание п. 14 ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции свидетельствует об открытом характере перечня, что предполагает возможность установления новой, ранее не предусмотренной, цели предоставления преференции намного менее длительным способом, чем внесение изменений в Закон о защите конкуренции.

Вместе с тем, в силу существа государственных и муниципальных преференций, их предоставление органами публичной власти, несмотря на открытость перечня, возможно исключительно в целях, соответствующих ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции, поскольку само по себе предоставление таких преимуществ влияет на состояние конкуренции, в связи с чем не может производиться вне прямо установленных нормативными актами целей.

5. Обоснована необходимость при рассмотрении антимонопольными органами заявлений о даче согласия на предоставление государственной или муниципальной преференции проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке с учетом заявленной органом публичной власти цели предоставления преференции, включающего в себя определение временного интервала исследования, продуктовых и географических границ товарного рынка, а также оценку изменения (возможного изменения) состояния конкуренции на товарном рынке вследствие предоставление государственной или муниципальной преференции.

Именно проведение анализа состояния конкуренции должно способствовать правильному установлению антимонопольными органами наличия (отсутствия) оснований для дачи согласия на предоставление государственной или муниципальной преференции, поскольку антимонопольное законодательство связывает решение соответствующего вопроса с установлением последствий для конкуренции.

6. Установлено, что под неправомерным использованием преференции надлежит понимать использование правомерно предоставленной преференции в отступление от положений правового акта органа публичной власти, которым предусматривается предоставление государственной или муниципальной преференции, и (или) гражданско-правового соглашения, заключенного на основании такого правового акта, в которых содержится указание на основные характеристики предоставляемого преимущества: получатель, цель, размер (вид), а также введенные антимонопольным ограничения в отношении предоставления преференции.

В связи с изложенным, основными формами неправомерного использования преференций являются: нецелевое использование преференции; использование преференции иным хозяйствующим субъектом и (или) в ином размере (виде), чем согласовано антимонопольным органом; использование преференции в нарушение введенных антимонопольным органом ограничений в отношении ее предоставления.

7. Доказана необходимость возбуждения и рассмотрения антимонопольными органами дел о нарушении антимонопольного законодательства в отношении хозяйствующих субъектов – получателей преференции, – которые осуществляют неправомерное использование правомерно предоставленной государственной или муниципальной преференции.

При этом обосновано, что – аналогично порядку, установленному для возбуждения дел о нарушении органом публичной власти порядка предоставления преференций, – перед возбуждением дел о нарушении ст. 19 и (или) ст. 20 Закона о защите конкуренции антимонопольным органом целесообразно выдавать хозяйствующему субъекту предупреждение о прекращении неправомерного использования преференции. Надлежащее исполнение предупреждения хозяйствующим субъектом повлечет отсутствие необходимости рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства и будет означать пресечение действий, запрещенных Законом о защите конкуренции.

8. Обоснована необходимость установления такого публично-правового последствия неправомерного использования преференций, как привлечение к административной ответственности хозяйствующих субъектов – получателей преференции, – неправомерно использующих предоставленное преимущество.

При этом поводом для возбуждения дела об административном правонарушении должно являться решение комиссии антимонопольного органа, которым установлен факт нарушения ст. 19 и (или) ст. 20 Закона о защите конкуренции в действиях соответствующего хозяйствующего субъекта.

На основании полученных результатов, отвечающих критерию научной новизны, **также сформулированы предложения о внесении изменений и дополнений в действующее законодательство**, а именно:

1) в ст. 21 Закона о защите конкуренции – в части установления возможности выдачи предписания о возврате имущества, иных объектов гражданских прав (прекращении действий по использованию преимущества) при иных проявлениях неправомерного использования преференции, кроме нецелевого использования преференции;

2) в ч. 2–3 ст. 39.1 Закона о защите конкуренции – в части установления необходимости выдачи предупреждения в случаях наличия признаков неправомерного использования преференций (признаков нарушения ст. 19 и (или) ст. 20 Закона о защите конкуренции);

3) в ч. 2 ст. 23.1, ст. 23.48, ч. 1.2 ст. 28.1 КоАП РФ, дополнения главы 14 КоАП РФ – в части установления административной ответственности хозяйствующих субъектов – получателей преференции, – неправомерно использующих государственные или муниципальные преференции, при доказанном комиссией антимонопольного органа факте нарушения антимонопольного законодательства; отнесения рассмотрения дел о таких административных правонарушениях к компетенции ФАС России и ее территориальных управлений и возможности передачи рассмотрения соответствующих дел судье;

4) в пп. 1.3, 11.3 Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке, утв. Приказом ФАС России от 28.04.2010 г. № 220 (далее – Порядок № 220), дополнения Порядка № 220 п. 10.11 – в части установления обязанности проведения антимонопольными органами анализа состояния конкуренции на товарном рынке, на котором планируется использование преференции для достижения одной из предусмотренных ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции целей, при рассмотрении заявлений о даче согласия на предоставление преференций.

Теоретическое и практическое значение исследования заключается в возможности использования его результатов и выводов для подготовки изменений в российское антимонопольное законодательство, законодательство об административных правонарушениях, в правоприменительной практике антимонопольных органов при рассмотрении заявлений о даче согласия на предоставление государственных и муниципальных преференций, при рассмотрении дел о нарушении законодательства о защите конкуренции, связанных с неправомерным предоставлением (использованием) преференций, а также в науке конкурентного права для дальнейших научных исследований института государственных и муниципальных преференций и учебном процессе студентов юридических специальностей.

Достоверность результатов диссертационного исследования обеспечена анализом значительного объема российской и иностранной научной литературы, нормативных правовых актов, эмпирических данных, а также использованием совокупности методов исследования, применение которых направлено на решение задач и достижение цели исследования.

Апробация результатов диссертационного исследования.

Диссертация выполнена на кафедре конкурентного права ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)», на заседании которой были обсуждены и одобрены результаты диссертационного исследования.

Основные положения и выводы диссертационного исследования опубликованы в статьях автора в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации, иных рецензируемых научных изданиях.

Основные положения диссертационного исследования также были представлены автором в ходе научных конференций, в том числе: Всероссийская научно-практическая конференция «Актуальные проблемы государственно-правовых преобразований в России: история и современность» (Белгородский государственный национальный исследовательский университет, январь 2022 г.), Совместная XXII Международная научно-практическая конференция «Кутафинские чтения» Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) и XXIII Международная научно-практическая конференция Юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова (Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, ноябрь 2022 г.), XXII Международная конференция молодых ученых «Традиции и новации в системе современного российского права» (Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), апрель 2023), XIX Международная научно-практическая конференция молодых исследователей «Современные проблемы юридической науки» (Южно-Уральский государственный университет (Национальный исследовательский университет), апрель 2023).

Структура работы обусловливается предметом, целью и задачами диссертационного исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих шесть параграфов, заключения и списка использованных источников.

ГЛАВА 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРЕФЕРЕНЦИЙ

1.1. Понятие и признаки государственных и муниципальных преференций

Формирование антимонопольного регулирования в современной России традиционно связывается с принятием в 1991 г. Закона РСФСР от 22.03.1991 г. № 948–1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» (далее – Закон 1991 г.)[11]. Указанный закон стал первым нормативным правовым актом, комплексно рассматривавшим широкий круг вопросов, связанных с антимонопольным регулированием и защитой конкуренции. Принятие Закона 1991 г. справедливо, по нашему мнению, называется «логическим завершением первого этапа создания системы конкурентного законодательства России»[12]. При этом, безусловно, само формирование антимонопольного законодательства в Российской Федерации было обусловлено существенными изменениями в экономике, соответствующими реформами, которые имели место в начале 1990-х гг[13].

Статья 7 Закона 1991 г., помимо прочего, содержала запрет органам власти и управления принимать акты и (или) совершать действия, которые ограничивают самостоятельность хозяйствующих субъектов, создают дискриминирующие или,

---

[11] При этом, безусловно, и ранее, в том числе в дореволюционной России, существовали правовые нормы, которые фактически были направлены на регулирование конкурентных отношений (См. подробнее об этом, например: Соколов А. Ю. Административная ответственность за нарушения антимонопольного законодательства : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004. С. 12–17).

[12] Писенко К. А., Цинделиани И. А., Бадмаев Б. Г., Казарян К. В. Антимонопольное право : Учебник. М. : РГУП, 2015. С. 84.

Вместе с тем, следует отметить, что некоторые авторы занимают позицию, что принятие Закона 1991 г. означает переход ко второму этапу «развития норм и научной мысли о правовой защите конкуренции» (См.: Истомин В. Г., Чорновол Е. П. Правовая защита конкуренции в России и за рубежом. Екатеринбург : Изд-во Урал. гос. экон. ун-та, 2010. С. 32–33.

[13] Соколов А. Ю. Административная ответственность за нарушения антимонопольного законодательства : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004. С. 4.

напротив, благоприятствующие условия деятельности отдельных хозяйствующих субъектов, если такие акты или действия имеют либо могут иметь своим результатом существенное ограничение конкуренции и (или) ущемление интересов хозяйствующих субъектов или граждан.

Одним из прямо предусмотренных указанной нормой Закона 1991 г. таких антиконкурентных действий являлось необоснованное предоставление отдельным хозяйствующим субъектам налоговых или иных льгот, ставящих их в преимущественное положение по отношению к другим хозяйствующим субъектам, работающим на рынок того же товара.

Фактически вышеуказанное определение являет собой пример первого нормативного установления и начала регулирования государственных и муниципальных преференций (государственной и муниципальной помощи). Таким образом, первый нормативный правовой акт уровня закона РФ в сфере защиты конкуренции стал также и первым нормативным актом на территории РФ, упоминающим институт преференций в конкурентном праве в его современном понимании.

Примечательно, что иных норм, рассматривавших бы комплексно указанные «льготы» не только с точки зрения квалификации их предоставления в ряде случаев в качестве нарушения антимонопольного законодательства органом власти, но и с позиции целей, оснований, порядка их предоставления, Закон 1991 г. фактически не содержал.

Закон о защите конкуренции, который заменил собой Закон 1991 г. и который справедливо называют основным законом в системе антимонопольного законодательства России, развивающим основополагающие конституционные принципы[14], намного более полно и обстоятельно подвергает регулированию институт преференций, в том числе закрепляя легальное определение данного

[14] Ашфа Д. М. Корпоративные механизмы предупреждения нарушений антимонопольного законодательства : дис. … канд. юрид. наук. М., 2021. С. 20.

понятия (п. 20 ст. 4), а также отводя регулированию предоставления государственных и муниципальных преференций отдельную главу (глава 5).

В настоящее время определение преференций сформулировано в п. 20 ст. 4 Закона о защите конкуренции следующим образом: государственные или муниципальные преференции – предоставление федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями отдельным хозяйствующим субъектам преимущества, которое обеспечивает им более выгодные условия деятельности, путем передачи государственного или муниципального имущества, иных объектов гражданских прав либо путем предоставления имущественных льгот, государственных или муниципальных гарантий.

Схожее определение государственных и муниципальных преференций содержится в подп. 4 п. 2 Протокола об общих принципах и правилах конкуренции, являющемся Приложением № 19 к Договору о Евразийском экономическом союзе.

Как видно, законодательное определение преференций фактически представляет собой совокупность характеристик предоставляемого преимущества, наличие которых необходимо для его признания преференцией.

При этом определение концентрируется в основном на объектном и субъектном элементах процедуры предоставления преференций, упуская, на наш взгляд, само существо преференций, которое заключается в изначальном негативном их влиянии на состояние конкуренции.

Стоит отметить, что до вступления в силу Федерального закона от 17.07.2009 г. № 164-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 164-ФЗ) рассматриваемый институт имел иное название.

Так, антимонопольное законодательство оперировало термином «государственная или муниципальная помощь» – по аналогии с зарубежным

(прежде всего – европейским) законодательством, регулирующим схожий институту преференций институт государственной помощи *(state aid)*[15].

В.И. Еременко вскоре после вступления в силу Закона № 164-ФЗ отмечал, что изменение содержания понятия заключается лишь в том, что имущественные льготы были предусмотрены в качестве нового вида преимущества, которое может быть предоставлено в качестве преференции[16].

При этом указанный автор также отмечал «отсутствие каких-либо объективных причин для появления нового термина «преференции», применяющегося в основном в межгосударственных отношениях»[17].

В.Г. Истомин, критически подходя к произошедшему переименованию института, отмечал «нетипичность» термина «преференции» для российского законодательства, и обладание понятием «государственная или муниципальная помощь» более ясным смыслом[18].

Т.И. Шайхеев, наоборот, указывал на то, что термин «преференция» является более подходящим «для правового регулирования воздействия публично-правовых образований на рыночные отношения»[19].

Д.А. Плеханов, отмечая отсутствие фундаментальных различий в старом и новом терминах, указывает, что «по сути, институт преференций следует

---

[15] См. подробнее об этом: Бочинин И. П. Государственные и муниципальные преференции: влияние на конкуренцию // Научно-практический журнал «Российское конкурентное право и экономика». 2021. № 3 (27). С. 86; *Он же*. Развитие института государственных и муниципальных преференций в конкурентном праве России // Актуальные проблемы государственно-правовых преобразований в России: история и современность: сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции, приуроченной к 250-летию со дня рождения выдающегося государственного деятеля, реформатора и ученого М.М. Сперанского; под редакцией Е. Е. Тонкова и В. Ю. Туранина. Белгород : ИД «БелГУ» НИУ «БелГУ», 2022. С. 623–624.

[16] Еременко В. И. Очередные изменения в антимонопольном законодательстве Российской Федерации // Законодательство и экономика. 2010. № 2. С. 8.

К процитированным словам В.И. Еременко отметим, что Закон 1991 г. фактически определял государственную и муниципальную помощь через предоставление налоговых и иных льгот.

[17] Там же.

[18] Истомин В. Г. Правовой режим предоставления государственных или муниципальных преференций в контексте законодательства о защите конкуренции // Предпринимательское право. Приложение «Бизнес и право в России и за рубежом». 2013. № 4. С. 34.

[19] Шайхеев Т. И. Практика рассмотрения судами споров о нарушении органами государственной власти и органами местного самоуправления законодательства о защите конкуренции // Арбитражные споры. 2015. № 4. С. 63.

рассматривать в качестве следующего этапа развития института помощи ввиду его более детальной проработки в действующем законодательстве»[20].

По нашему мнению, изменения, внесенные Законом № 164-ФЗ в части наименования предоставляемого преимущества, имели своей целью не просто «ребрендинг» устоявшегося понятия, но и были направлены на уточнение, актуализацию самого существа института.

Так, в Письме ФАС России от 14.08.2009 № ПС/27405 указывалось, что изменение законодательного термина имело место с целью «подчеркнуть характерную особенность предоставления государственного или муниципального имущества хозяйствующему субъекту, а именно предоставление данному хозяйствующему субъекту преимущества, которое влияет на конкуренцию на соответствующем рынке», поскольку, по мнению ФАС России, «старый термин «помощь» данную особенность не отражал».

Так, согласно Толковому словарю русского языка под ред. Д.Н. Ушакова слово «преференция» происходит от латинского слова *praefero* (предпочитаю) и означает предпочтение, предоставляемое кому-нибудь, особые условия пользования чем-нибудь[21].

Таким образом, сам термин «преференция» предполагает выделение одного лица перед другим в процессе осуществления какой-либо деятельности, осуществляемое третьим лицом путем оказания такому «выделяемому» лицу предпочтения.

В свою очередь, термин «помощь» подразумевает содействие, поддержку кому-либо[22].

---

[20] Плеханов Д. А. Защита конкуренции от антиконкурентных актов, действий и соглашений органов государственной власти и местного самоуправления (правовой аспект) : дис. … канд. юрид. наук. М., 2019. С. 130.

[21] Ушаков Д. Н. Толковый словарь русского языка [Электронный ресурс] // Словарь Ушакова онлайн. URL: https://ushakov.slovaronline.com/56589-PREFERENTSIYA (дата обращения: 21.01.2024).

[22] Ушаков Д. Н. Толковый словарь русского языка [Электронный ресурс] // Словарь Ушакова онлайн. URL: https://ushakov.slovaronline.com/53638-POMOSCH (дата обращения: 21.01.2024).

В контексте применения положений главы 5 Закона о защите конкуренции использование термина «помощь», на наш взгляд, приводит к потере акцента на существе преференций, выражающемся не просто в «облегчении» органом публичной власти деятельности какому-либо хозяйствующему субъекту, но и в получении таким лицом конкурентного преимущества перед другими хозяйствующими субъектами, которое в отсутствие предоставления преференции получено бы не было.

Отметим также, что даже вне контекста применения положений главы 5 Закона о защите конкуренции правоприменитель исходит из понимания самого термина «преференция» как означающего, по сути, «выделение» одного субъекта перед другими путем предоставления преимущества.

Так, например, в ряде постановлений Новгородского УФАС России о привлечении к административной ответственности по ч. 4 ст. 14.32 КоАП РФ содержится следующая формулировка, включающая термин «преференция»: «Иное означает предоставление преимущественных условий деятельности, когда хозяйствующий субъект имеет регулярные и необоснованные преференции в своей деятельности, то есть, предпринимательская деятельность, которая должна осуществляться субъектом на свой риск, осуществляется с гарантиями компенсации соответствующих расходов»[23].

И.М. Айвазян также отмечает приобретение понятием «преференция» обывательского смысла[24].

В Пояснительной записке к проекту Федерального закона № 148357-5, в дальнейшем принятому в качестве Закона № 164-ФЗ, отмечалось, что «предлагаемое определение понятия «государственная или муниципальная преференция» в большей степени соответствует нормам европейского

---

[23] См., например: Постановление Новгородского УФАС России от 27.07.2021 по делу № 053/04/14.32-538/2021 // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Новгородского УФАС России от 08.07.2021 по делу № 053/04/14.32-476/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

[24] Айвазян И. М. Правовые аспекты соблюдения антимонопольных требований к предоставлению государственных или муниципальных преференций в целях поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства // Предпринимательское право. 2022. № 1. С. 60.

законодательства по сравнению с определением данного понятия в действующей редакции Закона о защите конкуренции»[25].

Возвращаясь к формулированию законодателем признаков преференций в рамках определения, данного в п. 20 ст. 4 Закона о защите конкуренции, отметим, что перечень форм предоставления преференций (объектный состав) в процессе развития института подлежал изменениям.

Так, до законодательных изменений 2009 г. предоставление государственной и муниципальной помощи было возможно в том числе путем передачи прав доступа к информации в приоритетном порядке. Закон № 164-ФЗ, исключив соответствующее указание из определения государственных и муниципальных преференций, одновременно предусмотрел предоставление хозяйствующему субъекту доступа к информации в приоритетном порядке в качестве одного из проявления нарушения запрета ст. 15 Закона о защите конкуренции (п. 6 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции). При этом, как представляется, целевая направленность применения как указанного п. 6 ч. 1 ст. 15, так и п. 7 ч. 1 той же статьи, предусматривающего запрет на предоставление органами публичной власти преференций в нарушение требований, установленных главой 5 Закона о защите конкуренции, фактически одинаковы: и в том, и в другом случае законодатель вводит запрет для органов публичной власти предоставлять преимущество хозяйствующему субъекту, которое рассматривается как угрожающее конкуренции.

Так, например, в решении Саратовского УФАС России от 25.09.2014 по делу № 1-82/83/5/ов, поддержанному в своих выводах решением Арбитражного суда Саратовской области от 06.10.2015 по делу № А57-4122/2015, было отмечено, что «создание преимущественных условий для деятельности конкретного

[25] Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации» (Пояснительная записка к проекту Федерального закона № 148357-5) // СПС «КонсультантПлюс».

хозяйствующего субъекта является нарушением п. 6 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции».

Иными словами, предоставление информации в приоритетном порядке, не являясь в настоящее время формой предоставления преференции, фактически является формой предоставления органом публичной власти преимущества, получаемым соответствующим хозяйствующим субъектом «в обход» процесса конкурентного соперничества.

Помимо вышеуказанных законодательных изменений 2009 г., понятие преференций дополнялось и в 2011 г.: Федеральным законом от 06.12.2011 г. № 401-ФЗ способы предоставления преференций были дополнены государственными или муниципальными гарантиями. При этом понятие государственных (муниципальных) гарантий дается в ст. 6 Бюджетного кодекса РФ (далее – БК РФ).

В настоящее время законодательное определение преференций позволяет говорить об их возможном существовании в следующих формах:

- путем передачи государственного или муниципального имущества, иных объектов гражданских прав;

- путем предоставления имущественных льгот;

- путем предоставления государственных или муниципальных гарантий.

Формулировка п. 20 ст. 4 Закона о защите конкуренции сразу обращает внимание на то, что в качестве преференции возможно предоставление иных объектов гражданских прав, помимо имущества.

Так, согласно ст. 128 ГК РФ к объектам гражданских прав относятся вещи (включая наличные деньги и документарные ценные бумаги), иное имущество, в том числе имущественные права (включая безналичные денежные средства, бездокументарные ценные бумаги, цифровые права); результаты работ и оказание услуг; охраняемые результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации (интеллектуальная собственность); нематериальные блага.

В литературе высказывались обоснованные сомнения в необходимости столь широкого подхода законодателя к возможности передачи в качестве преференции не только государственного или муниципального имущества, но и иных объектов гражданских прав.

Так, Е.С. Донецков справедливо указывал, что к категории «объекты гражданских прав» (ст. 128 ГК РФ) относятся, помимо прочего, нематериальные блага, которые не могут рассматриваться в качестве предоставляемого хозяйствующему субъекту преимущества. По мысли указанного автора, само определение преференций, данное в п. 20 ст. 4 Закона о защите конкуренции, в связи с указанным должно быть скорректировано[26].

Действительно, само существо института преференций в условиях гражданского оборота предполагает передачу органом публичной власти участнику рынка преимуществ, имеющих материальное выражение. Как правило, на практике к ним относятся имущество и имущественные права.

В литературе встречается позиция о том, что юридическому лицу в принципе не могут принадлежать нематериальные блага[27].

Другие исследователи занимают противоположную позицию, отмечая принадлежность юридическому лицу деловой репутации[28].

Не вдаваясь в настоящем исследовании в дискуссию о возможности юридических лиц иметь нематериальные блага, отметим, что в любом случае последние имеют тесную связь с ее обладателем и не являются отчуждаемыми. Так, Е.А. Суханов, отмечая отсутствие отчуждаемости и оборотоспособности нематериальных благ, указывал, что «не все объекты гражданских прав способны к свободному отчуждению или переходу от одних лиц к другим»[29].

---

[26] Донецков Е. С. Антиконкурентные сделки в отношении государственного и муниципального имущества : дис. … канд. юрид. наук. Волгоград, 2017. С. 154.

[27] Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об обществах с ограниченной ответственностью» : в 2 томах / В. А. Вайпан, А. В. Габов, Е. П. Губин и др.; под ред. И. С. Шиткиной. М. : Статут, 2021. Т. 1 С. 55–57.

[28] См., например: Зимин В. А. Способы возмещения вреда по российскому гражданскому законодательству // Адвокат. 2013. № 5. С. 17–24.

[29] Суханов Е. А. О гражданско-правовой природе «цифрового имущества» // Вестник

Соответственно, являясь объектами гражданских прав согласно ст. 128 ГК РФ, нематериальные блага не могут быть переданы в качестве преференции.

В этом смысле определение, содержащееся в п. 20 ст. 4 Закона о защите конкуренции, фактически является необоснованно широким, не соответствуя реальному положению дел, связанному с оборотоспособностью объектов гражданских прав.

Кроме того, в части такой формы предоставления преференций, как передача государственного или муниципального имущества, необходимо отметить, что правила главы 5 Закона о защите конкуренции фактически являют собой исключение из общего порядка заключения договоров в отношении государственного и муниципального имущества, предполагающего проведение конкурсов или аукционов, особенности которого определены ст. 17.1 Закона о защите конкуренции.

Так, п. 9 ч. 1 ст. 17.1 Закона о защите конкуренции свидетельствует о том, что заключение договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества, не закрепленного на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, в порядке, установленном главой 5 Закона о защите конкуренции, не требует проведения конкурсов или аукционов.

Вместе с тем, п. 1 ч. 4 ст. 19 Закона о защите конкуренции закрепляет, что не является государственной или муниципальной преференцией в том числе предоставление имущества и (или) иных объектов гражданских прав по результатам торгов, организованных в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В литературе отмечался непростой характер вопроса о соотношении положений ст. 17.1 и ст. 19–21 Закона о защите конкуренции.

Так, подробно останавливаясь на вопросах уточнений порядка заключения договоров в отношении государственного и муниципального имущества в

гражданского права. 2021. № 6. С. 11.

результате принятия «второго антимонопольного пакета», Егорушкин А.В., Полякова Е.А., Хохлов Е.С. отмечали, что отсутствует четкое понимание того, нормы какой из статей Закона о защите конкуренции – 17.1 или 19 – имеют приоритет[30].

Данный вопрос также поднимался В.Г. Истоминым, фактически отмечавшим самостоятельность положений ст. 17.1 и главы 5 Закона о защите конкуренции, что предполагает нераспространение правил одного из порядков предоставления государственного или муниципального имущества на другой[31].

По нашему мнению, вопрос соотношения норм ст. 17.1 и ст. 19–21 Закона о защите конкуренции разрешается следующим образом.

Статья 17.1 Закона о защите конкуренции закрепляет правило о порядке предоставления государственного или муниципального имущества посредством торгов. Данное правило надлежит считать имеющим общий, первичный характер, поскольку само по себе принятие норм, предусматривающих конкурентный порядок заключения договоров в отношении государственного и муниципального имущества, направлено в том числе на обеспечение публичных интересов. В Научно-практическом комментарии к Закону о защите конкуренции отмечается, что «введение ст. 17.1 Закона о защите конкуренции являлось составляющей комплекса мер, предусмотренных Национальным планом противодействия коррупции… и направленных на улучшение государственного управления в социально-экономической сфере»[32].

Соответственно, по общему правилу, если законодательством, в том числе в ч. 2 ст. 17.1 Закона о защите конкуренции, не установлено иное, для заключения договора о передаче государственного или муниципального имущества

---

[30] Егорушкин А. В., Полякова Е. А. Хохлов, Е. С. Антимонопольное законодательство : очередной этап реформы / А. В. Егорушкин, Е. А. Полякова, Е. С. Хохлов; под редакцией Е. С. Хохлова. – Москва : Волтерс Клувер, 2010. С. 40–41.

[31] Истомин В. Г. Особенности заключения договоров в отношении государственного и муниципального имущества по законодательству о защите конкуренции. С. 26–27.

[32] Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О защите конкуренции». С. 423.

необходимо проведение конкурентных процедур по правилам ст. 17.1 Закона о защите конкуренции.

Однако предоставление имущества для достижения целей, предусмотренных ст. 19 Закона о защите конкуренции, обусловливает возможность применения к такой передаче преимущества норм главы 5 Закона о защите конкуренции, что, соответственно, повлечет отсутствие необходимости проведения торгов.

Вместе с тем, указанное не снимает обязанности при предоставлении преференций учитывать содержание ст. 17.1 Закона о защите конкуренции.

Так, согласно ч. 2 ст. 17.1 Закона о защите конкуренции, указанный в ч. 1 порядок заключения договоров не распространяется на имущество, распоряжение которым осуществляется в соответствии с Земельным кодексом РФ, Водным кодексом РФ, Лесным кодексом РФ, законодательством о концессионных соглашениях, о государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве.

Указанные в ч. 2 ст. 17.1 нормативные правовые акты устанавливают специальный порядок заключения соответствующих договоров. Соответственно, к такому «специальному» предоставлению имущества не должны применяться и исключения, предусмотренные ч. 1 ст. 17.1 Закона о защите конкуренции.

При этом согласно п. 4 ч. 4 ст. 19 Закона о защите конкуренции не является государственной или муниципальной преференцией предоставление имущества и (или) иных объектов гражданских прав на основании федерального закона.

По сути, именно такой логикой на практике оперируют антимонопольные органы.

Так, например, ссылаясь на положения ч. 2 ст. 17.1 Закона о защите конкуренции ФАС России отмечает, что «предоставление земельного участка в качестве преференции не предусмотрено…, поскольку отраслевым законодательством установлен специальный порядок его предоставления»[33].

[33] Ответ ФАС России на вопрос: «Предусмотрено ли предоставление земельных участков в качестве государственной или муниципальной преференции?» // СПС «КонсультантПлюс».

Территориальные управления ФАС России также отказывают в даче согласия на предоставление преференции при подпадании предполагаемого к предоставлению имущества под регулирование положений отраслевого законодательства, перечисленного в ч. 2 ст. 17.1 Закона о защите конкуренции[34].

В части такой формы предоставления преференций, как предоставление имущественных льгот, следует отметить, что законодательство в настоящее время не содержит определения общего по своему характеру термину «имущественная льгота». В качестве таковой может, например, рассматриваться снижение ставки по арендной плате[35], либо освобождение от арендной платы[36]. В целом под имущественными льготами в контексте формы предоставления преференций следует понимать послабление, поощрение имущественного характера для одного (нескольких) хозяйствующих субъектов перед остальными участниками рынка (в том числе потенциальными), лишенными соответствующего поощрения.

И.В. Башлаков-Николаев и Э.С. Гудков отмечают, что широкий характер самого понятия «имущественная льгота» фактически способствует расширению сформулированного в качестве закрытого перечня форм предоставления преференций[37].

В аспекте имущественных льгот стоит отдельно отметить невозможность квалификации в качестве преференций налоговых льгот.

Так, согласно п. 1 ст. 56 Налогового кодекса Российской Федерации (далее – НК РФ) льготами по налогам и сборам признаются предоставляемые отдельным

---

[34] См., например: Решение Ханты-Мансийского УФАС России от 01.11.2018 № 02-6442 [Электронный ресурс] // База решений и правовых актов ФАС России. URL: https://br.fas.gov.ru/to/hanty-mansiyskoe-ufas-rossii/02-6442/ (дата обращения: 29.04.2023); Решение Мурманского УФАС России от 10.06.2021 № 051/03/19-396/2021 [Электронный ресурс] // База решений и правовых актов ФАС России. URL: https://br.fas.gov.ru/to/murmanskoe-ufas-rossii/969a4e58-ef36-4388-9bb3-c86be73e66ce/ (дата обращения: 29.04.2023).

[35] См., например, позицию, изложенную в Постановлении Президиума ВАС РФ от 11.09.2012 № 4290/12 по делу № А40-145073/10-2-745 // СПС «КонсультантПлюс».

[36] См., например: Ответ ФАС России на вопрос: «Является ли преференцией освобождение от арендной платы по договору аренды?» // СПС «КонсультантПлюс».

[37] Башлаков-Николаев И. В., Гудков Э. С. Об особенностях государственной поддержки предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации // Конкурентное право. 2023. № 3. С. 26–29.

категориям налогоплательщиков и плательщиков сборов предусмотренные законодательством о налогах и сборах преимущества по сравнению с другими налогоплательщиками или плательщиками сборов, включая возможность не уплачивать налог или сбор либо уплачивать их в меньшем размере.

Таким образом, налоговые льготы предоставляются не индивидуально (конкретному хозяйствующему субъекту), а определенной группе (категории) налогоплательщиков и плательщиков сборов, что не может являться преференцией по смыслу п. 20 ст. 4 Закона о защите конкуренции.

По сути такой же позиции придерживается и ФАС России[38]. При этом основным аргументом регулятора в обоснование невозможности рассмотрения налоговых льгот в качестве государственной помощи в данных разъяснениях фактически стало указание на субъектов, управомоченных по Закону о защите конкуренции предоставлять преференции.

Так, антимонопольным органом было отмечено, что Законом о защите конкуренции (в ранее действовавшей редакции) предоставлять государственную или муниципальную помощь могли федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ, а также органы местного самоуправления. Поскольку в силу положений ст. 56 НК РФ льготы устанавливаются путем принятия соответствующего законодательного акта (в муниципальных образованиях – нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования), то установление льгот законодательными органами формально не подпадало под определение государственной и муниципальной помощи, поскольку Закон о защите конкуренции в целом не предусматривал возможность законодательных органов предоставлять

[38] См.: Письмо ФАС России от 12.09.2007 г. № ИА/16263 «Разъяснения по некоторым вопросам применения главы 5 Закона о конкуренции» // СПС «КонсультантПлюс».

преференции[39]. Аналогичную по своему существу позицию ФАС России выражала и ранее[40].

Вместе с тем, в дальнейших разъяснениях антимонопольный регулятор фактически изменил свою позицию, указав на возможность рассмотрения налоговых льгот в качестве преференций, если такие льготы будут иметь индивидуальный характер[41].

В одном из таких разъяснений[42] ФАС России приводила интересный пример, который, по мнению регулятора, следует рассматривать как возможное индивидуальное предоставление налоговой льготы, являющееся по существу преференцией.

Так, антимонопольным органом рассматривался на предмет соответствия антимонопольному законодательству проект закона одного из субъектов РФ, предусматривавший размеры пониженных налоговых ставок налога на прибыль для организаций при соблюдении ряда условий. Антимонопольный орган установил, что под совокупность соответствующих условий подпадает лишь один хозяйствующий субъект, в связи с чем соответствующее предоставление преимущества является по своему существу государственной преференцией.

---

[39] Стоит отметить, что относительно федеральных законодательных органов ситуация осталась аналогичной и в текущей версии Закона о защите конкуренции – такие государственные органы в целом не подпадают под антимонопольный контроль. При этом предоставление преимущества, квалифицируемое в качестве преференции, региональными органами законодательной власти стало возможным после изменений, внесенных Законом № 164-ФЗ.
При этом отмеченная логика ФАС России в Письме от 12.09.2007 № ИА/16263, как представляется, также не учитывает тот факт, что на уровне местного самоуправления как до вступления в силу Закона № 164-ФЗ, так и после, предоставление преференций было возможно любым органом местного самоуправления, а не только представительным органом, который в силу положений налогового законодательства уполномочен на принятие нормативных правовых актов о налоговых льготах.

[40] Письмо ФАС России от 15.08.2007 № ИА/13955 «Разъяснения по некоторым вопросам применения пункта 20 статьи 4, статей 19–21 Закона о конкуренции» // СПС «КонсультантПлюс».

[41] Разъяснения ФАС России от 23.12.2013 «О предоставлении преференции в виде налоговых льгот» [Электронный ресурс] // СПС «Гарант». URL: https://base.garant.ru/70566070/ (дата обращения: 01.04.2023).

[42] Ответ ФАС России на вопрос: «О квалификации в качестве государственной или муниципальной преференции предоставления налоговых льгот» // СПС «КонсультантПлюс».

Отметим, что приведенная позиция антимонопольного органа представляется соответствующей правовой позиции, выраженной Президиумом ВАС РФ, о том, что в ряде случаев применение положений нормативных правовых актов может квалифицироваться в качестве преференции, если «приводит к избирательному предоставлению льгот по произвольному усмотрению органов власти лишь отдельным хозяйствующим субъектам, действующим на одном товарном рынке»[43].

В литературе, однако, существует позиция о том, что налоговая льгота является видом преференции в понимании антимонопольного законодательства, предоставление которой должно производиться с соблюдением соответствующих требований, предъявляемых Законом о защите конкуренции[44].

Вместе с тем, по нашему мнению, в целом налоговые льготы предполагались законодателем в качестве мер, имеющих общий (неиндивидуализированный) характер, а именно – применение к определенной категории налогоплательщиков (ст. 56 НК РФ). Указанное обусловливает непопадание налоговых льгот, по общему правилу, под понятие преференций. В тех исключительных случаях, когда фактически предоставляемое конкретному хозяйствующему субъекту преимущество носит характер налоговой льготы, такое преимущество должно согласовываться с антимонопольным органом по правилам главы 5 Закона о защите конкуренции[45].

Отдельно остановимся также на государственных и муниципальных гарантиях как форме предоставления преференций.

Фактически основное нормативное регулирование государственных и муниципальных гарантий сосредоточено в БК РФ. Так, исходя из содержания ст. 6 БК РФ, под государственной или муниципальной гарантией понимается долговое

---

[43] Постановление Президиума ВАС РФ от 11.09.2012 № 4290/12 по делу № А40-145073/10-2-745 // СПС «КонсультантПлюс».

[44] Каменков М. В. Налоговые льготы для участников региональных инвестиционных проектов как преференции // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 8. С. 73.

[45] При этом такое предоставление преимущества представляется не соответствующим положениям налогового законодательства.

обязательство, в силу которого соответствующее публично-правовое образование (гарант) обязано при наступлении предусмотренного в гарантии события (гарантийного случая) уплатить лицу, в пользу которого предоставлена гарантия (бенефициару), по его письменному требованию определенную в обязательстве денежную сумму за счет средств соответствующего бюджета в соответствии с условиями даваемого гарантом обязательства отвечать за исполнение третьим лицом (принципалом) его обязательств перед бенефициаром.

Общие правила предоставления государственных и муниципальных гарантий содержатся в ст. 115–117 БК РФ.

Кроме того, согласно позиции Пленума ВАС РФ, изложенной в Постановлении от 22.06.2006 № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации», к правоотношениям, возникающим в связи с выдачей государственных (муниципальных) гарантий применяются также общие положения ГК РФ о способах обеспечения исполнения обязательств (ст. 329 ГК РФ), а также в силу сходства данных правоотношений с отношениями, урегулированными нормами параграфа 5 главы 23 ГК РФ, – нормы ГК РФ о договоре поручительства.

В юридической литературе еще до принятия указанного Постановления Пленума ВАС РФ отмечалась неудачность использования относительно государственных и муниципальных гарантий самого термина «гарантия», поскольку может привести к необоснованному смешению их с банковскими (независимыми) гарантиями, являющимися односторонними сделками[46].

Вместе с тем, вне зависимости от нормативного акта, регулирующего порядок предоставления соответствующего преимущества, предоставление государственных или муниципальных гарантий при их одновременном подпадании под признаки преференции в контексте антимонопольного законодательства

[46] Телюкина М. В. Комментарий к Федеральному закону «Об акционерных обществах» (постатейный) // СПС «КонсультантПлюс». 2004.

должно осуществляться в соответствии с правилами главы 5 Закона о защите конкуренции.

Второй сущностный элемент легального определения преференций связан с субъектным составом процедуры их предоставления.

С.Н. Шишкин в контексте перечня субъектов предоставления преференций справедливо рассматривал последние в качестве понятия более узкого, чем понятие «государственная поддержка»[47].

Разъяснение ФАС России от 29.09.2022 № 22 «Об особенностях осуществления государственного антимонопольного контроля за предоставлением государственных или муниципальных преференций», утв. протоколом Президиума ФАС России от 29.09.2022 № 6, (далее – Разъяснение № 22) удачно, на наш взгляд, систематизировало перечень субъектов реализации права предоставления преференции со ссылками на соответствующие нормативные правовые акты:

- федеральные органы исполнительной власти, структура которых утверждена Указом Президента Российской Федерации от 21.01.2020 № 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»;

- органы государственной власти субъектов Российской Федерации, которые определены в соответствии с Федеральным законом от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»[48];

- органы местного самоуправления, которые определены в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

- иные осуществляющие функции указанных органов органы или организации.

---

[47] Шишкин С. Н. Предпринимательско-правовые (хозяйственно-правовые) основы государственного регулирования экономики: монография. М. : Инфотропик Медиа, 2011. С. 35.

[48] Ранее – в соответствии с Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Отметим, что до вступления в силу Закона № 164-ФЗ на уровне субъектов РФ предоставлять преференции могли только органы исполнительной власти. Указанный закон закрепил такую возможность за «органами государственной власти субъектов Российской Федерации», что стало означать, в частности, возможность предоставления преференций органами законодательной власти субъектов РФ[49].

При этом в литературе существует мнение о неправомерности контроля антимонопольных органов за деятельностью законодательных органов субъектов Российской Федерации, противоречии такого положения дел конституционному принципу разделения властей[50].

Относительно «иных органов или организаций, осуществляющих функции органов публичной власти» – Разъяснение № 22 справедливо отмечает, что распоряжение такими организациями государственным или муниципальным имуществом может считаться правомерным лишь в случае наличия согласия собственника имущества, если такое согласие требуется в силу законодательства Российской Федерации.

В данном контексте необходимо также отметить, что распоряжение государственными (муниципальными) унитарными предприятиями и учреждениями принадлежащим им соответственно на праве хозяйственного ведения и оперативного управления имуществом, которое в силу положений ст. 296–298 ГК РФ в большинстве случаев возможно только с согласия собственника

---

[49] Письмо ФАС России от 14.08.2009 г. № ПС/27405 «Разъяснения по вопросам изменений, внесенных в Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», в части контроля предоставления и использования государственных и муниципальных преференций» // СПС «КонсультантПлюс».
В связи с изложенным, мы не можем согласиться с выраженной К. А. Писенко позицией о том, что органы законодательной власти не могут выступать в качестве преференцедателей (См.: Институты бюджетного и налогового права в условиях развития цифровой экономики / под ред. И. А. Цинделиани. М. : Проспект, 2022. С. 242 (автор параграфа – К. А. Писенко).

[50] Еременко В. И. Очередные изменения в антимонопольном законодательстве Российской Федерации. С. 12; *Он же.* Антимонопольное законодательство в разъяснениях Конституционного Суда РФ // Конкурентное право. 2017. № 2. С. 8; Чорновол Е. П. Порядок предоставления государственных и муниципальных преференций хозяйствующим субъектам // Конкурентное право. 2017. № 2. С. 27.

имущества[51], по общему правилу не является преференцией в терминах Закона о защите конкуренции: распространение на такое предоставление преимущества правил главы 5 Закона о защите конкуренции будет правомерно лишь в случае, если соответствующее унитарное предприятие или учреждение осуществляют функции органов публичной власти.

Разъяснение № 22 отдельно также указывает, что само по себе согласие собственника государственного или муниципального имущества по распоряжению предприятием или учреждением таким имуществом также не является государственной или муниципальной преференцией, поскольку в данном случае собственник имущества фактически не осуществляет само предоставление государственного или муниципального имущества хозяйствующему субъекту.

Получателями же преференций, исходя из законодательного регулирования, могут выступать исключительно хозяйствующие субъекты.

Законодательное определение хозяйствующего субъекта приведено в п. 5 ст. 4 Закона о защите конкуренции и построено на перечислении лиц, которые рассматриваются в качестве хозяйствующего субъекта с точки зрения антимонопольного законодательства: коммерческая организация, некоммерческая организация; осуществляющая деятельность, приносящую ей доход, индивидуальный предприниматель; физическое лицо, не зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя, но осуществляющее профессиональную деятельность, приносящую доход, в соответствии с федеральными законами на основании государственной регистрации и (или) лицензии, а также в силу членства в саморегулируемой организации.

Таким образом, например, орган публичной власти не может быть получателем преференции, поскольку в силу приведенного определения не

[51] Отметим, что согласно п. 2–3 ст. 298 ГК РФ автономное и бюджетное учреждения наделены законодателем определенной свободой при распоряжении имуществом – в ряде случаев такое распоряжение не требует получения согласия собственника имущества. При этом, однако, соответствующее распоряжение не может рассматриваться в качестве государственной или муниципальной преференции, поскольку учреждение является юридическим лицом и, если оно не осуществляет функции органа публичной власти, не рассматривается Законом о защите конкуренции в качестве субъекта предоставления преференции.

признается хозяйствующим субъектом, а значит даже гипотетическое предоставление такому субъекту какого-либо преимущества не подпадает под определение государственных или муниципальных преференций.

При определении того, является ли конкретное лицо хозяйствующим субъектом в терминах антимонопольного законодательства необходимо также руководствоваться положениями п. 6 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 04.03.2021 № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства» (далее – Постановление Пленума № 2). В частности, указанный пункт закрепляет невозможность признания хозяйствующими субъектами коммерческих организаций в части осуществления деятельности, не связанной с конкуренцией на товарном рынке и с извлечением выгоды из обращения товаров на рынке.

Переходя к вопросу о признаках преференций, необходимо отметить, что под термином «признак» понимается «особенность чего-л., характерное проявление чего-л., свидетельствующее о чем-л., указывающее на наличие чего-л.»[52].

Традиционно в российской литературе признаки государственных и муниципальных преференций рассматриваются с опорой на содержание определения, данного в п. 20 ст. 4 Закона о защите конкуренции.

Так, например, Д.А. Плеханов указывал на следующие признаки преференций в конкурентном праве:

«- Преференция является преимуществом, предоставляемым органом власти отдельному хозяйствующему субъекту.

- Данное преимущество обеспечивает хозяйствующему субъекту более выгодные условия деятельности по сравнению с конкурентами.

[52] Морковкин В. В., Богачева Г. Ф., Луцкая Н. М. Большой универсальный словарь русского языка [Электронный ресурс] // Грамота.ру. URL: https://gramota.ru/poisk?query=признак&mode=slovari (дата обращения: 31.01.2024).

- Преимущество обеспечивается путем передачи имущества, иных объектов гражданских прав либо предоставления имущественных льгот, государственных или муниципальных гарантий»[53].

Действительно, указанные Д.А. Плехановым признаки прямо следуют из легального определения государственных и муниципальных преференций, присущи им «по умолчанию» вследствие основанном на них законодателем определении соответствующего понятия.

К.С. Коровина указывает на следующие признаки государственных и муниципальных преференций: предоставление органами власти; предоставление хозяйствующим субъектам товарного рынка[54]; дает преимущества хозяйствующим субъектам товарного рынка; влияние на условия конкуренции; использование государственных ресурсов[55]; «предоставляется в таком виде, по которому государственные или муниципальные преференции можно классифицировать по объекту предоставления»; предоставление на избирательной основе; предоставление с согласия антимонопольного органа (за исключением прямо предусмотренных законом случаев)[56].

При этом В.А. Шипунов, на учет позиции которого при формулировании признаков преференции прямо указывала К.С. Коровина, отмечал следующие ключевые, по его мнению, признаки государственной и муниципальной преференции: избирательность; извлечение преимущества (пользы) хозяйствующим субъектом; преференция используется в коммерческой

---

[53] Плеханов Д. А. О некоторых вопросах предоставления государственных и муниципальных преференций // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 9. С. 104.

[54] Отметим, что указание на товарный рынок («*…отдельным хозяйствующим субъектам по сравнению с другими участниками рынка (потенциальными участниками рынка) более выгодные условия деятельности на соответствующем товарном рынке…*») было исключено из определения государственной и муниципальной помощи (государственных и муниципальных преференций) вследствие принятия Закона № 164-ФЗ.

[55] Полагаем, что с учетом «единого» регулирования предоставления государственных и муниципальных преференций, справедливее было бы указание на предоставление публичных (то есть не только государственных, но также и муниципальных) ресурсов.

[56] Коровина К. С. Государственные или муниципальные преференции: понятие и проблемы предоставления // Конкурентное право. 2014. № 3. С. 28-29.

деятельности организации; использование государственных ресурсов; нарушение условий конкуренции[57].

Любченко И.С. и Гулинский А.А. в качестве признаков преференций рассматривают безвозмездность, преимущество перед другими участниками, адресность, влияние на конкурентную среду[58].

Разъяснение № 22 также основывается на законодательном определении, выделяя в качестве признаков, характеризующих преференции, особый субъектный состав; форму предоставления преференции; адресность и индивидуальность предоставляемой преференции; обеспечение для конкретного хозяйствующего субъекта более выгодных условий деятельности путем предоставления преференции.

Действительно, наличие указанных в Разъяснении № 22 признаков преференций, под которыми следует понимать неотъемлемые их характеристики, фактически бесспорно – данные признаки прямо вытекают из легального определения обсуждаемого понятия, закрепленного в Законе о защите конкуренции[59].

Вместе с тем, несмотря на то, что массив отечественной литературы по вопросам регулирования института государственных и муниципальных преференций на текущий момент сложно назвать внушительным, элементы полемики по тем или иным вопросам, в том числе в части признаков государственных и муниципальных преференций, в доктрине встречаются.

---

[57] Шипунов В. А. Антимонопольное регулирование предоставления государственных и муниципальных преференций [Электронный ресурс] // Финансовый контроль. 2012. № 8. URL: http://bujet.ru/article/196874.php (дата обращения: 29.07.2021).

[58] Любченко И. С., Гулинский А. А. Предоставление государственных и муниципальных преференций – практика применения судами положений главы 5 Федерального закона «О защите конкуренции» // Арбитражные споры. 2014. № 1. С. 69.

[59] Вместе с тем, отдельного внимания заслуживает такой выделяемый Разъяснением № 22 признак преференций, как «обеспечение для конкретного хозяйствующего субъекта более выгодных условий деятельности», о чем будет сказано далее.

Так, например, Д.А. Плеханов высказывал несогласие с позицией В.А. Шипунова о необходимости выделения такого признака преференций, как извлечение пользы хозяйствующим субъектом[60].

По нашему мнению, позиция Д.А. Плеханова справедлива. Как ранее указывалось нами при исследовании признаков преференций и анализе позиций исследователей: «Действительно, Закон о защите конкуренции не связывает предоставление преференции с фактом ее последующего использования. Иными словами, неиспользование преференции не отменяет сам факт ее наличия и подпадания под соответствующее законодательное регулирование, коль скоро… дефиниция преференций… дается через понятие «предоставление»[61]. Более того, согласно обоснованной позиции самой ФАС России дача согласия на предоставление преференции не влечет обязанности органов публичной власти по ее предоставлению[62].

Важность наличия всех вытекающих из содержания п. 20 ст. 4 Закона о защите конкуренции признаков преференции для применения к соответствующему предоставлению преимущества норм о преференциях неоднократно отмечалась в правоприменительной практике.

Так, например, в Определении Верховного Суда РФ от 11.12.2018 г. № 304-КГ18-20257 по делу № А75-19210/2017 высшая судебная инстанция, поддерживая выводы судов нижестоящих инстанций, подтвердила недоказанность антимонопольным органом признаков преференций сообразно легальному определению, в связи с чем Верховный Суд РФ также поддержал довод об отсутствии в данном случае у органа публичной власти обязанности по согласованию предоставления преимущества.

---

[60] Плеханов Д. А. О некоторых вопросах предоставления государственных и муниципальных преференций. С. 104–105.

[61] Бочинин И. П. Признаки государственных и муниципальных преференций // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2022. № 1 (25). С. 52.

[62] Письмо ФАС России от 14.06.2016 № АД/40064/16 «О передаче прав владения и (или) пользования объектов теплоснабжения, систем горячего или холодного водоснабжения и (или) водоотведения, находящихся в государственной или муниципальной собственности» // СПС «КонсультантПлюс».

В другом деле суд кассационной инстанции, признавая обоснованными выводы нижестоящих судов, фактически указал, что отсутствие признаков преференции, вытекающих из п. 20 ст. 4 Закона о защите конкуренции, влечет невозможность вести речь о нарушении государственным органом положений главы 5 и п. 7 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции[63].

На наш взгляд в данном контексте, особого внимания заслуживает вопрос о том, можно ли рассматривать влияние на состояние конкуренции в качестве неотъемлемой характеристики (признака) преференций.

Регулирование института преференций в рамках антимонопольного законодательства не случайно. Само по себе предоставление «сверху» хозяйствующему субъекту какого-либо преимущества вступает в противоречие с существом рыночной экономики, свободного рынка, самой конкуренцией, предполагающих самостоятельное осуществление хозяйственной деятельности и получение определенных преимуществ именно вследствие осуществления такой деятельности.

А.В. Тесленко фактически отмечает, что содержание ст. 1 Закона о защите конкуренции, закрепляющее предмет и цели данного Закона, само по себе предопределяет контроль именно антимонопольных органов за предоставлением преференций[64].

По сути, из того же исходит И.М. Айвазовская, отмечая, что именно влияние на конкуренцию действий органов публичной власти обусловливает необходимость предоставления преференций в порядке, предусмотренном антимонопольным законодательством[65].

---

[63] Постановление ФАС Северо-Западного округа от 02.04.2012 г. по делу № А56-23749/2011 // СПС «КонсультантПлюс».

[64] Тесленко А. В. Комментарий к статье «Правовые последствия неправомерного предоставления государственных и муниципальных преференций» // Научно-практический журнал «Российское конкурентное право и экономика». 2022. № 3. С. 28.

[65] Айвазовская И. М. Предоставление хозяйствующим субъектам государственных или муниципальных преференций в виде передачи имущества в аренду: правовые аспекты соблюдения антимонопольного законодательства // Предпринимательское право. 2023. № 1. С. 14.

Е.П. Чорновол, определяя правовой институт государственных и муниципальных преференций как конкурентно-правовой институт[66], отмечает, что потенциальное отсутствие отнесения норм о преференциях к конкурентному праву нивелировало бы их значимость и порождало правовой нигилизм[67].

Вопрос о влиянии предоставления преференций на состояние конкуренции находится в тесной взаимосвязи с определением Законом о защите конкуренции понятия государственных и муниципальных преференций через предоставление преимущества.

В Научно-практическом комментарии к Закону о защите конкуренции при комментировании ст. 19 отмечается обязательность наличия конкуренции на рынке для квалификации предоставляемого преимущества в качестве преференции, что связывается авторами комментария именно с предоставлением конкретному хозяйствующему субъекту преимущественного положения относительно других хозяйствующих субъектов вследствие предоставления преференций[68].

Фактически данный тезис был поддержан и в Разъяснении № 22, отметившем невозможность рассмотрения в качестве преференции преимущества, предоставляемого единственному участнику рынка.

Разъяснение № 22 в своих выводах основывалось на судебной практике, а именно Постановлении ФАС Волго-Вятского округа от 21.01.2013 по делу № А82-17579/2011, в котором кассационный суд согласился с выводами нижестоящих судов о необходимости признания незаконным решения территориального антимонопольного органа, которым хозяйствующий субъект и администрация городского поселения признаны нарушившими ст. 16 Закона о защите конкуренции, а последняя также п. 7 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции. При этом нарушение последней из указанных норм, по мнению антимонопольного

---

[66] Чорновол Е. П. Конкурентно-правовой институт преференции: понятие, состав и система // Юридические исследования. 2023. № 11. С. 86–87.

[67] Там же. С. 80.

[68] Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О защите конкуренции» (постатейный) / К. Н. Алешин, И. Ю. Артемьев, Е. А. Большаков и др.; отв. ред. И. Ю. Артемьев. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Статут, 2016. С. 475.

органа, заключалось в предоставлении субсидии хозяйствующему субъекту без получения предварительного согласия УФАС.

Суды с выводами территориального управления ФАС России не согласились и указали, что УФАС не учтено, что получатель преимущества являлся единственным участником рынка – следовательно, по мнению судов, антимонопольным органом не доказано, что товарный рынок являлся конкурентным, а значит и наличие соответствующего влияния предоставляемого преимущества на состояние конкуренции.

Следует напомнить, что согласно п. 7 ст. 4 Закона о защите конкуренции под конкуренцией понимается соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке.

Действительно, в большинстве случаев именно наличие на соответствующем рынке конкурентов обусловливает возможность рассмотрения преференций в качестве влияющих на конкуренцию.

Вместе с тем, предоставление преимущества монополисту (участнику товарного рынка с долей в размере 100%) потенциально может привести к недопущению конкуренции, в том числе созданию барьеров входа на рынок, то есть такому неблагоприятному последствию, которое в силу самого законодательного регулирования является основанием для отказа антимонопольного органа в предоставлении преференции (п. 3 ч. 3 ст. 20 Закона о защите конкуренции).

Отметим, что в экономической литературе повышение барьеров входа на товарный рынок рассматривается в качестве проявления возможного или реального «ослабления» конкуренции[69].

Так, правоприменительная практика исходит из того, что под недопущением конкуренции следует понимать такую ситуацию, при которой в результате

---

[69] Шаститко А. Е., Дозмаров К. В. Экономические аспекты обеспечения презумпции невиновности в антимонопольном (ли?) праве // Закон. 2022. № 8. С. 101.

принятия акта и (или) осуществления действия (бездействия) исключается любая возможность конкуренции[70].

Соответственно, при недопущении конкуренции посредством антиконкурентных действий создается ситуация, при которой конкуренция на данном рынке не возникнет – фактически рынок останется в том же монопольном состоянии. Такие действия в первую очередь направлены против потенциальных конкурентов, то есть хозяйствующих субъектов, которые потенциально могли бы стать участниками рынка, но фактически ими стать не могут вследствие действий, результатом которых является недопущение конкуренции.

В случае предоставления преимущества единственному участника рынка последний фактически ставится в более выгодное положение по сравнению с потенциальными участниками рынка. При этом предполагаемая возможность действующих на рынке хозяйствующих субъектов иметь преимущества по сравнению с потенциальными участниками рынка прямо подтверждается Порядком № 220 – в частности, подп. «г» п. 8.2, который посвящен анализу барьеров входа на рынок.

Более того, п. 20 ст. 4 Закона о защите конкуренции в первоначальной редакции (до принятия Закона № 164-ФЗ) прямо содержал указание на то, что преференции могут обеспечивать преимущество ее получателя по сравнению с потенциальными участниками рынка.

Как представляется, каких-либо изменений самого существа законодательного регулирования преференций в этом аспекте не произошло, и применение правил о предоставлении преференций должно быть актуально и для случаев наличия потенциальных участников рынка.

Фактически из того же исходит и судебная практика, в которой находит поддержку позиция о том, что получатель преференции пользуется

---

[70] См., например: Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 31.08.2021 № Ф06-6898/2021 по делу № А65-26776/2020 // СПС «КонсультантПлюс»; Решение Ленинградского УФАС России от 04.04.2023 по делу № 047/01/17-1869/2022 // СПС «КонсультантПлюс»; Решение Архангельского УФАС России от 21.03.2023 по делу № 029/01/15-534/2022 // СПС «КонсультантПлюс».

преимуществом, обеспечивающим ему более выгодные условия деятельности по сравнению с фактически действующими или потенциальными конкурентами[71].

Кроме того, если предоставление органами публичной власти, например, каких-либо имущественных льгот единственному участнику рынка не является преференцией, то представляется не вполне ясным, каким образом с точки зрения антимонопольного законодательства, кроме института преференций, регулируются соответствующие отношения.

Так, если объектом преимущества является имущество, подлежат применению положения ст. 17.1 Закона о защите конкуренции в части применения конкурентных процедур отбора получателей государственного или муниципального имущества. Вместе с тем, указанная норма не распространяется на случаи предоставления преференций в иных формах, кроме предоставления имущества.

В таком случае фактически имеет место парадоксальная ситуация, когда антимонопольное законодательство не ограничивает предоставление преимущества монополисту, оставляя такую ситуацию на рынке без своего контроля, но существенно ограничивает такое предоставление на конкурентном рынке даже хозяйствующему субъекту, имеющему незначительную долю на рынке. Полагаем, такое положение дел не отвечает направленности законодательного регулирования на контроль предоставления публичных ресурсов.

Таким образом, представляется, что наличие конкуренции на рынке не может рассматриваться в качестве признака преференции: негативное влияние последних на рынок возможно и в случае, если преимущество предоставляется единственному действующему на рынке хозяйствующему субъекту. При этом предоставление такого преимущества единственному хозяйствующему субъекту при наличии всех

---

[71] См., например: Постановление Шестнадцатого арбитражного апелляционного суда от 06.06.2016 по делу № А25-1522/2015 // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 21.08.2015 по делу № А42-393/2015 // СПС «КонсультантПлюс».

признаков преференции должно производиться по правилам главы 5 Закона о защите конкуренции[72].

По мнению В.А. Шипунова, одним из признаков предоставления преференций является нарушение условий конкуренции: «Составная часть любой государственной поддержки отдельных хозяйствующих субъектов – отрицательное влияние на конкуренцию в определенных сферах их деятельности»[73].

Д.А. Плеханов указывает: «любая государственная (муниципальная) преференция представляет собой способ вмешательства в рыночные отношения. Такое вмешательство не может не отразиться на состоянии конкуренции»[74].

В правоприменительной практике относительно предоставления преференции в нарушение правил главы 5 Закона о защите конкуренции и соответствующей квалификации действий органа публичной власти в качестве нарушения п. 7 ч. 1 ст. 15 того же Закона также отмечалось намерение законодателя по минимизации негативного влияния органов власти на конкурентную среду со стороны органов власти[75].

Предоставляя преференцию, органы публичной власти фактически оказывают содействие отдельному хозяйствующему субъекту в осуществлении его деятельности. С учетом того, что предоставление преференции носит ярко выраженный индивидуализированный (адресный) характер, хозяйствующий

---

[72] В связи с изложенным, ранее указанную нами подспудно в ходе исследования влияния преференций на состояние конкуренции справедливость позиции, отраженной в Научно-практическом комментарии к Закону о защите конкуренции, относительно возможности квалификации в качестве преференции предоставляемого преимущества при наличии иных хозяйствующих субъектов на рынке надлежит принимать внимание с учетом недопустимости ситуации создания рисков недопущения конкуренции на рынке (Бочинин И. П. Влияние на состояние конкуренции как признак государственных и муниципальных преференций // Правовое регулирование экономической деятельности. 2022. № 4. С. 25).

[73] Шипунов В. А. Указ. соч.

[74] Плеханов Д. А. О некоторых вопросах предоставления государственных и муниципальных преференций. С. 106.

[75] Решение Курганского УФАС России от 27.11.2015 г. № 91 [Электронный ресурс] // База решений и правовых актов ФАС России. URL: https://br.fas.gov.ru/generate_pdf/fea8ac76-2407-4588-8409-94b95b2c6c92/ (дата обращения: 01.03.2023).

субъект – получатель преференции – как бы занимает более «привилегированное» положение относительно иных участников рынка[76], в том числе потенциальных.

Такое положение дел, на наш взгляд, и обусловливает изначально присущее предоставлению преференций влиянию на состояние конкуренции: предоставление преимущества происходит фактически безотносительно процесса конкурентного соперничества на рынке.

Ряд норм Закона о защите конкуренции также позволяет говорить о том, что сам законодатель придает преференции признак влияния на конкуренцию.

Так, например, исходя из смысла ст. 20 Закона о защите конкуренции, возможность негативного влияния преференции на состояние конкуренции фактически презюмируется: данное законоположение предусматривает возможность принятия решения о предоставлении преференции с одновременным введением ограничения в отношении предоставления преференции не с целью исключения негативного влияния преференции на конкуренцию, а уменьшения такого влияния. Безусловно, «уменьшить» негативное влияние возможно только в том случае, если такое негативное влияние уже наличествует[77].

Также достаточно показательной является формулировка, использованная законодателем в ч. 4 ст. 15.2 Федерального закона от 08.03.2022 № 46-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 46-ФЗ) при описании антимонопольного контроля за преференцией, предоставленной в «уведомительном» порядке, действующем в 2022–2024 гг.[78] Так, в силу указанной нормы установление – по итогам рассмотрения уведомления – факта или угрозы устранения или недопущения конкуренции вследствие предоставления преференции является основанием для

---

[76] См.: Бочинин И. П. Признаки государственных и муниципальных преференций. С. 53–54.

[77] См.: Бочинин И. П. Государственные и муниципальные преференции: влияние на конкуренцию. С. 87–88; *Он же*. Признаки государственных и муниципальных преференций. С. 53–54.

[78] См. более подробно об «уведомительном» порядке предоставления преференций, действующем в 2022–2024 гг. параграф 2.1 настоящего диссертационного исследования.

принятия решения о введении ограничения (ограничений) в отношении соответствующей преференции.

Иными словами, даже действительное наличие устранения или недопущения конкуренции вследствие предоставления преференции в порядке, предусмотренном Законом № 46-ФЗ, рассматривается законодателем в качестве возможного и допустимого последствия соответствующего предоставления при введении ограничений, предусмотренных п. 4 ч. 3 ст. 20 Закона о защите конкуренции.

Тем самым, по нашему мнению, законодатель недвусмысленно указывает на изначальное влияние государственных и муниципальных преференций на состояние конкуренции.

При этом основанием для согласования ФАС России или ее территориальным управлением предоставления преференции является не отсутствие нарушения конкурентных условий, а отсутствие недопущения или устранения конкуренции в результате такого предоставления (п. 1 ч. 3 ст. 20 Закона о защите конкуренции). Буквальное толкование данного законоположения свидетельствует о возможности предоставляемой преференции ограничивать конкуренцию, причем как потенциально, так и реально.

В связи с указанным мы не можем согласиться с существующей в литературе позицией о том, что предоставление преференции «не должно нарушать конкуренцию среди участников товарного рынка»[79].

Более справедливой в этом контексте представляется позиция, например, А.В. Тесленко, отмечавшего, что предоставление преференций по своей сути является «легитимной формой отступления от общеустановленного порядка функционирования конкурентных институтов»[80].

---

[79] Провалинский Д. И. Преференции как форма проявления правовых стимулов // Право: история, теория, практика: Материалы III Междунар. науч. конф. (г. Санкт-Петербург, июль 2015 г.). СПб., 2015. С. 7.

[80] Тесленко А. В. Комментарий к статье «Правовые последствия неправомерного предоставления государственных и муниципальных преференций». С. 28.

Действительно, содержание главы 5 Закона о защите конкуренции, по существу, призвано путем установления порядка предоставления преференций, следование которому строго обязательно для признания соответствующего предоставления преимущества правомерным, фактически ограничить возможность предоставления органами публичной власти преимуществ в отступление от процесса конкурентного соперничества хозяйствующих субъектов, которые по общему правилу ведут хозяйственную деятельность в отсутствие преимуществ, полученных не в ходе такой конкурентной борьбы.

В литературе справедливо отмечается, что органы публичной власти не должны по общему правилу предоставлять какую-либо помощь хозяйствующим субъектам, с учетом того, что «соблюдение условий добросовестной конкуренции обеспечивается тогда, когда все участники гражданского оборота имеют равные возможности хозяйственной деятельности»[81].

В этом аспекте представляется правильным также указание М.В. Новикова на то, что сам по себе термин «преимущество» производен от принципа равенства, поскольку предполагает сравнение положения участников правоотношений[82].

А.Я. Рыженков при этом рассматривал лишь предоставление преференций в нарушение положений главы 5 Закона о защите конкуренции как нарушающее принцип равенства применительно к антимонопольному законодательству[83].

Вместе с тем, по нашему мнению, любое предоставление преференций, в том числе правомерное, соответствующее положениям главы 5 Закона о защите конкуренции, изначально подразумевает «выделение» одного хозяйствующего субъекта перед другим (другими), поскольку первый получает выгоду, преимущество, на которые как минимум в данный момент времени он не мог бы рассчитывать при обычном ходе конкурентного соперничества.

---

[81] Писенко К. А., Цинделиани И. А., Бадмаев Б. Г., Казарян К. В. Указ. соч. С. 338.

[82] Новиков М. В. Недобросовестная конкуренция как одна из форм злоупотребления гражданским правом : дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 2018. С. 49.

[83] Рыженков А. Я. Право и монополии в современной России: Монография. М. : Юстицинформ, 2017. С. 85.

Суммируя изложенное, следует констатировать, что предоставление преференций являет собой отступление от общих правил конкуренции на свободном рынке, легализованное законодателем для достижения определенных социально значимых целей[84], что предопределяет регулирование института преференций именно в рамках антимонопольного законодательства.

Вместе с тем, в Разъяснении № 22 в качестве одного из признаков преференции, следуя определению, данному в п. 20 ст. 4 Закона о защите конкуренции, указано «обеспечение для конкретного хозяйствующего субъекта более выгодных условий деятельности путем предоставления преференции».

Соответствующий подход к определению признаков преференций представляется не в полной мере учитывающим сущность преференций, поскольку обеспечение более выгодных условий деятельности не равно оказанию влияния на состояние конкуренции.

По сути, именно на это указывал и К.А. Писенко, отмечая, во-первых, отсутствие в законодательном определении преференций отдельного указания на «конкурентов», «конкурентные отношения», а, во-вторых, в связи с указанным – внутреннюю противоречивость существующего определения[85].

Так, под преференцией должно пониматься преимущество, которое обеспечивает хозяйствующему субъекту не просто более выгодные условия хозяйственной деятельности, но условия деятельности, более выгодные, чем у его конкурентов, т.е. хозяйствующих субъектов, действующих на том же товарном рынке (а также готовых выйти на данный рынок – потенциальных конкурентов). Направленность преференций на обеспечение более выгодных условий деятельности получателя преференции именно по сравнению с его конкурентами прямо следует из содержания абз. 2 п. 36 Постановления Пленума № 2.

---

[84] См. подробнее об этом: Бочинин И. П. Государственные и муниципальные преференции: влияние на конкуренцию. С. 84–89.

[85] Институты бюджетного и налогового права в условиях развития цифровой экономики. С. 245 (автор параграфа – К. А. Писенко).

Фактически об этом же указывает К.А. Писенко, отмечая отсутствие в законодательном определении преференций указания на «конкурентов», однако предполагаемое в силу целей антимонопольного законодательства наличие конкурентных отношений для целей предоставления преимущества, квалифицируемого в качестве преференции[86].

Кроме того, преференции могут быть предоставлены лишь при условии установления той возможной степени негативного влияния на состояние конкуренции, которая может иметь место вследствие предоставления преференции. Если антимонопольный орган придет к выводу, что следствием предоставления преференции может являться недопущение или устранение конкуренции, в даче согласия антимонопольного органа на предоставление такого преимущества должно быть отказано. Вместе с тем, как уже указывалось ранее, это же означает возможность согласования антимонопольным органом преференции при наличии признаков ограничения конкуренции вследствие ее предоставления.

При этом предоставление преференций зачастую предполагает законный «обход» правил о предоставлении публичных ресурсов посредством конкурентных процедур.

В Постановлении от 05.04.2011 № 14686/10 по делу № А13-10558/2008 Президиум ВАС РФ выразил правовую позицию о том, что непроведение конкурса в тех случаях, когда его проведение необходимо, не может не влиять на конкуренцию.

Фактически такая ситуация и имеет место при предоставлении преференций: получатель преимущества изначально оказывается в более выгодном положении, чем иной участник рынка, который также мог претендовать на его получение.

Указанное означает присущее преференциям по своему существу влияние на состояние конкуренции, в связи с чем последнее должно рассматриваться в качестве неотъемлемой и основополагающей характеристики – признака –

---

[86] Институты бюджетного и налогового права в условиях развития цифровой экономики. С. 245 (автор параграфа – К. А. Писенко).

преференции, обусловливающей само регулирование института преференций в рамках антимонопольного законодательства.

Таким образом, действительно, из существа государственных и муниципальных преференций, предоставление которых предполагает фактически вмешательство органов публичной власти в конкурентные отношения, проистекает их влияние на состояние конкуренции, что должно рассматриваться в качестве признака преференций[87].

Как уже отмечалось, европейский правопорядок содержит регулирование идейно схожего с институтом преференций в российском праве института государственной помощи (*state aid*). При этом точное определение государственной помощи в основном регулирующем акте – Договоре о функционировании Европейского Союза (далее – ДФЕС) – не дается. В ст. 107 ДФЕС указывается, что кроме изъятий, предусмотренных Договорами, помощь, предоставляемая в любой форме государствами или за счет государственных ресурсов, является не совместимой с внутренним рынком в той мере, в какой она затрагивает торговлю между государствами-членами, которая искажает или угрожает исказить конкуренцию путем создания преимуществ для отдельных предприятий или производств[88].

Выделяемые признаки (критерии) государственной помощи, существующей в рамках европейского правопорядка, несколько различаясь от исследования к исследованию, как правило содержат указание о влиянии предоставляемой помощи на конкуренцию.

Так, например, на основе анализа практики Суда Европейского союза в зарубежной литературе отмечаются следующие критерии квалификации предоставляемых мер в качестве государственной помощи: предоставление преимущества; предоставление государством и посредством государственных

---

[87] Более подробно о негативном влиянии преференций на состояние конкуренции см. параграф 1.2 настоящего диссертационного исследования.

[88] Договор о функционировании Европейского Союза (Подписан в г. Риме 25.03.1957 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

ресурсов; благоприятствование конкретным хозяйствующим субъектам или производству конкретных товаров; искажение конкуренции и влияние на торговлю между государствами-членами[89].

При этом, например, в известном деле *Altmark*[90] Судом Европейских сообществ[91] фактически указано на четыре признака государственной помощи, совместное наличие которых[92] необходимо и достаточно для квалификации предоставления ресурсов в качестве государственной помощи: вмешательство государства или посредством государственных ресурсов; такое вмешательство становится причиной влияния на торговлю между государствами-членами; предоставление преимущества получателю; искажение или угроза искажения конкуренции[93].

В.Ю. Слепак со ссылкой на зарубежные исследования указывает, что изначально Европейская Комиссия установила несколько иные критерии государственной помощи: мера должна быть определенного, а не общего характера (направлена в пользу одного или нескольких предприятий); мера должна предоставлять предприятию преимущество; мера должна исходить из государственных средств; преимущество должно подрывать конкуренцию и влиять на торговые отношения между государствами-членами[94]. На это же указывает и

---

[89] См. подробнее: European Community law of state aid / ed. by Bacon K. 2009. P. 24–25.

[90] Case C-280/00. Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH [Электронный ресурс]. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=ecli:ECLI%3AEU%3AC%3A2003%3A415 (дата обращения: 15.09.2021).

[91] В настоящее время – Суд Европейского союза.

[92] Необходимость совокупного наличия признаков государственной помощи как основания для квалификации предоставления ресурсов в качестве государственной помощи отражено в ряде судебных решений: см., например, Case C-305/89 Italian Republic v Commission of the European Communities; Joined cases C-278/92, C-279/92 and C-280/92 Kingdom of Spain v Commission of the European Communities.

[93] Касательно дела Altmark см. подробнее, например: Ølykke G. S. Commission Notice on the notion of state aid as referred to in article 107(1) TFEU – is the conduct of a public procurement procedure sufficient to eliminate the risk of granting state aid? // Public Procurement Law Review. 2016. № 5. P. 197–212.

[94] См. подробнее об этом: Слепак В. Ю. Правовое регулирование предоставления государственной помощи научным исследованиям в Европейском Союзе и Евразийском экономическом союзе // Lex russica. 2019. № 12. С. 124.

А.М. Камалян[95]. При этом данные критерии, в сравнении с критериями, указанными в деле *Altmark*, фактически различаются только отдельным указанием на то, что мера, предоставляемая в качестве государственной помощи, предполагает индивидуальный характер, что в деле *Altmark* напрямую не указано.

Кроме того, В.Ю. Слепак, кратко характеризуя критерии государственной помощи, делает интересное указание о том, что «необязательно должна быть «передача ресурсов», ведь помощь может заключаться в неполучении государством каких-то средств (налогов, сборов, иных денежных выплат) от предприятия»[96]. Действительно, предоставление преимущества, которое может быть квалифицировано как преференция (помощь), может предполагать предоставление хозяйствующему субъекту определенных льгот, а не объектов гражданских прав, гарантий и пр.

Отметим, что М.А. Анисимова и А.В. Анисимов указывают иные признаки государственной помощи в Европейском союзе: несовместимость с концепцией общего рынка; признание допустимости отдельных видов государственной помощи; разрешительный порядок предоставления государственной помощи; прозрачность предоставления государственной помощи; соразмерность; допустимость помощи для малых и средних предприятий[97].

Отдельного внимания в контексте обсуждения признаков преференций заслуживает вопрос о том, является ли целевой характер предоставляемого преимущества признаком преференции.

Действительно, для того, чтобы предоставление государственной или муниципальной преференции являлось правомерным, необходимо соответствие предоставляемого преимущества одной из целей, предусмотренных ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции.

---

[95] Камалян А. М. Актуальные проблемы правового регулирования государственной помощи при проведении государственных закупок в ЕС // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 5. С. 171–172.

[96] Слепак В. Ю. Указ. соч. С. 125.

[97] Анисимов А. В., Анисимова М. В. Антимонопольный контроль государственных и муниципальных преференций: теоретические подходы, анализ практики // Журнал экономической теории. 2014. № 2. С. 29.

В этом смысле целевой характер преференции справедливо рассматривать в качестве признака и неотъемлемой характеристики правомерно предоставленной преференции[98].

Вместе с тем, в ситуациях, когда предоставляемое преимущество имеет индивидуализированный характер, предоставляется органом публичной власти в одной из предусмотренных п. 20 ст. 4 Закона о защите конкуренции форм, однако не соответствует названным в ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции целям, по нашему мнению, речь все равно следует вести о преференции, однако являющейся неправомерной – предоставленной в нарушение положений антимонопольного законодательства.

Фактически из этого, как мы понимаем, исходит и К.А. Писенко, проводя классификацию разрешенных и запрещенных преференций через определение их целевого или, соответственно, нецелевого характера[99].

Также, по нашему мнению[100], необходимость согласования антимонопольным органом преференции не является признаком преференции, не носит конститутивного (правоустанавливающего) характера.

Так, ч. 3 ст. 19 Закона о защите конкуренции предусматривает ряд случаев, когда предоставление преференции не требует согласования с антимонопольным органом, что не исключает в силу самого указания данной нормы признания такого предоставления преференцией.

---

[98] Отметим, что именно в данном контексте следует рассматривать ранее сделанные нами выводы о целевом характере как признаке государственной или муниципальной преференции. См.: Бочинин И. П. Признаки государственных и муниципальных преференций. С. 54.
Так, нами в соответствующей части работы отмечалось: «Не только предоставление, но и использование преференции в иных целях, не предусмотренных указанной нормой, не допускается и может влечь применение последствий, предусмотренных ст. 21 Закона о защите конкуренции». То есть в случаях, если преимущество предоставлено органом публичной власти хозяйствующему субъекту, например, не для достижения одной из целей, соответствующих ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции, такое неправомерное предоставление может влечь в том числе возбуждение и рассмотрение дела о нарушении антимонопольного законодательства, выдачу предписания по ст. 21 Закона о защите конкуренции.

[99] Институты бюджетного и налогового права в условиях развития цифровой экономики. С. 248 (автор параграфа – К. А. Писенко).

[100] Соответствующие выводы поддерживаются и в литературе. См.: Плеханов Д. А. О некоторых вопросах предоставления государственных и муниципальных преференций. С. 104.

В данном контексте необходимо привести заслуживающее внимания мнение А.В. Тесленко о том, что наблюдаемое в последние несколько лет сокращение как количества рассмотренных антимонопольными органами заявлений о даче согласия на предоставление преференции, так и количества возбужденных дел о нарушении антимонопольного законодательства в связи с предоставлением преференций может быть объяснимо в том числе проводимой антимонопольным регулятором разъяснительной работой о том, что «в целом ряде случаев согласования антимонопольного органа вовсе не требуется, а в других случаях очевидно не может быть предоставлено»[101].

Кроме того, в 2022 г. в качестве одной из мер поддержки бизнеса Федеральным законом от 14.07.2022 № 286-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О рекламе» и Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 286-ФЗ) было установлено, что в 2022 г. преференции в целях, предусмотренных пп. 8, 10, 13 ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции[102], предоставляются без предварительного согласия антимонопольного органа, но с последующим его уведомлением.

Федеральным законом от 19.12.2022 № 519-ФЗ[103], а впоследствии и Федеральным законом от 25.12.2023 № 625-ФЗ[104] «уведомительный» режим предоставления преференций также продлен на 2023 и 2024 гг. соответственно.

---

[101] Тесленко А. В. Комментарий к статье «Правовые последствия неправомерного предоставления государственных и муниципальных преференций». С. 28.

[102] То есть в целях обеспечения обороноспособности страны и безопасности государства; социального обеспечения населения и поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства.

[103] Федеральный закон от 19.12.2022 № 519-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и приостановлении действия отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2022. № 52. Ст. 9349.

[104] Федеральный закон от 25.12.2023 № 625-ФЗ «О внесении изменений в статью 98 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2024. № 1 (ч. 1). Ст. 6.

Таким образом, соответствующее предоставление преимуществ в «уведомительном» порядке, несмотря на отсутствие предварительного согласия антимонопольного органа, является преференцией.

Таким образом, предоставляемое органом публичной власти преимущество, квалифицируемое в качестве преференции в терминах Закона о защите конкуренции, имеет индивидуализированный характер, предоставляется хозяйствующему субъекту в одной из определенных Законом о защите конкуренции форм, а также оказывает влияние на состояние конкуренции. При этом именно влияние на состояние конкуренции как признак преференций является основополагающим признаком преференций, обусловливающих регулирование соответствующего института антимонопольным законодательством.

1.2. Государственные и муниципальные преференции: влияние на состояние конкуренции

Статья 8 Конституции Российской Федерации провозглашает в качестве одних из основ конституционного строя России единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержку конкуренции, свободу экономической деятельности.

Как отмечает А.Я. Курбатов, существующий в ч. 2 ст. 34 Конституции РФ запрет экономической деятельности, направленной на монополизацию и недобросовестную конкуренцию, базируется на принципе поддержки конкуренции, а также предполагает наличие соответствующего нормативного регулирования[105].

С.А. Паращук на основании анализа той же конституционной нормы говорит о том, что важнейшим элементом права на осуществление предпринимательской

[105] Курбатов А. Я. Предпринимательское право: проблемы теории и правоприменения: монография. М. : Юстицнформ, 2022. С. 17.

деятельности является право на свободную конкуренцию, которое подразумевает правовую возможность равного доступа на рынок[106].

Антимонопольное нормативное регулирование фактически и направлено на реализацию релевантных конституционных принципов[107].

Так, исходя из п. 2 ч. 1 ст. 1 Закона о защите конкуренции, названный Закон определяет организационные и правовые основы защиты конкуренции, в том числе недопущения, ограничения, устранения конкуренции органами публичной власти.

Согласно ч. 2 ст. 1 Закона о защите конкуренции целями данного Закона являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков.

Защита конкуренции представляется занимающей основополагающее место среди целей конкурентного права, поскольку, по сути, остальные предусмотренные Законом о защите конкуренции цели являются межотраслевыми, реализуются и посредством других отраслей законодательства[108].

Д.И. Серегин полагает, что в защите конкуренции состоит предназначение конкурентного права как отрасли права[109].

А.Д. Байдаров отмечал, что защита конкуренции представляет собой более узкое понятие, чем поддержка конкуренции[110].

---

[106] Паращук С. А. Право на свободную конкуренцию: понятие, содержание, проблема регламентации в российском праве // Конкурентное право и современная экономика : Сборник научных трудов и учебно-методических материалов по итогам III Международной научно-практической конференции «Антимонопольная политика: наука, практика, образование. Цифровая экономика и конкурентная политика» / Отв. ред. С. А. Пузыревский. М. : Филиал Учебно-методического центра ФАС России, 2018. С. 106.

[107] О важности связи конституционных принципов и положений антимонопольного законодательства см., например: Писенко К. А. Конкуренция не имеет абсолютной ценности в самой себе, она оценивается через итоговый результат // Конкуренция и право. 2021. № 2. С. 7–8.

[108] См. об этом подробнее: Серегин Д. И. Защита конкуренции как цель и средства ее достижения // Юрист. 2019. № 7. С. 52–56.

[109] Там же. С. 52.

[110] Байдаров А. Д. Административно-правовые основы поддержки конкуренции в Российской Федерации : дис. … канд. юрид. наук. М., 2020. С. 66.

Безусловно, «конкуренция» является достаточно широким понятием, имеющим различные черты в зависимости от сферы применения данного термина.

Так, Толковый словарь С.И. Ожегова определяет конкуренцию как соперничество; борьбу за достижение больших выгод, преимуществ[111].

К.Ю. Тотьев справедливо отмечает, что «особое и первостепенное значение конкуренция имеет в экономике»[112].

С.А. Паращук также отмечает, что конкуренция по своей сути является экономической категорией[113].

Экономической наукой разработаны несколько подходов к исследованию конкуренции, восприятие которых возможно и целесообразно при исследовании вопросов конкуренции в юридической науке.

Так, в экономических исследованиях отмечается, что сущность конкуренции можно рассматривать с позиции трех подходов: поведенческого, функционального и структурного[114].

Поведенческий подход предполагает рассмотрение конкуренции как постоянно действующего механизма свободной состязательности, соперничества товаропроизводителей, предприятий, фирм в целях достижения лучших результатов своей предпринимательской деятельности[115].

А.Ф. Бурук указывает, что при поведенческом подходе к оценке конкуренции целью является достижение лучшего результата своей деятельности по сравнению с другими участниками рынка[116].

---

[111] Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка [Электронный ресурс] // Толковый словарь Ожегова онлайн. URL: https://slovarozhegova.ru/ (дата обращения: 04.03.2023).

[112] Тотьев К. Ю. Конкурентное право (правовое регулирование конкуренции) : Учебник. М. : РДЛ, 2000. С. 16.

[113] Паращук С. А. Монополия и монополизация: регламентация в российском праве // Юрист. 2017. № 1. С. 29.

[114] Гуляев Г. Ю. Особенности развития конкуренции в современной экономике России : автореф. дис. ... канд. экон. наук. Ярославль, 2014. С. 5; Даровских Е. В. Развитие конкуренции как условие формирования инновационной экономики в России : дис. … канд. экон. наук. М., 2011. С. 33.

[115] Тотьев К. Ю. Указ. соч. С. 18.

[116] Бурук А. Ф. Определение сущности понятия конкуренции и проблемы ее измерения // Мир экономики и управления. 2016. Т. 16. № 3. С. 89.

А.Н. Варламова отмечает, что среди основных концепций конкуренции «преимущественное положение занимают определения понятия конкуренции, в которых акцент делается на поведение субъектов рынка»[117].

При структурном подходе структура рынка является определяющим фактором для поведения компаний и интенсивности конкуренции на таком рынке[118]. Фактически конкуренция выступает в качестве критерия для определения степени монополизации рынков[119].

Ю.Б. Рубин пишет о том, что при структурном подходе к пониманию конкуренции последняя рассматривается в качестве «определенного рыночного состояния… как ценообразующий фактор, предпосылка определенной модели ценообразования, которая может тяготеть к рынку совершенной конкуренции, несовершенной конкуренции, олигополистическому или же монопольному рынку»[120].

При функциональном подходе конкуренция рассматривается через призму функций, которые она способна выполнять[121]. В литературе отмечается, что конкуренция в условиях рыночной экономики выполняет функции регулирования, мотивации, распределения и контроля[122].

Как представляется, данные функции являются взаимосвязанными и взаимодополняющими друг друга.

Так, К.Ю. Тотьев, описывая функции регулирования и мотивации, фактически, на наш взгляд, показывает и определенную связь между ними: способствование снижения издержек производства и реализации продукции (функция мотивации) представляется связанной с использованием

---

[117] Варламова А. Н. Правовое обеспечение развития конкуренции : Учебное пособие. М. : Статут, 2010. С. 15.
[118] Лукашенко О. А. Переход от антимонопольной политики к политике защиты конкуренции в современных экономических условиях : автореф. дис. ... канд. экон. наук. Томск, 2011. С. 12.
[119] Гуляев Г. Ю. Указ. соч. С. 10.
[120] Рубин Ю. Б. Дискуссионные вопросы современной теории конкуренции // Современная конкуренция. 2010. № 3 (21). С. 40.
[121] См. подробнее об этом: Гуляев Г. Ю. Указ. соч. С. 9.
[122] См. подробнее об этом: Тотьев К. Ю. Указ. соч. С. 24–25; Истомин В. Г., Чорновол Е. П. Правовая защита конкуренции в России и за рубежом. С. 13.

производственных факторов с наибольшей эффективностью (функция регулирования)[123].

По нашему мнению, в том числе функции, которые осуществляет конкуренция, обусловливают необходимость ее рассмотрения в качестве интереса публичного, объясняют пристальное внимание государства, в частности посредством антимонопольного законодательства, к ее поддержке и защите.

Публичный интерес защиты конкуренции также отмечается в литературе[124]. Направленность антимонопольного контроля в целом на защиту публичного интереса, выражающегося в недопущении ограничения, устранения конкуренции, обеспечении и развитии конкуренции отмечается в практике Верховного Суда РФ[125].

Как уже отмечалось, легальное определение термина «конкуренция» содержится в п. 7 ст. 4 Закона о защите конкуренции: под конкуренцией понимается соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке.

Практически аналогичное российскому Закону о защите конкуренции определение конкуренции дается в подп. 8 п. 2 Приложения № 19 к Договору о Евразийском экономическом союзе.

По мнению Д.А. Петрова, в приведенном законодательном определении конкуренции фактически использован поведенческий подход, что «удобно для объяснения природы антимонопольных нарушений в рамках монополистической

---

[123] Там же. С. 25.

[124] См., например: Писенко К. А. Административно-правовое обеспечение баланса интересов в сфере антимонопольного регулирования в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2018. С. 3.

При этом, например, В. В. Кванина отмечает, что в целом антимонопольное законодательство, как следует из предусмотренных Законом о защите конкуренции целей, направлено на защиту публичных интересов: Кванина В. В. Правовые средства защиты частных прав и интересов в антимонопольном законодательстве // Законы России: опыт, анализ, практика. 2014. № 6. С. 60.

[125] См., например: п. 22 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 3 (2022), утв. Президиумом Верховного Суда РФ 21.12.2022.

деятельности, но диссонирует с иными видами нарушений»[126]. Так, указанный автор полагает, что сформулированные в Законе о защите конкуренции запреты для органов публичной власти, в том числе в части неправомерного предоставления государственных и муниципальных преференций, свидетельствуют о фактическом сочетании структурного и поведенческого подхода, поскольку органы публичной власти непосредственно не принимают участия в конкурентной борьбе[127].

Вместе с тем, по мнению К.Б. Овакимяна, легальное определение конкуренции «исходит, в основном, из модели совершенной конкуренции, которая признает конкуренцию некой идеальной моделью, при которой отсутствует монополизация на рынке»[128]. Фактически такое понимание конкуренции тяготеет к структурному подходу. При этом несмотря на отсутствие законодательного определения термина «монополизация», его содержание представляется включающим в себя понятие «монополистической деятельности», раскрытое в п. 10 ст. 4 Закона о защите конкуренции[129]. В данном контексте, действительно, представляется, что конкуренция противопоставляется законодателем той ситуации на рынке, которая имеет место при проявлениях монополистической деятельности.

Сочетание структурного и поведенческого подходов в определении конкуренции, данном в п. 7 ст. 4 Закона о защите конкуренции, уже отмечалось в литературе[130].

Также, например, А.С. Сухоруков, не называя экономических подходов к определению конкуренции, фактически приходит к тем же выводам касательно сущности конкуренции, отмечая возможность рассмотрения содержания

---

[126] Петров Д. А. Конкуренция и конкурентная политика в условиях цифровизации экономики // Право и цифровая экономика. 2022. № 1. С. 5.
[127] Там же. С. 6.
[128] Овакимян К. Б. Правовое регулирование государственного контроля за экономической концентрацией : дис. … канд. юрид. наук. М., 2021. С. 25.
[129] См. подробнее об этом: Паращук С. А. Монополия и монополизация: регламентация в российском праве. С. 29–34.
[130] Титов Е. Е. Административная ответственность за нарушения антимонопольного законодательства РФ : дис. … канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2015. С. 18.

конкуренции как в качестве процесса соперничества, так и в качестве рыночного состояния[131].

Фактически из этого же исходит и Д.И. Серегин, отмечающий, что конкуренция проявляется и как поведенческий акт, наблюдаемый в ходе конкурентной борьбы, и как особый элемент экономической системы государства, который лежит в основе рыночных механизмов[132].

По нашему мнению, учитывая многоаспектность понятия конкуренции, обоснованно и справедливо рассматривать ее одновременно и в качестве действий по соперничеству с конкурентами, и в качестве определенного состояния рынка.

В Стратегии развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период 2013–2024 гг., утв. Президиумом ФАС России 03.07.2013 г., указано, что «конкуренция – это основа поступательного развития страны», обеспечивающая также внедрение инновационных технологий, разнообразие и эффективное распределение ресурсов[133].

При этом содержание понятия «защита конкуренции» Закон о защите конкуренции не раскрывает. В литературе также отмечалось отсутствие единого подхода к определению содержания сферы защиты конкуренции[134]. На наш взгляд, совокупность содержащихся в антимонопольном законодательстве мер и составляет защиту конкуренции: так, исходя из содержания п. 1 ч. 1 ст. 1 Закона о защите конкуренции, данный Закон определяет организационные и правовые основы защиты конкуренции, в том числе предупреждения и пресечения монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции.

А.Ю. Кинев фактически исходил из той же логики, предлагая свое определение термина «защита конкуренции», при этом дополнительно отмечая,

---

[131] Сухоруков А. С. Конституционно-правовое регулирование конкуренции в Российской Федерации. М. : Юрлитинформ, 2013. С. 11–12.

[132] См. подробнее: Серегин Д. И. Защита конкуренции как цель и средства ее достижения. С. 56.

[133] Отметим, что в рамках приоритета «Снижение административных барьеров, препятствующих развитию и свободному функционированию рынков» указанный документ отдельно выделяет цель по снижению количества нарушений со стороны органов государственной власти.

[134] См., например: Кротов К. С. Классификация составов административных правонарушений в сфере защиты конкуренции // Административное право и процесс. 2018. № 9. С. 70.

что меры, представляющие собой защиту конкуренции, не ограничиваются направленностью на пресечение нарушений антимонопольного законодательства, но и призваны восстановить нарушенные права и законные интересы хозяйствующих субъектов[135].

С учетом вышеизложенного, а также содержания ч. 1 ст. 3 Закона о защите конкуренции, полагаем, что законодательное регулирование института преференций также направлено на защиту конкуренции как одну из целей антимонопольного законодательства.

Однако и по своему существу регулирование государственных и муниципальных преференций связано со стремлением законодателя упорядочить порядок предоставления органами публичной власти преимуществ для отдельных хозяйствующих субъектов. Антимонопольное законодательство с учетом присущих ему целей в том числе предусматривает ряд правил, направленных на предупреждение негативного вмешательства актов и действий органов публичной власти в конкурентную среду посредством использования административных инструментов[136].

Непосредственную связь института преференций с «экономическими» положениями Конституции Российской Федерации, в частности направленными на защиту конкуренции, отмечал Е.П. Чорновол[137].

В зарубежных исследованиях также отмечаются необходимость развития программ по пресечению антиконкурентной политики органов публичной власти и опасность для состояния конкуренции различных форм государственного вмешательства[138].

---

[135] Кинев А. Ю. Административно-правовая защита конкуренции: проблемы и пути совершенствования : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014. С. 26.

[136] Указанная позиция поддержана в том числе в Обзоре по вопросам судебной практики, возникающим при рассмотрении дел о защите конкуренции и дел об административных правонарушениях в указанной сфере, утв. Президиумом Верховного Суда РФ 16.03.2016 г.

[137] Чорновол Е. П. Конкурентно-правовой институт преференции: понятие, состав и система. С. 87.

[138] См., например: Kovacic W. E., Cooper J. C. U.S. Convergence with International Competition Norms: Antitrust Law and Public Restraints on Competition // Boston University Law Review. 2010. Vol. 90. № 4. P. 1560.

Глава Федерального антимонопольного ведомства ФРГ еще в 2004 г. отмечал: «сами правительства наносят ущерб потребителям и снижают общее экономическое благосостояние из-за искажений и ограничений конкуренции, возникающих в результате их законов, нормативных актов или конкретной административной практики»[139].

Предоставление преимуществ, в том числе государственных и муниципальных преференций, является примером вмешательства публичной власти в процесс соперничества хозяйствующих субъектов, действующих на рынке, осуществляющих в условиях конкуренции.

Так, Любченко И.С. и Гулинский А.А. указывают на то, что предоставление преференций имеет место «вопреки правилам рынка», что фактически обусловливает регулирование преференций антимонопольным законодательством[140].

Чепурнова Н.М. и Башлаков-Николаев И.В. справедливо рассматривают предоставление государственных и муниципальных преференций в качестве одной из предусмотренных Законом о защите конкуренции процедур, обеспечивающих административно-правовой режим обеспечения конкуренции на товарных рынках[141].

При этом в случае регулирования института преференций, как будет показано далее в настоящем параграфе, предупреждение негативного влияния предоставления преференций не всегда представляется возможным – скорее речь следует вести об ограничении такого негативного влияния.

Е.С. Донецков отмечает, что путем предоставления преференций публичное образование в известном отношении допускает, чтобы данный хозяйствующий

---

[139] Kovacic W. E., Cooper J. C. Op. cit. P. 1561.
[140] Любченко И. С., Гулинский А. А. Указ. соч. С. 67.
[141] Чепурнова Н. М., Башлаков-Николаев И. В. Административно-правовой режим обеспечения конкуренции: теоретические и регулятивные аспекты // Законы России: опыт, анализ, практика. 2019. № 12. С. 93.

субъект «пожинал, где не сеял»[142], при том что конкуренты такого получателя преференции соответствующих выгод лишаются[143].

И.В. Башлаков-Николаев также указывает на факт оказания преференциями влияния на конкурентные отношения, в связи с чем соответствующие преимущества должны предоставляться органами публичной власти только с учетом такого влияния[144].

Косвенным подтверждением направленности регулирования предоставления преференций на защиту конкуренции от необоснованного вмешательства публичной власти в рыночные отношения является также содержание п. 7 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

Так, согласно указанному законоположению в качестве нарушения органом публичной власти антимонопольного законодательства рассматривается предоставление государственной или муниципальной преференции в нарушение требований, установленных главой 5 Закона о защите конкуренции.

С учетом того факта, что запреты, прямо предусмотренные законодателем в ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции, сами по себе подразумевают факт ограничения конкуренции (не подлежит доказыванию антимонопольным органом), предоставление преференций в нарушение установленного порядка изначально рассматривается в качестве ограничивающего конкуренцию[145].

Как уже отмечалось в первом параграфе настоящей главы, влияние на состояние конкуренции надлежит рассматривать в качестве основополагающего признака (неотъемлемой характеристики) преференций.

Указание на возможность наличия серьезных последствий для конкуренции как результата предоставления преференций содержится и в ряде других исследований.

---

[142] Донецков Е. С. Указ. соч. С. 150.
[143] Там же.
[144] Башлаков-Николаев И. В. Ответственность органов власти и их должностных лиц в сфере защиты конкуренции. С. 15.
[145] Пункт 34 Постановления Пленума № 2.

Так, например, А.Н. Варламова указывает, что «предоставление государственных преференций способно оказать серьезное влияние на конкуренцию»[146].

А.В. Егорушкин, Е.А. Полякова, Е.С. Хохлов отмечают, что предоставление преимущества, которое влияет на конкуренцию на соответствующем рынке, является характерной особенностью государственной или муниципальной помощи (преференций)[147].

Фактически аналогичную позицию занимают И.В. Башлаков-Николаев[148], И.В. Князева[149].

В.П. Камышанский рассматривает преференции в качестве ограничения права на свободу доступа к рынкам товаров, работ и услуг, поскольку хозяйствующие субъекты, которые преференции не получили, оказываются в неравных условиях по отношению к получателям преференции[150].

При этом В.П. Камышанский полагает, что определение понятия «признаки ограничения конкуренции», данное в п. 17 ст. 4 Закона о защите конкуренции, необходимо уточнить, прямо указав на то, что одностороннее воздействие на общие условия обращения товара на товарном рынке возможно и при необоснованном предоставлении им государственных или муниципальных преференций[151].

Поскольку законодателем преференции рассматриваются через предоставление преимущества, распространение выводов о влиянии преференций на состояние конкуренции означает, что вследствие предоставления преимущества, подпадающего под иные признаки преференции, оказывается влияние на конкуренцию.

---

[146] Варламова А. Н. Правовое обеспечение развития конкуренции: учебное пособие. С. 133.
[147] Егорушкин А. В., Полякова Е. А., Хохлов Е. С. Указ. соч. С. 36.
[148] Башлаков-Николаев И. В. Ответственность органов власти и их должностных лиц в сфере защиты конкуренции. С. 15.
[149] Князева И. В. Антимонопольная политика в России : учебное пособие. Киров, 2011. С. 315.
[150] Камышанский В. П. Пределы свободы и ограничения прав предпринимателей в условиях конкуренции // Научно-практический журнал «Власть Закона». 2016. № 3 (27). С. 22.
[151] Там же.

К.Б. Овакимян, анализируя вопросы влияния на состояние конкуренции совершения сделок экономической концентрации, справедливо отмечает, что «состояние конкуренции можно определить как некую точку между идеальной конкуренцией и монополией, соответствующую реальному уровню соперничества между хозяйствующими субъектами на текущий момент»[152].

При этом указанный автор выделяет следующие признаки, определяющие состояние конкуренции: количество покупателей и продавцов на рынке; рыночные доли таких покупателей и продавцов и их соотношение; уровень самостоятельности действий продавцов и покупателей на рынке; взаимозаменяемость товаров на рынке; барьеры входа на рынок[153].

Исходя из этого, К.Б. Овакимян обоснованно, на наш взгляд, понимает под влиянием на состояние конкуренции такое изменение вышеуказанных признаков, «при котором состояние конкуренции как некая точка между идеальной конкуренцией и монополией сдвигается в сторону первого или второго»[154].

Полагаем, что соответствующие выводы применимы и для ситуации предоставления хозяйствующим субъектам государственных или муниципальных преференций: в случае предоставления преимущества, которое в терминах антимонопольного законодательства является преференцией, состояние конкуренции подлежит изменению вследствие производимого органами публичной власти вмешательства в самостоятельные действия участников рынка. Получаемое преимущество в случае предоставления преференций напрямую не зависит от того, насколько «эффективно» такой получатель преференции действует на рынке в условиях конкуренции. Гипотетически такой хозяйствующий субъект в принципе может не предпринимать самостоятельных действий на соответствующем рынке, но получить преференцию в целях достижения одной из предусмотренных ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции целей.

---

[152] Овакимян К. Б. Указ. соч. С. 27.
[153] Там же. С. 28.
[154] Там же.

В этом контексте примечательно, что из буквального содержания ст. 107 ДФЕС вытекает, что не является совместимой с внутренним рынком такая государственная помощь, которая искажает или угрожает исказить конкуренцию.

При этом согласно п. 185 Уведомления Европейской комиссии о понятии государственной помощи (далее – Уведомление)[155] государственная поддержка может быть квалифицирована в качестве государственной помощи по ст. 107 ДФЕС только в том случае, если такая поддержка способна исказить или угрожает исказить конкуренцию.

Кроме того, из п. 187 Уведомления усматривается, что искажение конкуренции по смыслу ст. 107(1) ДФЕС, как правило, обнаруживается, когда государство предоставляет финансовые преимущества предприятию в «либерализованном» секторе, где существует или может существовать конкуренция.

Таким образом, европейское регулирование исходит из реальной возможности негативного влияния государственной помощи (предоставляемого преимущества) на состояние конкуренции и необходимости анализа соответствующего влияния.

Так, например, применение п. 3 ст. 107 ДФЕС, закрепляющего возможность государственной помощи быть признанной совместимой с внутренним рынком, фактически предполагает анализ соотношения позитивных (указанные в п. 3 ст. 107 ДФЕС основания, «цели») и негативных эффектов (искажение, угроза искажения конкуренции) предоставления государственной помощи[156].

Более того, в литературе отмечается, что контроль государственной помощи в Европейском союзе призван ограничивать искажение конкуренции, которые

---

[155] См. подробнее про содержание Уведомления: Schöning F., Dauchez D. Key Developments in State Aid Law // Journal of European Competition Law & Practice. 2017. Vol. 8. № 2. P. 126–140.

[156] В литературе отмечается возможность более легкого практического применения положений п. 3 ст. 170 ДФЕС, чем п. 2 той же статьи. См.: Nicolaides P. Application of article 107(2)(b) TFEU to Covid-19 measures: State aid to make good the damage caused by an exceptional occurrence // Journal of European Competition Law & Practice. 2020. Vol. 11. №. 5–6. P. 238–243.

могут быть вызваны предоставлением государственной помощи, а защита конкуренции фактически является целью ст. 107 и ряда других статей ДФЕС[157].

Полагаем, что такая же логика применима и к предоставлению преференций по российскому Закону о защите конкуренции, поскольку получатель преференции в любом случае оказывается в более благоприятном положении относительно хозяйствующих субъектов – конкурентов, в том числе потенциальных, – не получивших такого преимущества.

При этом потенциально мыслимы ситуации, когда получатель преференции получает конкурентные преимущества вследствие предоставления преференции сразу на нескольких товарных рынках: и на «основном» рынке, на котором будет использоваться преференция для достижения социально значимых целей, и на рынке, смежном с ним. Концепция смежных рынков в последнее время нашла обсуждение в отечественной юридической литературе в контексте рассмотрения последствий злоупотребления доминирующим положением[158]. Кроме того, сам термин «смежные рынки» в настоящее время прямо упомянут, например, в п. 13 Постановления Пленума № 2.

Таким образом, «получение» более выгодных условий потенциально может быть установлено для получателя преференции как относительно участников того товарного рынка, на котором будет осуществляться деятельность получателя преференции для достижения правомерной цели предоставления преимущества, так и на ином рынке, связанном с последним.

В ряде случаев правоприменительные органы отмечают, что характер преимуществ, предоставляемых в качестве преференции, является конкурентным.

Так, например, в решении Приморского УФАС России от 25.07.2019 г. № 10/08-2018 со ссылкой на Определение Верховного Суда РФ от 17.01.2019 г. № 303-

---

[157] Zimmer D., Blaschczok M. The role of competition in European state aid control during the financial markets crisis // European Competition Law Review. 2011. № 32 (1). P. 10.

[158] См., например: Башлаков-Николаев И. В., Максимов С. В. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации о применении судами антимонопольного законодательства : научно-практический комментарий. М. : Проспект, 2022 // СПС «КонсультантПлюс»; Соколовская Е. Тесная связь: влияние доминирующих субъектов на смежные рынки // Конкуренция и право. 2017. № 4. С. 4–6.

КГ18-22853 по делу № А51-5839/2018 указано, что предоставление земельного участка, минуя процедуру проведения торгов, без наличия на то правовых оснований, свидетельствует о предоставлении хозяйствующему субъекту необоснованной преференции, создает для него конкурентные преимущества перед другими субъектами.

При этом тесная связь предоставления преференции и влияния на конкуренцию прослеживается и в содержании ряда норм главы 5 Закона о защите конкуренции.

Так, ч. 3 ст. 20 Закона о защите конкуренции закрепляет четыре возможных решения антимонопольного органа по результатам рассмотрения заявления о даче согласия на предоставление государственной или муниципальной преференции.

Принятие каждого из таких решений в силу самого содержания указанной нормы во многом зависит от установленных антимонопольным органом последствий для конкуренции[159]:

1) установленная невозможность устранения или недопущения конкуренции – основание для принятия решения о даче согласия на предоставление преференции;

2) признаки возможности устранения или недопущения конкуренции – основание для продления срока рассмотрения заявления;

3) возможность устранения или недопущения конкуренции – основание для отказа в предоставлении преференции;

4) стремление уменьшить негативное влияние преференции на конкуренцию – основание для принятия решения о даче согласия на предоставление преференции и введении ограничения в отношении ее предоставления.

Несмотря на тот факт, что Закон о защите конкуренции не дает определения термина «ограничение конкуренции», исходя из законодательных определений

[159] См. более подробно о порядке принятия решений антимонопольным органом по результатам рассмотрения заявления о даче согласия на предоставление преференции параграф 2.2 настоящего диссертационного исследования.

терминов «конкуренция» и «признаки ограничения конкуренции», можно вывести, на наш взгляд, более-менее емкое определение данного термина.

Так, Е.Е. Титов, фактически основываясь на установленных законом определениях вышеприведенных понятий, приходит к выводу о том, что под ограничением конкуренции надлежит понимать «нарушение такого состояния соперничества хозяйствующих субъектов, при котором равные условия их хозяйствования и самостоятельные действия исключают возможность каждого из них в одностороннем порядке определять общие условия обращения товаров на товарном рынке»[160].

М.А. Егорова указывает: «…под ограничением конкуренции необходимо понимать любые действия хозяйствующих субъектов или группы лиц, осуществляемые в рамках их соперничества на товарном рынке, при которых самостоятельными действиями одного из них создается или стимулируется возможность для каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на релевантном товарном рынке»[161].

Наиболее удачно к определению понятия ограничения конкуренции подошел, на наш взгляд, К.Б. Овакимян. Так, указанный автор в своем диссертационном исследовании в контексте анализа влияния сделок экономической концентрации на состояние конкуренции отмечает: «влияние сделки, иного действия на состояние конкуренции можно определить как изменение, в том числе, количества покупателей или продавцов на товарном рынке, изменение их долей или уровня самостоятельности, появление или устранение взаимозаменяемых товаров, а также создание или устранение барьеров входа на рынок, при котором возможности одного или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке оказывать влияние на общие условия обращения товаров на рынке увеличиваются или уменьшаются»[162].

---

[160] Титов Е. Е. Указ. соч. С. 29–30.

[161] Егорова М. А. Гражданско-правовые последствия нарушений антимонопольного законодательства : монография. М. : Юстицинформ, 2020. С. 32.

[162] Овакимян К. Б. Указ. соч. С. 64.

Из вышеуказанного К.Б. Овакимян заключает, что под ограничением конкуренции понимается такое изменение вышеприведенных признаков, в результате которого увеличиваются возможности одного или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке оказывать негативное влияние на общие условия обращения товаров на рынке[163].

Мы солидаризируемся с предложенным К.Б. Овакимяном пониманием ограничения конкуренции.

Действительно, основным критерием для определения ограничения конкуренции является создание возможности для отдельных участников рынка в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара. Это следует из определения «признаков ограничения конкуренции», данном в п. 17 ст. 4 Закона о защите конкуренции.

Соответственно, если определенные «параметры» рынка, определяющие состояние конкуренции, содержание которых в том числе следует из данного в законе определения признаков ограничения конкуренции, изменяются таким образом, что имеет место создание возможности для одностороннего воздействия на условия обращения товара на рынке, речь следует вести об ограничении конкуренции.

При этом необходимо помнить, что наличие признаков ограничения конкуренции может являться в том числе следствием правомерного поведения хозяйствующих субъектов[164].

Полагаем, что при предоставлении преференций такой «параметр» рынка, как «уровень самостоятельности» хозяйствующих субъектов, подлежит объективному изменению, поскольку в действительности происходит наделение отдельных участников товарного рынка преимуществом «сверху», что напрямую не зависит от действий получателя преимущества (конкурентного соперничества).

---

[163] Овакимян К. Б. Указ. соч. С. 64.

[164] Паращук С. А. Запрещение монополистической деятельности как способ защиты конкуренции по законодательству России // Предпринимательское право. 2009. № 4. С. 3.

Вместе с тем, такое изменение «уровня самостоятельности» закономерно во многих случаях не может привести к реальному ограничению конкуренции.

Так, например, при предоставлении преференции индивидуальному предпринимателю, занимающему незначительную долю на соответствующем рынке, последний, с большой вероятностью, не получит реальной возможности влиять на условия обращения товара. В результате передачи публичных ресурсов, в том числе публичной собственности, может не произойти существенного изменения рыночной структуры.

Вместе с тем, само предоставление преференции, являясь вмешательством в конкурентные отношения, означает дальнейшую возможность (угрозу) ограничения конкуренции.

М.А. Егорова справедливо отмечает, что «во многих случаях угроза ограничения конкуренции существует лишь гипотетически, условно, а фактически ограничение конкуренции может и не наступать»[165].

При этом указанный автор с опорой на выводы судебной практики указывает, что основаниями для установления угрозы ограничения конкуренции могут являться «выявление потенциальных преимуществ в положении нарушителя по отношению к своим конкурентам, при котором ущемляются права последних»[166], «возникновение «неравного положения» хозяйствующих субъектов-конкурентов»[167].

С учетом того, что предоставление преференций подразумевает влияние на определенные рыночные параметры и увеличивает (даже в случае, если такое увеличение минимально) возможность для одностороннего воздействия получателя преференции на условия обращения товара на рынке – по сути, сдвигание той самой «точки» между монополией и идеальной конкуренцией, о которой пишет К.Б. Овакимян[168], – создается угроза ограничения конкуренции.

---

[165] Егорова М. А. Правовые режимы антиконкурентных действий : монография. М. : Юстицинформ, 2021. С. 106.
[166] Егорова М. А. Правовые режимы антиконкурентных действий. С. 106.
[167] Там же. С. 108.
[168] Овакимян К. Б. Указ. соч. С. 27–28.

Тем самым, реализация норм главы 5 Закона о защите конкуренции в правомерных действиях органа публичной власти в любом случае приводит к негативному влиянию на состояние конкуренции, которое выражается как минимум в потенциальном (создание угрозы) ограничении конкуренции.

При анализе института преференций важное значение имеют также понятия «недопущение конкуренции» и «устранение конкуренции», поскольку с наличием именно этих возможных последствий Закон о защите конкуренции связывает отказ антимонопольного органа в согласовании предоставления преференции.

Д.И. Серегин указывает: «под недопущением конкуренции могут пониматься действия хозяйствующего субъекта по устранению условий, способствующих возникновению конкуренции, и создание барьеров для входа на товарный рынок, где конкуренция отсутствует. В случае устранения конкуренции мы имеем дело с противоположной ситуацией, когда конкуренция на рынке имелась, но хозяйствующий субъект предпринял действия, чтобы конкуренция перестала существовать»[169].

Фактически к тем же выводам приходит и А.В. Молчанов[170].

Отметим, что существует точка зрения о том, что использование понятий недопущения и устранения конкуренции в Законе о защите конкуренции фактически излишне, и их надлежит рассматривать в качестве форм ограничения конкуренции[171].

Вместе с тем, как представляется, содержание ч. 3 ст. 20 Закона о защите конкуренции являет собой пример сознательного «отделения» законодателем понятий устранения и недопущения конкуренции от ограничения конкуренции. Неиспользование последнего термина при описании условий решений, принимаемых антимонопольным органом, свидетельствует, на наш взгляд, о

---

[169] Серегин Д. И. Проблемы применения общего запрета злоупотребления доминирующим положением // Конкурентное право. 2016. № 4. С. 23.

[170] Молчанов А. В. Антимонопольные требования к торгам: правовой аспект : дис. … канд. юрид. наук. М., 2019. С. 78.

[171] См.: Каменева П. В. Правовое регулирование ограничения монополистической деятельности на рынке товаров, работ и услуг : дис. … канд. юрид. наук. Ростов н/Д., 2008. С. 81.

презюмировании законодателем наличия возможности ограничения конкуренции при предоставлении преференции[172].

К тому же п. 4 ч. 3 ст. 20 того же Закона прямо указывает на «уменьшение негативного влияния на конкуренцию» (а не, например, «устранение негативного влияния») как основание для принятия решения о даче согласия на предоставление преференции с одновременным введением ограничений, что означает, собственно, изначальное подразумеваемое негативное влияние преференции на конкуренцию, которое может выражаться как в возможности ограничения конкуренции, так и в реальном ее ограничении.

В данном контексте следует отметить, что иногда в правоприменительных актах территориальных управлений ФАС России встречается прочтение п. 3 ч. 3 ст. 20 Закона о защите конкуренции, подразумевающее, что антимонопольный орган принимает решение об отказе в согласовании преференции, если ее предоставление может привести к ограничению конкуренции[173].

Вместе с тем, с учетом вышеуказанного, полагаем, что соответствующие формулировки правоприменительных решений антимонопольных органов противоречат как буквальному содержанию п. 3 ч. 3 ст. 20 Закона о защите конкуренции в отдельности, так и в системном толковании с остальными положениями той же части ст. 20 названного Закона.

Напомним, что согласно ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции органам публичной власти запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению,

---

[172] Как свидетельствует анализ правоприменительной практики, антимонопольные органы и суды обоснованно исходят из того, что перечень признаков ограничения конкуренции, установленный в п. 17 ст. 4 Закона о защите конкуренции, не является исчерпывающим (см., например, Решение Тывинского УФАС России от 28.07.2020 г. по делу № 017/01/15-13/2019 // СПС «КонсультантПлюс», Решение Красноярского УФАС России от 14.12.2018 г. по делу № 74-15-17 // СПС «КонсультантПлюс», Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 06.12.2019 г. по делу № А69-2242/2019 // СПС «КонсультантПлюс» и др.).

[173] См., например, решения Курского УФАС России от 19.02.2021 г. № 312, от 28.01.2021 г. № 01-27/4464, от 25.01.2021 г. № 173, от 20.01.2021 г. № 223 // СПС «КонсультантПлюс».

ограничению, устранению конкуренции, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

Согласно п. 7 ч. 1 той же статьи одним из запретов является предоставление государственной или муниципальной преференции в нарушение требований, установленных главой 5 Закона о защите конкуренции.

Таким образом, в качестве нарушения п. 7 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции может рассматриваться в том числе такое предоставление преференции в нарушение правил, установленных главой 5 Закона о защите конкуренции, которое приводит или может привести к ограничению конкуренции, а не ее недопущению или устранению. При этом, как уже отмечалось нами при анализе ч. 3 ст. 20 Закона о защите конкуренции, решение антимонопольного органа по итогам рассмотрения заявления о даче согласия на предоставление преференции зависит от анализа негативного влияния преференции на конкуренцию. Однако даже дача антимонопольным органом согласия на предоставление преференции по правилам п. 1 ч. 3 ст. 20 Закона о защите конкуренции возможна только в тех случаях, когда ее предоставление не может привести к устранению или недопущению конкуренции.

Таким образом, согласие антимонопольного органа на предоставление преференции при ограничении конкуренции (как реальном, так и потенциальном) вследствие такого предоставления фактически дозволено законодателем.

Кроме того, для уменьшения (но не полного исключения) негативного влияния предоставления преференции на конкуренцию антимонопольный орган имеет право ввести ограничения, связанные с предоставлением преференции, по правилам п. 4 ч. 1 ст. 20 Закона о защите конкуренции, что антимонопольные органы зачастую используют, как свидетельствует анализ правоприменительной практики.

Так, например, Решением Башкортостанского УФАС России от 04.10.2022 № 002/03/19-1761/2022 предоставлена государственная преференция государственному бюджетному образовательному учреждению высшего

образования путем передачи денежных средств на 2023 год. При этом территориальным управлением ФАС России принято решение о даче согласия на предоставление указанной государственной преференции с введением ограничений по ее предоставлению исключительно для осуществления в 2023 г. деятельности учреждения в целях развития образования и науки.

При этом в случае, если порядок предоставления преференции, установленный положениями главы 5 Закона о защите конкуренции, был нарушен, то в соответствующих действиях органа или организации даже при факте возможного ограничения, но не устранения и (или) недопущения конкуренции, вследствие предоставления преференции, формально наличествуют признаки нарушения п. 7 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции, поскольку ч. 1 данной статьи указывает на ограничение конкуренции (в том числе потенциальное) как основания для признания факта нарушения антимонопольного законодательства.

Правоприменительная практика также идет по пути признания возможности квалификации действий органа или организации по п. 7 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции лишь при угрозе возможного (потенциального) ограничения конкуренции вследствие предоставления преференции, если порядок ее предоставления был нарушен.

Так, например, в одном из дел, признавая действия администрации муниципального образования нарушением п. 7 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции, антимонопольный орган отметил: «Необоснованное предоставление преимуществ отдельному хозяйствующему субъекту – это отступление от общепринятых правил, действующих законов и иных правовых актов в пользу тех или иных субъектов, способные привести к ограничению конкуренции и ущемлению интересов других хозяйствующих субъектов. Рассматриваемые действия Администрации МО «Т» привели к необоснованному предоставлению преимущества (муниципальной преференции) отдельному хозяйствующему

субъекту (СППК «АБ»), следовательно, к ограничению конкуренции и ущемлению интересов других лиц»[174].

Аналогично, например, в Решении Приморского УФАС России от 07.11.2018 г. по делу № 14/08-2017 отмечено: «При указанных обстоятельствах Комиссия пришла к выводу о наличии в действии (бездействии) администрации городского округа Большой Камень нарушения пункта 7 части 1 статьи 15… выразившихся в предоставлении муниципальной преференции… что привело к ограничению (создало угрозу) конкуренции на товарном рынке услуг теплоснабжения и горячего водоснабжения».

Более того, как уже отмечалось, согласно абз. 2 п. 34 Постановления Пленума № 2 угроза наступления неблагоприятных последствий для конкуренции в случаях нарушения запретов, прямо сформулированных в чч. 1–3 ст. 15 Закона о защите конкуренции, предполагается.

Иными словами, предоставление преференции в нарушение порядка, предусмотренного главой 5 Закона о защите конкуренции, рассматривается законодателем в качестве безусловно приводящего к угрозе наступления негативных последствий для конкуренции.

Таким образом, установление факта нарушения антимонопольного законодательства в действиях органа публичной власти, предоставляющего преференцию, и соответствующее привлечение должностных лиц к административной ответственности возможно и при возникновении угрозы ограничения конкуренции при предоставлении преференции в нарушение положений главы 5 Закона о защите конкуренции, несмотря на то, что при наличии признаков ограничения конкуренции дача согласия на предоставление преференции (при условии соблюдения установленного порядка получения согласия) возможна.

---

[174] Решение Алтайского республиканского УФАС России от 03.03.2021 г. № 004/01/15-396/2020 // СПС «КонсультантПлюс».

А.Н. Варламова, отмечая серьезность влияния преференций на состояние конкуренции, указывает на возможность развития конкурентных отношений посредством законодательного регулирования института преференций[175].

В.А. Шипунов отмечает, что в ряде случаев «государственная поддержка представляет собой полезный элемент национальной экономической политики (создание преимуществ отдельным категориям субъектов в ряде случаев совершенно оправданно и даже необходимо)»[176].

И.В. Башлаков-Николаев определяет назначение института преференций как «обеспечение поддержки конкуренции путем контроля антимонопольными органами за предоставлением публично-правовыми образованиями преимуществ и использованием их хозяйствующими субъектами по их целевому назначению, а также путем предотвращения направления средств на иные цели»[177].

Действительно, государственные и муниципальные преференции представляются хозяйствующим субъектам не безосновательно: ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции предусматривает перечень целей, для достижения которых представляется преференция[178]. Это означает, что предоставление преференций в иных целях, кроме предусмотренных указанной нормой, невозможно, не может быть согласовано антимонопольным органом, а в случае такого «нецелевого» предоставления возможно наступление неблагоприятных правовых последствий неправомерного предоставления преференции.

При этом все указанные в ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции цели носят ярко выраженный «общественно полезный», социально значимый характер[179]. Именно для достижения этих целей хозяйствующий субъект «в порядке

---

[175] Варламова А. Н. Правовое обеспечение развития конкуренции : Учебное пособие. С. 133.
[176] Шипунов В. А. Указ. соч.
[177] Башлаков-Николаев И. В. О компенсации ущерба в случае правомерного ограничения конкуренции в Российской Федерации С. 71.
[178] См. более подробно об основаниях предоставления государственных и муниципальных преференцию параграф 2.1 настоящего диссертационного исследования.
[179] Е.П. Чорновол также, например, отмечает общественную значимость предусмотренных в ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции целей. См.: Чорновол Е. П. Цели предоставления хозяйствующим субъектам государственных и муниципальных преференций в контексте защиты конкуренции // Конкурентное право. 2016. № 4. С. 36.

исключения из общего запрета в условиях рыночной экономики»[180] получает безвозмездную помощь от органов публичной власти.

Д.И. Провалинский отмечает, что преференции выступают в качестве меры государственной поддержки, которая призвана стимулировать хозяйствующих субъектов к достижению положительного результата их деятельности, который будет выгоден как государству, так и самому хозяйствующему субъекту[181].

Е.П. Чорновол указывает, что фактически установленные в ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции цели являют собой результат, которого желает достичь законодатель, а деятельность хозяйствующего субъекта, получающего преференцию, является средством в достижении соответствующих целей[182].

Тем самым, преференция в том числе способствует достижению социально значимого результата. В этом и проявляется положительный «социальный» эффект предоставления преференций.

Вместе с тем, законодатель, закрепляя цели предоставления преференции, изначально подразумевает, что достижение соответствующих целей в данном случае представляется более важным, чем вмешательство в конкурентное соперничество и влияние на конкуренцию как последствия предоставления преимущества.

Фактически именно баланс последствий предоставления преференции – позитивных для общества и государства и негативных для конкуренции – в каждом конкретном случае оценивается антимонопольными органами при рассмотрении вопроса о даче согласия на предоставление преференции.

Предоставление преференций подразумевает влияние на состояние конкуренции, которое выражается в реальном или потенциальном ее ограничении: даже если фактически ограничение конкуренции, которое следует понимать в

---

[180] Чорновол Е. П. Цели предоставления хозяйствующим субъектам государственных и муниципальных преференций в контексте защиты конкуренции. С. 36.

[181] Провалинский Д. И. Гранты в системе правовых стимулов: общетеоретический и сравнительный анализ : дис. … канд. юрид. наук. Пенза, 2017. С. 65.

[182] Чорновол Е. П. Цели предоставления хозяйствующим субъектам государственных и муниципальных преференций в контексте защиты конкуренции. С. 36.

качестве изменения признаков состояния конкуренции, приводящее к возможности одного или нескольких участников рынка оказывать одностороннее влияние на обращение товаров на нем, вследствие предоставления преференции не наступает, уже само вмешательство органов публичной власти в соперничество участников рынка путем выделения одного из них перед другими влечет создание угрозы ограничения конкуренции. Такое негативное влияние на конкуренцию законодателем признается возможным вследствие важности достижения тех социально значимых целей, для достижения которых преимущество предоставляется.

ГЛАВА 2. ПОРЯДОК ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРЕФЕРЕНЦИЙ

2.1. Основания предоставления государственных и муниципальных преференций

С учетом непосредственного влияния государственных и муниципальных преференций на состояние конкуренции их предоставление не может производиться лишь по усмотрению органа публичной власти. Соответствующее предоставление преимущества должно иметь четкие основания, предусмотренные антимонопольным законодательством.

Анализ содержания главы 5 Закона о защите конкуренции приводит к выводу о том, что основание предоставления преференции не ограничивается ненормативным правовым актом о предоставлении преференции соответствующему хозяйствующему субъекту. Такой правовой акт принимается лишь после получения в установленном порядке согласия антимонопольного органа на предоставление преференции.

При этом содержание ч. 3 ст. 20 Закона о защите конкуренции, предусматривающей виды решений, принимаемых антимонопольным органом по итогам рассмотрения заявления о получении согласия на предоставление преференции, показывает, что принятие решения о согласии на предоставление преференции зависит от соответствия преференции целям, установленным ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции, а также невозможности устранения или недопущения конкуренции вследствие такого предоставления.

Таким образом, предоставление преференции в общем порядке возможно при наличии совокупности следующих необходимых и достаточных элементов:

1. Получение предварительного согласия антимонопольного органа на предоставление преференции:

a. соответствие преференции целям, предусмотренным ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции;

b. невозможность недопущения или устранения конкуренции вследствие предоставления преференции.

2. Наличие правового акта органа публичной власти о предоставлении преференции.

По нашему мнению, именно такую совокупность необходимых и достаточных условий следует считать основанием предоставления преференции в «широком» смысле.

В «узком» же смысле основанием предоставления преференции, исходя из содержания ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции, является правовой акт органа публичной власти, которым предусматривается предоставление преференции.

Фактически из «узкого» подхода исходят авторы одного из комментариев к Закону о защите конкуренции, указывая, что в качестве оснований предоставления преференций выступают правовые акты органов власти[183]. При этом авторы указывают: «Такие акты [которые являются основаниями предоставления преференций – *Прим. авт*] могут носить как общий характер, предусматривающий условия предоставления хозяйствующим субъектам преференций, так и частный – конкретизирующий основания предоставления преференции конкретному хозяйствующему субъекту»[184]. В качестве правовых актов, которые «носят частный характер», авторами комментария рассматриваются правовые акты органов публичной власти, в которых непосредственно указывается о предоставлении преимущества конкретному хозяйствующему субъекту[185].

Однако, как следует из процитированного фрагмента, авторы комментария к Закону о защите конкуренции фактически сами отмечают недостаточность

---

[183] Кайль А. Н., Агешкина Н. А., Серебренников М. М., Холкина М. Г. Комментарий к Федеральному закону от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (постатейный) // СПС «КонсультантПлюс».

[184] Там же.

[185] Безусловно, на предоставление преференции таким актом (если оно осуществляется в порядке, установленном законодательством) должно быть предварительно получено согласие антимонопольного органа.

рассмотрения как основания предоставления преференций лишь ненормативного правового акта органа публичной власти, указывая, что акт, который носит частный характер, является «конкретизирующим основания предоставления преференции». Тем самым наблюдается логическое противоречие: правовой акт, который является по приведенной логике основанием предоставления преференции, не может конкретизировать свое же содержание. Очевидно, что авторы комментария к Закону о защите конкуренции имели в виду конкретизацию целевого назначения предоставления преференции[186].

Вместе с тем, сам по себе правовой акт органа публичной власти, обусловливающий предоставление преференции, невозможно рассматривать в отрыве от тех оснований, по которым он принимается: правомерному предоставлению преференции (при соблюдении общего порядка, предусмотренного ст. 20 Закона о защите конкуренции) в любом случае предшествует первоначальное обращение в антимонопольный орган. Последний, в свою очередь, давая согласие, фактически подтверждает, как соответствие преференции установленным законом целям, так и невозможность устранения и (или) недопущения конкуренции вследствие соответствующего предоставления.

Полагаем, что с точки зрения практического применения норм главы 5 Закона о защите конкуренции, с учетом установленных нами ранее признаков преференций, именно «широкий» подход справедлив для «общего» порядка предоставления преференций.

«Узкий» подход остается релевантным для случаев предоставления преференций, не требующих согласования с антимонопольным органом. В таких случаях для самого факта предоставления преимущества, квалифицируемого в качестве преференции, в частности не требуется предварительно (перед предоставлением преференции) оценивать состояние конкуренции на товарном рынке и его возможное изменение.

---

[186] При этом авторами указанного Комментария к Закону о защите конкуренции по каким-то причинам сознательно разводятся понятия оснований и целевого назначения предоставления преференций.

В настоящее время «узкий» подход применим для случаев предоставления преференций, предусмотренных ч. 3 ст. 19 Закона о защите конкуренции, которые не предполагают их согласование с антимонопольным органом в силу закона, а также для случаев предоставления преференций в «уведомительном» порядке, предусмотренном Законом № 46-ФЗ.

Следует отметить, что буквальное содержание диспозиции ч. 3 ст. 19 Закона о защите конкуренции подтверждает необходимость при применении соответствующих исключений из общего порядка предоставления преференций учитывать цели предоставления преференций, предусмотренные ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции. Необходимость соответствия преференций, не требующих согласования с антимонопольным органом, также косвенно выводится из содержания раздела 2.13 Разъяснения № 22, основанного на выводах судебной практики, согласно которому отсутствие программ (подпрограмм) развития субъектов малого и среднего предпринимательства (далее – субъекты МСП) влечет невозможность предоставления преференций в целях, установленных п. 13 ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции, несмотря на то, что п. 4 ч. 3 той же статьи предполагает предоставление таких преференций без согласия антимонопольного органа.

Сложившаяся правоприменительная практика антимонопольных органов также исходит из того, что в случаях, когда согласие антимонопольного органа на предоставление преференции в силу закона не требуется, цели предоставления такой преференции все равно должны соответствовать предусмотренным ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции целям[187]. По сути из этого же исходит и доктрина[188].

При этом и «уведомительный» порядок в силу содержания Закона № 46-ФЗ предполагает последующий контроль антимонопольных органов за уже предоставленной преференцией – в частности, фактически проведение

---

[187] См., например: Решение Новгородского УФАС России от 05.02.2013 № 409/02 // СПС «КонсультантПлюс»; Решение Новгородского УФАС России от 06.03.2019 по делу № А-27/18 // СПС «КонсультантПлюс».

[188] См., например: Баженова О. И. К проблеме эффективности антимонопольного порядка предоставления преференций // Право и экономика. 2013. № 12. С. 4.

«последующего» анализа состояния конкуренции на товарном рынке, поскольку уже упомянутая норма ч. 4 ст. 15.2 Закона № 46-ФЗ предусматривает необходимость принять решение о введении ограничений в отношении предоставленной преференции в случае, если будет установлен факт или возможность недопущения или устранения конкуренции на рынке.

Необходимо отметить, что в настоящем диссертационном исследовании в целом анализу подвергается общий порядок предоставления преференций, предусмотренный главой 5 Закона о защите конкуренции и предполагающий получение предварительного согласия антимонопольного органа.

«Уведомительный» порядок предоставления преференций, предполагающий возможность последующего уведомления о предоставлении преференции, предусмотренный Законом № 46-ФЗ, без получения предварительного согласия антимонопольного органа, является фактически антикризисной мерой, имеет ограниченный законом срок действия, а также круг целей, для достижения которых соответствующий порядок может существовать. В связи с указанным, введенный уведомительный порядок является исключением из общих правил предоставления преференций, установленных Законом о защите конкуренции.

При этом, по нашему мнению, «уведомительный» порядок и должен носить ограниченный понятными временными рамками характер, поскольку предоставление каждой преференции предполагает необходимость оценки тех негативных последствий для конкуренции, которые могут наступить. Это закономерно предполагает необходимость проведения соответствующего анализа антимонопольным органом[189].

Безусловно, последующий контроль антимонопольного органа за выданной в «уведомительном» порядке преференцией не отменяется. Однако в случае признания в дальнейшем ФАС России или ее территориальным управлением, факта нарушения установленного порядка предоставления преференции, в

[189] См. подробнее об этом: параграф 2.2 настоящей главы диссертационного исследования.

действительности будет наличествовать факт нарушения антимонопольного законодательства, а также негативные последствия такого нарушения.

Так, например, в гипотетической ситуации неправомерного предоставления преференции, о которой был уведомлен антимонопольный орган, потребуется уже не предупреждение нарушения, а его пресечение путем выдачи органу публичной власти предупреждения по признакам нарушения ст. 15, предписания по ст. 21 Закона о защите конкуренции и пр. Такое пресечение нарушения закономерно потребует как минимум временные затраты, обусловленные в том числе возможным судебным оспариванием и введением судами обеспечительных мер в виде приостановления акта антимонопольного органа, которые можно было бы избежать при предварительном контроле за предоставлением того же самого преимущества.

Также необходимо учитывать, что, как отмечалось в первой главе настоящего диссертационного исследования, предоставление преференций изначально подразумевает влияние на состояние конкуренции, может приводить к действительному ограничению конкуренции. Именно стремление изначально не допустить или ограничить негативное влияние преференций на состояние конкуренции обусловливает наличие предварительного согласия антимонопольного органа на их предоставление.

Отметим, что в литературе «уведомительный» порядок рассматривается критически. Так, например, И.М. Айвазовская называет уведомительный порядок «неоднозначным и коррупциогенным механизмом», который может привести к нецелевому расходованию бюджетных средств[190].

Не вдаваясь в настоящем параграфе диссертационного исследования в подробности рассмотрения заявления о даче согласия на предоставление преференции и принятия по нему решения антимонопольным органом, в том числе оценки влияния предоставления преимущества на состояние конкуренции[191],

---

[190] Айвазовская И. М. Антикризисные меры поддержки субъектов предпринимательства по антимонопольному законодательству России // Право и бизнес. 2023. № 1. С. 40.

[191] О порядке рассмотрения антимонопольными органами заявлений о даче согласия на

представляется необходимым исследовать цели, для достижения которых предоставляется преференция, а также порядок принятия субъектом публичной власти ненормативного правового акта о предоставлении преференции конкретному хозяйствующему субъекту как составные элементы основания правомерного предоставления преференции в широком смысле.

Цели предоставления преференции в антимонопольном законодательстве России отражены в ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции. Предоставление преференции возможно исключительно для достижения хотя бы одной из целей, предусмотренных в указанной норме: согласно п. 3 ч. 3 ст. 20 Закона о защите конкуренции несоответствие государственной или муниципальной преференции предусмотренным ч. 1 ст. 19 того же Закона целям является основанием для принятия антимонопольным органом решения об отказе в даче согласия на предоставление преференции.

Е.П. Чорновол справедливо рассматривает цель предоставления преференций в качестве определенного законом результата, «которого стремится достичь публично-правовое образование в той или иной сфере жизнедеятельности общества…, для осуществления которой оно в порядке исключения из общего запрета в условиях рыночной экономики оказывает безвозмездную имущественную помощь…»[192]. В другой своей работе указанный автор отмечает, что при предоставлении преференций имеет место корреляция социально значимого результата (цели) и предмета деятельности получателя преференции[193].

Согласно п. 3.8 Административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по рассмотрению заявлений о даче согласия на предоставление государственной или муниципальной преференции, утв. приказом ФАС России от 16.12.2009 г. № 841

предоставление преференции см. параграф 2.2 настоящего диссертационного исследования.

[192] Чорновол Е. П. Цели предоставления хозяйствующим субъектам государственных и муниципальных преференций в контексте защиты конкуренции. С. 36.

[193] Чорновол Е. П. Предоставление государственных и муниципальных преференций хозяйствующим субъектам в Российской Федерации: правовые аспекты // Международный научный журнал «ВЕСТНИК НАУКИ». № 12 (33). Т. 2. С. 133.

(далее – Административный регламент № 841), цель предоставления преференции должна быть указана в заявлении со ссылкой на соответствующий пункт ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции.

По состоянию на момент написания настоящего диссертационного исследования ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции содержит следующие цели предоставления преференции[194]:

1. обеспечение жизнедеятельности населения в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях;
2. развитие образования и науки;
3. проведение научных исследований;
4. защита окружающей среды;
5. сохранение, использование, популяризация и государственная охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации;
6. развитие культуры, искусства и сохранение культурных ценностей;
7. развитие физической культуры и спорта;
8. обеспечение обороноспособности страны и безопасности государства;
9. производство сельскохозяйственной продукции;
10. социальное обеспечение населения;
11. охрана труда;
12. охрана здоровья граждан;
13. поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства;
14. поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций в соответствии с Федеральным законом от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее – Закон о некоммерческих организациях);

[194] Отметим, что п. 3.8 Административного регламента в части перечисления целей предоставления государственных или муниципальных преференций на момент написания настоящей диссертации не приведен в соответствие с положениями ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции (с учетом внесенных ранее в указанную норму изменений).

15. поддержка физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями и применяющих специальный налоговый режим «Налог на профессиональный доход»[195];

16. цели, определяемые другими федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации.

Как уже отмечалось в первой главе настоящего диссертационного исследования, предусмотренные Законом о защите конкуренции цели носят социально значимый, общественно полезный характер. Примечательно при этом, что с момента принятия Закона о защите конкуренции в 2006 г. список целей претерпел существенные изменения: так, например, в изначальной редакции Закона о защите конкуренции перечень был в два раза меньше – состоял лишь из восьми целей.

А.Н. Варламова на этот счет отмечает: «Ранее, до внесения изменений в Закон о защите конкуренции в 2009 г., перечень целей являлся закрытым. Наличие закрытого перечня можно было бы признать обоснованным, если бы указанные цели охватывали все возможные направления, влияющие на конкуренцию»[196].

Очевидно, А.Н. Варламова имеет в виду введение Законом № 164-ФЗ в ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции пункта 14, который предусматривает возможность закрепления целей предоставления преференций не только непосредственно в тексте ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции, но и в иных федеральных законах, а также нормативных правовых актах Президента РФ и Правительства РФ.

---

[195] Пункт 13.2 ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции, закрепляющий такую цель предоставления преференций, как поддержка физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями и применяющих специальный налоговый режим «Налог на профессиональный доход» применяется в течение установленного Федеральным законом от 27.11.2018 № 422-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход» срока проведения эксперимента – и, соответственно, утрачивает силу с 01.01.2029.

[196] Варламова А. Н. Правовое обеспечение развития конкуренции : Учебное пособие. С. 136.

Фактически с мнением А.Н. Варламовой солидаризируется В.Н. Головин, который рассматривает внесенные Законом № 164-ФЗ поправки в качестве изменения характера описания перечня целей с закрытого на открытый[197].

Аналогично мнение об открытом характере предусмотренных Законом о защите конкуренции целей предоставления преференций выражала К.С. Коровина[198].

Отметим, что Закон о защите конкуренции в редакции Закона № 164-ФЗ отдельно указывает на «исключительность» указанных в ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции целей предоставления преференций. До вступления в силу соответствующих изменений Закон о защите конкуренции содержал лишь указание на то, что государственная или муниципальная помощь «может предоставляться» в предусмотренных ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции целях. Однако фактически и до вступления в силу изменений, внесенных Законом № 164-ФЗ, в литературе предоставление преференций рассматривалось возможным только при соответствии предоставляемого преимущества одной из прямо предусмотренных ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции целей[199].

Вместе с тем, например, А.Т. Бикчинтаев в данном контексте пишет: «вызывает недоумение положение законодательства об исключительности осуществления преференций лишь в указанных целях», что связывается указанным автором с содержанием п. 14 ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции[200].

Интересную позицию занимает И.Е. Кабанова, последовательно отстаивающая тезис о том, что ст. 19 Закона о защите конкуренции закреплен

---

[197] Головин В. Н. Комментарий к Федеральному закону от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (постатейный). М. : Деловой двор, 2010. С. 150.
[198] Коровина К. С. Указ. соч. С. 28.
[199] См., например: Скорбенко Н. В. Проблемы применения нового антимонопольного законодательства при проведении административной реформы // Журнал российского права. 2008. № 4. С. 127.
[200] Бикчинтаев А. Т. Правовые формы и средства государственной поддержки малого и среднего предпринимательства : дис. … канд. юрид. наук. М., 2012. С. 83–84.

закрытый перечень целей, который, однако, может быть расширен в силу содержания п. 14 ч. 1 той же статьи[201].

Примером определения цели преференции в ином нормативном акте является Постановление Правительства РФ от 30.12.2012 № 1487 «О предоставлении государственных гарантий субъектов Российской Федерации и муниципальных гарантий по кредитам либо облигационным займам». Так, указанным актом с непосредственной ссылкой на п. 14 ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции предусматривается, что государственные гарантии субъектов Российской Федерации и муниципальные гарантии могут предоставляться по кредитам либо облигационным займам, привлекаемым на реализацию инвестиционных проектов, осуществляемых в целях развития инновационных кластеров, особых экономических зон, зон территориального развития, технопарков и промышленных парков[202].

Аналогично примером «развития» положений п. 14 ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции в положениях иных нормативных актов может являться, например, содержание п. 4 Постановления Правительства РФ от 31.12.2020 № 2459 «Об утверждении Правил финансирования строительства (реконструкции) объектов инфраструктуры с использованием облигаций специализированных обществ проектного финансирования и о внесении изменения в Положение о Правительственной комиссии по региональному развитию в Российской Федерации»[203].

---

[201] Координация экономической деятельности в российском правовом пространстве: монография / К. М. Беликова, А. В. Габов, Д. А. Гаврилов и др.; отв. ред. М. А. Егорова. М. : Юстицинформ, 2015. С. 86 (автор – И. Е. Кабанова); Кабанова И. Е. Безальтернативная дисквалификация как метод борьбы с антиконкурентной деятельностью публичных субъектов // Юрист. 2015. № 1. С. 38; *Она же*. Гражданско-правовая ответственность публичных субъектов: вопросы теории и практики: монография / отв. ред. М. А. Егорова. М. : Юстицинформ, 2018. С. 161.

[202] Бочинин И. П. О перечне целей предоставления государственных и муниципальных преференций // Научно-практический журнал «Российское конкурентное право и экономика». 2023. № 3 (35). С. 12.

[203] Там же.

Интересной представляется позиция Е.П. Чорновола, который полагает, что предусмотренный ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции перечень целей следует считать открытым не только из-за введения п. 14, но и из-за смыслового содержания п. 13.1 той же нормы[204].

Так, п. 13.1 ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции предусматривает в качестве одной из целей предоставления преференции поддержку социально ориентированных некоммерческих организаций в соответствии с Законом о некоммерческих организациях. Вместе с тем, п. 2 ст. 31.1 Закона о некоммерческих организациях закрепляет, что помимо предусмотренных в п. 1 той же нормы видов деятельности, иными нормативными актами могут устанавливаться другие виды деятельности, направленные на решение социальных проблем, развитие гражданского общества в Российской Федерации, для признания некоммерческих организаций социально ориентированными. Тем самым, возможность предоставления преференций на достижение цели по поддержке социально-ориентированных некоммерческих организаций существенным образом расширяется.

Вместе с тем, ряд исследователей исходит из понимания предусмотренного ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции перечня как закрытого[205].

ФАС России также в своих разъяснениях подчеркивала исчерпывающий характер предусмотренного указанным законоположением перечня целей[206].

---

[204] См. об этом подробнее: Чорновол Е. П. Цели предоставления хозяйствующим субъектам государственных и муниципальных преференций в контексте защиты конкуренции. С. 36.

[205] См., например: Башлаков-Николаев И. В. Ответственность органов власти и их должностных лиц в сфере защиты конкуренции. С. 68; Конкурентное право : учебник / Д. А. Гаврилов, С. А. Пузыревский, Д. И. Серегин; отв. ред. С. А. Пузыревский. М. : Норма: ИНФРА-М, 2014. С. 234; Середина Е. В. Регулирование имущественных отношений публично-правовых образований антимонопольным законодательством // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2014. № 1. С. 47; Шипунов В. А. Указ. соч.

[206] Разъяснение ФАС России от 25.12.2013 «Разъяснение ФАС России антимонопольного законодательства при определении соответствия предоставления государственной или муниципальной преференции конкретной цели» // СПС «КонсультантПлюс».

Аналогичная позиция также встречается как в судебной практике[207], так и в практике антимонопольных органов[208].

Однако несмотря на прямое указание в настоящее время на «исключительность» целей, все же содержание п. 14 ч. 1 ст. 19 того же закона свидетельствует о том, что законодателем, Президентом РФ или Правительством РФ может быть потенциально определена любая другая цель предоставления преференций, даже косвенно не связанная с иными прямо предусмотренными целями.

Несовпадение декларируемой закрытости определенного перечня с его фактическим открытым характером встречается и в других отраслях законодательства. Так, например, Н.Н. Аверьянова при комментировании положений ст. 105 Земельного кодекса РФ, закрепляющих виды зон с особыми условиями использования территорий, отмечала, что «несмотря на формально закрытый в ст. 105 ЗК РФ перечень зон, в реальности не может пониматься в таком качестве»[209].

С учетом содержания вышеуказанного Разъяснения ФАС России от 25.12.2013, также нельзя не отметить отсутствие единообразия в позиции антимонопольного регулятора о том, можно ли считать какой-либо перечень исчерпывающим при указании в таком перечне на возможность его «расширения» иными нормативными правовыми актами. Так, в письме от 12.09.2007 № ИА/16263[210] ФАС России, ссылаясь на положение п. 13 ч. 1 ст. 23 Закона о защите конкуренции, закрепляющее возможность расширения полномочий антимонопольного органа иными нормативными актами, фактически приходила к

---

[207] См., например: Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 30.09.2014 по делу № А81-228/2014 // СПС «КонсультантПлюс».

[208] См., например: Решение Еврейского УФАС России от 22.05.2017 по делу № 003-05/17 // СПС «КонсультантПлюс»; Решение Тверского УФАС России от 27.04.2010 № 6377 по делу № 04-6/13-2010 // СПС «КонсультантПлюс».

[209] Аверьянова Н. Н. Зонирование земель и территорий по законодательству Российской Федерации // Экологическое право. 2022. № 3. С. 31.

[210] Письмо ФАС России от 12.09.2007 № ИА/16263 «Разъяснения по некоторым вопросам применения главы 5 Закона о защите конкуренции» // СПС «КонсультантПлюс».

противоположному выводу, полагая, что соответствующий перечень полномочий носит неисчерпывающий характер[211].

Основной аргумент в пользу закрытого характера перечня целей предоставления преференций может заключаться, по нашему мнению, в существе законодательного регулирования самого института преференций. Так, законодатель изначально ограничивает возможность органов публичной власти предоставлять преимущества хозяйствующим субъектам – свободным участникам рынка – без прохождения определенных законом процедур, что, помимо прочего, связано с необходимостью защиты конкуренции. Соответственно, использование такого легального «исключения», как предоставление преференции, изначально связано с четко установленными «критериями» его применения – целями предоставления преференций, представляющих собой те общественно полезные, социально значимые результаты, которые могут быть достигнуты вследствие предоставления преференций. В этом смысле перечень целей предоставления преференций действительно является исчерпывающим: органы публичной власти не могут предоставить преференцию, которая будет считаться правомерной, по своему усмотрению, с иной целью, чем предусмотренной ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции[212]. По сути, из того же исходит Е.П. Чорновол, отстаивающий позицию о том, что данный перечень следует считать открытым, указывая, что «наречие «исключительно» в ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции указывает на то, что цели предоставления преференций установлены законодателем лишь применительно к данному Закону»[213].

Вместе с тем, по нашему мнению, к справедливым выводам приходил Д.А. Плеханов, отмечавший, что в ряде нормативных правовых актов, содержащих тот

---

[211] См. об этом: Бочинин И. П. О перечне целей предоставления государственных и муниципальных преференций. С. 12.

[212] Отметим, что именно в этом аспекте ранее мы писали о перечне целей для предоставления преференций как закрытом. См.: Бочинин И. П. Государственные и муниципальные преференции: влияние на конкуренцию. С. 86; *Он же*. Признаки государственных и муниципальных преференций. С. 54.

[213] Чорновол Е. П. Цели предоставления хозяйствующим субъектам государственных и муниципальных преференций в контексте защиты конкуренции. С. 37.

или иной перечень, который мыслится в качестве имеющего закрытый (исчерпывающий) характер, не предусматривается возможность применения иных нормативных актов, которые бы «расширяли» соответствующий перечень[214].

Например, явно как закрытый сформулирован перечень решений, которые могут быть приняты антимонопольным органом по итогам рассмотрения заявления о даче согласия на предоставление преференции (ч. 3 ст. 20 Закона о защите конкуренции). Вместе с тем, перечень ограничений, которые могут быть введены в отношении предоставления преференции, является открытым, поскольку предусматривает возможность введения «иных» ограничений (подп. «д» п. 4 ч. 3 ст. 20 Закона о защите конкуренции).

С учетом возможности установления в иных нормативных актах иных целей предоставления преференций, отличных от прямо предусмотренных ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции, перечень таких целей следует признать открытым.

Придание законодателем перечню целей открытого характера представляется оправданным.

С учетом существа преференций как преимуществ, предоставляемых для достижения определенной социально значимой цели, открытый перечень позволяет более оперативно – в случае необходимости, вызванной какими-либо обстоятельствами – варьировать один из необходимых элементов основания предоставления преимущества. Внесение изменений в закон в любом случае является достаточно длительным процессом, требует прохождения целого ряда стадий, обсуждений. В литературе неоднократно отмечалось, что более оперативное реагирование на изменяющиеся условия, общественные потребности может оказать регулирование с помощью подзаконных нормативных актов[215]. Гуркин А.С., рассматривая подзаконное регулирование в сфере валютных

---

[214] Плеханов Д. А. О некоторых вопросах предоставления государственных и муниципальных преференций. С. 107.

[215] См., например: Демин А. В. Подзаконные нормативные акты в сфере налогов и сборов // СПС «КонсультантПлюс»; Иваныш С. В. Подзаконное нормативно-правовое регулирование общественных отношений (на примере Белгородской области) // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 11. С. 16.

правоотношений в условиях санкций, справедливо указывает на то, что подзаконное регулирование не только позволяет более оперативно принимать соответствующие решения, но также позволяет его регулярно корректировать, в том числе с учетом возможного временного характера ряда введенных мер[216].

Так, например, с учетом полномочий, предоставленных Президенту РФ или Правительству РФ, при нетерпящих отлагательств ситуациях возможно установление новой, ранее не предусмотренной ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции, цели предоставления преференции намного менее времязатратным способом, чем внесение изменений в Закон о защите конкуренции – путем принятия Указа Президента РФ или Постановления Правительства РФ.

Справедливым представляется и возможность расширения перечня иными федеральными законами, поскольку вопрос предоставления преференций зачастую связан с анализом именно отраслевого, специального законодательства, которое посвящено регулированию отдельных сфер общественной жизни. По отношению к таким федеральным законам Закон о защите конкуренции фактически носит «общий» характер, поскольку направлен на защиту конкуренции в целом, в том числе в сферах, которые регулируются такими «специальными» федеральными законами[217].

При этом, несмотря на вышеуказанную открытость перечня, сами по себе цели предоставления преференций должны носить «исключительный» характер – иными словами, перечень целей не может быть «безразмерным» или подлежать корректировке большим количеством управомоченных субъектов. Указанное связано с тем негативным влиянием на конкуренцию, которое объективно может иметь место при предоставлении преференции независимо от цели такого предоставления. В этом контексте мы уже ранее указывали, что перечень целей

---

[216] См. подробнее об этом: Гуркин А. С. Финансово-правовые меры поддержки субъектов предпринимательской деятельности в условиях санкций // Безопасность бизнеса. 2022. № 5. С. 19.

[217] О важности обращения к положениям отраслевого законодательства при анализе соответствия предоставляемого преимущества целям, установленным ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции, см. более подробно в настоящем параграфе диссертационного исследования.

предоставления преференций, несмотря на его открытый характер, может рассматриваться в качестве исчерпывающего, поскольку органы публичной власти не могут предоставить преференцию по своему усмотрению и с иной целью, чем соответствующей положениям ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции

Необходимо отметить, что в научных исследованиях неоднократно предлагались классификации целей предоставления преференций.

Так, Д.А. Плеханов предлагает классифицировать цели, исходя из их направленности: направленные на развитие отрасли или сферы; на обеспечение функционирования отрасли или сферы; на защиту отрасли или сферы[218]. К этим группам Д.А. Плеханов относит соответственно, например: развитие образование и науки (п. 2 ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции); социальное обеспечение населения (п. 10 ч. 1 той же статьи); защита окружающей среды (п. 4 ч. 1 той же статьи)[219].

Вместе с тем, признаки, которые положены Д.А. Плехановым в основу классификации, представляются довольно условными. Так, например, проведение научных исследований как цель предоставления преференций, предусмотренная п. 3 ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции, указанный автор относит к целям, направленным на обеспечение функционирования отрасли или сферы. Данная классификационная группа, по мнению Д.А. Плеханова, отличается от группы целей, направленных на развитие отрасли или сферы, тем, что «сосредоточена на удерживании необходимого уровня государственной поддержки и имеет не столь прогрессивный характер»[220]. Вместе с тем, согласно ст. 2 Федерального закона от 23.08.1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» под научной (научно-исследовательской) деятельностью понимается деятельность, направленная на получение и применение новых знаний. С учетом указанного, по нашему мнению, проведение научных исследований, следуя

[218] Плеханов Д. А. Защита конкуренции от антиконкурентных актов, действий и соглашений органов государственной власти и местного самоуправления (правовой аспект). С. 131–132.
[219] Там же.
[220] Там же. С. 131.

классификации, предлагаемой Д.А. Плехановым, также может быть отнесено к группе целей, направленных на развитие отрасли или сферы, что и предполагает «не столько поддержание status quo, сколько постоянный качественный переход объекта на новый уровень»[221].

Д.И. Провалинский предлагал классифицировать цели предоставления преференций на экономические, социальные, культурные[222].

К.С. Коровина предлагала классификацию по критерию того, какие конституционные права человека и гражданина затрагиваются соответствующей целью[223].

Как представляется, классификация целей предоставления преференций на отдельные группы не имеет существенного теоретического и практического значения. Мы согласны с мнением А.Н. Варламовой, что введение п. 14 ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции, вероятно, обосновывается тем, что прямо предусмотренные цели предоставления преференций не охватывают все возможные направления, влияющие на конкуренцию[224]. Соответственно, вполне мыслима ситуация, при которой закрепление в законодательстве иных целей предоставления преференций, может повлечь необходимость пересмотра критериев классификации, поскольку такая цель теоретически может не подпадать ни под одну из классификационных групп или подпадать сразу под несколько.

Наиболее важным при анализе предусмотренных Законом о защите конкуренции целей предоставления преференций и соответствия предоставляемого преимущества таким целям представляется обращение к иным нормативным правовым актам, раскрывающим соответствующее направление.

Так, как отмечается в Письме ФАС России от 14.08.2009 № ПС/27405, для правильной оценки соответствия предоставляемой преференции допустимым

---

[221] Плеханов Д. А. Защита конкуренции от антиконкурентных актов, действий и соглашений органов государственной власти и местного самоуправления (правовой аспект). С. 131.
[222] Провалинский Д. И. Преференции как форма проявления правовых стимулов. С. 4.
[223] Коровина К. С. Указ. соч. С. 28.
[224] См. об этом: Варламова А. Н. Правовое обеспечение развития конкуренции : Учебное пособие. С. 136.

целям необходимо руководствоваться нормативными актами, принятыми уполномоченными органами власти по соответствующим направлениям.

Указанное справедливо означает необходимость в каждом конкретном случае обращаться к положениям «профильных» нормативных правовых актов, действующих в соответствующей сфере.

Так, например, при оценке соответствия преференции цели производства сельскохозяйственной продукции (п. 9 ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции) антимонопольным органам надлежит учитывать положения Федерального закона от 29.12.2006 № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства».

Аналогично, например, указание органом публичной власти в качестве цели предоставления преференции охрану здоровья граждан (п. 12 ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции) потребует обращения к положениям Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации».

При этом обращение к содержанию «специальных» нормативных правовых актов, действующих в соответствующей сфере, важно в том числе для учета гипотетически возможных положений «профильного» законодательства, содержащих запреты или ограничения относительно предоставления преференций.

Так, например, Тульское УФАС России, проанализировав положения Федерального закона от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении», установило, что договор аренды был заключен с нарушением требований Закона о водоснабжении, в связи с чем соответствующее предоставление преимущества не может быть признано соответствующим целям предоставления преференции[225].

Отметим, что достаточно подробный анализ прямо предусмотренных антимонопольным законодательством целей предоставления преференций проведен в Разъяснении № 22, в том числе с опорой на специальные нормативные

[225] Решение Тульского УФАС России от 16.07.2021 [Электронный ресурс] // База решений и правовых актов ФАС России. URL: https://br.fas.gov.ru/to/tulskoe-ufas-rossii/9f2e7b88-2b85-4fd5-a4a2-3530bc07f384/ (дата обращения: 14.01.2022).

акты. Дублирование соответствующих положений, равно как и анализ каждой конкретной цели предоставления преференции в рамках диссертационного исследования представляется излишним, в том числе в силу возможного изменения перечня таких целей.

Вместе с тем, как в правоприменительной практике, так и в литературе время от времени поднимаются вопросы, связанные с применением отдельных предусмотренных ст. 19 Закона о защите конкуренции целей. При этом соответствующие споры, как правило, связаны с содержанием специального законодательства, регулирующего содержание соответствующей цели, применение норм которого необходимо при предоставлении преференций.

Так, например, отдельное обсуждение получила такая цель предоставления преференций, как поддержка субъектов МСП (п. 13 ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции).

Согласно ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» (далее – Закон о развитии МСП) поддержка субъектов МСП и организаций, образующих инфраструктуру поддержки субъектов МСП, включает в себя финансовую, в том числе гарантийную, имущественную, информационную, консультационную поддержку таких субъектов и организаций.

При этом, исходя из ч. 2 ст. 16 Закона о развитии МСП, условия и порядок оказания поддержки субъектам МСП и организациям, образующим инфраструктуру поддержки субъектов МСП, устанавливаются нормативными правовыми актами в целях реализации государственных программ (подпрограмм) РФ, субъектов РФ, муниципальных программ (подпрограмм).

Согласно п. 4 ч. 1 ст. 14 Закона о развитии МСП одним из основных принципов поддержки субъектов МСП является оказание поддержки с соблюдением требований, установленных Законом о защите конкуренции.

Основываясь на содержании вышеуказанных норм, ФАС России еще в 2013 г. отмечала необходимость наличия соответствующих федеральных, региональных

или муниципальных программ (подпрограмм) для предоставления преференции в целях поддержки субъектов МСП (раздел 4.3 Методических рекомендаций)[226]. Соответственно, отсутствие таких программ (подпрограмм) влечет невозможность предоставления государственной или муниципальной преференции с целью, предусмотренной п. 13 ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции, что, однако, не отменяет возможность предоставления такой преференции в иных предусмотренных законом целях.

Обоснованность соответствующего подхода отмечалась в литературе[227].

Вместе с тем, на практике органы публичной власти в ряде случаев отстаивают позицию о том, что Закон о защите конкуренции не запрещает предоставлять преференцию по п. 13 ч. 1 ст. 19 в случаях отсутствия программы (подпрограммы). Суды с такой позицией не соглашаются[228].

Аналогично, например, вызывает споры в литературе содержание предусмотренной п. 10 ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции цели «социальное обеспечение населения».

Так, Айвазовская И.М. отмечает отсутствие легального определения термина «социальное обеспечение населения» и необходимость релевантных внесений

---

[226] Во время принятия Методических рекомендаций ч. 2 ст. 16 Закона о развитии МСП действовала в следующей редакции:
«Условия и порядок оказания поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства и организациям, образующим инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, устанавливаются федеральными программами развития субъектов малого и среднего предпринимательства, региональными программами развития субъектов малого и среднего предпринимательства и муниципальными программами развития субъектов малого и среднего предпринимательства».
В связи с указанным, раздел 4.3 Методических рекомендаций связывал предоставление преференций по п. 13 ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции с необходимостью наличия программы развития субъектов МСП.

[227] См., например: Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О защите конкуренции». С. 484; Айвазян И. М. Правовые аспекты соблюдения антимонопольных требований к предоставлению государственных или муниципальных преференций в целях поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства. С. 60–67.

[228] См.: Постановление Арбитражного суда Московского округа от 12.11.2021 № Ф05-27401/2021 по делу № А40-255470/2020 // СПС «КонсультантПлюс».
Данный судебный акт также прокомментирован в литературе: Вовкивская Л. В., Савостина Е. В. Аналитический обзор судебных дел, рассмотренных с участием антимонопольных органов // Научно-практический журнал «Российское конкурентное право и экономика». 2021. № 4. С. 90.

изменений в законодательство – либо в части уточнения цели предоставления преференции в п. 10 ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции, либо путем формирования соответствующего определения в специальном законодательстве[229].

Е.П. Чорновол относительно цели предоставления преференции по социальному обеспечению населения также указывал на фактически противоречие между применением норм законодательства о социальном обеспечении, которым предусматривается защита отдельных категорий граждан, и определением того, что получателем преференции в силу п. 20 ст. 4 Закона о защите конкуренции может являться только хозяйствующий субъект[230]. Вместе с тем, такая позиция, на наш взгляд, не может быть признана правомерной, поскольку преференция выдается конкретному хозяйствующему субъекту именно для достижения целей, предусмотренных соответствующим пунктом ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции, а не лицу, которое в силу положений специального законодательства подпадает под определение адресата соответствующего регулирования.

Однако опасения Е.П. Чорновола в части возможности на практике предоставления преференций лицам, не являющимся хозяйствующими субъектами в контексте антимонопольного законодательства, являются обоснованными.

Так, антимонопольные органы при согласовании преференций, в особенности в целях поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, должны в каждом конкретном случае определять, является ли ее получатель хозяйствующим субъектом – в ином случае, будет отсутствовать сам субъект предоставления преференции.

Следует обратить внимание на существующую в литературе позицию о том, что не все прямо предусмотренные законом цели направлены собственно на развитие конкуренции. Так, А.Н. Варламова в данном контексте выражала непонимание отнесения к полномочиям антимонопольного органа принятий

---

[229] Айвазовская И. М. Антикризисные меры поддержки субъектов предпринимательства по антимонопольному законодательству России. С. 38–39.

[230] Чорновол Е. П. Цели предоставления хозяйствующим субъектам государственных и муниципальных преференций в контексте защиты конкуренции. С. 38.

решений, касающихся, например, развития физической культуры и спорта, охраны труда[231]. Ранее А.Н. Варламова также указывала относительно предусмотренных в ст. 19 Закона о защите конкуренции целей, что «вряд ли это именно те направления деятельности, которые влияют на формирование полноценной конкурентной среды и на которых, соответственно, должен сосредоточить свое внимание антимонопольный орган»[232].

По нашему мнению, включение в ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции тех или иных целей (в том числе, развитие физической культуры и спорта) неслучайно. Соответствующие цели отражают одни из основных направлений государственной политики Российской Федерации. При рассмотрении заявления о даче согласия на предоставление преференции антимонопольный орган не вмешивается собственно в сферу регулирования специальных нормативных актов, фактически не участвует в принятии решения о развитии того или иного направления государственной политики. Задача антимонопольного органа в соответствующей части – проверить законность предполагаемого предоставления преференции, а также фактически соотнести возможные негативные последствия для конкуренции в соответствующей сфере в результате предоставления преференции и позитивные последствия в результате такого предоставления.

Как представляется, целям предоставления государственной помощи уделяется значительное внимание и в европейском правопорядке. Так, согласно п. 2 ст. 107 ДФЕС является совместимой с внутренним рынком государственная помощь:

- социального характера, выделяемая индивидуальным потребителям, при условии, что она предоставляется без дискриминации по месту происхождения продукции;

- предназначаемая для устранения ущерба, причиненного стихийными бедствиями или другими чрезвычайными происшествиями;

---

[231] Варламова А. Н. Правовое обеспечение развития конкуренции : Учебное пособие. С. 136–137.
[232] Варламова А. Второй антимонопольный пакет: основные новеллы правового регулирования конкуренции // Корпоративный юрист. 2009. № 12. С. 7.

- выделяемая хозяйству некоторых земель Федеративной Республики Германия, пострадавших от разделения Германии, в той мере, в какой она необходима для компенсации неблагоприятных экономических последствий, вызванных данным разделением.

Одновременно с этим п. 3 ст. 107 ДФЕС закрепляет также случаи, при которых государственная помощь может быть признана совместимой с внутренним рынком. Особое внимание обращает на себя тот факт, что перечень таких случаев фактически носит открытый характер, поскольку обозначенная норма ДФЕС указывает на возможность определения соответствующей категории помощи решением Совета ЕС по предложению Европейской Комиссии.

В качестве отдельного вопроса, касающегося целей предоставления преференций, полагаем необходимым отметить следующее. Исходя из содержания п. 4 ч. 3 ст. 20 Закона о защите конкуренции, по результатам рассмотрения заявления антимонопольный орган может принять решение о даче согласия на предоставление государственной или муниципальной преференции и введении ограничения в отношении предоставления государственной или муниципальной преференции. При этом одними из возможных к введению ограничений являются конкретные цели предоставления государственной или муниципальной преференции.

Так, например, администрация муниципального образования обратилась в антимонопольный орган с заявлением о даче согласия на предоставление преференции в целях «охраны здоровья граждан, а также социального обслуживания населения». Антимонопольный орган, удовлетворяя заявление по п. 4 ч. 3 ст. 20 Закона о защите конкуренции, ввел ограничение посредством установления цели предоставления преференции: охрана здоровья граждан[233]. Соответствующий подход территориального управления ФАС России представляется верным, поскольку ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции не

[233] Решение Архангельского УФАС России от 28.01.2021 № 029/03/19-84/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

предусматривает такую цель предоставления преференции, как «социальное обслуживание населения».

Примером введения ограничения по цели предоставления преференции является также установление антимонопольным органом обязанности использовать дополнительные средства, полученные в результате снижения размера арендной платы за недвижимое имущество вследствие предоставления преференции, исключительно на мероприятия, связанные с защитой окружающей среды[234].

В указанном контексте необходимо отметить существующую в литературе позицию о том, что положение подп. «г» п. 4 ч. 3 ст. 20 Закона о защите конкуренции фактически наделяет антимонопольные органы правом устанавливать цели предоставления преференций: «в конечном итоге субъектом, определяющим конкретные цели предоставления преференции, причем в самых разнообразных сферах общественных отношений…, выступает, как это ни парадоксально, антимонопольный орган, компетенция которого, по мысли законодателя, настолько универсальна, что позволяет ему устанавливать и контролировать реализацию целей предоставления преференций сразу во всех областях общественных отношений»[235].

С приведенным мнением мы не можем согласиться, поскольку антимонопольный орган, вводя ограничения по цели предоставления преференций, не имеет полномочий по выходу за пределы целей, установленных ст. 19 Закона о защите конкуренции.

Иными словами, существующее полномочие антимонопольного органа, проистекающее из положения подп. «г» п. 4 ч. 3 ст. 20 Закона о защите конкуренции, предполагает конкретизацию цели предоставления преференции в рамках уже установленных релевантным нормативным актом таких целей, что в

---

[234] Решение Новгородского УФАС России от 12.12.2012 по делу № 4682/02 // СПС «КонсультантПлюс».

[235] Затонова Д. Ю. Пределы контроля антимонопольного органа за предоставлением и целевым использованием государственного имущества в преференциальном порядке // Конкурентное право. 2022. № 4. С. 21.

ряде случаев представляется действительно необходимым с целью недопущения злоупотреблений получателями преференции и (или) органами публичной власти.

Подводя итог, отметим, что цель предоставления преференции является важнейшим элементом состава основания предоставления государственных и муниципальных преференций: несоответствие преференции предусмотренным законодательством целям автоматически приводит к неправомерности предоставления преференции. При этом антимонопольные органы в рамках предоставленных полномочий и норм главы 5 Закона о защите конкуренции могут в конкретном случае, опираясь на положения п. 4 ч. 3 ст. 20 Закона о защите конкуренции, согласовать предоставление преференции с одновременным введением ограничения по цели предоставления преференции.

Вместе с тем, основанием предоставления преференции является также правовой акт органа публичной власти о предоставлении преференции.

Исходя из содержания п. 1 ч. 1 ст. 20 Закона о защите конкуренции, проект акта, которым предусматривается предоставление преференции, обязательно предоставляется в составе приложений к заявлению о даче согласия на предоставление преференции.

При этом согласно той же норме закона в проекте акта должна быть указана информация о цели предоставления и размере такой преференции, если преференция предполагается к предоставлению путем передачи имущества.

Как свидетельствует анализ правоприменительной практики, отсутствие указания в проекте акта о предоставления преференции указанных параметров будет являться основанием для возвращения заявления[236].

Вместе с тем, отсутствие указания в проекте акта на конкретный объект гражданских прав, планируемый к передаче в качестве преимущества, иногда расценивается антимонопольными органами в качестве основания для продления срока рассмотрения заявления[237]. Однако дальнейшее непредставление такой

---

[236] См., например: Решение ФАС России № АД/11840/15 // СПС «КонсультантПлюс»; Решение Удмуртского УФАС России от 01.11.2013 № 08-05 // СПС «КонсультантПлюс».

[237] Решение Мурманского УФАС России от 28.10.2013 № 05-07/262 // СПС «КонсультантПлюс».

информации в проекте акта (т.е. в нарушение решения о продлении срока рассмотрения заявления) может являться основанием для принятия решения об отказе в предоставлении преференции[238].

Таким образом, принятие правового акта органа публичной власти о предоставлении преференции (при предоставлении преференции в «общем» порядке) возможно только после получения предварительного согласия антимонопольного органа. Иное – предоставление преференции в отсутствие согласия антимонопольного органа – будет являться нарушением антимонопольного законодательства[239].

При этом получение согласия антимонопольного органа на предоставление преференции обусловлено в том числе направленностью предоставляемого преимущества на достижение одной из социально значимых целей, предусмотренных ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции. Несмотря на то, что указанный перечень надлежит считать открытым в связи с возможностью его расширения иными нормативными правовыми актами, с учетом существа института преференций, представляющего собой «исключение» из порядка конкурентного соперничества хозяйствующих субъектов, действующих на свободном рынке, законодатель отдельно оговаривает исключительность соответствующих целей как условия правомерного предоставления преференции.

2.2. Порядок подачи и рассмотрения заявления о даче согласия на предоставление государственных и муниципальных преференций

Для предоставления государственной или муниципальной преференции хозяйствующему субъекту по общему правилу соответствующему органу публичной власти необходимо в установленном порядке представить

---

[238] Там же.

[239] См. подробнее о последствиях нарушения порядка получения согласия на предоставление государственных и муниципальных преференций гл. 3 настоящего диссертационного исследования.

соответствующее заявление в антимонопольный орган и получить согласие на такое предоставление.

В Российской Федерации порядок предоставления государственных и муниципальных преференций в общем виде установлен в ст. 20 Закона о защите конкуренции.

Так, согласно указанной статье органы публичной власти, имеющие намерение предоставить преференцию, подают в антимонопольный орган заявление о даче согласия на предоставление такой преференции по форме, определенной федеральным антимонопольным органом. Форма соответствующего заявления определена Приложением № 5 к Административному регламенту № 841.

К заявлению также в обязательном порядке прикладывается ряд документов, определенных ч. 1 ст. 20 Закона о защите конкуренции, к которым, в частности, относятся проект акта о предоставлении преференции, перечень лиц, входящих в одну группу лиц с предполагаемым получателем преференции.

Важно отметить, что, как следует из Методических рекомендаций, подготовленных ФАС России[240], в случае предоставления нескольких преференций даже одному и тому же хозяйствующему субъекту, необходимо предоставлять в антимонопольный орган соответствующее количество заявлений и проектов актов органа публичной власти[241].

Согласно ч. 3 ст. 20 Закона о защите конкуренции в случае представления заявления и (или) документов, не соответствующих требованиям, установленным частью 1 той же статьи, антимонопольный орган в течение десяти дней со дня получения указанного заявления принимает мотивированное решение о

---

[240] Письма ФАС России от 05.07.2013 № АК/26062/13 «О направлении Методических рекомендаций по антимонопольному контролю за предоставлением государственных или муниципальных преференций» (далее – Методические рекомендации)

[241] Справедливость соответствующего подхода отмечалась в литературе. См.: Адонина А. О. Особенности передачи прав на государственное и муниципальное имущество путем предоставления преференции [Электронный ресурс] // Законность и правопорядок в современном обществе. 2015. № 24. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-peredachi-prav-na-gosudarstvennoe-i-munitsipalnoe-imuschestvo-putem-predostavleniya-preferentsii/viewer (дата обращения: 15.06.2023).

несоответствии представленных заявления и (или) документов и возвращает заявление.

Из содержания указанной нормы, как представляется, прямо не следует ответ на вопрос, подлежит ли возврату заявление о даче согласия на предоставление преференции в случае, если к нему приложены не все предусмотренные ч. 1 ст. 20 Закона о защите конкуренции документы. Ответ косвенно дает Приложение № 3 к Административному регламенту № 841, согласно которому при поступлении заявления антимонопольный орган проверяет наличие всех предусмотренных ч. 1 ст. 20 Закона о защите конкуренции документов, и по итогам соответствующей проверки либо принимает решение о возвращении заявления, либо принимает заявление к рассмотрению по существу.

Практика антимонопольных органов также свидетельствует о том, что отсутствие одного или нескольких из предусмотренных ч. 1 ст. 20 Закона о защите конкуренции приложений к заявлению является основанием для возвращения заявления. Так, например, решением от 22.08.2014 по делу № 03-10/54-2014 Ямало-Ненецкое УФАС России приняло решение о возвращении заявления органа местного самоуправления по причине того, что в составе представленной документации отсутствовала справка о перечне лиц, входящих в одну группу с предполагаемым получателем преференции, наличие которого необходимо в силу п. 5 ч. 1 ст. 20 Закона о защите конкуренции.

Следует обратить внимание на установленное Административным регламентом № 841 «разделение компетенции» между ФАС России и ее территориальными управлениями по рассмотрению заявлений. Так, в силу п. 3.2 данного акта ФАС России рассматривает заявления, поступившие от федеральных органов исполнительной власти, иных осуществляющих функции указанных органов или организаций. Соответственно, что подтверждается и содержанием пп. 3.3–3.4 Административного регламента № 841, остальные органы публичной власти (региональные и муниципальные) должны подавать заявления в

территориальный антимонопольный орган по месту органа публичной власти, имеющего намерение предоставить преференцию.

При этом в случае, если заявление поступило в другой антимонопольный орган, в нарушение правил, установленных пп. 3.2–3.4 Административного регламента № 841, оно подлежит направлению в «надлежащий» антимонопольный орган. При этом ФАС России вправе рассматривать любое заявление о даче согласия на предоставление преференции.

Указанные правила в целом схожи с правилами «распределения компетенции» между ФАС России и ее территориальных управлений при рассмотрении заявлений о нарушении антимонопольного законодательства[242].

Часть 2 ст. 20 Закона о защите конкуренции наделяет антимонопольный орган месячным сроком для рассмотрения заявления и принятия по нему одного из возможных решений. Как уже отмечалось во втором параграфе первой главы настоящего диссертационного исследования, антимонопольный орган по итогам рассмотрения заявления может принять одно из четырех решений: о даче согласия на предоставление преференции; о продлении срока рассмотрения заявления; об отказе в предоставлении преференции; о даче согласия на предоставление преференции и введении ограничения в отношении предоставления преференции.

При этом исходя из содержания ч. 3 ст. 20 Закона о защите конкуренции, при принятии того или иного решения антимонопольный орган руководствуется Административным регламентом № 841, предусматривающим порядок рассмотрения соответствующих заявлений. Указанное, по нашему мнению, предполагает необходимость если не прямого, то хотя бы бланкетного характера изложения норм данного подзаконного акта в части установления потенциального недопущения или устранения конкуренции. На самом деле, анализ содержания Административного регламента № 841 приводит к выводу о том, что в

[242] См. п.п. 3.12–3.19 Административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства Российской Федерации, утв. Приказом ФАС России от 25.05.2012 г. № 339 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2013. № 8.

содержательной части указанный акт фактически дублирует с рядом процедурных уточнений положения ст. 20 Закона о защите конкуренции, и, в частности, указания на порядок перспективного анализа влияния преференции на состояние конкуренции не содержит.

Анализ правоприменительной практики свидетельствует о том, что антимонопольные органы далеко не во всех случаях принятия решения об отказе в даче согласия на предоставления преференции устанавливают конкретное последствие (устранение или недопущение конкуренции), к которому может привести такое предоставление преимущества.

Так, например, Решением Брянского УФАС России от 02.12.2020 г. было отказано в даче согласия на предоставление Управлением имущественных отношений Брянской области государственной преференции ООО «С» в целях социального обеспечения населения путем передачи по договору аренды сроком на 364 дня нежилого помещения, поскольку антимонопольный орган установил, что:

- ООО «С» осуществляет деятельность по обязательному медицинскому страхованию;

- в границах территории Брянской области в 2020 г. соответствующую деятельность осуществляли три хозяйствующих субъекта, а в 2019 г. – четыре хозяйствующих субъекта;

- ООО «С» обладает на территории Брянской области 28 пунктами выдачи полисов ОМС, причем 6 из них размещены в лечебно-поликлинических учреждениях, помещения в которых предоставлены ООО «С» в качестве выданных ранее государственных преференций[243].

На основании изложенного, Брянское УФАС России пришло к выводу, что предоставление преференции ООО «С» может привести к устранению или

[243] Решение Брянского УФАС России об отказе в предоставлении государственной преференции [Электронный ресурс] // База решений и правовых актов ФАС России. URL: https://br.fas.gov.ru/to/bryanskoe-ufas-rossii/ee8bcf35-443d-47fc-8ac2-ccbf17316fbf/ (дата обращения: 20.02.2022).

недопущению конкуренции на рынке обязательного медицинского страхования в географических границах Брянской области.

Схожие основания для отказа в предоставлении преференции усматриваются из Решения Смоленского УФАС России от 21.04.2021 № 067/03/20-163/2021. Так, антимонопольным органом при рассмотрении заявления о предоставлении ООО «Р» преференции путем передачи в аренду нежилых помещений на первом этаже поликлиники без проведения торгов для использования под реализацию реабилитационной техники было установлено, что соответствующий товарный рынок является потенциально конкурентным[244], а ООО «Р» неоднократно в предыдущие годы предоставлялись такие же по своему существу меры поддержки. На основании изложенного антимонопольный орган пришел к выводу о возможности устранения или недопущения конкуренции в результате предоставления преференции ООО «Р».

Аналогичные выводы о потенциальном «устранении или недопущении конкуренции» в результате предоставления преференции содержатся в правоприменительных актах различных территориальных управлений ФАС России: см., например, Решение Вологодского УФАС России от 05.09.2022 № 2731/22, Решения Брянского УФАС России от 18.02.2022, Мордовского УФАС России от 20.09.2016 № 1677, Ханты-Мансийского УФАС России от 07.04.2014 № 02-680 и др.

Стоит отметить, что из приведенных решений антимонопольных органов об отказе в даче согласия на предоставление преференции невозможно установить ни факт проведения антимонопольным органом анализа состояния конкуренции на товарном рынке, ни конкретное неблагоприятное последствие (устранение или недопущение конкуренции), которое могло, по мнению антимонопольного органа, возникнуть вследствие предоставления преференции.

---

[244] При этом в указанном решении антимонопольного органа приводится перечень хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на товарном рынке, в связи с чем, как представляется, данный рынок можно назвать конкурентным, без уточнения о потенциальности.

Первая из указанных проблем, как представляется, может быть минимизирована закреплением рассмотрения заявления о даче согласия на предоставление преференции в качестве основания для проведения антимонопольными органами анализа состояния конкуренции на товарном рынке потенциального использования преференции по правилам Порядка № 220.

В настоящее время в правоприменительной практике распространена позиция, фактически поддержанная в Разъяснении № 22, о том, что ни Административным регламентом № 841, ни Порядком № 220, на антимонопольный орган не возложена обязанность по проведению анализа состояния конкуренции на товарном рынке при решении вопроса о даче согласия на предоставление преференции[245].

В Разъяснении № 22 также отмечено, что «несмотря на то, что обязанность проведения анализа состояния конкуренции в соответствии с Порядком не установлена, антимонопольный орган в любом случае должен установить обстоятельства, свидетельствующие о недопущении или устранении конкуренции в связи с предоставлением испрашиваемой преференции, в том числе с использованием инструментария, предусмотренного Порядком».

Вместе с тем, по нашему мнению, имеются все основания для проведения антимонопольными органами анализа товарного рынка при рассмотрении заявлений о даче согласия на предоставление преференции.

Так, согласно п. 1.1 Порядка № 220 данный порядок может использоваться для анализа состояния конкуренции при выявлении открытого перечня случаев недопущения, ограничения или устранения конкуренции.

В европейских исследованиях справедливо отмечается, что при предоставлении государственной помощи потенциальное искажение конкуренции является предположительным, вследствие чего контрфактуальный анализ должен

---

[245] См., например: Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 08.08.2022 № Ф07-7886/2022 по делу № А56-2151/2021 // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 24.03.2022 № Ф07-19752/2021 по делу № А56-116292/2020 // СПС «КонсультантПлюс».

быть построен по типу контроля *ex ante*, а не *ex post* как в подавляющем большинстве дел о нарушении антимонопольного законодательства[246].

Характеристика антимонопольного контроля в отношении предоставления преференций как контроля *ex ante* давалась и в отечественной литературе[247].

При этом в литературе также справедливо отмечается, что анализ рынка, по сути, является «базовым основанием для принятия решения в целях антимонопольного регулирования»[248]. При этом корректность применения предусмотренных антимонопольным законодательством мер зависит, в частности, от правильности определения границ рынка по результатам проведения анализа товарного рынка[249].

Поскольку антимонопольный орган при рассмотрении заявления устанавливает именно возможность потенциального устранения или недопущения конкуренции вследствие предоставления преимущества конкретному хозяйствующему субъекту, Порядок № 220 должен применяться и для случаев рассмотрения заявлений о даче согласия на предоставление преференции. При этом текущее нормативное регулирование – в силу содержания п. 1.1 Порядка № 220 – проведение анализа рынка при рассмотрении заявлений о предоставлении преференций фактически допускает.

В иной ситуации – в отсутствие в настоящее время в большинстве правоприменительных актов антимонопольных органов о принятии решений по

---

[246] Nicolaides P. Distortion of competition in the field of state aid: from unnecessary aid to unnecessary distortion // European Competition Law Review. 2010. 31 (10). P. 403.

[247] Самолысов П. В. О научных основаниях классификации государственного антимонопольного контроля // Научно-практический журнал «Российское конкурентное право и экономика». 2018. № 1 (13). С. 44.

[248] Гагарина И. В. Методологические ошибки при определении рынка. Проблемы применения существующих методологических подходов к определению рынка // Конкурентное право и современная экономика : Сборник научных трудов и учебно-методических материалов по итогам III Международной научно-практической конференции «Антимонопольная политика: наука, практика, образование. Цифровая экономика и конкурентная политика» / Отв. ред. С. А. Пузыревский. М. : Филиал Учебно-методического центра ФАС России, 2018. С. 267.

[249] См. об этом, например: Князева И. В. Методологические особенности определения товарных границ рынка в целях антимонопольных разбирательств // Конкурентное право. 2016. № 3. С. 6; Хохлов Е. С. Доминирующее положение хозяйствующего субъекта в конкурентном праве : дис. … канд. юрид. наук. М., 2022. С. 99.

одному из пунктов ч. 3 ст. 20 Закона о защите конкуренции указания на исследованный товарный рынок, состояние конкуренции на нем, – возникает вопрос о правильности в принципе установления и оценки антимонопольным органом обстоятельств для принятия соответствующего решения, что не способствует возможности утверждать, вопреки мнению некоторых исследователей[250], о прозрачности существующей процедуры дачи согласия на предоставление преференции.

Необходимо также отметить, что сроки рассмотрения заявления о даче согласия на предоставление преференции[251] и сроки рассмотрения заявления, материалов, свидетельствующих о признаках нарушения антимонопольного законодательства[252] фактически одинаковы.

При этом в силу п. 3.36 Административного регламента ФАС России, утв. Приказом ФАС России 25.05.2012 № 339[253], при необходимости, в целях выявления случаев недопущения, ограничения или устранения конкуренции антимонопольный орган в ходе рассмотрения заявления проводит анализ состояния конкурентной среды на соответствующих товарных рынках в порядке, установленном Порядком № 220.

Более того, согласно п. 3.1 другого Административного регламента ФАС России, утв. Приказом ФАС России от 25.05.2012 № 345[254], анализ состояния

---

[250] Чорновол Е. П. Порядок предоставления государственных и муниципальных преференций хозяйствующим субъектам // Конкурентное право. 2017. № 2. С. 28.

[251] Один месяц с возможностью продления на два месяца в случае потенциально установленной антимонопольным органом возможности устранения или недопущения конкуренции вследствие предоставления преференции (ч. 2 ст. 20 и п. 2 ч. 3 ст. 20 Закона о защите конкуренции).

[252] Один месяц с возможностью продления на два месяца (ч. 4 ст. 44 Закона о защите конкуренции).

[253] Административный регламент ФАС России по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства Российской Федерации, утв. Приказом ФАС России от 25.05.2012 № 339 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2013. № 8.

[254] Административный регламент ФАС России, по исполнению государственной функции по установлению доминирующего положения хозяйствующего субъекта при рассмотрении заявлений, материалов, дел о нарушении антимонопольного законодательства и при осуществлении государственного контроля за экономической концентрацией, утв. Приказом ФАС России от 25.05.2012 № 345 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2013. № 8.

конкуренции проводится в срок, не превышающий 25 дней со дня регистрации заявления, материалов о нарушении антимонопольного законодательства. В случае продления срока рассмотрения заявления, материалов проведение анализа состояния конкуренции может быть продлено на этот срок.

Иными словами, исходя из текущего регулирования, анализ товарного рынка предполагается самим антимонопольным органом возможным к проведению в течение месяца, в том числе в случаях составления аналитического отчета по результатам анализа рынка в полном объеме.

При этом для случаев предоставления преференций представляется возможным проведение анализа товарного рынка не в полном – «сокращенном» – объеме.

Так, антимонопольному органу с учетом существа законодательного регулирования института преференций возможно установить лишь временной интервал исследования рынка, на котором планируется использование преференции для достижения одной из предусмотренных ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции целей, его продуктовые и географические границы, а также произвести оценку возможного изменения состояния конкуренции на товарном рынке вследствие предоставления преференции.

Указанные этапы проведения анализа рынка аналогичны этапам анализа при рассмотрении дел о нарушении ст. 15 Закона о защите конкуренции, в т.ч. о нарушении предусмотренного п. 7 ч. 1 указанной статьи запрета на неправомерное предоставление преференций (п. 10.7 Порядка № 220).

При этом в литературе справедливо отмечается, что для квалификации в качестве нарушения ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции необходимо провести анализ состояния конкуренции на рынке и посредством такого анализа доказать факт или угрозу антиконкурентного результата соответствующих действий (актов) органов публичной власти[255].

---

[255] Истомин В. Г. Некоторые вопросы применения антимонопольного законодательства при регулировании участия публично-правовых образований в экономических отношениях // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2023. № 4. С. 43.

Следует отметить, что в п. 10.7 Порядка № 220 относительно порядка определения географических границ рынка содержится указание на то, что при определении данного «параметра» рынка могут учитываться, в частности[256], границы территорий, на которых осуществляют органы публичной власти, а также границы территорий, на которых действуют хозяйствующие субъекты, на деятельность которых оказали или могли оказать негативное влияние соответствующие акты, действия (бездействие).

С учетом открытого и сформулированного как необязательного перечня обстоятельств, которые могут (но не обязаны) приниматься антимонопольным органом во внимание при определении географических границ рынка, а также содержания раздела IV Порядка № 220, из которого следует возможность выбора и обоснования метода исследования в аналитическом отчете, полагаем, что аналогичный порядок может использоваться и для случаев проведения анализа товарного рынка при рассмотрении заявлений о даче согласия на предоставление государственной или муниципальной преференции.

Проведение иных этапов анализа рынка для целей согласования предоставления преференции представляется излишним, поскольку совокупность указанных характеристик рынка будет достаточна для принятия антимонопольным органом одного из предусмотренных ч. 3 ст. 20 Закона о защите конкуренции решений.

Все указанное в совокупности свидетельствует о том, что существующие в текущем нормативном регулировании сроки рассмотрения заявления о даче согласия на предоставление преференции представляются достаточными для проведения «сокращенного» анализа рынка.

При этом установление обстоятельств, свидетельствующих о возможности недопущения или устранения конкуренции вследствие предоставления преференции, иным способом как посредством анализа состояния конкуренции на

---

[256] Что в силу содержания п. 10.7 Порядка № 220 означает открытый характер перечня обстоятельств, которые могут приниматься во внимание при определении географических границ рынка.

товарном рынке, на котором планируется осуществление деятельности получателя преференции для достижения правомерной цели предоставления преимущества, на наш взгляд, не представляется возможным. В том числе именно путем анализа состояния конкуренции устанавливается сам факт наличия или отсутствия конкуренции на товарном рынке, что, безусловно, должно учитываться при разрешении вопроса о согласовании предоставления преференции. Так, по нашему мнению, справедливо указание В.В. Кваниной на то, что корректность определения границ товарного рынка в результате проведенного в соответствии с Порядком № 220 анализа непосредственным образом влияет на вывод о наличии (отсутствии) ограничения конкуренции[257].

В данном контексте также следует отметить необоснованность, на наш взгляд, встречающейся в правоприменительной практике позиции, нашедшей также отражение в Разъяснении № 22[258], о том, что антимонопольным органом в случае разрешения вопроса о даче согласия на предоставление преференции анализ рынка может не проводиться, поскольку конкуренция на рынке предоставления хозяйствующим субъектам государственного или муниципального имущества предполагается и не требует отдельного анализа[259].

Выделение такого рынка, как рынок «предоставления хозяйствующим субъектам государственного или муниципального имущества», на наш взгляд, в контексте предоставления преференций необоснованно сразу по нескольким основаниям.

Во-первых, установление для получателя преференции более выгодных условий деятельности, как уже было обосновано нами в первой главе настоящего

---

[257] Кванина В. В. Соглашения (согласованные действия) органов публичной власти, ограничивающие конкуренцию // Право и бизнес: правовое пространство для развития бизнеса в России : монография : в 4 т. Т. 1 / отв. ред. С. Д. Могилевский, Ю. Г. Лескова, С. А. Карелина, В. Д. Рузанова, О. В. Шмалий, О. А. Золотова, О. В. Сушкова. М. : Проспект, 2020. С. 103.

[258] Отметим, что Разъяснение № 22 лишь цитирует такую практику без выражения согласия или несогласия с ней.

[259] Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 29.03.2021 № Ф07-263/2021 по делу № А56-10578/2020 // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 15.09.2021 № Ф07-13144/2021 по делу № А56-2152/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

диссертационного исследования, может иметь место относительно реальных и (или) потенциальных конкурентов соответствующего получателя преференции, т.е. тех лиц, которые либо уже осуществляют деятельность на том же товарном рынке, что и получатель преференции, либо могут в перспективе стать его участниками. В ином случае – если считать верной приведенную позицию об определении границ рынка как предоставление хозяйствующим субъектам государственного или муниципального имущества – на наш взгляд, невозможно установить ни состав участников рынка (неопределенный круг лиц, к которому фактически может относиться любой хозяйствующий субъект), ни возможность устранения и (или) недопущения конкуренции на таком рынке.

Во-вторых, приведенная практика не принимает во внимание, что, даже следуя буквальному содержанию ст. 17.1 Закона о защите конкуренции, порядок заключения договоров в отношении государственного или муниципального имущества, предполагающий проведение конкурсов или аукционов н, не распространяется на случаи предоставления преференций.

Соответствующая позиция также фактически упускает из виду содержание п. 10.10 Порядка № 220, который устанавливает особенности порядка проведения анализа состояния конкуренции по делам, возбужденным по признакам нарушения ст. 17.1 Закона о защите конкуренции, и предполагает, в частности, определение предмета договоров, заключаемых в отношении государственного и (или) муниципального имущества.

К тому же, предоставление преференций по определению возможно и в иной форме – не только в форме предоставления имущества.

Таким образом, представляется, что антимонопольный орган при рассмотрении заявления о даче согласия на предоставление государственной или муниципальной преференции должен проводить анализ рынка в том числе с целью необходимого в силу положений Закона о защите конкуренции определения возможности устранения или недопущения конкуренции вследствие предоставления преференции.

При этом подлежит анализу товарный рынок, на котором планируется использование преференции для достижения одной из предусмотренных ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции целей. Именно на таком рынке получатель преференции получает преимущество, обеспечивающее ему более выгодные условия деятельности.

Соответствующие выводы подтверждаются рядом примеров из правоприменительной практики.

Так, например, Арбитражный суд г. Москвы в решении от 08.12.2022 по делу № А40-193851/2021 (на «новом круге» рассмотрения) согласился с доводами антимонопольного органа, отказавшему в предоставлении обществу государственной преференции в целях охраны здоровья граждан, поскольку такое предоставление могло привести к неблагоприятным последствиям для конкуренции на рынке оказания санаторно-курортных услуг в границах Свердловской области.

Аналогично, например, Вологодское УФАС России в решении от 25.02.2022, отказывая в даче согласия на предоставление преференции в целях развития образования и науки, поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, указало, что рынок оказания услуг по дополнительному образованию детей является конкурентным, и предоставление преимущества может привести к неблагоприятным последствиям для конкуренции и целей развития образования и науки[260].

Другая проблема, связанная с отсутствием конкретизации потенциальных последствий предоставления преференции при принятии решений антимонопольными органами, тесно связана с вышеизложенной проблемой необходимости анализа состояния конкуренции на товарном рынке.

Как уже указывалось в первой главе настоящего диссертационного исследования, под недопущением конкуренции понимаются действия

[260] Решение Вологодского УФАС России от 25.02.2022 [Электронный ресурс] // База решений и правовых актов ФАС России. URL: https://br.fas.gov.ru/to/vologodskoe-ufas-rossii/0e2564fb-5ba5-48cb-b905-c24a5a66e192/ (дата обращения: 22.07.2023).

хозяйствующего субъекта по устранению условий, способствующих возникновению конкуренции на товарном рынке, а под устранением конкуренции – действия, чтобы конкуренция на товарном рынке перестала существовать.

Как нами было показано ранее, в ряде случаев антимонопольные органы при принятии решения об отказе в предоставлении преференции не конкретизируют, почему и какое конкретно из двух неблаоприятных последствий для конкуренции (устранение или недопущение) может наступить вследствие такого предоставления.

На наш взгляд, такой подход недопустим, поскольку он размывает критерии для принятия правоприменительного решения: конкретные хозяйствующие субъекты, а также иные лица, анализирующие релевантную практику, с большей вероятностью лишаются возможности предвидеть решение антимонопольного органа в конкретной ситуации, что не способствует реализации принципа правовой определенности, предполагающего, помимо прочего, такие элементы, как стабильность правового регулирования и ясность, недвусмысленность и согласованность правовых норм, правоприменительных решений[261].

В данном контексте отметим справедливость позиции И.В. Башлакова-Николаева и С.В. Максимова о том, что антимонопольный орган должен оценивать соответствие преференций требованиям ст. 15 и 16 Закона о защите конкуренции, что позволяет оценить вероятность искажения конкуренции на соответствующем товарном рынке[262].

Таким образом, для решения вышеуказанных проблем, а также в целях формирования единообразного подхода антимонопольных органов к рассмотрению заявлений о даче согласия на предоставление преференций представляется необходимым при решении вопроса о даче согласия на предоставление преференции проведение ФАС России и ее территориальными управлениями анализа состояния конкуренции на товарном рынке, на котором

---

[261] Дикарев И. С. Принцип правовой определенности и законная сила судебного решения в уголовном процессе. Волгоград, 2015. С. 12.
[262] Башлаков-Николаев И. В., Максимов С. В. Указ. соч. // СПС «КонсультантПлюс».

планируется осуществление деятельности получателя преференции для достижения правомерной цели предоставления преимущества. В отсутствие иного специального регулирования соответствующий анализ, но в «сокращенном» формате – без проведения всех этапов анализа – должен проводиться в соответствии с Порядком № 220.

При этом антимонопольный орган по результатам проведения такого анализа состояния конкуренции и вынесении решения должен устанавливать возможность (невозможность) недопущения или устранения конкуренции вследствие предоставления преференции.

Важность мотивированности соответствующих решений антимонопольных органов справедливо отмечена в Разъяснении № 22 с отдельным указанием на то, что решения, которые не содержат указания на наличие обстоятельств, послуживших причиной принятия соответствующего решения, могут быть признаны немотивированными и не соответствующими требованиям Закона о защите конкуренции.

Таким образом, решение антимонопольного органа по результатам рассмотрения заявления о даче согласия на предоставление преференции должно основываться на проведенном анализе, а также – для целей правовой определенности участников оборота – содержать указание конкретных обстоятельств, которые по мнению антимонопольного органа свидетельствуют о возможности наступления неблагоприятных последствий для конкуренции вследствие предоставления преференции.

Указанное обусловливает необходимость внесения следующих изменений в Порядок № 220 в части указания этапов проведения анализа рынка, закрепления требования о составлении краткого отчета (обзора) по итогам анализа состояния конкуренции:

«1. Пункт 1.3 Порядка № 220 дополнить абзацем следующего содержания:

«При рассмотрении заявлений о даче согласия на предоставление государственной или муниципальной преференции анализ состояния конкуренции

проводится с особенностями, установленными пунктом 10.11 настоящего Порядка».

2. Порядок № 220 дополнить пунктом 10.11 следующего содержания:

«10.11. При рассмотрении заявлений о даче согласия на предоставление государственной или муниципальной преференции анализ состояния конкуренции на товарном рынке включает следующие этапы:

а) определение временного интервала исследования товарного рынка;

б) определение продуктовых границ товарного рынка;

в) определение географических границ товарного рынка;

г) оценка изменения (возможного изменения) состояния конкуренции на товарном рынке вследствие предоставления государственной или муниципальной преференции».

3. Пункт 11.3 Порядка № 220 изложить в следующей редакции:

«В случае если в соответствии с пунктами 1.3, 10.3 - 10.11 настоящего Порядка отдельные этапы анализа состояния конкуренции не проводились, по итогам анализа составляется краткое описание полученных результатов (краткий отчет (обзор))».

В контексте анализа решений антимонопольного органа по результатам рассмотрения заявлений о даче согласия на предоставление преференции заслуживает также отдельного внимания полномочие антимонопольного органа по даче органу публичной власти согласия на предоставление преференции с одновременным введением ограничения в отношении ее предоставления. Основанием для принятия соответствующего решения является обеспечение соответствия преференции целям, указанным в ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции, и уменьшение негативного влияния предоставляемого преимущества на конкуренцию.

Исходя из содержания п. 4 ч. 3 ст. 20 Закона о защите конкуренции, список ограничений фактически является открытым: наряду с прямо предусмотренными законом видами ограничений (подп. «а»-«г» п. 4 ч. 3 ст. 20) подп. «д» п. 4 ч. 3 ст.

20 Закона о защите конкуренции предусматривает возможность антимонопольного органа ввести и иные ограничения.

При этом согласно ч. 4 ст. 20 Закона о защите конкуренции в таком случае заявитель обязан представить документы, подтверждающие соблюдение установленных ограничений, перечень которых устанавливается антимонопольным органом, в месячный срок с даты предоставления преференции.

Примечательно, что п. 4 ч. 3 ст. 20 Закона о защите конкуренции отличается от иных пунктов той же части закона по критерию принятия решения о предоставлении (отказе в предоставлении) преференции: не оперируя понятиями устранения и недопущения конкуренции, рассматриваемый пункт в общем виде закрепляет указание на «негативное влияние преференции на состояние конкуренции»[263]. При этом само по себе указание на именно «уменьшение» влияния означает фактически признание законодателем факта того, что предоставление преференции априори негативно влияет на конкурентные отношения и способно приводить к возможности ограничения конкуренции: в ином случае, по аналогии с критериями для принятия антимонопольным органом иных решений, могло бы иметь место указание на устранение или недопущение конкуренции как последствия соответствующего предоставления[264].

При этом по аналогии с вышеуказанным отсутствием конкретизации возможных негативных последствий для конкуренции антимонопольные органы зачастую не приводят обоснования причин, являющихся основанием для принятия решения о даче согласия с одновременным введением ограничений в отношении преференции.

Так, например, в Решении Оренбургского УФАС России от 23.12.2021[265] антимонопольный орган, установив соответствие предполагаемой к

---

[263] См. подробнее об этом: Бочинин И. П. Государственные и муниципальные преференции: влияние на конкуренцию. С. 87.
[264] Там же. С. 88.
[265] Решение Оренбургского УФАС России от 23.12.2021 [Электронный ресурс] // База решений и правовых актов ФАС России. URL: https://br.fas.gov.ru/to/orenburgskoe-ufas-rossii/bb19843b-5e16-444a-994b-67b12055b97e/ (дата обращения: 08.03.2022).

предоставлению преференции цели по обеспечению обороноспособности страны и безопасности государства, ввел в отношении предоставляемой преференции ограничение в виде срока соответствующего предоставления, без указания на причины как введения самого ограничения по сроку, так и обоснования исчисления такого срока тремя годами.

Также, например, из Решения Брянского УФАС России от 19.06.2023[266] о даче согласия на предоставление муниципальной преференции в целях охраны здоровья граждан путем передачи в аренду нежилого помещения невозможно определить, почему антимонопольный орган ввел в том числе ограничение, предполагающее «реализацию не менее чем двух торговых наименований лекарственных препаратов в рамках каждого соответствующего международного непатентованного наименования, включенного в минимальный ассортимент лекарственных препаратов, необходимых для оказания медицинской помощи».

При этом в целом ряде случаев, по нашему мнению, вводимые антимонопольными органами ограничения фактически являются излишними, поскольку наличие таких «ограничений» изначально присуще институту преференций.

Так, антимонопольные органы на практике могут вводить ограничения по цели предоставления преференции, указывая на невозможность изменения такой цели[267], или ограничивая возможность получателя преференции передавать полученное имущество в субаренду или иным способом предоставлять права на преференцию другому лицу[268].

---

[266] Решение Брянского УФАС России от 19.06.2023 [Электронный ресурс] // База решений и правовых актов ФАС России. URL: https://br.fas.gov.ru/to/bryanskoe-ufas-rossii/db825a54-ae0a-4a4a-8820-911648da8b56/ (дата обращения: 10.02.2024).

[267] См., например: Решение Башкортостанского УФАС России от 12.08.2022 № 002/03/19-1337/2022; Решение Краснодарского УФАС России от 19.04.2022 № 023/03/19-2025/2023; Решение Карельского УФАС России от 18.04.2022 № 010/03/19-256/2022 и др.

[268] См., например: Решение Краснодарского УФАС России от 20.11.2023 № 023/03/00-5892/2023; Решение Ярославского УФАС России от 19.08.2022 № 076/03/19-779/2022; Решение Курганского УФАС России от 24.11.2022 // База решений и правовых актов ФАС России. URL: https://br.fas.gov.ru/to/kurganskoe-ufas-rossii/3bc06584-81fa-4b1d-8e80-f97853f143f8/ (дата обращения: 11.02.2024); Решение Ленинградского УФАС России от 23.07.2021 № Р/03/01-153 и др.

Вместе с тем, фактическое изменение при использовании преференции цели ее предоставления, а также изменение получателя преференции являются примерами неправомерного использования преференций[269].

Выводы о необходимости проведения антимонопольным органом анализа состояния конкуренции, а также установления и обоснования потенциальных последствий для конкуренции вследствие предоставления преференции актуальны и для случаев дачи согласия на предоставление преференции в соответствии с п. 4 ч. 3 ст. 20 Закона о защите конкуренции.

Отдельным вопросом при анализе порядка предоставления преференций являются предусмотренные Законом о защите конкуренции «исключения»: преференции, не требующие согласования, а также такие преимущества, которые не рассматриваются антимонопольным законодательством в качестве преференций.

Так, ч. 3 ст. 19 Закона о защите конкуренции устанавливает несколько случаев, когда согласие антимонопольного органа на предоставление преимущества, являющегося преференцией, в принципе не требуется. К таковым отнесены предоставления преференции:

- на основании федерального закона, правового акта Президента Российской Федерации, правового акта Правительства Российской Федерации, законов субъектов Российской Федерации о бюджете, нормативных правовых актов органов местного самоуправления о бюджете, содержащих либо устанавливающих порядок определения размера государственной или муниципальной преференции и ее конкретного получателя;

- путем направления на финансовое обеспечение непредвиденных расходов средств резервных фондов в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации;

---

[269] См. подробнее о понятии неправомерном использовании преференции и правовых последствиях такого неправомерного использования параграф 3.2 настоящего диссертационного исследования.

- в размере, не превышающем установленного Центральным банком Российской Федерации предельного размера расчетов наличными деньгами в Российской Федерации между юридическими лицами по одной сделке[270], если такая преференция предоставляется не чаще чем один раз в год одному лицу;

- в соответствии с государственными программами (подпрограммами) Российской Федерации, государственными программами (подпрограммами) субъектов Российской Федерации и муниципальными программами (подпрограммами), содержащими мероприятия, направленные на развитие малого и среднего предпринимательства[271].

Таким образом, вышеуказанные случаи являются случаями предоставления преференции (в том числе с учетом системного толкования в совокупности с положениями ч. 4 ст. 19 Закона о защите конкуренции), однако для признания их предоставления правомерным отсутствует необходимость получения предварительного согласования антимонопольного органа.

При этом, по нашему мнению, подача органами публичной власти заявления в случаях, предусмотренных ч. 3 ст. 19 Закона о защите конкуренции, не является основанием для принятия антимонопольным органом решения об отсутствии необходимости согласия антимонопольного органа.

Так, в силу ч. 2 ст. 20 Закона о защите конкуренции такое решение принимается в случае, если действия, на осуществление которых испрашивается согласие антимонопольного органа, не являются государственной или муниципальной преференцией. Соответствующие положения развиваются п. 3.16 и Приложением № 9 Административного регламента № 841.

---

[270] Согласно п. 4 Указания Банка России от 09.12.2019 г. № 5348-У «О правилах наличных расчетов» наличные расчеты в валюте Российской Федерации и иностранной валюте между юридическими лицами в рамках одного договора могут производиться в размере, не превышающем 100 тысяч рублей либо сумму в иностранной валюте, эквивалентную 100 тысячам рублей по официальному курсу иностранной валюты по отношению к рублю, установленному Банком России на дату проведения наличных расчетов.

[271] См. о соотношении положений ч. 1 ст. 19 и п. 4 ч. 3 ст. 19 Закона о защите конкуренции: Айвазян И. М. Правовые аспекты соблюдения антимонопольных требований к предоставлению государственных или муниципальных преференций в целях поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства. С. 60–67.

Вместе с тем, соответствие предоставляемого преимущества одному из положений ч. 3 ст. 19 Закона о защите конкуренции не исключает его квалификацию в качестве преференции: такая преференция, являясь исключением из общего порядка предоставления преференций, предоставляется без согласия антимонопольного органа, но считается предоставленной правомерно.

Отметим, что в литературе нашло отражение мнение о некоторой некорректности ряда предусмотренных ч. 3 ст. 19 Закона о защите конкуренции случаев предоставления преференций без согласования с антимонопольным органом.

Так, Е.П. Чорновол полагает, что положение п. 1 ч. 3 ст. 19 Закона о защите конкуренции фактически приводит к нарушению принципа разделения властей путем контроля антимонопольных органов за органами законодательной власти, поскольку предполагает необходимость получения предварительного согласия антимонопольного органа на предоставление преференции «законом субъекта РФ и нормативным актом органа местного самоуправления, не предназначенным для регулирования бюджетных связей»[272].

С такой позицией мы не можем согласиться. Контроль со стороны антимонопольного органа за органами законодательной власти субъектов РФ существует в антимонопольном законодательстве России не только относительно предоставления преференций. Так, согласно ч. 1 ст. 3 Закона о защите конкуренции органы государственной власти субъектов РФ – без уточнения их принадлежности к той или иной ветви власти в концепции разделения властей – являются субъектами отношений, регулируемых Законом о защите конкуренции. Сложившаяся практика антимонопольных органов также свидетельствует о возможности рассмотрения дел о нарушении ст. 15 Закона о защите конкуренции в отношении законодательных органов власти субъектов РФ[273].

---

[272] Чорновол Е. П. Порядок предоставления государственных и муниципальных преференций хозяйствующим субъектам. С. 27.

[273] См., например: Решение Красноярского УФАС России от 14.12.2018 по делу № 74-15-17 // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 27.09.2018 № Ф02-4026/2018 по делу № А33-34719/2017 // СПС «КонсультантПлюс».

В свою очередь, предусмотренные ч. 4 ст. 19 Закона о защите конкуренции действия в силу прямого указания закона не являются преференцией, хотя в целом являют собой предоставление преимущества хозяйствующему субъекту. Указанное закономерно означает и неприменение к последнему норм, регулирующих институт преференций.

Так, согласно ч. 4 ст. 19 Закона о защите конкуренции не являются преференцией:

- предоставление объектов гражданских прав по результатам торгов, организованных в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также по результатам иных процедур, предусмотренных законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд;

- передача, выделение, распределение государственного или муниципального имущества отдельным лицам в целях ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, военных действий, проведения контртеррористических операций;

- закрепление государственного или муниципального имущества за хозяйствующими субъектами на праве хозяйственного ведения или оперативного управления;

- предоставление имущества и (или) иных объектов гражданских прав на основании федерального закона или на основании вступившего в законную силу решения суда;

- предоставление имущества и (или) иных объектов гражданских прав в равной мере каждому участнику товарного рынка;

- предоставление концедентом концессионеру государственных или муниципальных гарантий, имущественных прав по концессионному соглашению, заключенному в соответствии с чч. 4.1 – 4.12 ст. 37 Федерального закона от 21.07.2015 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».

Таким образом, предоставление государственной или муниципальной преференции в «общем» порядке, предусмотренном главой 5 Закона о защите конкуренции, предполагает последовательное совершение следующих действий: подача органом публичной власти в антимонопольный орган заявления о даче согласия на предоставление преференции; рассмотрение соответствующего заявления антимонопольным органом; принятие антимонопольным органом одного из решений, предусмотренных ч. 3 ст. 20 Закона о защите конкуренции.

В настоящее время принятие решений антимонопольными органами по результатам рассмотрения заявлений о даче согласия на предоставление преференций на практике зачастую имеет место в отсутствие анализа состояния конкуренции на товарном рынке, на котором предполагается использование преимущества для достижения одной из предусмотренных ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции целей. Указанное порождает в том числе отсутствие конкретизации антимонопольными органами возможных последствий для конкуренции вследствие предоставления преференции.

В целях формирования единообразного подхода антимонопольных органов к рассмотрению заявлений о даче согласия на предоставление преференций предлагается внесение изменений в Порядок № 220, прямо предусматривающих необходимость проведения анализа рынка в «сокращенном» виде с последующим составлением краткого отчета (обзора).

ГЛАВА 3. ПРАВОВЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ НЕПРАВОМЕРНОГО ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРЕФЕРЕНЦИЙ

3.1. Правовые последствия неправомерного предоставления государственных и муниципальных преференций

Предоставление преференции, которое в силу положений Закона о защите конкуренции следует рассматривать как преимущество хозяйствующего субъекта, получившего преференцию, по сравнению с хозяйствующим субъектом, ее не получившим, не может не влиять на состояние конкуренции[274].

Соответственно, путем нормативного регулирования, в частности путем определения последствий неправомерного предоставления и использования преференций, законодатель стремится ограничить потенциальное негативное влияние предоставляемых в форме преференций преимуществ на состояние конкуренции на товарном рынке, а также возможные злоупотребления при их предоставлении со стороны как хозяйствующих субъектов, так и органов публичной власти.

Необходимо отметить, что в силу положений ст. 21 Закона о защите конкуренции, а также п. 36 Постановления Пленума № 2 антимонопольный орган вправе оценивать правомерность предоставления преференций, а также контролировать предоставление преференций на цели, указанные в ст. 19 Закона о защите конкуренции.

Такие полномочия, как справедливо указано в разделе 5 Разъяснения № 22, реализуются антимонопольным органом посредством

[274] См. параграф 1.2 настоящего диссертационного исследования.

направления запросов[275], проведения проверок[276], а также рассмотрения заявлений, материалов, возбуждения дел о нарушении антимонопольного законодательства[277].

Статья 21 Закона о защите конкуренции предусматривает, что последствием нарушения порядка предоставлении преференции, предусмотренного ст. 20 того же закона, и (или) использования преференции не в соответствии с целями, для достижения которых она выдана, является выдача предписания о принятии мер по возврату имущества, иных объектов гражданских прав при условии, что государственная или муниципальная преференция была предоставлена путем передачи государственного или муниципального имущества, иных объектов гражданских прав, либо предписание о принятии мер по прекращению использования преимущества хозяйствующим субъектом, получившим государственную или муниципальную преференцию, при условии, что преференция была предоставлена в иной форме.

При этом до 2011 г. вышеуказанная норма в качестве основания для выдачи предписания предусматривала только неправомерное использование, но не неправомерное предоставление преференций, что вряд ли могло быть признано обоснованным в силу достаточного количества соответствующих нарушений, существовавших на практике в том числе и в период до принятия Федерального закона от 06.12.2011 № 401-ФЗ, соответствующим образом изменившим содержание ст. 21 Закона о защите конкуренции[278].

Таким образом, в настоящее время выдача предписания по ст. 21 Закона о защите конкуренции применима как к случаям неправомерного предоставления, под которым следует понимать предоставление преференции в нарушение установленного общего порядка предоставления государственных и

---

[275] По правилам ст. 25 Закона о защите конкуренции.

[276] Возможность проведения проверок для контроля за предоставлением и использованием преференций прямо следует из содержания ч. 1 ст. 25.1 Закона о защите конкуренции.

[277] По правилам главы 9 Закона о защите конкуренции.

[278] См. подробнее об этом: Бочинин И. П. Правовые последствия неправомерного предоставления государственных и муниципальных преференций // Научно-практический журнал «Российское конкурентное право и экономика». 2022. № 3 (31). С. 23–24.

муниципальных преференций[279], так и к случаям неправомерного использования государственных и муниципальных преференций.

Порядок предоставления преференций в общем виде установлен ст. 20 Закона о защите конкуренции. Кроме того, положения указанной нормы частично дополняются (конкретизируются) Административным регламентом № 841.

Вместе с тем, ст. 21 Закона о защите конкуренции в качестве основания для выдачи предписания упоминает лишь нарушение ст. 20 Закона о защите конкуренции – без указания Административного регламента № 841. Представляется, что потенциально нарушение положений данного акта также может являться основанием для применения положений о последствиях неправомерного предоставления преференций, поскольку ч. 3 ст. 20 Закона о защите конкуренции прямо указывает на Административный регламент № 841 как акт, устанавливающий порядок рассмотрения заявлений о даче согласия на предоставление преференции. С другой стороны, как уже отмечалось, Административный регламент № 841 в содержательной части в настоящее время фактически лишь дублирует – с рядом процедурных уточнений – положения Закона о защите конкуренции.

Рассматривая вопрос о неправомерном предоставлении преференций, необходимо отметить, что согласно п. 7 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции в качестве одного из запретов для органов публичной власти предусмотрено предоставление государственной или муниципальной преференции в нарушение требований, установленных главой 5 Закона о защите конкуренции. Таким образом, законодатель рассматривает неправомерное предоставление преференций в качестве действия органа власти, ограничивающего конкуренцию.

Нарушение положений ст. 15 Закона о защите конкуренции в части неправомерного предоставления преференций может быть признано только в

---

[279] В том числе это покрывает случаи предоставления преференций в отсутствие согласия антимонопольного органа на предоставление преференции. Из этого же исходят и в европейском правопорядке (См., например: Podsiadło P. The Issue of Liability for Expenditure of Public Funds From the Perspective of State Aid Regulation // Management Issues. Vol. 17. № 3(83). P. 123).

действиях (бездействии) органа публичной власти. Иными словами, хозяйствующие субъекты, неправомерно получившие преференцию, не могут быть признаны нарушившими положения указанной нормы.

При этом последствием признания органов публичной власти нарушившими положения п. 7 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции – в силу полномочий антимонопольного органа – может являться выдача такому органу предписания о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции, прекращение нарушения антимонопольного законодательства.

Так, например, решением Волгоградского УФАС России от 30.01.2020 по делу № 034/01/15-885/2019 признан факт нарушения указанной нормы администрацией городского поселения, что выразилось в заключении дополнительных соглашений о продлении договора аренды муниципальных сетей водоснабжения. На основании указанного решения администрации городского поселения было выдано предписание о расторжении последнего из дополнительных соглашений о продлении срока действия указанного договора и принятия исчерпывающих мер по возврату муниципальных сетей водоснабжения[280].

В разделе 6 Разъяснения № 22 указано, что при квалификации действий органов власти по п. 7 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции необходимо установить одно из обстоятельств: преимущество является преференцией, предоставленной в нарушение положений главы 5 Закона о защите конкуренции, или предоставленная преференция используется хозяйствующим субъектом не по целевому назначению.

Обоснованность первого из вышеуказанных в Разъяснении № 22 обстоятельств мы не оспариваем – оно справедливо и подтверждается как буквальным содержанием Закона о защите конкуренции, так и практикой применения соответствующих законоположений.

---

[280] См. также анализ схожей по существу правоприменительной практики антимонопольных органов: Бочинин И. П. Правовые последствия неправомерного предоставления государственных и муниципальных преференций. С. 24–25.

Однако второе из обстоятельств, выражающееся в использовании преференции не по целевому назначению, как представляется, как минимум не во всех случаях может являться основанием для усмотрения в действиях органа публичной власти нарушения ст. 15 Закона о защите конкуренции.

Так, вполне мыслима ситуация, когда органом публичной власти преференция была предоставлена в полном соответствии с требованиями антимонопольного законодательства, в том числе в части цели, однако в дальнейшем получатель преференции использовал такое преимущество в других целях, о возможности чего орган публичной власти на момент предоставления преференции не знал и не мог знать. В таком случае признание в действиях органа публичной власти нарушения антимонопольного законодательства представлялось бы необоснованным, поскольку имеет место не неправомерное предоставление, а неправомерное использование преференции[281]. Косвенным подтверждением этому является и другое положение самого Разъяснения № 22, акцентирующее внимание на том, что орган публичной власти должен как минимум «обладать информацией» о неправомерном использовании преференции для признания в его действиях нарушения антимонопольного законодательства.

При этом возникает вопрос о возможности применения как к органам публичной власти, неправомерно предоставившим преференцию, так и к ее получателю положений ст. 16 Закона о защите конкуренции.

Так, данная статья предусматривает запрет антиконкурентных соглашений между органами публичной власти или между ними и хозяйствующими субъектами.

При этом согласно п. 18 ст. 4 Закона о защите конкуренции под соглашением понимается договоренность в письменной форме, содержащаяся в документе или нескольких документах, а также договоренность в устной форме. При этом факт

[281] См. подробнее о неправомерном использовании преференций и его правовых последствиях в параграфе 3.2 настоящего диссертационного исследования.

наличия соглашения не ставится в зависимость от его заключения в виде договора по правилам, установленным гражданским законодательством[282].

Таким образом, по нашему мнению, применение ст. 16 Закона о защите конкуренции в обозначенном случае возможно, если неправомерное предоставление преференции являлось результатом антиконкурентного соглашения (сговора) между органом публичной власти и получателем преференции.

Так, например, антимонопольный орган квалифицировал в качестве предоставления преференции внесение без получения согласия антимонопольного органа администрацией муниципального образования имущества в уставный капитал хозяйствующего субъекта. Антимонопольный орган заключил, что указанное представляет собой нарушение антимонопольного законодательства в виде заключения антиконкурентного соглашения, запрещенного п. 4 ст. 16 Закона о защите конкуренции, приводящим в том числе к ограничению доступа на товарный рынок или устранению с него хозяйствующих субъектов[283].

Также, например, нарушением п. 4 ч. 1 ст. 16 Закона о защите конкуренции было признано заключение соглашений о предоставлении субсидий между муниципальным казенным учреждением и муниципальным унитарным предприятием[284].

Примечательно, что в практике антимонопольных органов также можно встретить примеры признания нарушением ст. 16 Закона о защите конкуренции соглашения между органами публичной власти, которое обусловило неправомерное предоставление преференции[285].

---

[282] Пункт 21 Постановления Пленума № 2.
Однако и задолго до принятия Постановления Пленума № 2 суды исходили из той же позиции. См. подробнее об этом, например: Биленко А. И. Юридическая квалификация антиконкурентных соглашений хозяйствующих субъектов // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2022. № 3. С. 101–102.

[283] Постановление Новгородского УФАС России от 24.10.2019 по делу № 053/04/14.32-404/2019 // СПС «КонсультантПлюс».

[284] Решение Алтайского краевого УФАС России от 31.01.2018 по делу № 17-ФАС22-ОВ/09-16 // СПС «КонсультантПлюс».

[285] Необходимо отметить, что даже само по себе наличие соответствующей

Так, Решением Ульяновского УФАС России от 31.12.2020 по делу № 15039/04-2018 действия Правительства Ульяновской области и Министерства, выразившиеся в достижении и реализации антиконкурентного соглашения, направленного на передачу автономной некоммерческой организации полномочий по проведению массовых мероприятий без использования конкурентных процедур, повлекшее ограничение доступа на рынок, были признаны нарушением п. 4 ч. 1 ст. 16 Закона о защите конкуренции.

Необходимо отметить, что «совместная» квалификация действия органа публичной власти по совокупности норм п. 7 ч. 1 ст. 15 и ст. 16 Закона о защите конкуренции при установлении факта антиконкурентного соглашения представляется нецелесообразной.

Так, мы солидаризируемся с мнением А.В. Тесленко о том, что «ст. 16 является относительно специальной по отношению к общей норме, закрепленной в ст. 15»[286]. Указанный автор исходит из необходимости квалификации действий только по ст. 16 Закона о защите конкуренции, без отдельной квалификации по ст. 15 того же Закона, в случае наличия соглашения между органом публичной власти и хозяйствующим субъектом (или между органами публичной власти)[287].

Без определенных актов (действий) (предмет запрета ст. 15 Закона о защите конкуренции) органа публичной власти заключить и реализовать антиконкурентное соглашение (предмет запрета ст. 16 Закона о защите конкуренции) представляется невозможным. Таким образом, запрет заключения органами публичной власти соглашений охватывает запрет совершения данными органами антиконкурентных действий (бездействия) и (или) принятия актов, что

правоприменительной практики показывает, на наш взгляд, необоснованность встречающейся в литературе позиции о невозможности на практике наличия антиконкурентного соглашения между органами власти (См.: Плеханов Д. А. Защита конкуренции от антиконкурентных актов, действий и соглашений органов государственной власти и местного самоуправления (правовой аспект). С. 10, 115–116, 182).тесленко

[286] Тесленко А. В. К вопросу о конкуренции некоторых норм антимонопольного законодательства (ст. 11, 11.1, 15, 16, 17 Закона о защите конкуренции) // Юрист. 2018. № 12. С. 64.

[287] Там же.

исключает квалификацию действий органа публичной власти при наличии всех признаков нарушения ст. 16 Закона о защите конкуренции по совокупности данной нормы и п. 7 ч. 1 ст. 15 того же Закона.

Отметим также, что правоприменительной практике известны немногочисленные случаи признания органа публичной власти и (или) получателя преференции нарушившими положения ст. 19, 20 Закона о защите конкуренции – без отдельной квалификации по ст. 15 или ст. 16 Закона о защите конкуренции.

Так, например, одним из решений территориального антимонопольного органа[288] администрация муниципального образования была признана нарушившей положения ч. 1 ст. 17.1[289], ст. 20 Закона о защите конкуренции, путем передачи прав на помещения муниципального нежилого фонда без проведения конкурентных процедур и без предварительного согласования муниципальной преференции с антимонопольным органом.

В ряде случаев квалификация действий в качестве нарушения статей главы 5 Закона о защите конкуренции представляется справедливой[290].

Так, с учетом того, что хозяйствующий субъект не является субъектом запретов, содержащихся в ст. 15 Закона о защите конкуренции, а также отсутствием зачастую на практике факта заключения антиконкурентного соглашения, которое обусловливало бы возможность применения ст. 16 того же Закона, фактически отсутствует иной вариант квалификации действий получателя преференции в качестве нарушения антимонопольного законодательства при, например,

---

[288] Решение Курского УФАС России от 26.11.2021 по делу № 046/01/17.1-407/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

[289] Отметим, что признание нарушением ст. 17.1 Закона о защите конкуренции в контексте предоставления преференций является достаточно распространенной практикой территориальных управлений ФАС России, рассматривающих в качестве сооветствующего нарушения сам факт непроведения торгов. (См., например: Решение Курского УФАС России от 31.12.2020 по делу № 046/01/17.1-686/2020 // СПС «КонсультантПлюс»; Решение Курского УФАС России от 19.12.2019 по делу № 046/01/17.1-601/2019 // СПС «КонсультантПлюс»; Решение Еврейского УФАС России от 22.05.2017 по делу № 001-05/17 // СПС «КонсультантПлюс»; Решение Новгородского УФАС России от 07.09.2016 по делу № 17 // СПС «КонсультантПлюс» и др.).

[290] См. подробнее об этом 3.2 настоящего диссертационного исследования.

нецелевом использовании преференции – нарушении, которое может существовать без «содействия» органа публичной власти.

Вместе с тем, действия органа публичной власти по неправомерному предоставлению преференции в любом случае должны подлежать квалификации по п. 7 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции, поскольку указанная норма закрепляет общий «широкий» запрет на предоставление государственной или муниципальной преференции в нарушение требований, установленных главой 5 Закона о защите конкуренции.

При этом основным фактическим последствием предоставления преференций в нарушение правил Закона о защите конкуренции как для органа публичной власти, так и для получателя преференции является, на наш взгляд, выдача предписания по ст. 21 Закона о защите конкуренции.

Следует отметить, что на настоящий момент не сформировано единого подхода к вопросу о том, какой юридический факт является основанием для выдачи предписания по ст. 21 Закона о защите конкуренции.

Так, в литературе отмечалось, что выдача предписания по ст. 21 Закона о защите конкуренции предполагается без возбуждения и рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства[291].

---

[291] Башлаков-Николаев И. В. Ответственность органов власти и их должностных лиц в сфере защиты конкуренции. С. 53; Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О защите конкуренции». С. 501–502; Плеханов Д. А. Защита конкуренции от антиконкурентных актов, действий и соглашений органов государственной власти и местного самоуправления (правовой аспект). С. 138.

Отметим, что И.В. Башлаков-Николаев в иных исследованиях также исходит из позиции о том, что «в отличие от выдачи предписания хозяйствующим субъектам, которая осуществляется по итогам рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства и принятия комиссией антимонопольного органа решения, предписание органу власти может выдаваться вне зависимости от рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства» (Башлаков-Николаев И. В. Административная ответственность органов власти и их должностных лиц в сфере защиты конкуренции // Законы России: опыт, анализ, практика. 2013. № 2. С. 85; *Он же*. О необходимости и целесообразности изучения конкурентного права в части регулирования деятельности органов власти // Юридическое образование и наука. 2012. № 3. С. 31).

Вместе с тем, по общему правилу, предписание антимонопольного органа выдается по результатам рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства (п. 5 ч. 1 ст. 49, ч. 1 ст. 50 Закона о защите конкуренции).

Из содержания раздела 6 Разъяснения № 22 можно сделать вывод, что ФАС России в настоящее время занимает позицию о возможности выдать предписание лишь по результатам рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства.

Полагаем, что более обоснованным в данном контексте является позиция антимонопольного регулятора.

Так, контроль за предоставленной (используемой) преференцией являет собой пример контроля *ex post*, когда нарушение антимонопольного законодательства уже в действительности совершено. В данном случае антимонопольный орган, установив признаки неправомерного предоставления и (или) использования преференции, должен с учетом имеющихся полномочий установить сам факт нарушения антимонопольного законодательства, что осуществляется антимонопольным органом посредством реализации полномочий по возбуждению и рассмотрению дел о нарушении антимонопольного законодательства в порядке главы 9 Закона о защите конкуренции.

Вышеуказанное представляется и более справедливым по отношению к субъектам предоставления преференции, поскольку, являясь по своему статусу лицами, участвующими в деле о нарушении антимонопольного законодательства, они вправе в том числе представлять доказательства, свидетельствующие об отсутствии нарушения в их действиях, пользоваться иными предусмотренными Законом о защите конкуренции правами[292].

---

[292] Примечательно, что и в литературе относительно контроля за предоставлением и использованием государственных или муниципальных преференций отмечается необходимость формировать хозяйствующим субъектом позицию (возражений) относительно требований антимонопольного органа (См., например, Абрамов В. Ю. Руководство по применению комплаенс-контроля в различных сферах хозяйственной деятельности : практическое пособие. М. : Юстицинформ, 2020. С. 28–29).

При этом буквальное содержание подп. «в» п. 3 ч. 1 ст. 23 Закона о защите конкуренции, закрепляющее полномочия антимонопольного органа по выдаче предписаний органам публичной власти, свидетельствует о том, что законодатель непосредственно рассматривает неправомерное предоставление и использование преференций в качестве нарушения антимонопольного законодательства.

В литературе также справедливо отмечается, что отсутствие доказательства наличия нарушения антимонопольного законодательства является в судебной практике основанием для признания соответствующего предписания антимонопольного органа незаконным[293].

Именно на основании решения по делу о нарушении антимонопольного законодательства – т.е. в случае установления самого факта такого нарушения – антимонопольным органом может быть выдано предписание[294], которое может быть отнесено как к мерам административного пресечения, так и к административно-восстановительным мерам[295].

Кроме того, в гипотетической ситуации выдачи предписания по ст. 21 Закона о защите конкуренции, например, органу публичной власти в отсутствие (до) рассмотрения в отношении последнего дела о нарушении антимонопольного законодательства, мыслима ситуация принятия антимонопольным органом впоследствии решения об отсутствии нарушения п. 7 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции в действиях такого органа власти. Таким образом, могут наличествовать два «разнонаправленных» правоприменительных акта антимонопольного органа.

При этом дела о нарушении ст. 15 Закона о защите конкуренции возбуждаются лишь после выдачи предупреждения (ч. 2 ст. 39.1 Закона о защите конкуренции). Выдача предписания по ст. 21 Закона о защите конкуренции в таком

---

[293] Соколов А. Ю. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях : монография. М. : Норма, 2015. С. 49.

[294] Дехтярь И. Н. Производство по делам о нарушениях антимонопольного законодательства / под ред. А. Ю. Соколова. Саратов: ИП Коваль Ю.В., 2018. С. 37, 42.

[295] Дехтярь И. Н. Производство по делам о нарушениях антимонопольного законодательства. С. 45.

случае фактически может необоснованно подменять собой институт предупреждения, который позволяет, в частности, оперативно пресекать нарушения антимонопольного законодательства[296].

Более того, согласно ч. 1.2 ст. 28.1 КоАП РФ поводом к возбуждению дела по ст. 14.9 КоАП РФ («Ограничение конкуренции органами власти, органами местного самоуправления»), по которому должностные лица органов публичной власти несут ответственность в случае неправомерного предоставления преференции, является принятие комиссией антимонопольного органа решения по делу о нарушении антимонопольного законодательства.

Тем самым, если допустить ситуацию вынесения предписания по ст. 21 Закона о защите конкуренции вне зависимости от рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства, вполне вероятной может быть ситуация прекращения нарушения антимонопольного законодательства без принятия решения комиссии, что формально делает невозможным привлечение должностных лиц органа публичной власти к административной ответственности в силу вышеуказанной нормы КоАП РФ. Такое положение дел, по нашему мнению, не соответствовало бы целям и существу действующего регулирования, поскольку могло бы способствовать фактическому «уходу» виновных должностных лиц от предусмотренной законом ответственности.

Таким образом, выдаче предписания по правилам ст. 21 Закона о защите конкуренции должно предшествовать решение антимонопольного органа о нарушении органом публичной власти и (или) хозяйствующим субъектом антимонопольного законодательства, принятое по итогам рассмотрения дела в порядке главы 9 Закона о защите конкуренции.

Предусмотренные ст. 21 Закона о защите конкуренции последствия отчасти напоминают реституцию как последствие недействительности гражданско-правовых сделок.

---

[296] См. об этом подробнее: Дехтярь И. Н. Актуальные вопросы применения института предупреждения антимонопольного органа // Правовая политика и правовая жизнь. 2016. № 4. С. 148.

Так, согласно п. 2 ст. 167 ГК РФ при недействительности сделки каждая из сторон обязана возвратить другой все полученное по сделке, а в случае невозможности возвратить полученное в натуре (в том числе тогда, когда полученное выражается в пользовании имуществом, выполненной работе или предоставленной услуге) возместить его стоимость, если иные последствия недействительности сделки не предусмотрены законом.

В литературе отмечается, что под реституцией понимается «правовой механизм восстановления сторон недействительной сделки в их прежнем имущественном положении», который фактически придает институту недействительности сделок «логическую завершенность»[297].

Фактически аналогично в силу ст. 21 Закона о защите конкуренции неправомерно полученное в качестве преференции преимущество подлежит возврату органу публичной власти его получателем.

В.Г. Истомин, анализируя содержание положений ст. 21 Закона о защите конкуренции, указывает на необходимость дополнения п. 6 ч. 1 ст. 23 Закона о защите конкуренции полномочием антимонопольного органа по заявлению иска о возврате имущества, переданного в качестве преференции, если выданное предписание фактически не исполняется[298].

Примечательно, что в ранее действовавшей (до вступления в силу Закона № 164-ФЗ) редакции ст. 21 Закона о защите конкуренции предусматривалась возможность признавать по суду, в том числе по иску антимонопольного органа, недействительными акты о предоставлении государственной или муниципальной помощи, которые не были предварительно представлены в антимонопольный орган.

Приведенную законодательную формулировку нельзя признать полностью удачной, поскольку, как представляется, смысл нормы предполагал возможность

---

[297] Тузов Д. О. Реституция в гражданском праве : дис. … канд. юрид. наук. Томск, 1999. С. 3.

[298] Истомин В. Г. Правовой режим предоставления государственных или муниципальных преференций в контексте законодательства о защите конкуренции. С. 37.

признания недействительными актов органов публичной власти в тех случаях, когда не было получено согласие антимонопольного органа на предоставление государственной или муниципальной помощи – то есть и в случаях, например, если ФАС России или ее территориальным управлением было отказано в даче согласия на предоставление преференции, однако такое преимущество фактически все равно было предоставлено. Содержание нормы ст. 21 Закона о защите конкуренции в ранее действовавшей редакции распространялось лишь на случаи отсутствия в принципе представления проекта акта органа публичной власти в антимонопольный орган.

В правоприменительной практике такое законоположение приводило к не вполне обоснованным, как представляется, выводам. Так, например, в Решении Арбитражного суда г. Москвы от 15.05.2009 по делу № А40-18650/09-72-54, оставленном без изменения Постановлением Девятого арбитражного апелляционного суда от 11.08.2009 № 09АП-11285/2009-АК, относительно порядка применения ст. 21 Закона о защите конкуренции было указано: «Таким образом, закон устанавливает судебный порядок устранения нарушений порядка предоставления государственной помощи, в связи с чем решение антимонопольного органа в этой части, в том числе о выдаче предписания об устранении нарушений антимонопольного законодательства, предусмотренных ч. 1 ст. 20 ФЗ «О защите конкуренции», без соответствующего решения суда не может быть признано правомерным».

Представляется, что указанное В.Г. Истоминым в действительности не может считаться лакуной действующего законодательства.

Действительно, антимонопольный орган, выступая как орган контроля, формально не может пользоваться теми полномочиями, которые не предоставлены ему законом. Полномочие по обращению с иском в суд о применении последствий неправомерного предоставления преференции, как представляется, не проистекает из тех полномочий, которые закреплены ст. 23 Закона о защите конкуренции. Однако подп. «и» п. 6 ч. 1 ст. 23 Закона о защите конкуренции предусмотрено право

антимонопольного органа на обращение в суд с заявлением о понуждении к исполнению решений и предписаний антимонопольного органа.

Арбитражные суды, рассматривая соответствующие заявления, как правило, в резолютивной части решения не просто констатируют необходимость исполнить выданное предписание, но устанавливают обязанность ответчика совершить конкретные действия, направленные на исполнение предписания.

Так, например, в деле № А07-5219/2021 судами было установлено, что министерство, государственное унитарное предприятие и общество с ограниченной ответственностью были признаны нарушившими положения п. 4 ст. 16 Закона о защите конкуренции, им выданы предписания о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции. Удовлетворяя заявленное антимонопольным органом требование о понуждении к исполнению предписания, суд первой инстанции, поддержанный в своих выводах судами апелляционной и кассационной инстанций, указал в резолютивной части решения ряд действий по возврату имущества в собственность государства, которые необходимо совершить ответчикам согласно предписанию антимонопольного органа.

Отдельно необходимо остановиться на административно-правовых последствиях неправомерного предоставления преференции.

Статья 14.9 КоАП РФ посвящена запрету ограничения конкуренции органами власти, органами местного самоуправления. Так, исходя из ч. 1 указанной нормы, запрещаются в том числе действия (бездействие) должностных лиц органов публичной власти, которые недопустимы в соответствии с антимонопольным законодательством и приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, а равно к ограничению свободного перемещения товаров (работ, услуг), свободы экономической деятельности, за исключением случаев, предусмотренных ч. 7 ст. 14.32 КоАП РФ[299].

[299] Напомним, что ч. 7 ст. 14.32 КоАП РФ запрещается заключение федеральным органом исполнительной власти, органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органом местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органом или организацией либо государственным внебюджетным фондом недопустимого в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации соглашения либо

Примечательно, что к административной ответственности по ст. 14.9 КоАП РФ может быть привлечено только должностное лицо органа публичной власти, но не сам орган власти как юридическое лицо. Неправильность с точки зрения административного права привлечения к административной ответственности именно органов власти уже отмечалась в юридических исследованиях[300]. В литературе также справедливо отмечается, что потенциальное привлечение органа власти к административной ответственности как юридическое лицо не будет соответствовать целям юридической ответственности, при том что привлечение к ответственности должностных лиц таких органов власти может рассматриваться в качестве эффективного механизма[301].

Более того, в п. 2.3.4.2 Концепции нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях отмечается, что правовой статус органов публичной власти, связанный с осуществлением их деятельности только в рамках бюджетного финансирования и невозможностью самостоятельного распоряжения финансовыми средствами, обусловливает необходимость применения именно персонализированной административной ответственности, т.е. ответственности должностных лиц.

Закономерно, зачастую субъектами ответственности по ст. 14.9 КоАП РФ становятся высокопоставленные должностные лица

Так, например, Постановлением Приморского УФАС России от 10.06.2022 по делу № 025/04/14.9-207/2022 к административной ответственности по ч. 1 ст. 14.9 КоАП РФ привлечен гражданин К., занимавший ранее должность министра

осуществление указанными органами или организациями недопустимых в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации согласованных действий.

[300] Соколов А. Ю. Административная ответственность за нарушения антимонопольного законодательства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004. С. 18.

[301] Процедуры в конкурентном праве: учебное пособие / Ю. И. Абакумова, О. Р. Афанасьева, А. В. Борисов и др.; отв. ред. С. А. Пузыревский. М. : Проспект, 2019. С. 148.

Данную позицию представляется интересным сравнить с также выраженной в литературе позицией о том, что применение отсутствие уголовной ответственности юридических лиц позволяет обеспечивать антимонопольные запреты посредством мер административной ответственности (См.: Ответственность за нарушения антимонопольного законодательства: проблемы теории и практики / отв. ред. С. В. Максимов, С. А. Пузыревский. М. : Норма, Инфра-М, 2023. С. 18).

лесного хозяйства и охраны животного мира Приморского края. Как было установлено территориальным антимонопольным органом, министерство, возглавляемое в период нарушения антимонопольного законодательства (административного правонарушения) гражданином К., незаконно заключило соглашение о продлении срока действия договора аренды лесных участков без торгов, тем самым предоставив отдельным хозяйствующим субъектам необоснованную преференцию, создав для них конкурентные преимущества перед другими хозяйствующими субъектами для осуществления деятельности на товарным рынке заготовки древесины, что нарушает п. 7 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции[302].

В другом деле[303] УФАС по Республике Тыва обратилось в арбитражный суд с заявлением[304] о привлечении мэра города Кызыла к административной ответственности, предусмотренной ч. 2 ст. 14.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, вследствие неполучения мэром города согласия на предоставление преференции в виде предоставления субсидий из бюджета г. Кызыла на возмещение затрат.

Вместе с тем, в литературе справедливо отмечалась фактическая невозможность привлечения к административной ответственности по ст. 14.9 КоАП РФ депутатов законодательного (представительного) органа власти субъекта

---

[302] См.: Бочинин И. П. Правовые последствия неправомерного предоставления государственных и муниципальных преференций. С. 26.

[303] Постановление Верховного Суда РФ от 08.10.2015 № 302-АД15-12590 по делу № А69-3311/2014 // СПС «КонсультантПлюс».

Данное дело также рассматривалось в литературе в качестве примера «неготовности» правоприменительной практики к назначению административного наказания в виде дисквалификации (См.: Крюков А., Трубинова Е., Москвитин О., Суслов Р. На пути к безальтернативной дисквалификации за нарушение антимонопольного законодательства [Электронный ресурс] // Конкуренция и право. 2015. № 6. URL: https://cljournal.ru/vybor/138/ (дата обращения: 05.02.2024). Вместе с тем, необходимо отметить, что в дальнейшем – Федеральным законом от 05.10.2015 № 275-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» – административный штраф был исключен из санкции ч. 2 ст. 14.9 КоАП РФ.

[304] Согласно ч. 1 ст. 23.1 КоАП РФ дела о привлечении к ответственности по ч. 2 ст. 14.9 КоАП РФ рассматриваются судьей.

РФ, а также депутатов выборного органа местного самоуправления[305] за решения, принятые в коллегиальном порядке, в силу обладания указанных лиц «иммунитетом» от привлечения к административной ответственности за осуществление своих полномочий[306].

В свою очередь, ч. 2 ст. 14.9 КоАП РФ закрепляет в качестве санкции за совершение действий, запрещенных ч. 1 этой же статьи, для должностных лиц, ранее уже привлеченных к административной ответственности за соответствующее нарушение, дисквалификацию на срок до трех лет. Ражков Р.А. и Морозова Н.А. указывают, что такое административное наказание, как дисквалификация «содержит существенные ограничения конституционных прав и свобод человека и гражданина, по своим последствиям соразмерно уголовному наказанию»[307].

В судебной практике относительно применения ч. 2 ст. 14.9 КоАП РФ возникал вопрос о том, на какой момент времени имеет значение наличие статуса должностного лица для привлечения к ответственности. Верховный Суд РФ указал, что значение имеет наличие статуса должностного лица у гражданина именно на момент совершения им административного правонарушения – последующее его прекращение не влияет на возможность его привлечения к административной ответственности[308].

В качестве отдельного последствия неправомерного предоставления преференции необходимо остановиться на гражданско-правовых последствиях.

---

[305] Как отмечалось в параграфе 1.1 настоящего диссертационного исследования, к органам публичной власти, уполномоченным на предоставление преференций, относятся в том числе законодательные органы субъектов РФ и выборные органы местного самоуправления.

[306] См. подробнее об этом: Плеханов Д. А. Защита конкуренции от антиконкурентных актов, действий и соглашений органов государственной власти и местного самоуправления (правовой аспект). С. 170–174.

[307] Ражков Р. А., Морозова Н. А. О конституционности положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях о сроке давности привлечения к административной ответственности за нарушения в сфере антимонопольного законодательства // Арбитражный и гражданский процесс. 2013. № 12. С. 46.

[308] Обзор судебной практики «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении арбитражными судами дел об административных правонарушениях, предусмотренных главой 14 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», утв. Президиумом Верховного Суда РФ 06.12.2017 // СПС «КонсультантПлюс».

Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ в Постановлении от 11.03.2014 № 16034/13 по делу № А53-17625/2012 фактически высказал позицию о том, что выдача предписания по ст. 21 Закона о защите конкуренции не предопределяет решение вопроса о действительности сделки, заключенной в нарушение предусмотренного антимонопольным законодательством порядка предоставления преференций.

Таким образом, гражданско-правовые последствия, разрешение вопроса о действительности (недействительности) сделки по предоставлению преференции не обусловлены применением антимонопольным органом ст. 21 Закона о защите конкуренции: выдача предписания о возврате преференции не отменяет возможность признания соответствующей сделки недействительной, что будет означать ее аннулирование, прекращение юридического бытия[309], а также применение последствий недействительности сделки.

Отметим, что позиция, высказанная Президиумом ВАС РФ, фактически свела на нет ранее предлагавшиеся в профессиональном сообществе тезисы о том, что признание сделки недействительной при неправомерном предоставлении преференции невозможно в связи с наличием предусмотренных Законом о защите конкуренции специальных последствий такого предоставления в виде выдачи предписания по ст. 21 Закона о защите конкуренции[310]. Иными словами, применение положений ст. 21 Закона о защите конкуренции «не исключают возможности признания спорных сделок ничтожными в порядке ст. 168 ГК РФ»[311].

Ранее – как мы понимаем, из-за закрепленной в ст. 168 ГК РФ презумпции ничтожности сделки, нарушающей требования закона – сделки, обусловливающие предоставление преференции без согласования с антимонопольным органом, признавались в судебной практике ничтожными. Так, в вышеуказанном

---

[309] Рабинович Н. В. Недействительность сделок и ее последствия. Л., 1960. С. 112–113.

[310] См.: Вопрос: ...Орган местного самоуправления и организация заключили договор безвозмездного хранения имущества (в порядке предоставления муниципальной преференции) без согласия антимонопольного органа. Прокурор обратился в суд с иском о признании договора недействительным в силу ст. 168 ГК РФ. Возможно ли договор безвозмездного хранения признать недействительным? (Консультация эксперта) // СПС «Консультант Плюс». 2014.

[311] Лазарева Н. Преференции без торгов невозможны // ЭЖ-Юрист. 2014. № 27. С. 14.

Постановлении Президиума ВАС РФ по делу № А53-17625/2012 указывалось на наличие в положениях ч. 1 ст. 17.1 и ст. 19–20 Закона о защите конкуренции явно выраженного императивного запрета на заключение соответствующих сделок. Аналогичные по существу выводы были сделаны судами также, например, в деле № А12-32521/2014.

В данном контексте представляет интерес вопрос более общего характера о том, ничтожными или оспоримыми в целом являются гражданско-правовые сделки, нарушающие требования антимонопольного законодательства.

Согласно п. 75 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 23.06.2015 № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» (далее – Постановление Пленума № 25) сделка, при совершении которой был нарушен явно выраженный запрет, установленный законом, является ничтожной как посягающая на публичные интересы.

А.Г. Карапетов в контексте применения п. 75 Постановления Пленума № 25 отмечает: «… если норма прямо и недвусмысленно… устанавливает запрет на совершение сделки или согласование того или иного условия…, речь должна идти о ничтожности сделки… Соответственно, режим оспоримости может применяться только тогда, когда сделка противоречит императивной норме, не выраженной в виде эксплицитно закрепленного запрета»[312].

В.С. Ем отмечал, что: «…многие нарушения антимонопольного законодательства можно расценить как противоречащие публичному порядку, а также одновременно ущемляющие права третьих лиц, а значит, как ничтожные»[313].

А.В. Стариков фактически исходит из той же позиции[314]. Указанный автор также справедливо отмечает необходимость избегать выводов о ничтожности

---

[312] Сделки, представительство, исковая давность: постатейный комментарий к статьям 153 - 208 Гражданского кодекса Российской Федерации / В. В. Байбак, Р. С. Бевзенко, С. Л. Будылин и др.; отв. ред. А. Г. Карапетов. М. : М-Логос, 2018. С. 370.

[313] Ем В. С. Ничтожность сделок по действующему гражданскому законодательству // Вестник гражданского права. 2018. № 4. С. 34.

[314] Стариков А. В. Гражданско-правовые способы защиты от нарушений антимонопольного законодательства // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2020. № 6. С.

сделки, основанных только на установленном антимонопольным органом нарушении[315].

Е.Ю. Борзило, рассматривая вопрос о недействительности сделок, нарушающих антимонопольное законодательство, фактически отмечает, что автоматически вести речь о ничтожности сделок, нарушающих любой из запретов, содержащихся в антимонопольном законодательстве, будет неверно[316].

Ссылаясь на исследование Е.Ю. Борзило, к таким же по сути выводам приходит М.А. Егорова[317].

Вместе с тем, в другой работе М.А. Егорова указывает на то, что сделки, нарушающие положения Закона о защите конкуренции, имеют антипубличный характер как противоречащие основным целям антимонопольного законодательства[318].

В настоящее время, в отличие от ранее действовавшей редакции ГК РФ, для признания сделки ничтожной как нарушающей требования закона или иного правового акта (ст. 168 ГК РФ) недостаточно лишь факта самого такого нарушения положений нормативного акта, но также необходимо установить, что соответствующая сделка посягает на публичные интересы либо права и охраняемые законом интересы третьих лиц.

Как уже указывалось нами в предыдущих главах настоящего диссертационного исследования, влияние на состояние конкуренции на товарном рынке надлежит считать одним из признаков преференций. Также следует помнить, что согласно п. 3 ч. 3 ст. 20 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган принимает решение об отказе в предоставлении

70.

[315] Там же. С. 74.

[316] Борзило Е. Ю. Вопросы недействительности сделок, совершенных с нарушением антимонопольного законодательства // Законы России: опыт, анализ, практика. 2014. № 2. С. 40.

[317] Егорова М. А. Некоторые проблемы недействительности сделок, нарушающих требования антимонопольного законодательства // Конкуренция в рыночной экономике: пределы свободы и ограничений : монография / А. А. Амангельды, О. А. Беляева, А. Н. Варламова и др.; отв. ред. А. В. Габов. М. : ИЗиСП, Юриспруденция, 2016. С. 334.

[318] Егорова М. А. Особенности содержания понятия «публичный интерес» для целей антимонопольного регулирования // Юрист. 2019. № 6. С. 56.

преференции в случае, если ее предоставление может привести к устранению или недопущению конкуренции – иными словами, предоставление даже согласованной с антимонопольным органом преференции может приводить, по мысли законодателя, к непосредственному ограничению конкуренции.

В параграфе 1.2 настоящего диссертационного исследования нами было показано, что конкуренцию, ее защиту в целом надлежит рассматривать в качестве публичных интересов.

При этом Верховный Суд РФ в п. 75 Постановления Пленума № 25 указал, что применительно к ст. 166 и 168 ГК РФ под публичными интересами, в частности, следует понимать интересы неопределенного круга лиц.

Также необходимо принимать во внимание, что, как уже отмечалось, предоставление преференции в нарушение положений антимонопольного законодательства, исходя из содержания п. 7 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции и п. 34 Постановления Пленума № 2, рассматривается как изначально негативно влияющее на конкуренцию.

Таким образом, по нашему мнению, поскольку предоставление преференции в нарушение положений Закона о защите конкуренции будет приводить по меньшей мере к возможности (угрозе) ограничения конкуренции, соответствующие сделки, обусловливающие неправомерное предоставление преференции, надлежит рассматривать в качестве посягающих на публичные интересы, в связи с чем они могут признаваться ничтожными в силу п. 2 ст. 168 ГК РФ.

На сегодняшний день судебная практика в целом исходит из тех же выводов.

Так, например, в Постановлении Четвертого арбитражного апелляционного суда от 23.12.2020 по делу № А58-5321/2020 указано: «Договор аренды заключен без обеспечения возможности равного доступа всех участников для заключения такого договора, противоречит положениям ст. ст. 15, 17.1, 19, 20 Закона о защите конкуренции, что повлекло нарушение публичных интересов, поскольку нарушает установленный законодателем порядок предоставления муниципальных

преференций, а также права и законные интересы неопределенного круга лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность».

Аналогично, например, в Постановлении Первого арбитражного апелляционного суда от 13.10.2021 по делу № А79-12513/2020 был поддержан вывод суда первой инстанции о ничтожности договора аренды, обусловливающего передачу преференции, заключенного без согласия антимонопольного органа.

Таким образом, неправомерное – в нарушение положений главы 5 Закона о защите конкуренции – предоставление преференций может влечь как публично-правовые по своей природе последствия в виде выдачи предписания антимонопольным органом по ст. 21 Закона о защите конкуренции, и привлечении к административной ответственности, так и частноправовые – в виде признания сделки, обусловливающей предоставление преференции, ничтожной как нарушающей императивные нормы закона и посягающей на публичные интересы и применении последствий недействительности сделки.

3.2. Правовые последствия неправомерного использования государственных и муниципальных преференций

Согласно ч. 2 ст. 20 Закона о защите конкуренции запрещается использование государственной или муниципальной преференции в целях, не соответствующих указанным в заявлении о даче согласия на предоставление преференции.

Как уже указывалось в главе 2 настоящего диссертационного исследования, предоставление преференции возможно исключительно для достижения хотя бы одной из целей, предусмотренных в ст. 19 Закона о защите конкуренции.

Таким образом, законодатель сознательно ограничивает как круг целей, для достижения которых может быть предоставлена преференция, так и возможность использования преференции в иных – даже правомерных – целях, не указанных в

заявлении о получении предварительного согласия на предоставление преференции.

В Научно-практическом комментарии к Закону о защите конкуренции отмечается, что «преференция может использоваться исключительно лицом, которому была предоставлена преференция»[319], а использование преференции иным лицом «может привести к изменению цели предоставления преференции»[320].

Иными словами, использование преференции не тем хозяйствующим субъектом, которому преференция должна была быть предоставлена, будет противоречить самому существу согласия антимонопольного органа на предоставление преференции, которое дается с учетом конкретных обстоятельств, в том числе конкретному хозяйствующему субъекту.

ФАС России уже обращала внимание на данную проблему, в том числе предлагая, пользуясь полномочием по введению ограничений при даче согласия на предоставление преференции, в каждом решении указывать о том, что преференция может использоваться исключительно тем лицом, которому она предоставлена[321]. В ряде случаев на практике такое ограничение действительно вводится[322]. Анализ правоприменительной практики также подтверждает позицию антимонопольного органа о том, что изменение получателя преференции надлежит рассматривать в качестве неправомерного использования преференции[323].

Вместе с тем, для хозяйствующего субъекта – получателя преференции – правовыми основаниями получения и последующего использования предоставляемого преимущества является правовой акт органа публичной власти, которым данному хозяйствующему субъекту предоставляется преимущество, а

---

[319] Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О защите конкуренции». С. 486.
[320] Там же.
[321] Раздел 3.2 Методических рекомендаций.
[322] См., например: Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 10.11.2020 № Ф07-11218/2020 по делу № А56-101379/2019 // СПС «КонсультантПлюс».
[323] См., например: Решение Арбитражного суда г. Москвы от 29.03.2021 по делу № А40-261188/20-21-1778 // СПС «КонсультантПлюс» (оставлено без изменения Постановлением Девятого арбитражного апелляционного суда от 24.06.2021 № 09АП-29947/2021, 09АП-29949/2021, Постановлением Арбитражного суда Московского округа от 14.09.2021 № Ф05-22258/2021).

также гражданско-правовая сделка, по которой преференция непосредственно предоставляется хозяйствующему субъекту.

Отметим, что Е.С. Донецков рассматривает предоставление преференций в качестве результата «связанного юридического состава», включающего в себя ряд административно-правовых актов и гражданско-правовых сделок[324].

При этом существо решения антимонопольного органа, в частности ограничения, введенные в отношении предоставляемого преимущества, должны отражаться в правовом акте органа публичной власти и (или) соответствующем гражданско-правовом соглашении (при наличии последнего).

Так, согласно п. 1 ч. 1 ст. 20 Закона о защите конкуренции одним из представляемых вместе с заявлением в антимонопольный орган документов является проект правового акта органа публичной власти с указанием цели предоставления и размера такой преференции, если она предоставляется путем передачи имущества.

Таким образом, правовой акт органа власти, по логике законодателя, должен включать в себя такие «параметры» предоставляемой преференции, как цель предоставления и ее размер.

По нашему мнению, такой акт органа власти также по умолчанию должен содержать указание на конкретного хозяйствующего субъекта – получателя преференции, – поскольку предоставляемое преимущество имеет ярко выраженный адресный (индивидуализированный) характер.

Анализ правоприменительной практики свидетельствует о том, что в большинстве случаев антимонопольные органы, вводя ограничение в отношении предоставляемой преференции, для целей реализации органом публичной власти обязанности по представлению в антимонопольный орган документов, подтверждающих соблюдение установленных ограничений, в решении указывают

[324] Донецков Е. С. Указ. соч. С. 123.

на предоставление правового акта, которым хозяйствующему субъекту была предоставлена преференция, и соответствующего договора[325].

Такой подход идейно соответствует положениям раздела 3 Методических рекомендаций, предусматривающим, помимо прочего, что в актах органов власти о предоставлении преференции, а также в соответствующих договорах, дополнительных соглашениях и (или) приложениях к договорам должны содержаться сведения об установленных антимонопольным органом ограничениях, устанавливаться обязанность по соблюдению введенных ограничений.

При этом в ряде случаев хозяйствующий субъект как лицо, не участвующее непосредственно в процедуре получения согласия антимонопольного органа, в принципе может не знать об условиях принятого решения антимонопольного органа. Указанное не в последнюю очередь может быть связано в том числе с несовершенствами поиска в Базе данных и правовых актов ФАС России в сети «Интернет», наличие которых уже отмечалось исследователями в сфере конкурентного права[326].

В связи с указанным требование хозяйствующему субъекту – получателю преференции – неукоснительно следовать самому решению антимонопольного органа представлялось бы излишним и несправедливым, поскольку хозяйствующий субъект не является лицом, которому оно адресовано и направлено – таким адресатом является орган публичной власти.

Соответственно, в случае, если орган публичной власти в установленном порядке получил согласие антимонопольного органа на предоставление

---

[325] См., например: Решение Ярославского УФАС России от 19.08.2022 № 076/03/19-779/2022 // СПС «КонсультантПлюс»; Решение Башкортостанского УФАС России от 12.08.2022 № 002/03/19-1337/2022 // СПС «КонсультантПлюс»; Решение Тюменского УФАС России от 07.06.2022 № ИВ/1949/22 // СПС «КонсультантПлюс» и др.

[326] Плеханов Д. А. Защита конкуренции от антиконкурентных актов, действий и соглашений органов государственной власти и местного самоуправления (правовой аспект). С. 139.
Наличие особенностей правового регулирования размещения решений антимонопольных органов в сети «Интернет» также отмечал К. А. Писенко (Писенко К. А. Правовое регулирование административных процедур неюрисдикционной публично-властной деятельности антимонопольного органа в Российской Федерации. М. : РУДН, 2012. С. 68–69).

преференции, а впоследствии в полном объеме учел содержание решения антимонопольного органа при принятии правового акта о предоставлении преференции и совершении гражданско-правовой сделки, предоставление преференции может считаться правомерным. Дальнейшие фактические действия по использованию предоставленного преимущества производятся самим получателем преференции в соответствии с условиями правового акта органа публичной власти и соответствующей гражданско-правовой сделки.

Приложением № 10 к Административному регламенту № 841 утвержден образец решения антимонопольного органа о даче согласия на предоставление государственной или муниципальной преференции. Исходя из образца, фактически в соответствующем решении должны быть установлены три основных «параметра» предоставляемой преференции:

- получатель преференции;
- цель предоставления преференции;
- размер (вид) предоставляемой преференции.

Соответственно, изменение любого из указанных «параметров» приводит к ситуации предоставления (использования) преференции в объеме, не согласованном антимонопольным органом.

Например, изменение в ходе использования преференции получателя преференции (признаком которой, напомним, является индивидуализированный характер) фактически приводит к образованию в действительности новой преференции, вопрос о возможности предоставления (и, соответственно, использования) которой антимонопольный орган не рассматривал: такая преференция требует отдельного согласования с регулятором.

При этом вышеуказанные характеристики предоставляемой преференции будут содержаться в правовом акте, принимаемом органом публичной власти.

Вместе с тем, законодательство не содержит указания о том, должен ли правовой акт органа публичной власти содержать указание на введенные антимонопольным органом при принятии решения ограничения в отношении

преференции, которые фактически являются неотъемлемой частью предоставленного преимущества – их соблюдение необходимо получателем преференции при ее использовании.

Представляется возможной ситуация, при которой введенные антимонопольным органом ограничения в отношении предоставляемой преференции будут не отражены в правовом акте органа публичной власти, но в полном объеме зафиксированы в гражданско-правовом соглашении.

Например, Волгоградское УФАС России в решении от 17.12.2021, дав согласие на предоставление муниципальной преференции в целях социального обеспечения населения, ввело в отношении предоставляемой преференции ограничения по сроку и кругу лиц, отметив, что «указанные ограничения необходимо внести в соответствующий договор аренды, заключаемый на основании настоящего решения»[327].

Аналогичные указания на внесение введенных в отношении предоставляемой преференции ограничений содержатся, например, в решениях Бурятского УФАС России от 27.01.2022 № 003/03/20-46/2022, Мордовского УФАС России от 31.03.2021 № 786, Ханты-Мансийского УФАС России от 25.01.2017 № 508235 и др.

Соответственно, при правомерном предоставлении органом публичной власти преференции, отражении в правовом акте и гражданско-правовом соглашении в том числе введенных в отношении преференции ограничений, ее использование хозяйствующим субъектом в нарушение соответствующих условий (введенных ограничений) надлежит считать неправомерным использованием преференции.

Таким образом, по нашему мнению, под неправомерным использованием преференции надлежит понимать использование преференции не в соответствии с правовым актом органа публичной власти и (или) гражданско-правовым

---

[327] Решение Волгоградского УФАС России от 17.12.2021 [Электронный ресурс] // База решений и правовых актов ФАС России. URL: https://br.fas.gov.ru/to/volgogradskoe-ufas-rossii/2ade6f7e-0b18-49be-a2ff-143a47f91e5d/ (дата обращения: 22.07.2023).

соглашением (в отступление от их положений), по которым согласованная антимонопольным органом (то есть правомерная, предоставленная в полном соответствии с установленным порядком) преференция предоставляется ее получателю.

Неправомерное использование преференций, как представляется, в целом (с отдельными оговорками, в том числе в части применения гражданско-правовых последствий) должно влечь те же правовые последствия, что и неправомерное предоставление преференций.

При этом, например, согласно буквальному содержанию ст. 21 Закона о защите конкуренции выдача предписания в случаях неправомерного использования преференции ограничена лишь использованием преференции не в соответствии с заявленными в заявлении целями предоставления преференции.

Таким образом, формально соответствующее предписание не может быть выдано при иных формах неправомерного использования преференции (например, в случае замены «надлежащего» («согласованного» антимонопольным органом) получателя преференции «ненадлежащим», изменения размера (вида) преференции).

Указанное представляется серьезным недостатком текущего нормативного регулирования: в указанных случаях антимонопольный орган формально лишен возможности отреагировать на имеющее место нарушение порядка использования преференции путем выдачи предписания по правилам ст. 21 Закона о защите конкуренции.

Вместе с тем, в данном контексте необходимо обратить внимание на присутствующую в доктрине, а также правоприменительной практике позицию о том, что использование предоставленного по правовому акту органа публичной власти преимущества иным хозяйствующим субъектом является нецелевым использованием преференции.

Так, И.М. Айвазовская с опорой на выводы судов по делу № А56-20339/2012 указывает, что передача «согласованным» антимонопольным органом получателем

преференции имущества другому хозяйствующему субъекту приводит к нецелевому использованию преференции[328].

По нашему мнению, о нецелевом использовании преференции справедливо говорить в тех случаях, когда предоставление преимущества производится не в соответствии либо целям, предусмотренным ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции в принципе, либо целям, указанным в заявлении о даче согласия на предоставление государственной или муниципальной преференции и «согласованным» антимонопольным органом[329].

В качестве подтверждения необходимости «узкого» понимания соответствующего термина можно привести по аналогии положение ч. 1 ст. 306.4 БК РФ, связывающее определение понятия «нецелевое использование бюджетных средств» именно с полным или частичным несоответствием установленных в одном из указанных в данном законоположении документов (правовых актов), являющихся правовым основанием предоставления соответствующих средств.

При этом вполне мыслима ситуация, когда, например, иной хозяйствующий субъект, чем определенный в решении антимонопольного органа, при фактическом использовании преференции будет преследовать цели, соответствующие положениям Закона о защите конкуренции и указанные в заявлении органа публичной власти. В данном случае проблема несоответствия фактического использования преференции данному антимонопольному органу согласию возникает именно в части субъекта – фактического получателя преференции, – который может, например, занимать доминирующее положение на соответствующем товарном рынке, и пользование им предоставленными органом публичной власти публичными ресурсами может привести к устранению конкуренции на данном рынке.

---

[328] Айвазовская И. М. Предоставление хозяйствующим субъектам государственных или муниципальных преференций в виде передачи имущества в аренду: правовые аспекты соблюдения антимонопольного законодательства. С. 19.

[329] В том числе в случае реализации антимонопольным органом полномочия по принятию решения с введением в ограничения по цели предоставления преференции.

Неслучайно, как нами уже отмечалось, ФАС России обращала внимание на проблему «замены» получателя преференции[330], а в правоприменительных актах антимонопольных органов встречаются случаи введения ограничений относительно субъекта предоставления преференции путем запрета предоставлять права на полученное преимущество иному лицу[331].

В связи с указанным, учитывая возможность неправомерного использования преференции в различных формах, предлагается внести соответствующие изменения в ст. 21 Закона о защите конкуренции, заменив в указанной норме слова «или несоответствие ее использования заявленным в заявлении целям» словами «или ее использование в нарушение решения антимонопольного органа о даче согласия на ее предоставление». При этом, как представляется, излишним будет уточнение об использовании преференции без согласия антимонопольного органа на ее предоставление, поскольку такое основание для выдачи предписания охватывается понятием неправомерного предоставления преференции.

Указание именно на «нарушение решения антимонопольного органа» в контексте предлагаемых изменений представляется обоснованным, поскольку применение соответствующей нормы обусловлено полномочиями антимонопольного органа по контролю за предоставлением и использованием преференции. В данном случае антимонопольный орган путем выдачи предписания пресекает нарушение путем фактически сравнения действий получателя преференции по ее использованию с теми условиями, на которых антимонопольный орган дал согласие на предоставление преференции. Гипотетическая ситуация использования хозяйствующим субъектом преференции в полном соответствии с правовым актом органа публичной власти и соответствующим гражданско-правовым соглашением, при установлении

---

[330] Раздел 3.2 Методических рекомендаций.

[331] См., например, ранее упомянутые нами правоприменительные акты: Решение Краснодарского УФАС России от 20.11.2023 № 023/03/00-5892/2023; Решение Ярославского УФАС России от 19.08.2022 № 076/03/19-779/2022; Решение Курганского УФАС России от 24.11.2022 // База решений и правовых актов ФАС России. URL: https://br.fas.gov.ru/to/kurganskoe-ufas-rossii/3bc06584-81fa-4b1d-8e80-f97853f143f8/ (дата обращения: 11.02.2024); Решение Ленинградского УФАС России от 23.07.2021 № Р/03/01-153 и др.

антимонопольным органом обсуждаемого нарушения, будет свидетельствовать о неправомерном предоставлении преференции со стороны органа публичной власти, что, конечно, не отменяет необходимость принятия мер по прекращению использования преимущества хозяйствующим субъектом.

Однако неприменимым для случаев неправомерного использования преференции является также и п. 7 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции. Напомним, что по указанной норме может быть признан нарушившим антимонопольное законодательство только орган власти, предоставивший преференцию. При этом в случае неправомерного использования преференции, очевидно, допускающим нарушение является хозяйствующий субъект – получатель преференции.

Вместе с тем, неправомерное использование преференции, связанное с заключением антиконкурентного соглашения между органом публичной власти и получателем преференции, может являться основанием для квалификации соответствующих действий по правилам ст. 16 Закона о защите конкуренции. Как представляется, указанное актуально в особенности для случаев получения согласия антимонопольного органа на один размер (вид) преференции, но фактическим предоставлением и использованием иной преференции.

Соответственно, нарушение соответствующего запрета повлечет также применение административных санкций.

Так, должностное лицо органа публичной власти будет подлежать ответственности по ч. 7 ст. 14.32 КоАП РФ, а хозяйствующий субъект – по ч. 4 той же статьи. Примечательно при этом, что нарушение ч. 4 ст. 14.32 КоАП РФ влечет для правонарушителя – хозяйствующего субъекта – «оборотный» штраф.

При этом неправомерное использование преференции, по нашему мнению, может и должно влечь признание соответствующих действий хозяйствующего субъекта нарушением ст. 19 и (или) 20 Закона о защите конкуренции, без дополнительной квалификации по иным статьям Закона о защите конкуренции.

Так, именно такая квалификация – в отсутствие иных подходящих норм – позволяет применить к получателям преференции норму ст. 21 Закона о защите конкуренции: как было указано в предыдущем параграфе настоящего диссертационного исследования, в настоящее время справедливой представляется позиция о возможности выдачи предусмотренного указанной нормой предписания именно по результатам рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства, что, помимо прочего, обеспечивает возможность ответчику по делу о нарушении антимонопольного законодательства представить объяснения, доказательства, свидетельствующие (по его мнению) об отсутствии нарушения в его действиях.

Квалификация в качестве нарушения ст. 19 Закона о защите конкуренции («Государственные и муниципальные преференции») возможна в случаях нецелевого использования преференции, а по ст. 20 Закона о защите конкуренции («Порядок предоставления государственной или муниципальной преференции») – в случаях использования преференции в нарушение иных, кроме цели, условий, на которых ее предоставление было согласовано антимонопольным органом.

Соответствующие выводы о возможности квалификации действий в качестве нарушения положений главы 5 Закона о защите конкуренции подтверждаются правоприменительной практикой антимонопольных органов.

Так, например, Решением Курского УФАС России от 17.07.2020 по делу № 046/01/17.1-33/2020 муниципальное унитарное предприятие признано нарушившим ч. 3 ст. 19 Закона о защите конкуренции путем использования муниципальной преференции без получения отдельного согласия антимонопольного органа по истечении ранее согласованного срока на ее предоставление.

Примечательно, что этим же решением антимонопольным органом было прекращено дело в отношении органа публичной власти по ст. 17.1, 19–20 Закона о защите конкуренции, поскольку было установлено, что последний неоднократно обращался к муниципальному унитарному предприятию с требованием возврата

предоставленного в качестве муниципальной преференции имущества по истечении срока, на который она была предоставлена.

Вместе с тем, к сожалению, практика квалификации действий получателей преференции при их неправомерном использовании в качестве нарушения ст. 19 и (или) ст. 20 Закона о защите конкуренции не нашла широкого применения – как свидетельствует содержание Докладов ФАС России о состоянии конкуренции, например, за период 2017–2022 гг. было возбуждено суммарно всего 13 дел по признакам нарушения ст. 19–20 Закона о защите конкуренции.

При этом в большинстве из таких случаев в качестве нарушения ст. 19 и (или) 20 Закона о защите конкуренции антимонопольные органы рассматривают действия органов публичной власти.

Так, например, Решением Курского УФАС России от 15.06.2023 по делу № 046/01/17.1-151/2023 Администрация города была признана нарушившей одновременно ч. 1 ст. 17.1, ст. 19, ст. 20 Закона о защите конкуренции путем передачи торгового павильона без проведения торгов. На основании данного решения выдано предписание о принятии мер по возврату имущества, переданного в качестве муниципальной преференции.

Аналогичная по существу квалификация также наблюдается в Решении Курского УФАС России от 15.10.2021 по делу № 046/01/17.1-408/2021, Решении Челябинского УФАС России от 12.07.2017 по делу № 18-07/16, Решении Новгородского УФАС России от 06.09.2016 по делу № 15 и др.

При этом, как уже отмечалось, для возбуждения дела о нарушении ст. 15 Закона о защите конкуренции, в том числе п. 7 ч. 1 указанной статьи, антимонопольный орган предварительно должен выдать соответствующему органу публичной власти предупреждение, исполнение которого делает невозможным само по себе возбуждение дела о нарушении антимонопольного законодательства (ч. 7 ст. 39.1 Закона о защите конкуренции), а также привлечение к административной ответственности.

Кроме того, в результате надлежащего исполнения предупреждения также может в принципе отпасть необходимость в выдаче предписания по ст. 21 Закона о защите конкуренции.

В данном контексте, для соблюдения баланса интересов органов публичной власти и получателей преференции, представляется необходимым расширение перечня составов нарушений, наличие признаков которых является основанием для выдачи антимонопольным органом предупреждения, статьями 19 и 20 Закона о защите конкуренции.

Исполнение получателем преференции выданного предупреждения будет фактически способствовать оперативному пресечению нарушения антимонопольного законодательства без длительного (до 9 месяцев) рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства. Так, как нами уже доказывалось, в предыдущем параграфе настоящего диссертационного исследование, предписание по ст. 21 Закона о защите конкуренции подлежит выдаче по итогам рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства.

Соответствующее расширение перечня оснований для выдачи предупреждения потребует внесения изменений в положения ч. 2–3 ст. 39.1 Закона о защите конкуренции.

Интересным также представляется вопрос о возможности привлечения к административной ответственности должностных лиц органов публичной власти по ст. 14.9 КоАП РФ в случае неправомерного использования преференции хозяйствующим субъектом.

По нашему мнению, указанная норма КоАП РФ применима лишь к случаям неправомерного предоставления преференций – именно посредством действий, нарушающих порядок, предусмотренный главой 5 Закона о защите конкуренции, образуется состав административного правонарушения; неправомерное же использование преференций связано с активными действиями самого получателя преференции, который в принципе не может являться субъектом ответственности

по указанной статье КоАП РФ. Представляется, что указанные выводы в целом справедливы в том числе для случаев изначального знания органа публичной власти о планируемом нецелевом использовании преференции хозяйствующим субъектом: в данном случае должностное лицо органа власти, безусловно, может нести ответственность по ст. 14.9 КоАП РФ, однако не по причине неправомерного использования преференции (которого на момент предоставления преференции и соответствующего согласования еще не было), а предоставления преференции в нарушение установленного порядка, в частности предполагающего указание в заявлении в антимонопольный орган конкретной цели предоставления преимущества.

Исходя из содержания ст. 2.1 КоАП РФ, административным правонарушением признается противоправное и виновное действие (бездействие).

Согласно ч. 1 ст. 1.5 КоАП РФ лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина.

Таким образом, привлечение к административной ответственности возможно лишь в случае установления вины лица, совершившего соответствующие действия (бездействие).

В соответствии со ст. 2.4 КоАП РФ административной ответственности подлежит должностное лицо в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей.

Таким образом, в случаях неправомерного использования преференций, подразумевающего наличие неправомерных действий получателя такой преференции, отсутствует само неисполнение или ненадлежащее исполнение должностным лицом органа публичной власти своих обязанностей, ограничившихся правомерным предоставлением преференции.

Более того, на орган публичной власти антимонопольным законодательством не возложена обязанность по контролю за предоставленной преференцией.

Безусловно, такой контроль может следовать из, например, содержания гражданско-правового соглашения о передаче предоставляемого в качестве преференции имущества. Вместе с тем, в действительности, даже при условии наличия контроля за уже предоставленной преференцией, нарушение условий, на которых предоставление преференции было согласовано антимонопольным органом, производится самим получателем преференции. Даже гипотетическое привлечение к административной ответственности должностного лица органа публичной власти, надлежащим образом не проконтролировавшего надлежащее использование преференции, означает, что действия получателя преференции, представляющие собой фактически нарушение антимонопольного законодательства, в отсутствие иных релевантных норм КоАП РФ, остаются без наложения наказания со стороны государства.

Нами в настоящем диссертационном исследовании уже неоднократно отмечался публичный характер интересов, защищаемых антимонопольным законодательством[332].

При этом одним из способов защиты публичных интересов является привлечение нарушителей к административной ответственности.

Так, например, в литературе отмечается: «нормы КоАП РФ связаны с защитой публичных интересов, регулируют применение наказаний, карательную деятельность»[333]. Кроме того, следует согласиться с тем, что сущностью административной ответственности как одного из видов юридической ответственности является «осуждение виновного поведения от имени государства, государственное порицание правонарушителя»[334].

---

[332] При этом полагаем справедливым согласиться с мнением А.Ю. Иванова и Е.А. Войниканис о том, что «законодательство о защите конкуренции – это особенная отрасль права, находящаяся между сферами частного и публичного регулирования» (Иванов А. Ю., Войниканис Е. А. Право четвертой промышленной революции в России: поиск точки опоры // Закон. 2018. № 5. С. 50).

[333] Рассмотрение арбитражными судами дел об административных правонарушениях: комментарии законодательства. Обзор практики. Рекомендации / А. В. Абсалямов, Д. Н. Бахрах, И. В. Кулешов и др. ; под ред. Э. Н. Ренова. М. : НОРМА, 2003. С. 254.

[334] Попов Л. Л., Мигачев Ю. И. Административное право Российской Федерации: учебник / отв. ред. Л. Л. Попов. 2-е изд., перераб. и доп. М. : РГ-Пресс, 2019 // СПС «КонсультантПлюс».

С середины прошлого столетия ведутся дискуссии относительно того, какой именно признак присущ административному правонарушению – общественная опасность или общественная вредность[335].

Н.Н. Цуканов, рассматривая вопрос о соотношении понятий «общественная опасность» и «общественная вредность» административного правонарушения, отмечает допустимость применения термин «опасность» к административным правонарушениям[336]. Указанный автор также справедливо отмечает, основываясь на анализе судебной практики Конституционного Суда РФ, что понятие «общественная опасность административных правонарушений» находит восприятие в правоприменительной практике[337].

Не вдаваясь подробно в настоящей работе в дискуссию касательно признаков административных правонарушений, с учетом вышесказанного мы вынуждены констатировать антиобщественный характер административных правонарушений, выражающийся как минимум во вреде, который соответствующие правонарушения приносят охраняемым государством посредством норм административно-деликтного права общественным отношениям[338].

А.Ю. Кинев отмечает, что широкое распространение административной ответственности в области противодействия правонарушениям экономического характера является объективным условием, способствующим применению административных мер за нарушения антимонопольного законодательства[339].

---

[335] См. подробнее об этом, например: Колпаков В. К. Вредность и общественная опасность административного правонарушения // Административное право и процесс. 2018. № 8. С. 7.

[336] Цуканов Н. Н. К вопросу об общественной опасности административного правонарушения (на основании предложений Ю.П. Соловья по модернизации концепции административной ответственности) // Административное право и процесс. 2018. № 7. С. 55.

[337] Там же.

[338] Отметим, что в литературе в целом поддерживается рассмотрение сущности административных правонарушений, как имеющих антиобщественный характер. См., например: Максимов И. В. Административные наказания. М. : Норма, 2009. С. 115; Фатеев К. В., Харитонов С. С., Шанхаев С. В. Административная ответственность военнослужащих и граждан, призванных на военные сборы : комментарии и судебная практика. Серия «Право в Вооруженных Силах – консультант». М. : За права военнослужащих, 2011. Вып. 122. С. 39.

[339] Кинев А. Ю. Указ. соч. С. 13.

Поскольку неправомерное использование преференций подразумевает нарушение норм антимонопольного законодательства и возможность негативного влияния на состояние конкуренции на товарном рынке, мы полагаем, что неправомерному использованию преференций изначально присуща угроза общественным отношениям в сфере предпринимательской деятельности.

При этом в литературе справедливо отмечается, что «административно-юрисдикционная деятельность должна быть четко регламентирована законом. …без внесения изменений в КоАП РФ, направленных на устранение противоречий между регулятивными и охранительными нормами права, вопрос о противоправности… будет оставаться дискуссионным»[340].

В связи с изложенным, а также учитывая предусмотренную текущим нормативным регулированием возможность привлечения к административной ответственности должностных лиц органов публичной власти за неправомерное предоставление преференций, мы полагаем необходимым установление административной ответственности получателей преференции за неправомерное использование преференций в случае установления соответствующего нарушения по результатам рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства (т.е. в случаях невыполнения хозяйствующим субъектом – получателем преференции – предупреждения антимонопольного органа о прекращении нарушения положений ст. 19 и (или) ст. 20 Закона о защите конкуренции).

Таким образом, в главе 14 КоАП РФ («Административные правонарушения в области предпринимательской деятельности и деятельности саморегулируемых организаций») представляется необходимым установить соответствующую административную ответственность хозяйствующих субъектов – получателей преференции – в случае ее неправомерного использования.

---

[340] Рукавишников С. М. Вопросы привлечения должностных лиц к административной ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 4.1 статьи 7.30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Сибирское юридическое обозрение. 2021. № 1. С. 61.

Полагаем возможным сформулировать диспозицию соответствующей нормы следующим образом:

«Использование предоставленной в соответствии с антимонопольным законодательством государственной или муниципальной преференции в нарушение правового акта федерального органа исполнительной власти, органа государственной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления, иного осуществляющего функции указанных органов органами или организациями, которым предусматривается предоставление государственной или муниципальной преференции (далее – правовой акт) и (или) гражданско-правового соглашения, заключенного во исполнение правового акта».

При этом вопрос о видах и размерах административных наказаний для юридических, физических и должностных[341] лиц по проектируемой норме КоАП РФ в настоящее время представляется дискуссионным. Вероятно, помимо «обычного» для антимонопольных нарушений административного наказания в виде административного штрафа для должностных лиц хозяйствующих субъектов может быть установлено, в том числе в целях общей превенции, наказание в виде дисквалификации.

---

[341] Рассмотрение должностных лиц в качестве субъекта ответственности по проектируемому административному правонарушению представляется необходимым, в том числе для целей дифференциации ответственности, которую могут нести юридические лица и индивидуальные предприниматели – последние несут ответственность как должностные лица. Исходя из примечания к ст. 2.4 КоАП РФ, индивидуальные предприниматели, которые в силу прямого указания п. 5 ст. 4 Закона о защите конкуренции являются хозяйствующими субъектами (а, следовательно, могут выступать получателями преференции), несут административную ответственность как должностные лица.
Кроме того, согласно п. 5 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» возможно привлечение к административной ответственности по одной и той же норме как юридического лица, так и указанных должностных лиц.
Таким образом, даже в случае привлечения к административной ответственности по проектируемой норме юридического лица – получателя преференции – антимонопольный орган будет вправе также после соответствующего наложения санкции (с учетом положений ч. 4 ст. 2.1 КоАП РФ) привлечь к ответственности и должностное лицо юридического лица, по вине которого неправомерное использование преференции имело место.

Дисквалификация обычно рассматривается как административное наказание, имеющее более суровый характер, чем административный штраф[342]. Некоторые исследователи при этом отмечают, что дисквалификация может рассматриваться и как мера, более суровая, чем некоторые меры уголовных наказаний[343] или соразмерна им[344].

Вместе с тем, дисквалификация, в том числе антимонопольным регулятором, рассматривается в качестве одного из наиболее действенных административных наказаний, в том числе в контексте применения к должностным лицам органов публичной власти в случае неправомерного предоставления преференций[345].

Возможность «альтернативного» назначения административного штрафа или дисквалификации для должностных лиц хозяйствующих субъектов при нарушениях антимонопольного законодательства предусмотрена в ряде статей КоАП РФ: например, ч. 2.2, 2.3 ст. 19.5, ч. 2 ст. 14.33 КоАП РФ.

Примечательно при этом, что в ранее проведенных диссертационных исследованиях доказывалось, что административная ответственность за правонарушения в сфере защиты конкуренции находит выражение в применении именно таких административных наказаний, как административный штраф и дисквалификация[346].

При этом в целом, в том числе в зарубежных правопорядках, основной мерой административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства является штраф, который может накладываться как на

---

[342] См., например: Кожушко С. В. Применение административной ответственности за правонарушения в сфере финансов // Финансовое право. 2022. № 9. С. 32.

[343] См. об этом, например: Гришковец А. А. Дисквалификация государственных гражданских служащих // Административное и муниципальное право. 2013. № 12. С. 1134; Кононов П. И. Актуальные проблемы административного права : учебник. М. : КНОРУС, 2023 // СПС «КонсультантПлюс».

[344] Ражков Р. А., Морозова Н. А. Указ. соч. С. 46.

[345] См. подробнее об этом, например: Кабанова И. Е. Безальтернативная дисквалификация как метод борьбы с антиконкурентной деятельностью публичных субъектов. С. 36–41.

[346] Кротов К. С. Административная ответственность за правонарушения в сфере защиты конкуренции : дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 2020. С. 11, 93.

хозяйствующих субъектов, так и на должностных лиц хозяйствующих субъектов, а также должностных лиц органов публичной власти[347].

В любом случае мы полагаем излишним установление в качестве санкции за проектируемое административное правонарушение для юридических лиц т.н. «оборотного штрафа», то есть административного штрафа, размер которого исчисляется исходя из суммы выручки правонарушителя от реализации товара (работы, услуги), на рынке которого совершено административное правонарушение, в связи с возможной затруднительностью определения размера выручки, полученного вследствие предоставления такого преимущества, а также стремлением к снижению давления на бизнес, поскольку оборотные штрафы справедливо рассматриваются в качестве одного из самых серьезных наказаний за нарушения антимонопольного законодательства[348].

Кроме того, отсутствие «оборотного» штрафа будет способствовать некоторому балансу в характере применяемых санкций за нарушения антимонопольного законодательства, связанные с предоставлением преференций, по ст. 14.9 КоАП РФ.

Введение административной ответственности за неправомерное использование преференций с учетом вышеуказанного также повлечет необходимость внесения изменений в главу 23 КоАП РФ, посвященную судьям, органам и должностным лицам, уполномоченным рассматривать административные правонарушения.

Так, представляется логичным в силу полномочий антимонопольных органов по контролю за предоставлением и использованием преференций (п. 12.1 ч. 1 ст. 23 Закона о защите конкуренции) закрепление полномочий по рассмотрению соответствующих дел именно за антимонопольными органами, что потребует дополнение ч. 1 ст. 23.48 КоАП РФ.

---

[347] См. об этом: Соколов А. Ю. Административная ответственность за нарушения антимонопольного законодательства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004. С. 20.

[348] См., например: Свечников Е. Проблемы антимонопольного регулирования малого бизнеса // Конкуренция и право. 2015. № 1. С. 44; Прокошин М. С. Актуальные вопросы применения конкурентного права Европейского союза // Конкурентное право. 2015. № 1. С. 26.

Для обеспечения большего баланса регулирования с порядком привлечения должностных лиц органов публичной власти к административной ответственности за нарушение ч. 1 ст. 14.9 КоАП РФ также представляется возможным «выведение» рассмотрения соответствующих дел из полномочий руководителей и заместителей руководителей структурных подразделений ФАС России, что также потребует уточнение содержания п. 2 ч. 2 ст. 23.48 КоАП РФ.

Кроме того, при наличии санкции в виде дисквалификации соответствующего дополнения потребует ч. 2 ст. 23.1 КоАП РФ, поскольку в силу ч. 1 ст. 3.11 КоАП РФ административное наказание в виде дисквалификации назначается судьей, т.е. не может быть назначено иным органом, уполномоченным на рассмотрение дел об административных правонарушениях.

Важно отметить, что, безусловно, не любое нарушение гражданско-правового соглашения, заключенного во исполнение правового акта органа публичной власти, которым предусматривается предоставление преференции, должно влечь публично-правовую ответственность: для ряда нарушений договорных условий применимы меры гражданско-правового характера.

По сути в том числе об этом пишет Д.Ю. Затонова, которая на основе анализа выводов арбитражных судов по делу № А56-86067/2019 отмечает, что антимонопольный орган не вправе контролировать соблюдение условий гражданско-правового договора, однако обязан вмешаться, если установит либо изменение целей преференции, либо невыполнение введенных в отношении преференций ограничений, либо несоблюдение условий договора влияет на сохранность объектов культурного наследия, переданных в качестве преференции[349].

---

[349] Затонова Д. Ю. Пределы контроля антимонопольного органа за предоставлением и целевым использованием государственного имущества в преференциальном порядке. С. 24.
Относительно последнего из выделенных Д. Ю. Затоновой оснований контроля антимонопольных органов за исполнением условий гражданско-правового соглашения следует отметить, что соответствующий вывод представляется релевантным при фактических обстоятельствах, соответствующих обстоятельствам дела № А56-86067/2019. В остальных случаях такое основание, конечно, представляется излишним, а контроль антимонопольного органа за порядком использования преференций может быть ограничен оставшимися

Для привлечения получателя преференции к публично-правовой – административной – ответственности важно несоблюдение в ходе использования преференции именно установленных антимонопольным органом «характеристик» предоставленной преференции, а именно: субъект предоставления преференции; цель предоставления преференции; размер (вид) предоставляемой преференции; введенные антимонопольным органом ограничения в отношении предоставления преференции.

Минимизация возможных случаев неоправданного привлечения к административной ответственности получателей преференции по проектируемой норме КоАП РФ – например, привлечение к ответственности фактически за гражданско-правовое нарушение – может быть обеспечена внесением изменений в ч. 1.2 ст. 28.1 КоАП РФ путем указания, что поводом для возбуждения дела об административном правонарушении по проектируемой норме является принятие комиссией антимонопольного органа решения, которым установлен факт нарушения антимонопольного законодательства Российской Федерации.

Указанное будет корреспондировать уже указанной нами ранее необходимости рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства по правилам главы 9 Закона о защите конкуренции в случаях неправомерного предоставления и (или) использования преференций.

Более того, указанное будет способствовать обеспечению баланса в части процедурного порядка привлечения к административной ответственности за нарушения в сфере преференций получателя преференции и должностного лица органа публичной власти: так, ч. 1.2 ст. 28.1 КоАП РФ в настоящее время закрепляет, что поводом к возбуждению дела об административном правонарушении, предусмотренного ст. 14.9 КоАП РФ, является принятие комиссией антимонопольного органа решения о нарушении антимонопольного законодательства.

выделенными Д. Ю. Затоновой основаниями.

Применение частноправовых способов защиты также представляется возможным последствием неправомерного использования преференции.

Статья 12 ГК РФ предусматривает ряд способов защиты гражданских прав, которые могут быть применены лицом, чьи гражданские права были или могут быть нарушены. При этом в случае необходимости защиты гражданских прав вследствие факта нарушения антимонопольного законодательства могут быть потенциально заинтересованным лицом выбраны и применены любые способы защиты гражданских прав.

При этом в зарубежных исследованиях можно встретить споры относительно функций частноправовых исков, заявляемых вследствие нарушения антимонопольного законодательства, их соотношения[350]. При этом основными функциями являются функция «сдерживания» (противодействия антимонопольным нарушениям) (*deterrence*) и «компенсации» (*compensation*)[351].

Первая из названных функций подразумевает фактически понимание частноправовых исков как дополнительной к публично-правовой ответственности меры, которая может быть наложена на лицо, нарушившее антимонопольное законодательство. Это же подразумевает и превентивный характер частных исков, предполагающий сдерживание, недопущение возможных в будущем аналогичных нарушений.

Компенсационная же функция связывается с возмещением причиненных пострадавшим лицам потерь и восстановлением их первоначального положения, т.е. положения, которое имело место в отсутствие нарушения антимонопольного законодательства[352].

---

[350] См. об этом: Hüschelrath K., Peyer S. Public and Private Enforcement of Competition Law: A Differentiated Approach // Centre for European Economic Research Discussion Paper. 2013. № 29. P. 6.

[351] См. подробнее об этом: Стариков А. В. Гражданско-правовые способы защиты от нарушений антимонопольного законодательства // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2020. № 5. С. 109, 113, 124.

[352] Подробнее о применении частноправовых способов защиты лиц, пострадавших от нарушений антимонопольного законодательства, их функциях в антитрасте мы писали в магистерской диссертации, посвященной соответствующей проблематике вследствие заключения картельных соглашений, однако отсутствующей в «общем доступе». Аннотация к соответствующей

При этом в российской литературе, как правило, способы защиты гражданских прав подразделяют на меры ответственности, применяемые при совершенном факте нарушения гражданских прав и имеют имущественный характер, и меры защиты, которые играют превентивную, пресекательную функцию и могут существовать в отсутствие факта нарушения гражданских прав[353].

В случае неправомерного предоставления преференций мы в основном говорили о таком гражданско-правовом последствии, как недействительность сделки, по которой преимущество, являющееся преференцией, передается органом публичной власти ее получателю. Действительно, в случае неправомерного предоставления представляет интерес именно прекращение, аннулирование действия сделки и применение соответствующих последствий ее недействительности.

В случаях неправомерного использования преференций ситуация с применением частноправовых способов защиты представляется более сложной. Так, неправомерное использование преференции имеет место при правомерно (т.е. в соответствии с требованиями закона) предоставленной преференции. В этом случае отсутствуют, как представляется, правовые основания для признания такой сделки недействительной.

Вместе с тем, потенциально возможны ситуации признания недействительными иных сделок, проистекающих из неправомерного использования преференции, а также применения иных способов гражданско-правовой защиты.

Так, например, в большинстве случаев неправомерного использования преференции представляется релевантным применение договорных мер гражданско-правовой ответственности, содержание и порядок применения

выпускной квалификационной работе размещена по ссылке: https://www.hse.ru/ma/corporate/students/diplomas/365803737 (дата обращения: 10.02.2024).

[353] См. об этом: Российское гражданское право : учебник : в 2 т. Т. I : Общая часть. Вещное право. Наследственное право. Интеллектуальные права. Личные неимущественные права / Отв. ред. Е. А. Суханов. 4-е изд., стереотип. М. : Статут, 2015. С. 420–422.

которых указан в гражданско-правовом соглашении, заключаемым органом публичной власти с получателем преференции на основании правового акта о предоставлении преференции.

Соответствующее исследование возможности применения гражданско-правовых последствий неправомерного использования преференции, их видов необходимо проводить в каждом конкретном случае. Такой анализ в том числе будет зависеть от формы неправомерного использования преференций. В любом случае, использование релевантных частноправовых способов защиты вследствие неправомерного использования преференций возможно как самостоятельно, так и наравне с публично-правовыми мерами реагирования.

Таким образом, по нашему мнению, правовые последствия неправомерного использования преференций во многом схожи с правовыми последствиями неправомерного предоставления преференций и предполагают возможность как выдачи предписания антимонопольного органа, так и применение частноправовых способов защиты. При этом возможность применения тех или иных гражданско-правовых последствий необходимо анализировать применительно к каждому конкретному факту неправомерного использования преференций.

Вместе с тем, административная ответственность по ст. 14.9 КоАП РФ для получателей преференции в настоящее время в таких случаях не наступает, поскольку субъектом ответственности по указанной норме КоАП РФ является должностное лицо органа публичной власти. В связи с указанным предлагается дополнение главы 14 КоАП РФ запретом неправомерного использования преференций, адресованным хозяйствующим субъектам – получателям преференции, – при нарушении которого поводом для возбуждения дела об административном правонарушении должно являться решение комиссии антимонопольного органа о нарушении хозяйствующим субъектом ст. 19 и (или) 20 Закона о защите конкуренции.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Исследование, проведенное в настоящей работе, позволило сформировать комплексное научное представление о государственных и муниципальных преференциях в конкурентном праве и выявить наиболее существенные проблемы теоретического и практического характера, связанные с регулированием предоставления преференций, государственным контролем за их предоставлением и использованием.

Предоставление преференций органами публичной власти отдельным хозяйствующим субъектам само по себе являет собой некоторое исключение из «правил» конкурентного соперничества хозяйствующих субъектов на рынке, при котором наибольшее значение имеют их самостоятельные действия. Именно защита конкуренции, рассматриваемая в том числе в качестве одной из конституционно значимых ценностей, является одной из основополагающих целей антимонопольного законодательства.

В ходе диссертационного исследования установлено, что преференции обладают рядом присущих им неотъемлемых характеристик – признаков – наличие которых необходимо и достаточно для признания предоставляемого хозяйствующему субъекту преимущества преференцией в понимании Закона о защите конкуренции.

Так, любую преференцию отличает ярко выраженный индивидуализированный характер: строгая адресность преференции означает, что предоставление преимущества происходит конкретному хозяйствующему субъекту – предоставление преимущества каждому участнику товарного рынка можно рассматривать, например, в качестве проявления либерализации регулирования или общей поддержки развития соответствующего рынка, но не в качестве преференции в терминах антимонопольного законодательства.

Также преференции от любых других возможных преимуществ отличает предоставление в одной из определенных Законом о защите конкуренции форм –

передаче государственного или муниципального имущества, иных объектов гражданских прав; предоставления имущественных льгот; предоставления государственных или муниципальных гарантий, – а также определенным уполномоченным субъектом – органом публичной власти, под которым в диссертационном исследовании подразумеваются как органы государственной власти или местного самоуправления, так и органы и организации, осуществляющие функции таких органов власти.

Вместе с тем, в диссертационном исследовании также обосновывается, что законодатель, предусматривая возможность предоставления государственных и муниципальных преференций, изначально подразумевает возможность негативных последствий для конкуренции вследствие такого предоставления, в том числе в случае предоставления преференции единственному участнику рынка.

В связи с этим, делается вывод о том, что влияние на конкуренцию следует рассматривать в качестве основополагающего признака преференции в силу самого существа соответствующего института законодательства, подразумевающего вмешательство органа публичной власти в складывающуюся на свободном рынке конкурентную борьбу хозяйствующих субъектов. При этом фактически именно признак влияния на конкуренцию обусловливает регулирование института преференций в рамках антимонопольного законодательства.

В диссертационном исследовании отмечается, что буквальное содержание законоположений главы 5 Закона о защите конкуренции, а также их системное толкование свидетельствуют о возможности согласования антимонопольным органом предоставления преференции как в случае угрозы ограничения конкуренции, так и в случае ее реального ограничения.

Иными словами, законодатель, изначально предусматривая возможность ограничения конкуренции вследствие предоставления преференции, фактически подразумевает, что достижение тех позитивных, социально значимых результатов, напрямую связанных с целями предоставления преференций, предусмотренными ст. 19 Закона о защите конкуренции, оценивается выше, чем те неблагоприятные

последствия для состояния конкуренции на товарном рынке, которые могут наступить вследствие отступления от правил конкурентной борьбы.

В диссертационном исследовании делается вывод, что угроза ограничения конкуренции является презюмируемым последствием предоставления преференций: даже если фактически ограничение конкуренции, под которым следует понимать такое изменение признаков состояния конкуренции, которое приводит к возможности одного или нескольких участников рынка оказывать одностороннее влияние на обращение товаров на нем, вследствие предоставления преференции не наступает, само по себе вмешательство органов публичной власти в соперничество участников рынка путем выделения одного из них перед другими влечет создание угрозы ограничения конкуренции.

Вместе с тем, наличия лишь всех признаков преференции недостаточно для получения согласия антимонопольного органа на их предоставление. Соответствующее решение может быть получено лишь при соответствии предоставляемой преференции хотя бы одной из целей, предусмотренных ст. 19 Закона о защите конкуренции, а также невозможности в случае предоставления преимущества недопущения или устранения конкуренции.

Решение антимонопольного органа о даче согласия на предоставление преференции в совокупности с правовым актом органа публичной власти, которым получатель преференции наделяется тем или иным преимуществом, создают единственно возможное основание для правомерного предоставления преференций в общем порядке, предусмотренном главой 5 Закона о защите конкуренции.

При этом «уведомительный» порядок предоставления преференций, действующий в 2022–2024 годах, который предполагает лишь последующее уведомление антимонопольного органа о предоставлении преференции и не предполагает фактически проведение антимонопольным органом анализа состояния конкуренции на товарном рынке, в диссертационном исследовании отдельно подробно не анализировался. Так, соответствующие временные правила

являются по своему характеру исключительными, антикризисными мерами, применяемыми для строго определенных целей предоставления преференций.

В диссертационном исследовании отмечено, что такой исключительный порядок предоставления преференций и может носить лишь временный, но не общий (постоянный) характер, поскольку предоставление рыночных преимуществ, которыми фактически и являются преференции, изначально связано с установлением возможности наступления неблагоприятных последствий для конкуренции. Такие последствия возможно и целесообразно устанавливать путем *ex ante* контроля, предполагающего оценку антимонопольным органом состояния конкурентной среды строго до соответствующего предоставления. В данном случае предварительный контроль антимонопольного органа представляется более эффективным, чем последующий.

Список целей предоставления преференций следует считать открытым в силу того, что п. 14 ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции предусматривает возможность установления соответствующих целей не только непосредственно в данном Законе, но и в иных нормативных правовых актах – федеральных законах, нормативных правовых актах Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации. Предусмотренные в таких актах цели могут никак не соотноситься с целями, прямо предусмотренными ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции.

Рассмотрение перечня целей в качестве открытого представляется оправданным с учетом возможности в случае необходимости оперативного изменения его содержания и предоставления публичных ресурсов для достижения социально значимых результатов.

При этом в силу существа института преференций, подразумевающего наличие лишь определенных общественно значимых сфер для возможного вмешательства органов публичной власти в проводимое на свободном рынке соперничество равных хозяйствующих субъектов – конкурентов – подход законодателя однозначен: правомерной будет считаться лишь предоставление

преимущества с такой целью, которая соответствует одной из целей, перечисленных в ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции. Иное бы предполагало возможность предоставления преимуществ «на усмотрение» органов публичной власти, что в том числе в связи с рассмотрением конкуренции в качестве конституционной ценности вступало бы в противоречие с предметом и целью антимонопольного законодательства, направленного на защиту конкуренции, подразумевающего, помимо прочего, пресечение устранения, недопущения и ограничения конкуренции органами публичной власти.

Вместе с тем, существующий порядок рассмотрения заявления о даче согласия на предоставление преференции и принятия решения антимонопольным органом может быть усовершенствован в целях обеспечения его большей прозрачности и правовой определенности участников рынка.

Так, представляется необходимым следование антимонопольными органами при рассмотрении таких заявлений порядку проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке, установленному Порядком № 220.

Вместе с тем, анализ рынка в случаях согласования предоставления преференций может проводиться в «сокращенном» виде – без проведения всех этапов анализа, предусмотренных Порядком № 220.

Так, по аналогии со случаями нарушения ст. 15 Закона о защите конкуренции представляется, что антимонопольный орган в случае согласования предоставления преференций должен определить временной интервал исследования товарного рынка, его продуктовые и географические границы, а также произвести оценку изменения (возможного изменения) состояния конкуренции на товарном рынке вследствие предоставление государственной или муниципальной преференции.

При этом в связи с тем, что отдельные этапы анализа рынка, предусмотренные Порядком № 220, при рассмотрении заявлений о даче согласия на предоставление преференций предлагается не проводить, предложено по итогам

анализа составлять краткое описание полученных результатов (краткий отчет (обзор).

Установление указанных характеристик товарного рынка представляется принципиально важным, поскольку вполне возможна ситуация, например, неправильного определения антимонопольным органом границ рынка, их необоснованного сужения или расширения, что непосредственным образом может влиять на выводы антимонопольного органа о степени гипотетического влияния преференции на состояние конкуренции, а, следовательно, и на выводы решения антимонопольного органа.

В этой связи в диссертационном исследовании отмечается важность мотивированности правоприменительных решений антимонопольных органов, принимаемых по результатам рассмотрения заявлений о даче согласия на предоставление преференций, в частности путем отражения в решении антимонопольного органа выводов о том, к каким негативным последствиям для конкуренции потенциально может привести (или не может привести к таковым) предоставление получателю преференции соответствующего преимущества, поскольку Закон о защите конкуренции связывает итоговый вывод по результатам рассмотрения заявления органа публичной власти непосредственно с установлением таких последствий.

При этом соответствующие выводы антимонопольного органа могут быть получены в результате проведения анализа товарного рынка, на котором планируется использование преференции для достижения одной из предусмотренных ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции целей.

В свою очередь, несоблюдение порядка предоставления преференций, а также их использования влечет ряд правовых последствий как публично-правового, так и частноправового характера.

Должностные лица органов публичной власти, неправомерно – в нарушение положений главы 5 Закона о защите конкуренции – предоставивших преференцию, несут административную ответственность согласно ст. 14.9 КоАП РФ,

предполагающей запрет действий (бездействия) должностных лиц органов публичной власти, которые недопустимы в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации и приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции.

Однако административная ответственность по указанной норме КоАП РФ применима только для случаев неправомерного предоставления, но не неправомерного использования преференций.

В диссертационном исследовании обосновывается, что под неправомерным использованием преференции надлежит понимать использование правомерно предоставленной преференции в отступление от положений правового акта органа публичной власти, которым предусматривается предоставление государственной или муниципальной преференции, и (или) гражданско-правового соглашения, заключенного на основании такого правового акта.

В случае неправомерного использования преференций субъектом ответственности является получатель преимущества – хозяйствующий субъект, – на которого ст. 14.9 КоАП РФ не распространяется в принципе. Иных релевантных составов административных правонарушений для случаев неправомерного использования преференций действующее законодательство также не содержит.

В связи с изложенным, в том числе с целью соблюдения баланса между публично-правовыми последствиями, наступающими при неправомерном предоставлении и неправомерном использовании преференций, предложено установление в рамках главы 14 КоАП РФ нового состава административного правонарушения, подразумевающего возможность привлечения к административной ответственности хозяйствующих субъектов – получателей преференции – в случае неправомерного использования такой преференции.

При этом в диссертационном исследовании обосновывается, что привлечению к административной ответственности получателя преференции должно предшествовать установление комиссией антимонопольного органа в порядке главы 9 Закона о защите конкуренции в его действиях факта нарушения

ст. 19 и (или) 20 Закона о защите конкуренции. Кроме того, представляется необходимым соответствующее расширение перечня составов нарушений антимонопольного законодательства, возбуждение дел по признакам нарушения которых невозможно без выдачи предупреждения по правилам ст. 39.1 Закона о защите конкуренции: исполнение предупреждения при нарушении хозяйствующим субъектом ст. 19 и (или) 20 Закона о защите конкуренции не только не потребует рассмотрение дела о нарушении антимонопольного законодательства, но и будет способствовать оперативному пресечению такого нарушения без выдачи предписания.

Применение частноправовых способов защиты как последствий неправомерного предоставления и неправомерного использования преференций также возможно. Так, в случае неправомерного предоставления преференций представляется актуальным признание сделки, обусловливающей передачу преференции ее получателю, недействительной (такая сделка является ничтожной вследствие ее посягательства на публичные интересы, а именно – конкуренцию) и применение последствий ее недействительности. Неправомерное использование преференций также может влечь гражданско-правовые последствия, возможность применения которых должна устанавливаться в каждом конкретном случае.

Основным же последствием как неправомерного предоставления, так и неправомерного использования преференций представляется выдача предписания о возврате имущества, иных объектов гражданских прав (прекращении использования преференции – в случаях, если преференция была предоставлена в иной форме, чем передача государственного или муниципального имущества, иных объектов гражданских прав) по правилам ст. 21 Закона о защите конкуренции.

При этом указанная норма в текущей редакции, как представляется, необоснованно узко понимает под неправомерным использованием преференций как основанием для выдачи соответствующего предписания лишь такое использование, которое не соответствует целям, заявленным органом публичной

власти при согласовании предоставления преимущества с антимонопольным органом.

В действительности же неправомерное использование преференции возможно и в иных формах – например, путем фактической замены получателя преференции, согласованного антимонопольным органом, другим хозяйствующим субъектом, или путем использования преференции в ином размере, чем согласованном антимонопольным органом.

В связи с изложенным, представляется необходимым внесение соответствующих изменений в ст. 21 Закона о защите конкуренции путем указания более общего основания для выдачи соответствующего предписания: использование преференции в нарушение решения антимонопольного органа на ее предоставление.

Кроме того, представляется, что в текущем нормативном регулировании установление факта нарушения антимонопольного законодательства по итогам рассмотрения дела в порядке главы 9 Закона о защите конкуренции должно являться необходимым этапом, предшествующим выдаче органу публичной власти и (или) хозяйствующему субъекту предписания по правилам ст. 21 Закона о защите конкуренции, как в случаях неправомерного предоставления, так и в случаях неправомерного использования преференций.

Теоретическая значимость исследования выражена в получении отвечающих критерию научной новизны результатов, отраженных в положениях, выносимых на защиту.

Выводы, содержащиеся в исследовании, могут быть использованы в науке конкурентного права для дальнейших научных исследований как института государственных и муниципальных преференций, так и смежных институтов.

При этом содержащиеся в диссертационном исследовании выводы могут быть использованы при совершенствовании законодательства. В частности, работа содержит предложения по внесению изменений в Закон о защите конкуренции, КоАП РФ, Порядок № 220 в части совершенствования нормативного

регулирования контроля за предоставлением и использованием государственных и муниципальных преференций, основанные на полученных научных результатах. Также выводы диссертационного исследования могут быть использованы для совершенствования Административного регламента № 841, нормы которого в настоящее время представляются устаревшими, не отвечающими положениям антимонопольного законодательства, а также при принятии ФАС России разъяснений по вопросам применения антимонопольного законодательства.

Кроме того, выводы диссертационного исследования могут быть полезны для имплементации в процессе правоприменительной деятельности антимонопольных органов по рассмотрению заявлений о предоставлении государственных и муниципальных преференций, а также при рассмотрении дел о нарушении законодательства о защите конкуренции, связанных с неправомерным предоставлением (использованием) государственных и муниципальных преференций.

СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативные правовые акты Российской Федерации, международные и иностранные акты

1. Конституция Российской Федерации РФ (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. –Ст. 4398.

2. Договор о Евразийском экономическом союзе (Подписан в г. Астане 29.05.2014) // СПС «КонсультантПлюс».

3. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 30. – Ст. 3012.

4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.

5. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.

6. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3824.

7. Закон РСФСР от 22.03.1991 № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. – № 16. – Ст. 499.

8. Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 3. – Ст. 145.

9. Федеральный закон от 23.08.1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 35. – Ст. 4137.

10. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

11. Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 30 (ч. II). – Ст. 3126.

12. Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 31 (1 ч.). – Ст. 3434.

13. Федеральный закон от 29.12.2006 № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 1 (1 ч.). – Ст. 27.

14. Федеральный закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 31. – Ст. 4006.

15. Федеральный закон от 17.07.2009 № 164-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 29. – Ст. 3601.

16. Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 48. – Ст. 6724.

17. Федеральный закон от 06.12.2011 № 401-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 50. – Ст. 7343.

18. Федеральный закон от 07.05.2013 № 100-ФЗ «О внесении изменений в подразделы 4 и 5 раздела I части первой и статью 1153 части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 19. – Ст. 2327.

19. Федеральный закон от 27.11.2018 № 422-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход» // Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 49 (часть I). – Ст. 7494.

20. Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2021. – № 52 (часть I). – Ст. 8973.

21. Федеральный закон от 11.06.2022 № 168-ФЗ «О внесении изменения в статью 19 Федерального закона «О защите конкуренции» // Собрание законодательства РФ. – 2022. – № 24. – Ст. 3928.

22. Федеральный закон от 19.12.2022 № 519-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и приостановлении действия отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2022. – № 52. – Ст. 9349.

23. Федеральный закон от 25.12.2023 № 625-ФЗ «О внесении изменений в статью 98 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2024. – № 1 (ч. 1). – Ст. 6.

24. Указ Президента РФ от 21.12.2017 № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции» // Собрание законодательства РФ. – 2017. – № 52 (Часть I). – Ст. 8111.

25. Указ Президента РФ от 21.01.2020 № 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. – 2020. № 4. – Ст. 346.

26. Постановление Правительства РФ от 30.12.2012 № 1487 «О предоставлении государственных гарантий субъектов Российской Федерации и муниципальных гарантий по кредитам либо облигационным займам» // Собрание законодательства РФ. 2013. – № 2. – Ст. 93.

27. Постановление Правительства РФ от 31.12.2020 № 2459 «Об утверждении Правил финансирования строительства (реконструкции) объектов инфраструктуры с использованием облигаций специализированных обществ проектного финансирования и о внесении изменения в Положение о Правительственной комиссии по региональному развитию в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2021. – № 2 (Часть II). – Ст. 468.

28. Распоряжение Правительства РФ от 02.09.2021 № 2424-р «Об утверждении Национального плана («дорожной карты») развития конкуренции в Российской Федерации на 2021 – 2025 годы» // Собрание законодательства РФ. – 2021. – № 37. – Ст. 6553.

29. Стратегия развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период 2013 – 2024 гг., утв. Президиумом ФАС России 03.07.2013 // СПС «КонсультантПлюс».

30. Стратегия развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период до 2030 года, утв. протоколом Президиума ФАС России от 03.07.2019 № 6 // СПС «КонсультантПлюс».

31. Приказ ФАС России от 16.12.2009 № 841 «Об утверждении административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по рассмотрению заявлений о даче согласия на предоставление государственной или муниципальной преференции» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2010. – № 14.

32. Приказ ФАС России от 28.04.2010 № 220 «Об утверждении Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2010. – № 34.

33. Приказ ФАС России от 25.05.2012 № 339 «Об утверждении административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о

нарушениях антимонопольного законодательства Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2013. – № 8.

34. Административный регламент ФАС России, по исполнению государственной функции по установлению доминирующего положения хозяйствующего субъекта при рассмотрении заявлений, материалов, дел о нарушении антимонопольного законодательства и при осуществлении государственного контроля за экономической концентрацией, утв. Приказом ФАС России от 25.05.2012 № 345 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2013. – № 8.

35. Договор о функционировании Европейского Союза (подписан в г. Риме 25.03.1957) // СПС «КонсультантПлюс».

36. Уведомление Европейской комиссии о понятии государственной помощи (Commission Notice on the notion of State aid as referred to in Article 107(1) of the Treaty on the Functioning of the European Union) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52016XC0719%2805%29.

37. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005. – Утратил силу.

Разъясняющие письма органов власти, иные акты, не имеющие нормативного характера

38. Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2022 год [Электронный ресурс] // Официальный сайт ФАС России. – Режим доступа: https://fas.gov.ru/documents/689041.

39. Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2021 год [Электронный ресурс] // Официальный сайт ФАС России. – Режим доступа: https://fas.gov.ru/documents/688431.

40. Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2020 год [Электронный ресурс] // Официальный сайт ФАС России. – Режим доступа: https://fas.gov.ru/documents/687866.

41. Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2019 год [Электронный ресурс] // Официальный сайт ФАС России. – Режим доступа: https://fas.gov.ru/documents/687048.

42. Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2018 год [Электронный ресурс] // Официальный сайт ФАС России. – Режим доступа: https://fas.gov.ru/documents/685806.

43. Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2017 год [Электронный ресурс] // Официальный сайт ФАС России. – Режим доступа: https://fas.gov.ru/documents/658027.

44. Письмо ФАС России от 15.08.2007 № ИА/13955 «Разъяснения по некоторым вопросам применения пункта 20 статьи 4, статей 19 – 21 Закона о конкуренции» // СПС «КонсультантПлюс».

45. Письмо ФАС России от 12.09.2007 № ИА/16263 «Разъяснения по некоторым вопросам применения главы 5 Закона о конкуренции» // СПС «КонсультантПлюс».

46. Письмо ФАС России от 14.08.2009 № ПС/27405 «Разъяснения по вопросам изменений, внесенных в Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», в части контроля предоставления и использования государственных и муниципальных преференций» // СПС «КонсультантПлюс».

47. Разъяснения ФАС России от 05.06.2012 по применению статьи 17.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (с учетом изменений, внесенных Федеральным законом от 06.12.2011 № 401-ФЗ) и Правил проведения конкурсов или аукционов на право заключения договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, договоров доверительного управления

имуществом, иных договоров, предусматривающих переход прав в отношении государственного или муниципального имущества, утвержденных Приказом ФАС России от 10.02.2010 № 67 (с учетом изменений, внесенных Приказами ФАС России от 20.10.2011 № 732 и от 30.03.2012 № 203) // СПС «КонсультантПлюс».

48. Письмо ФАС России от 05.07.2013 № АК/26062/13 «О направлении Методических рекомендаций по антимонопольному контролю за предоставлением государственных или муниципальных преференций» // СПС «КонсультантПлюс».

49. Разъяснения ФАС России от 23.12.2013 «О предоставлении преференции в виде налоговых льгот» [Электронный ресурс] // СПС «Гарант». – Режим доступа: https://base.garant.ru/70566070/.

50. Разъяснение ФАС России от 25.12.2013 «Разъяснение ФАС России антимонопольного законодательства при определении соответствия предоставления государственной или муниципальной преференции конкретной цели» // СПС «КонсультантПлюс»

51. Письмо ФАС России от 14.06.2016 № АД/40064/16 «О передаче прав владения и (или) пользования объектов теплоснабжения, систем горячего или холодного водоснабжения и (или) водоотведения, находящихся в государственной или муниципальной собственности» // СПС «КонсультантПлюс».

52. Письмо ФАС России от 26.08.2016 № ИА/58910/16 «О применении разъяснений ФАС России» // СПС «КонсультантПлюс».

53. Разъяснение ФАС России № 22 «Об особенностях осуществления государственного антимонопольного контроля за предоставлением государственных или муниципальных преференций», утв. протоколом Президиума ФАС России от 29.09.2022 № 6 // СПС «КонсультантПлюс».

54. Указание Банка России от 09.12.2019 г. № 5348-У «О правилах наличных расчетов» // Вестник Банка России. – 2020. – № 29.

Материалы правоприменительной практики

55. Постановление Пленума ВАС РФ от 27.01.2003 № 2 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Вестник ВАС РФ. – 2003. – № 3.

56. Постановление Пленума ВАС РФ от 22.06.2006 № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации» // Вестник ВАС РФ. – 2006. – № 8.

57. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23.06.2015 № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

58. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 04.03.2021 № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства» // СПС «КонсультантПлюс».

59. Обзор по вопросам судебной практики, возникающим при рассмотрении дел о защите конкуренции и дел об административных правонарушениях в указанной сфере, утв. Президиумом Верховного Суда РФ 16.03.2016 // СПС «КонсультантПлюс».

60. Обзор судебной практики «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении арбитражными судами дел об административных правонарушениях, предусмотренных главой 14 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», утв. Президиумом Верховного Суда РФ 06.12.2017 // СПС «КонсультантПлюс».

61. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 3 (2022), утв. Президиумом Верховного Суда РФ 21.12.2022 // СПС «КонсультантПлюс».

62. Постановление Президиума ВАС РФ от 05.04.2011 № 14686/10 по делу № А13-10558/2008 // Вестник ВАС РФ. – 2011. – № 7.

63. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 11.09.2012 № 4290/12 по делу № А40-145073/10-2-745 // СПС «КонсультантПлюс».

64. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 11.03.2014 № 16034/13 по делу № А53-17625/12 // СПС «КонсультантПлюс».

65. Постановление Верховного Суда РФ от 08.10.2015 № 302-АД15-12590 по делу № А69-3311/2014 // СПС «КонсультантПлюс».

66. Определение Верховного Суда РФ от 11.12.2018 № 304-КГ18-20257 по делу № А75-19210/2017 // СПС «КонсультантПлюс».

67. Определение Верховного Суда РФ от 17.01.2019 № 303-КГ18-22853 по делу № А51-5839/2018 // СПС «КонсультантПлюс».

68. Определение Верховного Суда РФ от 30.11.2020 № 307-ЭС20-15750 // СПС «КонсультантПлюс».

69. Постановление ФАС Дальневосточного округа от 14.03.2012 № Ф03-519/2012 по делу № А59-2319/2011 // СПС «КонсультантПлюс».

70. Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 21.01.2013 по делу № А82-17579/2011 // СПС «КонсультантПлюс».

71. Постановление ФАС Северо-Западного округа от 30.01.2013 по делу № А56-20339/2012 // СПС «КонсультантПлюс».

72. Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 14.08.2013 по делу № А58-3679/2012 // СПС «КонсультантПлюс».

73. Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 30.09.2014 по делу № А81-228/2014 // СПС «КонсультантПлюс».

74. Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 27.09.2018 № Ф02-4026/2018 по делу № А33-34719/2017 // СПС «КонсультантПлюс».

75. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 26.02.2019 № Ф01-6861/2018 по делу № А39-7924/2017 // СПС «КонсультантПлюс».

76. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 10.11.2020 № Ф07-11218/2020 по делу № А56-101379/2019 // СПС «КонсультантПлюс».

77. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 29.03.2021 № Ф07-263/2021 по делу № А56-10578/2020 // СПС «КонсультантПлюс».

78. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 31.08.2021 № Ф06-6898/2021 по делу № А65-26776/2020 // СПС «КонсультантПлюс».

79. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 15.09.2021 № Ф07-13144/2021 по делу № А56-2152/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

80. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 26.10.2021 № Ф09-7521/21 по делу № А07-5219/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

81. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 12.11.2021 № Ф05-27401/2021 по делу № А40-255470/2020 // СПС «КонсультантПлюс».

82. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 24.03.2022 № Ф07-19752/2021 по делу № А56-116292/2020 // СПС «КонсультантПлюс».

83. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 08.08.2022 № Ф07-7886/2022 по делу № А56-2151/2021

84. Постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 31.10.2012 № 05АП-8229/2012 по делу № А59-2460/2012 // СПС «КонсультантПлюс».

85. Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 12.02.2015 по делу № А12-32521/2014 // СПС «КонсультантПлюс».

86. Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 21.08.2015 № 13АП-16988/2015 по делу № А42-393/2015 // СПС «КонсультантПлюс».

87. Постановление Шестнадцатого арбитражного апелляционного суда от 06.06.2016 по делу № А25-1522/2015 // СПС «КонсультантПлюс».

88. Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 06.12.2019 по делу № А69-2242/2019 // СПС «КонсультантПлюс».

89. Постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 23.12.2020 № 04АП-6281/2020 по делу № А58-5321/2020 // СПС «КонсультантПлюс».

90. Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 13.10.2021 № 01АП-6184/2021 по делу № А79-12513/2020 // СПС «КонсультантПлюс».

91. Решение Арбитражного суда г. Москвы от 15.05.2009 по делу № А40-18650/09-72-54 // СПС «КонсультантПлюс».

92. Решение Арбитражного суда Саратовской области от 06.10.2015 по делу № А57-4122/2015 // СПС «КонсультантПлюс».

93. Решение Арбитражного суда г. Москвы от 29.03.2021 по делу № А40-261188/20-21-1778 // СПС «КонсультантПлюс».

94. Решение Арбитражного суда г. Москвы от 08.12.2022 по делу № А40-193851/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

95. Case C-280/00. Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=ecli:ECLI%3AEU%3AC%3A2003%3A415.

96. Case C-305/89 Italian Republic v Commission of the European Communities [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61989CJ0305.

97. Joined cases C-278/92, C-279/92 and C-280/92 Kingdom of Spain v Commission of the European Communities [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-278/92&language=en.

98. Решение Тверского УФАС России от 27.04.2010 № 6377 по делу № 04-6/13-2010 // СПС «КонсультантПлюс».

99. Решение Новгородского УФАС России от 12.12.2012 по делу № 4682/02 // СПС «КонсультантПлюс».

100. Решение Новгородского УФАС России от 05.02.2013 № 409/02 // СПС «КонсультантПлюс».

101. Решение Мурманского УФАС России от 28.10.2013 № 05-07/262 // СПС «КонсультантПлюс».

102. Решение Удмуртского УФАС России от 01.11.2013 № 08-05 // СПС «КонсультантПлюс».

103. Решение Алтайского республиканского УФАС России от 25.02.2014 № 2 // СПС «КонсультантПлюс».

104. Решение Ханты-Мансийского УФАС России от 07.04.2014 № 02-680 // СПС «КонсультантПлюс».

105. Решение Ямало-Ненецкого УФАС России от 22.08.2014 по делу № 03-10/54-2014 // СПС «КонсультантПлюс».

106. Решение Саратовского УФАС России от 25.09.2014 по делу № 1-82/83/5/ов // СПС «КонсультантПлюс».

107. Решение ФАС России от 13.03.2015 № АД/11840/15 [Электронный ресурс] // База решений и правовых актов ФАС России. – Режим доступа: https://br.fas.gov.ru/to/kontrolno-finansovoe-upravlenie/ad-11840-15/?query=%D0%90%D0%94/11840/15.

108. Решение Курганского УФАС России от 27.11.2015 г. № 91 [Электронный ресурс] // База решений и правовых актов ФАС России. – Режим доступа: https://br.fas.gov.ru/generate_pdf/fea8ac76-2407-4588-8409-94b95b2c6c92/.

109. Решение Хакасского УФАС России от 02.06.2016 по делу № 11-А-16 // СПС «КонсультантПлюс».

110. Решение Новгородского УФАС России от 06.09.2016 по делу № 15 // СПС «КонсультантПлюс».

111. Решение Новгородского УФАС России от 07.09.2016 по делу № 17 // СПС «КонсультантПлюс».

112. Решение Мордовского УФАС России от 20.09.2016 № 1677 // СПС «КонсультантПлюс».

113. Решение Ханты-Мансийского УФАС России от 25.01.2017 № 508235 // СПС «КонсультантПлюс».

114. Решение Еврейского УФАС России от 22.05.2017 по делу № 001-05/17 // СПС «КонсультантПлюс».

115. Решение Еврейского УФАС России от 22.05.2017 по делу № 003-05/17 // СПС «КонсультантПлюс».

116. Решение Челябинского УФАС России от 12.07.2017 по делу № 18-07/16// СПС «КонсультантПлюс».

117. Решение Алтайского краевого УФАС России от 31.01.2018 по делу № 17-ФАС22-ОВ/09-16 // СПС «КонсультантПлюс».

118. Решение Ханты-Мансийского УФАС России от 01.11.2018 № 02-6442 [Электронный ресурс] // База решений и правовых актов ФАС России. – Режим доступа: https://br.fas.gov.ru/to/hanty-mansiyskoe-ufas-rossii/02-6442/.

119. Решение Приморского УФАС России от 07.11.2018 по делу № 14/08-2017 // СПС «КонсультантПлюс».

120. Решение Красноярского УФАС России от 14.12.2018 по делу № 74-15-17 // СПС «КонсультантПлюс».

121. Решение Новгородского УФАС России от 06.03.2019 по делу № А-27/18 // СПС «КонсультантПлюс».

122. Решение Приморского УФАС России от 25.07.2019 // СПС «КонсультантПлюс».

123. Постановление Новгородского УФАС России от 24.10.2019 по делу № 053/04/14.32-404/2019 // СПС «КонсультантПлюс».

124. Решение Курского УФАС России от 19.12.2019 по делу № 046/01/17.1-601/2019 // СПС «КонсультантПлюс».

125. Решение Волгоградского УФАС России от 30.01.2020 по делу № 034/01/15-885/2019 // СПС «КонсультантПлюс».

126. Решение Курского УФАС России от 17.07.2020 по делу № 046/01/17.1-33/2020// СПС «КонсультантПлюс».

127. Решение Тывинского УФАС России от 28.07.2020 по делу № 017/01/15-13/2019 // СПС «КонсультантПлюс».

128. Решение Мурманского УФАС России от 28.08.2020 № 051/03/19-587/2020 // СПС «КонсультантПлюс».

129. Решение Брянского УФАС России от 02.12.2020 об отказе в предоставлении государственной преференции [Электронный ресурс] // База решений и правовых актов ФАС России. – Режим доступа: https://br.fas.gov.ru/to/bryanskoe-ufas-rossii/ee8bcf35-443d-47fc-8ac2-ccbf17316fbf/.

130. Решение Курского УФАС России от 31.12.2020 по делу № 046/01/17.1-686/2020 // СПС «КонсультантПлюс».

131. Решение Ульяновского УФАС России от 31.12.2020 по делу № 15039/04-2018 // СПС «КонсультантПлюс».

132. Решение Курского УФАС России от 20.01.2021 № 223 // СПС «КонсультантПлюс».

133. Решение Курского УФАС России от 25.01.2021 № 173 // СПС «КонсультантПлюс».

134. Решение Архангельского УФАС России от 28.01.2021 № 029/03/19-84/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

135. Решение Курского УФАС России от 28.01.2021 № 01-27/4464 // СПС «КонсультантПлюс».

136. Решение Курского УФАС России от 19.02.2021 № 312 // СПС «КонсультантПлюс».

137. Решение Алтайского республиканского УФАС России от 03.03.2021 № 004/01/15-396/2020 // СПС «КонсультантПлюс».

138. Решение Мордовского УФАС России от 31.03.2021 № 786 // СПС «КонсультантПлюс».

139. Решение Смоленского УФАС России от 21.04.2021 № 067/03/20-163/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

140. Решение Мурманского УФАС России от 10.06.2021 № 051/03/19-396/2021 [Электронный ресурс] // База решений и правовых актов ФАС России. – Режим доступа: https://br.fas.gov.ru/to/murmanskoe-ufas-rossii/969a4e58-ef36-4388-9bb3-c86be73e66ce/.

141. Постановление Новгородского УФАС России от 08.07.2021 по делу № 053/04/14.32-476/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

142. Решение Тульского УФАС России от 16.07.2021 [Электронный ресурс] // База решений и правовых актов ФАС России. – Режим доступа: https://br.fas.gov.ru/to/tulskoe-ufas-rossii/9f2e7b88-2b85-4fd5-a4a2-3530bc07f384/.

143. Решение Ленинградского УФАС России от 23.07.2021 № Р/03/01-153 // СПС «КонсультантПлюс».

144. Постановление Новгородского УФАС России от 27.07.2021 по делу № 053/04/14.32-538/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

145. Решение Курского УФАС России от 26.11.2021 по делу № 046/01/17.1-407/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

146. Решение Волгоградского УФАС России от 17.12.2021 [Электронный ресурс] // База решений и правовых актов ФАС России. – Режим доступа: https://br.fas.gov.ru/to/volgogradskoe-ufas-rossii/2ade6f7e-0b18-49be-a2ff-143a47f91e5d/.

147. Решение Оренбургского УФАС России от 23.12.2021 [Электронный ресурс] // База решений и правовых актов ФАС России. – Режим доступа: https://br.fas.gov.ru/to/orenburgskoe-ufas-rossii/bb19843b-5e16-444a-994b-67b12055b97e/.

148. Решение Бурятского УФАС России от 27.01.2022 № 003/03/20-46/2022 // СПС «КонсультантПлюс».

149. Решение Брянского УФАС России от 18.02.2022 [Электронный ресурс] // База решений и правовых актов ФАС России. – Режим доступа: https://br.fas.gov.ru/to/bryanskoe-ufas-rossii/a1754ffb-350d-46ba-a92b-3f424530da53/.

150. Решение Вологодского УФАС России от 25.02.2022 [Электронный ресурс] // База решений и правовых актов ФАС России. – Режим доступа: https://br.fas.gov.ru/to/vologodskoe-ufas-rossii/0e2564fb-5ba5-48cb-b905-c24a5a66e192/.

151. Решение Карельского УФАС России от 18.04.2022 № 010/03/19-256/2022 // СПС «КонсультантПлюс».

152. Решение Краснодарского УФАС России от 19.04.2022 № 023/03/19-2025/2023 // СПС «КонсультантПлюс».

153. Решение Тюменского УФАС России от 07.06.2022 № ИВ/1949/22 // СПС «КонсультантПлюс».

154. Постановление Приморского УФАС России от 10.06.2022 по делу № 025/04/14.9-207/2022 // СПС «КонсультантПлюс».

155. Решение Башкортостанского УФАС России от 12.08.2022 № 002/03/19-1337/2022 // СПС «КонсультантПлюс».

156. Решение Ярославского УФАС России от 19.08.2022 № 076/03/19-779/2022 // СПС «КонсультантПлюс».

157. Решение Вологодского УФАС России от 05.09.2022 № 2731/22 // База решений и правовых актов ФАС России. – Режим доступа: https://br.fas.gov.ru/to/vologodskoe-ufas-rossii/a6c7d0d6-ad0c-4a12-bcbc-25081431f64d/.

158. Решение Башкортостанского УФАС России от 04.10.2022 № 002/03/19-1761/2022 // СПС «КонсультантПлюс».

159. Решение Курганского УФАС России от 24.11.2022 // База решений и правовых актов ФАС России. – Режим доступа: https://br.fas.gov.ru/to/kurganskoe-ufas-rossii/3bc06584-81fa-4b1d-8e80-f97853f143f8/.

160. Решение Архангельского УФАС России от 21.03.2023 по делу № 029/01/15-534/2022 // СПС «КонсультантПлюс».

161. Решение Ленинградского УФАС России от 04.04.2023 по делу № 047/01/17-1869/2022 // СПС «КонсультантПлюс».

162. Решение Курского УФАС России от 15.06.2023 по делу № 046/01/17.1-151/2023 // СПС «КонсультантПлюс».

163. Решение Брянского УФАС России от 19.06.2023 [Электронный ресурс] // База решений и правовых актов ФАС России. – Режим доступа:

https://br.fas.gov.ru/to/bryanskoe-ufas-rossii/db825a54-ae0a-4a4a-8820-911648da8b56/.

164. Решение Краснодарского УФАС России от 20.11.2023 № 023/03/00-5892/2023 // СПС «КонсультантПлюс».

Авторефераты диссертаций и диссертационные исследования

165. Ашфа, Д. М. Корпоративные механизмы предупреждения нарушений антимонопольного законодательства : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07 / Ашфа Даниэль Мохамадович. – Москва, 2021. – 200 с.

166. Байдаров, А. Д. Административно-правовые основы поддержки конкуренции в Российской Федерации : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.14 / Байдаров Александр Дмитриевич. – Москва, 2020. – 252 с.

167. Бикчинтаев, А. Т. Правовые формы и средства государственной поддержки малого и среднего предпринимательства : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.03 / Бикчинтаев Анвер Тимурович. – Москва, 2012. – 220 с.

168. Гуляев, Г. Ю. Особенности развития конкуренции в современной экономике России : автореф. дис. ... канд. экон. наук : 08.00.01 / Гуляев Герман Юрьевич. – Ярославль, 2014. – 23 с.

169. Даровских, Е. В. Развитие конкуренции как условие формирования инновационной экономики в России : дис. … канд. экон. наук : 08.00.01 / Даровских Елена Владимировна. – Москва, 2011. – 197 с.

170. Донецков, Е. С. Антиконкурентные сделки в отношении государственного и муниципального имущества : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.03 / Донецков Евгений Сергеевич. – Волгоград, 2017. – 212 с.

171. Каменева, П. В. Правовое регулирование ограничения монополистической деятельности на рынке товаров, работ и услуг : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.03 / Каменева Полина Валерьевна. – Ростов-на-Дону, 2008. – 184 с.

172. Кинев, А. Ю. Административно-правовая защита конкуренции: проблемы и пути совершенствования : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / Кинев Александр Юрьевич. – Москва, 2014. – 62 с.

173. Кротов, К. С. Административная ответственность за правонарушения в сфере защиты конкуренции : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.14 / Кротов Кирилл Сергеевич. – Саратов, 2020. – 249 с.

174. Лукашенко, О. А. Переход от антимонопольной политики к политике защиты конкуренции в современных экономических условиях : автореф. дис. ... канд. экон. наук : 08.00.01 / Лукашенко Ольга Александровна. – Томск, 2011. – 23 с.

175. Молчанов, А. В. Антимонопольные требования к торгам: правовой аспект : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07 / Молчанов Артем Владимирович. – Москва, 2019. – 188 с.

176. Новиков, М. В. Недобросовестная конкуренция как одна из форм злоупотребления гражданским правом : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.03 / Новиков Максим Владимирович. – Саратов, 2018. – 270 с.

177. Овакимян, К. Б. Правовое регулирование государственного контроля за экономической концентрацией : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07 / Овакимян Карин Бениаминович. – Москва, 2021. – 200 с.

178. Писенко, К. А. Административно-правовое обеспечение баланса интересов в сфере антимонопольного регулирования в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / Писенко Кирилл Андреевич. – Москва, 2018. – 32 с.

179. Плеханов, Д. А. Защита конкуренции от антиконкурентных актов, действий и соглашений органов государственной власти и местного самоуправления (правовой аспект) : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07 / Плеханов Денис Александрович. – Москва, 2019. – 215 с.

180. Провалинский, Д. И. Гранты в системе правовых стимулов: общетеоретический и сравнительный анализ : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.01 / Провалинский Дмитрий Игоревич. – Пенза, 2017. – 184 с.

181. Соколов, А. Ю. Административная ответственность за нарушения антимонопольного законодательства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Соколов Александр Юрьевич. – Саратов, 2004. – 22 с.

182. Соколов, А. Ю. Административная ответственность за нарушения антимонопольного законодательства : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Соколов Александр Юрьевич. – Саратов, 2004. – 213 с.

183. Титов, Е. Е. Административная ответственность за нарушения антимонопольного законодательства РФ : дис. … канд. юрид. наук: 12.00.14 / Титов Евгений Евгеньевич. – Екатеринбург, 2015. – 250 с.

184. Тузов, Д. О. Реституция в гражданском праве : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.03 / Тузов Даниил Олегович. – Томск, 1999. – 211 с.

185. Ульянов, И. А. Влияние законодательства о защите конкуренции на гражданско-правовые сделки : автореф. дис. …канд. юрид. наук : 12.00.03 / Ульянов Илья Александрович. – Москва, 2010. – 26 с.

186. Хохлов, Е. С. Доминирующее положение хозяйствующего субъекта в конкурентном праве : дис. … канд. юрид. наук : 5.1.3 / Хохлов Евгений Сергеевич. – Москва, 2022. – 298 с.

Монографии, учебники, комментарии законодательства

187. Абрамов, В. Ю. Руководство по применению комплаенс-контроля в различных сферах хозяйственной деятельности : практическое пособие. / В. Ю. Абрамов. – Москва : Юстицинформ, 2020 – 172 с.

188. Башлаков-Николаев, И. В. Ответственность органов власти и их должностных лиц в сфере защиты конкуренции : монография / И. В. Башлаков-Николаев. – Москва : Статут, 2014. – 111 с.

189. Башлаков-Николаев, И. В., Максимов, С. В. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации о применении судами антимонопольного

законодательства: научно-практический комментарий / И. В. Башлаков-Николаев, С. В. Максимов. – Москва : Проспект, 2022. – 184 с.

190. Варламова, А. Н. Правовое обеспечение развития конкуренции: учебное пособие / А. Н. Варламова. – Москва : Статут, 2010. – 301 с.

191. Головин, В. Н. Комментарий к Федеральному закону от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (постатейный) / В. Н. Головин. – Москва : Деловой двор, 2010. – 472 с.

192. Дехтярь, И. Н. Производство по делам о нарушениях антимонопольного законодательства / И. Н. Дехтярь; под редакцией А. Ю. Соколова. – Саратов : ИП Коваль Ю.В., 2018. – 192 с.

193. Дикарев, И. С. Принцип правовой определенности и законная сила судебного решения в уголовном процессе / И. С. Дикарев. – Волгоград : Изд-во ВолГУ, 2015. – 175 с.

194. Егорова, М. А. Гражданско-правовые последствия нарушений антимонопольного законодательства : монография / М. А. Егорова. – Москва : Юстицинформ, 2020. – 408 с.

195. Егорова, М. А. Правовые режимы антиконкурентных действий: монография / М. А. Егорова. – Москва : Юстицинформ, 2021. – 244 с.

196. Егорушкин, А. В., Полякова, Е. А., Хохлов, Е. С. Антимонопольное законодательство : очередной этап реформы / А. В. Егорушкин, Е. А. Полякова, Е. С. Хохлов; под редакцией Е. С. Хохлова. – Москва : Волтерс Клувер, 2010. – 176 с.

197. Институты бюджетного и налогового права в условиях развития цифровой экономики / под ред. И. А. Цинделиани. – Москва : Проспект, 2022. – 472 с.

198. Истомин, В. Г., Чорновол, Е. П. Правовая защита конкуренции в России и за рубежом / В. Г. Истомин, Е. П. Чорновол. – Екатеринбург : Изд-во Урал. гос. экон. ун-та, 2010. – 160 с.

199. Кабанова, И. Е. Гражданско-правовая ответственность публичных субъектов: вопросы теории и практики : монография / И. Е. Кабанова; отв. ред. М. А. Егорова. – Москва: Юстицинформ, 2018. – 398 с.

200. Кайль, А. Н., Агешкина, Н. А., Серебренников, М. М., Холкина, М. Г. Комментарий к Федеральному закону от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (постатейный) / А. Н. Кайль, Н. А. Агешкина, М. М. Серебренников, М. Г. Холкина // СПС «КонсультантПлюс». 2014.

201. Князева, И. В. Антимонопольная политика в России : учебное пособие / И. В. Князева. – Киров : Дом печати – Вятка, 2011. – 505 с.

202. Конкурентное право в таблицах и схемах : учебное пособие / В. А. Вайпан, М. А. Егорова, А. В. Игошин и др. ; отв. ред. М. А. Егорова. – Москва : Юстицинформ, 2018. – 144 с.

203. Конкурентное право : учебник / под общей редакцией М. А. Егоровой, А. Ю. Кинева. – Москва : Юстицинформ, 2018. – 632 с.

204. Конкурентное право России : Учебник / Д. А. Алешин, И. Ю. Артемьев и др. ; Отв. ред. И. Ю. Артемьев, С. А. Пузыревский, А. Г. Сушкевич ; 2-е изд., перераб. и доп. – Москва : Изд. дом Высшей школы экономики, 2014. – 493 с.

205. Конкурентное право : учебник / Д. А. Гаврилов, С. А. Пузыревский, Д. И. Серегин ; отв. ред. С. А. Пузыревский. – Москва : Норма: ИНФРА-М, 2014. – 416 с.

206. Конкуренция в рыночной экономике: пределы свободы и ограничений : монография / А. А. Амангельды, О. А. Беляева, А. Н. Варламова и др. ; отв. ред. А. В. Габов. – Москва : ИЗиСП, Юриспруденция, 2016. – 384 с.

207. Кононов, П. И. Актуальные проблемы административного права: учебник. / П. И. Кононов. – Москва : КНОРУС, 2023. – 314 с.

208. Координация экономической деятельности в российском правовом пространстве: монография / К. М. Беликова, А. В. Габов, Д. А. Гаврилов и др. ; отв. ред. М. А. Егорова. – Москва : Юстицинформ, 2015. – 656 с.

209. Курбатов, А. Я. Предпринимательское право: проблемы теории и правоприменения : монография / А. Я. Курбатов. – Москва : Юстицнформ, 2022. – 244 с.

210. Максимов, И. В. Административные наказания / И. В. Максимов. – Москва : Норма, 2009. – 464 с.

211. Морковкин В. В., Богачева Г. Ф., Луцкая Н. М. Большой универсальный словарь русского языка [Электронный ресурс] / В. В. Морковкин, Г. Ф. Богачева, Н. М. Луцкая // Грамота.ру. – Режим доступа : https://gramota.ru/poisk?query=признак&mode=slovari.

212. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об обществах с ограниченной ответственностью» : в 2 томах / В. А. Вайпан, А. В. Габов, Е. П. Губин и др. ; под ред. И. С. Шиткиной. – Москва : Статут, 2021. Т. 1. – 622 с.

213. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О защите конкуренции» (постатейный) / К. Н. Алешин, И. Ю. Артемьев, Е. А. Большаков и др. ; отв. ред. И. Ю. Артемьев; 2-е изд., перераб. и доп. – Москва : Статут, 2016. – 1024 с.

214. Ожегов, С. И. Толковый словарь русского языка [Электронный ресурс] / С. И. Ожегов // Толковый словарь Ожегова онлайн. – Режим доступа : https://slovarozhegova.ru/.

215. Ответственность за нарушения антимонопольного законодательства: проблемы теории и практики / отв. ред. С. В. Максимов, С. А. Пузыревский. – Москва : Норма, Инфра-М, 2023. – 144 с.

216. Писенко, К. А. Правовое регулирование административных процедур неюрисдикционной публично-властной деятельности антимонопольного органа в Российской Федерации / К. А. Писенко. – Москва : РУДН, 2012. – 161 с.

217. Писенко, К. А., Цинделиани, И. А., Бадмаев, Б. Г., Казарян, К. В. Антимонопольное право : учебник / К. А. Писенко, И. А. Цинделиани, Б. Г. Бадмаев, К. В. Казарян. – Москва : РГУП, 2015. – 420 с.

218. Попов, Л. Л., Мигачев, Ю. И. Административное право Российской Федерации : учебник / Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачев; отв. ред. Л. Л. Попов; 2-е изд., перераб. и доп. – Москва : РГ-Пресс, 2019 // СПС «КонсультантПлюс».

219. Процедуры в конкурентном праве : учебное пособие / Ю. И. Абакумова, О. Р. Афанасьева, А. В. Борисов и др. ; отв. ред. С. А. Пузыревский. – Москва : Проспект, 2019. – 296 с.

220. Рабинович, Н. В. Недействительность сделок и ее последствия / Н. В. Рабинович. – Ленинград : Изд-во Ленингр. ун-та, 1960. – 171 с.

221. Рассмотрение арбитражными судами дел об административных правонарушениях : комментарии законодательства. Обзор практики. Рекомендации / А. В. Абсалямов, Д. Н. Бахрах, И. В. Кулешов и др. ; под редакцией Э. Н. Ренова. – Москва : НОРМА, 2003. – 296 с.

222. Российское гражданское право : учебник : в 2 т. Т. I : Общая часть. Вещное право. Наследственное право. Интеллектуальные права. Личные неимущественные права / Отв. ред. Е. А. Суханов. 4-е изд., стереотип. – Москва : Статут, 2015. – 958 с.

223. Рыженков, А. Я. Право и монополии в современной России : Монография / А. Я. Рыженков. – Москва : Юстицинформ, 2017. – 208 с.

224. Сделки, представительство, исковая давность: постатейный комментарий к статьям 153 – 208 Гражданского кодекса Российской Федерации / В. В. Байбак, Р. С. Бевзенко, С. Л. Будылин и др. ; отв. ред. А. Г. Карапетов. – Москва : М-Логос, 2018. – 1264 с.

225. Соколов, А. Ю. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях : монография / А. Ю. Соколов. – Москва : Норма, 2015. – 320 с.

226. Сухоруков, А. С. Конституционно-правовое регулирование конкуренции в Российской Федерации / А. С. Сухоруков. – Москва : Юрлитинформ, 2013. – 163 с.

227. Телюкина, М. В. Комментарий к Федеральному закону «Об акционерных обществах» (постатейный) / М. В. Телюкина // СПС КонсультантПлюс, 2004.

228. Тотьев, К. Ю. Конкурентное право (правовое регулирование конкуренции) : Учебник / К. Ю. Тотьев. – Москва : РДЛ, 2000. – 352 с.

229. Ушаков Д. Н. Толковый словарь русского языка [Электронный ресурс] / Д. Н. Ушаков // Словарь Ушакова онлайн. – Режим доступа: https://ushakov.slovaronline.com/56589-PREFERENTSIYA.

230. Фатеев, К. В., Харитонов, С. С., Шанхаев, С. В. Административная ответственность военнослужащих и граждан, призванных на военные сборы: комментарии и судебная практика. Серия «Право в Вооруженных Силах – консультант» / К. В. Фатеев, С. С. Харитонов, С. В. Шанхаев. – Москва : За права военнослужащих, 2011. Вып. 122. – 336 с.

231. Шишкин, С. Н. Предпринимательско-правовые (хозяйственно-правовые) основы государственного регулирования экономики : монография / С. Н. Шишкин. – Москва : Инфотропик Медиа, 2011. – 328 с.

Статьи

232. Аверьянова, Н. Н. Зонирование земель и территорий по законодательству Российской Федерации / Н. Н. Аверьянова // Экологическое право. – 2022. – № 3. – С. 29–32.

233. Адонина, А. О. Особенности передачи прав на государственное и муниципальное имущество путем предоставления преференции [Электронный ресурс] / А. О. Адонина // Законность и правопорядок в современном обществе. – 2015. – № 24. – Режим доступа : https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-peredachi-prav-na-gosudarstvennoe-i-munitsipalnoe-imuschestvo-putem-predostavleniya-preferentsii/viewer.

234. Айвазовская, И. М. Антикризисные меры поддержки субъектов предпринимательства по антимонопольному законодательству России / И. М. Айвазовская // Право и бизнес. – 2023. – № 1. – С. 36–40.

235. Айвазовская, И. М. Предоставление хозяйствующим субъектам государственных или муниципальных преференций в виде передачи имущества в

аренду: правовые аспекты соблюдения антимонопольного законодательства / И. М. Айвазовская // Предпринимательское право. – 2023. № 1. – С. 14–20.

236. Айвазян, И. М. Правовые аспекты соблюдения антимонопольных требований к предоставлению государственных или муниципальных преференций в целях поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства / И. М. Айвазян // Предпринимательское право. – 2022. – № 1. – С. 60–67.

237. Анисимов, А. В., Анисимова, М. В. Антимонопольный контроль государственных и муниципальных преференций: теоретические подходы, анализ практики / А. В. Анисимов, М. В. Анисимова // Журнал экономической теории. – 2014. – № 2. – С. 28–36.

238. Баженова, О. И. К проблеме эффективности антимонопольного порядка предоставления преференций / О. И. Баженова // Право и экономика. – 2013. № 12. – С. 4–7.

239. Башлаков-Николаев, И. В. Административная ответственность органов власти и их должностных лиц в сфере защиты конкуренции / И. В. Башлаков-Николаев // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2013. – № 2. – С. 85–90.

240. Башлаков-Николаев, И. В. О компенсации ущерба в случае правомерного ограничения конкуренции в Российской Федерации / И. В. Башлаков-Николаев // Предпринимательское право. – 2021. – № 1. – С. 66–74.

241. Башлаков-Николаев, И. В. О необходимости и целесообразности изучения конкурентного права в части регулирования деятельности органов власти / И. В. Башлаков-Николаев // Юридическое образование и наука. – 2012. – № 3. – С. 29–34.

242. Башлаков-Николаев, И. В. Проблемы правового обеспечения конкуренции в Российской Федерации (на примере развития рынка судостроения) / И. В. Башлаков-Николаев // Журнал российского права. – 2019. – № 9. – С. 73–79.

243. Башлаков-Николаев, И. В., Гудков, Э. С. Об особенностях государственной поддержки предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской

Федерации / И. В. Башлаков-Николаев, Э. С. Гудков // Конкурентное право. – 2023. – № 3. – С. 26–29.

244. Биленко, А. И. Юридическая квалификация антиконкурентных соглашений хозяйствующих субъектов / А. И. Биленко // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. – 2022. – № 3. – С. 91–111.

245. Борзило, Е. Ю. Вопросы недействительности сделок, совершенных с нарушением антимонопольного законодательства / Е. Ю. Борзило // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2014. – № 2. – С. 38–41.

246. Бочинин, И. П. Влияние на состояние конкуренции как признак государственных и муниципальных преференций / И. П. Бочинин // Правовое регулирование экономической деятельности. – 2022. – № 4. – С. 22–29.

247. Бочинин, И. П. Государственные и муниципальные преференции: влияние на конкуренцию / И. П. Бочинин // Научно-практический журнал «Российское конкурентное право и экономика». – 2021. – № 3 (27). – С. 84–89.

248. Бочинин, И. П. Неправомерное предоставление государственных и муниципальных преференций / И. П. Бочинин // Традиции и новации в системе современного российского права: материалы XXII Международной научно-практической конференции молодых ученых, 7–8 апреля 2023 г. ; в 3 т. Т. 3. – Москва : Издательский центр Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), 2023. – С. 347–348.

249. Бочинин, И. П. О перечне целей предоставления государственных и муниципальных преференций / И. П. Бочинин // Научно-практический журнал «Российское конкурентное право и экономика». – 2023. – № 3 (35). – С. 72–79.

250. Бочинин, И. П. Правовые последствия неправомерного предоставления государственных и муниципальных преференций / И. П. Бочинин // Научно-практический журнал «Российское конкурентное право и экономика». – 2022. – № 3 (31). – С. 22–27.

251. Бочинин, И. П. Правовые последствия неправомерного предоставления и использования преференций / И. П. Бочинин // Современные проблемы

юридической науки: материалы XIX Международной научно-практической конференции молодых исследователей, 20–21 апреля 2023 г. / под ред. Е. В. Титовой. – Челябинск : Издательский центр ЮУрГУ, 2023. – Ч. I. – С. 303–305.

252. Бочинин, И. П. Признаки государственных и муниципальных преференций / И. П. Бочинин // Журнал предпринимательского и корпоративного права. – 2022. – № 1 (25). – С. 51–54.

253. Бочинин, И. П. Развитие института государственных и муниципальных преференций в конкурентном праве России / И. П. Бочинин // Актуальные проблемы государственно-правовых преобразований в России: история и современность: сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции, приуроченной к 250-летию со дня рождения выдающегося государственного деятеля, реформатора и ученого М.М. Сперанского; под редакцией Е. Е. Тонкова и В. Ю. Туранина. – Белгород : ИД «БелГУ» НИУ «БелГУ», 2022. – С. 623–625.

254. Бурук, А. Ф. Определение сущности понятия конкуренции и проблемы ее измерения / А. Ф. Бурук // Мир экономики и управления. – 2016. – Т. 16. – № 3. – С. 84–99.

255. Варламова, А. Второй антимонопольный пакет: основные новеллы правового регулирования конкуренции / А. Варламова // Корпоративный юрист. – 2009. – № 12. – С. 3–7.

256. Вовкивская, Л. В., Савостина, Е. В. Аналитический обзор судебных дел, рассмотренных с участием антимонопольных органов / Л. В. Вовкивская, Е. В. Савостина // Научно-практический журнал «Российское конкурентное право и экономика». – 2021. – № 4. – С. 88–92.

257. Гагарина, И. В. Методологические ошибки при определении рынка. Проблемы применения существующих методологических подходов к определению рынка / И. В. Гагарина // Конкурентное право и современная экономика : Сборник научных трудов и учебно-методических материалов по итогам III Международной научно-практической конференции «Антимонопольная политика: наука, практика,

образование. Цифровая экономика и конкурентная политика» / Отв. ред. С. А. Пузыревский. – Москва : Филиал Учебно-методического центра ФАС России, 2018. – С. 267–277.

258. Гришковец, А. А. Дисквалификация государственных гражданских служащих / А. А. Гришковец // Административное и муниципальное право. – 2013. – № 12. – С. 1122–1138.

259. Гуркин, А. С. Финансово-правовые меры поддержки субъектов предпринимательской деятельности в условиях санкций / А. С. Гуркин // Безопасность бизнеса. – 2022. – № 5. – С. 15–19.

260. Демин, А. В. Подзаконные нормативные акты в сфере налогов и сборов / А. В. Демин // СПС «КонсультантПлюс».

261. Дехтярь, И. Н. Актуальные вопросы применения института предупреждения антимонопольного органа / И. Н. Дехтярь // Правовая политика и правовая жизнь. – 2016. – № 4. – С. 147–152.

262. Егорова, М. А. Особенности содержания понятия «публичный интерес» для целей антимонопольного регулирования / М. А. Егорова // Юрист. – 2019. – № 6. – С. 56–58.

263. Ем, В. С. Ничтожность сделок по действующему гражданскому законодательству / В. С. Ем // Вестник гражданского права. – 2018. – № 4. – С. 12–45.

264. Еременко, В. И. Антимонопольное законодательство в разъяснениях Конституционного Суда РФ / В. И. Еременко // Конкурентное право. – 2017. – № 2. – С. 3–8.

265. Еременко, В. И. Очередные изменения в антимонопольном законодательстве Российской Федерации / В. И. Еременко // Законодательство и экономика. – 2010. – № 2. – С. 7–17.

266. Затонова, Д. Ю. Пределы контроля антимонопольного органа за предоставлением и целевым использованием государственного имущества в

преференциальном порядке / Д. Ю. Затонова // Конкурентное право. – 2022. – № 4. – С. 20–24.

267. Зимин, В. А. Способы возмещения вреда по российскому гражданскому законодательству / В. А. Зимин // Адвокат. – 2013. – № 5. – С. 17–24.

268. Иванов, А. Ю., Войниканис, Е. А. Право четвертой промышленной революции в России: поиск точки опоры / А. Ю. Иванов, Е. А. Войниканис // Закон. – 2018. – № 5. – С. 42–53.

269. Иваныш, С. В. Подзаконное нормативно-правовое регулирование общественных отношений (на примере Белгородской области) / С. В. Иваныш // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 11. – С. 16–18.

270. Истомин, В. Г. Некоторые вопросы применения антимонопольного законодательства при регулировании участия публично-правовых образований в экономических отношениях / В. Г. Истомин // Журнал предпринимательского и корпоративного права. – 2023. – № 4. – С. 37–43.

271. Истомин, В. Г. Особенности заключения договоров в отношении государственного и муниципального имущества по законодательству о защите конкуренции / В. Г. Истомин // Юрист. – 2014. – № 5. – С. 23–27.

272. Истомин, В. Г. Правовой режим предоставления государственных или муниципальных преференций в контексте законодательства о защите конкуренции / В. Г. Истомин // Предпринимательское право. Приложение «Бизнес и право в России и за рубежом». – 2013. – № 4. – С. 34–37.

273. Кабанова, И. Е. Безальтернативная дисквалификация как метод борьбы с антиконкурентной деятельностью публичных субъектов / И. Е. Кабанова // Юрист. – 2015. – № 1. – С. 36–41.

274. Камалян, А. М. Актуальные проблемы правового регулирования государственной помощи при проведении государственных закупок в ЕС / А. М. Камалян // Актуальные проблемы российского права. – 2016. – № 5. – С. 169–176.

275. Каменков, М. В. Налоговые льготы для участников региональных

инвестиционных проектов как преференции / М. В. Каменков // Актуальные проблемы российского права. – 2020. – № 8. – С. 66–74.

276. Камышанский, В. П. Пределы свободы и ограничения прав предпринимателей в условиях конкуренции / В. П. Камышанский // Научно-практический журнал «Власть Закона». – 2016. – № 3 (27). – С. 15–25.

277. Кванина, В. В. Правовые средства защиты частных прав и интересов в антимонопольном законодательстве / В. В. Кванина // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2014. – № 6. – С. 60–64.

278. Кванина, В. В. Соглашения (согласованные действия) органов публичной власти, ограничивающие конкуренцию / В. В. Кванина // Право и бизнес: правовое пространство для развития бизнеса в России : монография : в 4 т. Т. 1 / отв. ред. С. Д. Могилевский, Ю. Г. Лескова, С. А. Карелина, В. Д. Рузанова, О. В. Шмалий, О. А. Золотова, О. В. Сушкова. – Москва : Проспект, 2020. – С. 98–109.

279. Князева, И. В. Методологические особенности определения товарных границ рынка в целях антимонопольных разбирательств / И. В. Князева // Конкурентное право. – 2016. – № 3. – С. 3–6.

280. Кожушко, С. В. Применение административной ответственности за правонарушения в сфере финансов / С. В. Кожушко // Финансовое право. 2022. № 9. С. 30–32.

281. Колпаков, В. К. Вредность и общественная опасность административного правонарушения / В. К. Колпаков // Административное право и процесс. 2018. № 8. С. 7–11.

282. Коровина, К. С. Государственные или муниципальные преференции: понятие и проблемы предоставления / К. С. Коровина // Конкурентное право. – 2014. – № 3. – С. 27–31.

283. Кротов, К. С. Классификация составов административных правонарушений в сфере защиты конкуренции / К. С. Кротов // Административное право и процесс. – 2018. – № 9. – С. 70–74.

284. Крюков, А., Трубинова, Е., Москвитин, О., Суслов, Р. На пути к безальтернативной дисквалификации за нарушение антимонопольного законодательства [Электронный ресурс] // Конкуренция и право. – 2015. – № 6. – Режим доступа : https://cljournal.ru/vybor/138/.

285. Лазарева, Н. Преференции без торгов невозможны / Н. Лазарева // ЭЖ-Юрист. – 2014. – № 27. – С. 14.

286. Любченко, И. С., Гулинский, А. А. Предоставление государственных и муниципальных преференций – практика применения судами положений главы 5 Федерального закона «О защите конкуренции» / И. С. Любченко, А. А. Гулинский // Арбитражные споры. – 2014. – № 1. – С. 66–79.

287. Мухин, В. Ю. Предоставление государственных или муниципальных преференций: проблемы правоприменения / В. Ю. Мухин // Конкурентное право. – 2016. – № 1. – С. 30–34.

288. Паращук, С. А. Запрещение монополистической деятельности как способ защиты конкуренции по законодательству России / С. А. Паращук // Предпринимательское право. – 2009. – № 4. – С. 2–8.

289. Паращук, С. А. Монополия и монополизация: регламентация в российском праве / С. А. Паращук // Юрист. – 2017. – № 1. – С. 29–34.

290. Паращук, С. А. Право на свободную конкуренцию: понятие, содержание, проблема регламентации в российском праве / С. А. Паращук // Конкурентное право и современная экономика : Сборник научных трудов и учебно-методических материалов по итогам III Международной научно-практической конференции «Антимонопольная политика: наука, практика, образование. Цифровая экономика и конкурентная политика» / Отв. ред. С. А. Пузыревский. – Москва : Филиал Учебно-методического центра ФАС России, 2018. – С. 100–113.

291. Петров, Д. А. Конкуренция и конкурентная политика в условиях цифровизации экономики / Д. А. Петров // Право и цифровая экономика. – 2022. – № 1. – С. 5–13.

292. Писенко, К. А. Конкуренция не имеет абсолютной ценности в самой себе, она

оценивается через итоговый результат / К. А. Писенко // Конкуренция и право. – 2021. – № 2. – С. 7–16.

293. Плеханов, Д. А. Защита конкуренции от органов государственной власти и местного самоуправления (на примере России, Республики Армения, Литовской Республики, Республики Беларусь) / Д. А. Плеханов // Актуальные проблемы российского права. – 2017. – № 3. – С. 212–219.

294. Плеханов, Д. А. О некоторых вопросах предоставления государственных и муниципальных преференций / Д. А. Плеханов // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 9. – С. 103–107.

295. Провалинский, Д. И. Преференции как форма проявления правовых стимулов / Д. И. Провалинский // Право: история, теория, практика: Материалы III Междунар. науч. конф. (г. Санкт-Петербург, июль 2015 г.). –Санкт-Петербург, 2015. – С. 3–8.

296. Прокошин, М. С. Актуальные вопросы применения конкурентного права Европейского союза / М. С. Прокошин // Конкурентное право. – 2015. – № 1. – С. 26.

297. Ражков, Р. А., Морозова, Н. А. О конституционности положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях о сроке давности привлечения к административной ответственности за нарушения в сфере антимонопольного законодательства / Р. А. Ражков, Н. А. Морозова // Арбитражный и гражданский процесс. – 2013. – № 12. – С. 42–49.

298. Рубин, Ю. Б. Дискуссионные вопросы современной теории конкуренции / Ю. Б. Рубин // Современная конкуренция. – 2010. – № 3 (21). – С. 38–67.

299. Рукавишников, С. М. Вопросы привлечения должностных лиц к административной ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 4.1 статьи 7.30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях / С. М. Рукавишников // Сибирское юридическое обозрение. – 2021. – № 1. – С. 55–64.

300. Самолысов, П. В. О научных основаниях классификации государственного

антимонопольного контроля / П. В. Самолысов // Научно-практический журнал «Российское конкурентное право и экономика». – 2018. – № 1 (13). – С. 42–49.

301. Свечников, Е. Проблемы антимонопольного регулирования малого бизнеса / Е. Свечников // Конкуренция и право. – 2015. – № 1. – С. 43–46.

302. Серегин, Д. И. Защита конкуренции как цель и средства ее достижения / Д. И. Серегин // Юрист. – 2019. – № 7. – С. 51–60.

303. Серегин, Д. И. Категории «интерес» и «добросовестность» в конкурентном праве / Д. И. Серегин // Конкурентное право и современная экономика : Сборник научных трудов и учебно-методических материалов по итогам III Международной научно-практической конференции «Антимонопольная политика: наука, практика, образование. Цифровая экономика и конкурентная политика» / Отв. ред. С. А. Пузыревский. – Москва : Филиал Учебно-методического центра ФАС России, 2018. – С. 114– 119.

304. Серегин, Д. И. Проблемы применения общего запрета злоупотребления доминирующим положением / Д. И. Серегин // Конкурентное право. – 2016. – № 4. – С. 21–24.

305. Середина, Е. В. Регулирование имущественных отношений публично-правовых образований антимонопольным законодательством / Е. В. Середина // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2014. – № 1. – С. 46–52.

306. Скорбенко, Н. В. Проблемы применения нового антимонопольного законодательства при проведении административной реформы / Н. В. Скорбенко // Журнал российского права. – 2008. – № 4. – С. 124–129.

307. Слепак, В. Ю. Правовое регулирование предоставления государственной помощи научным исследованиям в Европейском Союзе и Евразийском экономическом союзе / В. Ю. Слепак // Lex Russica. – 2019. – № 12. – С. 122–134.

308. Соколовская, Е. Тесная связь: влияние доминирующих субъектов на смежные рынки / Е. Соколовская // Конкуренция и право. – 2017. – № 4. – С. 4–6.

309. Стариков, А. В. Гражданско-правовые способы защиты от нарушений антимонопольного законодательства / А. В. Стариков // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. – 2020. – № 5. – С. 72–135.

310. Стариков, А. В. Гражданско-правовые способы защиты от нарушений антимонопольного законодательства / А. В. Стариков // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. – 2020. – № 6. – С. 48–78.

311. Суханов, Е. А. О гражданско-правовой природе «цифрового имущества» / Е. А. Суханов // Вестник гражданского права. – 2021. – № 6. – С. 7–29.

312. Тесленко, А. В. К вопросу о конкуренции некоторых норм антимонопольного законодательства (ст. 11, 11.1, 15, 16, 17 Закона о защите конкуренции) / А. В. Тесленко // Юрист. – 2018. – № 11. – С. 65–71.

313. Тесленко, А. В. К вопросу о конкуренции некоторых норм антимонопольного законодательства (ст. 11, 11.1, 15, 16, 17 Закона о защите конкуренции) / А. В. Тесленко // Юрист. – 2018. – № 12. С. 59–66.

314. Тесленко, А. В. Комментарий к статье «Правовые последствия неправомерного предоставления государственных и муниципальных преференций» / А. В. Тесленко // Научно-практический журнал «Российское конкурентное право и экономика». – 2022. – № 3. – С. 28–29.

315. Цуканов, Н. Н. К вопросу об общественной опасности административного правонарушения (на основании предложений Ю.П. Соловья по модернизации концепции административной ответственности) / Н. Н. Цуканов // Административное право и процесс. – 2018. – № 7. – С. 53–57.

316. Чепурнова, Н. М., Башлаков-Николаев, И. В. Административно-правовой режим обеспечения конкуренции: теоретические и регулятивные аспекты / Н. М. Чепурнова, И. В. Башлаков-Николаев // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2019. – № 12. – С. 87–94.

317. Чорновол, Е. П. Конкурентно-правовой институт преференции: понятие, состав и система / Е. П. Чорновол // Юридические исследования. – 2023. – № 11. – С. 76–93.

318. Чорновол, Е. П. Порядок предоставления государственных и муниципальных преференций хозяйствующим субъектам / Е. П. Чорновол // Конкурентное право. – 2017. – № 2. – С. 25–28.

319. Чорновол, Е. П. Предоставление государственных и муниципальных преференций хозяйствующим субъектам в Российской Федерации: правовые аспекты / Е. П. Чорновол // Международный научный журнал «ВЕСТНИК НАУКИ». – № 12 (33). – Т. 2. – С. 131–146.

320. Чорновол, Е. П. Цели предоставления хозяйствующим субъектам государственных и муниципальных преференций в контексте защиты конкуренции / Е. П. Чорновол // Конкурентное право. – 2016. – № 4. – С. 35–38.

321. Шайхеев, Т. И. Практика рассмотрения судами споров о нарушении органами государственной власти и органами местного самоуправления законодательства о защите конкуренции / Т. И. Шайхеев // Арбитражные споры. – 2015. – № 4. – С. 63–88.

322. Шаститко, А. Е., Дозмаров, К. В. Экономические аспекты обеспечения презумпции невиновности в антимонопольном (ли?) праве / А. Е. Шаститко, К. В. Дозмаров // Закон. 2022. № 8. С. 93–107.

323. Шипунов, В. А. Антимонопольное регулирование предоставления государственных и муниципальных преференций / В. А. Шипунов [Электронный ресурс] // Финансовый контроль. – 2012. – № 8. Режим доступа: http://bujet.ru/article/196874.php.

Литература на иностранных языках

324. European Community law of state aid / ed. by Bacon K. 2009.

325. Hüschelrath, K., Peyer, S. Public and Private Enforcement of Competition Law : A Differentiated Approach / K. Hüschelrath, S. Peyer // Centre for European Economic Research Discussion Paper. 2013. № 29. Available at : http://madoc.bib.uni-mannheim.de/33780/

326. Kovacic, W. E., Cooper, J. C. U.S. Convergence with International Competition Norms: Antitrust Law and Public Restraints on Competition / W. E. Covacic, J. C. Cooper // Boston University Law Review. – 2010. – Vol. 90. – № 4. P. – 1555–1610.

327. Nicolaides, P. Application of article 107(2)(b) TFEU to Covid-19 measures: State aid to make good the damage caused by an exceptional occurrence / P. Nicolaides // Journal of European Competition Law & Practice. – 2020. – Vol. 11. – № 5–6. – P. 238–243.

328. Nicolaides, P. Distortion of competition in the field of state aid: from unnecessary aid to unnecessary distortion / P. Nicolaides // European Competition Law Review. – 2010. – 31 (10). – P. 402–409.

329. Podsiadło, P. The Issue of Liability for Expenditure of Public Funds From the Perspective of State Aid Regulation / P. Podsiadło // Management Issues. – Vol. 17. – № 3 (83). – P. 119–136.

330. Schöning, F., Dauchez, D. Key Developments in State Aid Law / F. Schöning, D. Dauchez // Journal of European Competition Law & Practice. – 2017. – Vol. 8. – № 2. – P. 126–140.

331. Zimmer, D., Blaschczok, M. The role of competition in European state aid control during the financial markets crisis / D. Zimmer, M. Blaschczok // European Competition Law Review. – 2011. – № 32 (1). – P. 9–16.

332. Ølykke, G. S. Commission Notice on the notion of state aid as referred to in article 107(1) TFEU – is the conduct of a public procurement procedure sufficient to eliminate the risk of granting state aid? / G. S. Ølykke // Public Procurement Law Review. – 2016. – № 5. – P. 197–212.

Интернет-ресурсы

333. Аннотация к выпускной квалификационной работе (магистерской диссертации) Бочинина И. П. Частноправовые способы защиты лиц, пострадавших от картельных соглашений [Электронный ресурс] // Сайт магистерской программы «Корпоративный юрист» НИУ ВШЭ. – 2020. – Режим доступа : https://www.hse.ru/ma/corporate/students/diplomas/365803737.

334. Вопрос: ...Орган местного самоуправления и организация заключили договор безвозмездного хранения имущества (в порядке предоставления муниципальной преференции) без согласия антимонопольного органа. Прокурор обратился в суд с иском о признании договора недействительным в силу ст. 168 ГК РФ. Возможно ли договор безвозмездного хранения признать недействительным? (Консультация эксперта) // СПС «Консультант Плюс»

335. Интернет-интервью с И.Ю. Артемьевым, руководителем Федеральной антимонопольной службы: «Контроль над размещением госзаказов, контроль рекламной деятельности, конкурентная политика в связи с принятием ФЗ «О защите конкуренции» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». – 2006. – Режим доступа : http://www.consultant.ru/law/interview/artemyev2/.

336. Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [Электронный ресурс] // Официальный сайт Правительства России. – Режим доступа : http://static.government.ru/media/files/KVhRVrFpSydJQShBIwlAY7khO7NAt9EL.pdf

337. Ответ ФАС России на вопрос: «О квалификации в качестве государственной или муниципальной преференции предоставления налоговых льгот» // СПС «КонсультантПлюс».

338. Ответ ФАС России на вопрос: «Предусмотрено ли предоставление земельных участков в качестве государственной или муниципальной преференции?» // СПС «КонсультантПлюс».

339. Ответ ФАС России на вопрос: «Является ли преференцией освобождение от арендной платы по договору аренды?» // СПС «КонсультантПлюс».