

Утверждено протоколом  
Президиума ФАС России  
от 29.09.2022 № 6



**ФЕДЕРАЛЬНАЯ АНТИМОНОПОЛЬНАЯ СЛУЖБА**

---

**Разъяснение**

**«Об особенностях осуществления государственного антимонопольного  
контроля за предоставлением государственных или муниципальных  
преференций»**

**№ 22**

г. Москва

29.09.2022

<b>1. ПОНЯТИЕ И ПРИЗНАКИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРЕФЕРЕНЦИЙ.</b> .....	5
<i>1.1. Особый субъектный состав.</i> .....	5
а) Субъекты реализации права предоставления преференции.....	5
б) Субъекты, имеющие право на получение преференции. ....	7
<i>1.2. Формы предоставления государственных и муниципальных преференций.</i> .....	8
а) Передача государственного или муниципального имущества, иных объектов гражданских прав.....	8
б) Предоставление имущественных льгот. ....	11
в) Предоставление государственных или муниципальных гарантий. ....	12
<i>1.3. Адресность и индивидуальность предоставляемых государственных и муниципальных преференций.</i> .....	13
<i>1.4. Обеспечение для конкретного хозяйствующего субъекта более выгодных условий деятельности путем предоставления государственных и муниципальных преференций.</i> .....	13
<b>2. ЦЕЛИ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИЛИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРЕФЕРЕНЦИЙ.</b> .....	15
<i>2.1. Обеспечение жизнедеятельности населения в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях (пункт 1 части 1 статьи 19).</i> .....	15
<i>2.2. Развитие образования и науки (пункт 2 части 1 статьи 19).</i> .....	16
<i>2.3. Проведение научных исследований (пункт 3 части 1 статьи 19).</i> .....	16
<i>2.4. Защита окружающей среды (пункт 4 части 1 статьи 19).</i> .....	17
<i>2.5. Сохранение, использование, популяризация и государственная охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации (пункт 5 части 1 статьи 19).</i> .....	18
<i>2.6. Развитие культуры, искусства и сохранение культурных ценностей (пункт 6 части 1 статьи 19).</i> .....	20
<i>2.7. Развитие физической культуры и спорта (пункт 7 части 1 статьи 19).</i> .....	22
<i>2.8. Обеспечение обороноспособности страны и безопасности государства (пункт 8 части 1 статьи 19).</i> .....	22
<i>2.9. Производство сельскохозяйственной продукции (пункт 9 части 1 статьи 19).</i> .....	23
<i>2.10. Социальное обеспечение населения (пункт 10 части 1 статьи 19).</i> ...	23
<i>2.11. Охрана труда (пункт 11 части 1 статьи 19).</i> .....	24
<i>2.12. Охрана здоровья граждан (пункт 12 части 1 статьи 19).</i> .....	24
<i>2.13. Поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства (пункт 13 части 1 статьи 19).</i> .....	25
<i>2.14. Поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций в соответствии с Федеральным законом от 12.01.1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (пункт 13.1 части 1 статьи 19).</i> .....	26

<i>2.15. Поддержка физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями и применяющих специальный налоговый режим "Налог на профессиональный доход"</i> .....	28
<i>2.16. Цели, определяемые другими федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации (пункт 14 части 1 статьи 19)</i> .....	28
<b>3. ПОРЯДОК ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИЛИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРЕФЕРЕНЦИЙ.</b> .....	30
<i>3.1. С согласия антимонопольного органа.</i> .....	30
<i>3.2. Без согласия антимонопольного органа.</i> .....	34
а) Предоставление 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.....	35
б) Предоставление преференции путем направления на финансовое обеспечение непредвиденных расходов средств резервных фондов в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации. ....	36
в) Предоставление преференции в размере, не превышающем установленный Центральным банком Российской Федерации предельный размер расчетов наличными деньгами в Российской Федерации между юридическими лицами по одной сделке, если такая преференция предоставляется не чаще чем один раз в год одному лицу.....	37
г) Предоставление преференции 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. ....	37
<b>4. ДЕЙСТВИЯ, НЕ ЯВЛЯЮЩИЕСЯ ПРЕДОСТАВЛЕНИЕМ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИЛИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ПРЕФЕРЕНЦИИ.</b> .....	39
<i>4.1. Предоставление имущества и (или) иных 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.</i> .....	39
<i>4.2. Передача, выделение, распределение государственного или муниципального имущества отдельным лицам в целях ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, военных действий, проведения контртеррористических операций.</i> .....	40

<i>4.3. Закрепление государственного или муниципального имущества за хозяйствующими субъектами на праве хозяйственного ведения или оперативного управления.</i> .....	41
<i>4.4. Предоставление имущества и (или) иных объектов гражданских прав на основании федерального закона или на основании вступившего в законную силу решения суда.</i> .....	42
<i>4.5. Предоставление имущества и (или) иных объектов гражданских прав в равной мере каждому участнику товарного рынка.</i> .....	42
<i>4.6. Предоставление концедентом концессионеру государственных или муниципальных гарантий, имущественных прав по концессионному соглашению.</i> .....	43
<b>5. КОНТРОЛЬ ЗА ПРЕДОСТАВЛЕНИЕМ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИЛИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРЕФЕРЕНЦИЙ.</b> .....	44
<b>6. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЯ ТРЕБОВАНИЙ ЗАКОНА О ЗАЩИТЕ КОНКУРЕНЦИИ ПРИ ПРЕДОСТАВЛЕНИИ И (ИЛИ) ИСПОЛЬЗОВАНИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИЛИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ПРЕФЕРЕНЦИИ.</b> .....	46
<b>7. ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ, СВЯЗАННЫЕ С ПРЕДОСТАВЛЕНИЕМ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРЕФЕРЕНЦИЙ.</b> .....	49
<i>7.1. Передача прав владения и (или) пользования в отношении объектов теплоснабжения, централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельных объектов таких систем, находящихся в государственной или муниципальной собственности.</i> .....	49
<i>7.2. Передача прав владения и (или) пользования в отношении объектов системы газоснабжения, газораспределительной системы, находящихся в государственной или муниципальной собственности.</i> .....	51
<i>7.3. Передача прав управления многоквартирными домами Управляющим компаниям.</i> .....	53
<i>7.4. Предоставление преференции в форме передачи государственного или муниципального имущества в залог.</i> .....	54
<i>7.5. Применение части 9 статьи 17<sup>1</sup> Закона о защите конкуренции в отношении договоров, заключенных в результате предоставления государственных или муниципальных преференций.</i> .....	59
<i>7.6. Правопреемство юридического лица в части прав на пользование объектом государственной (муниципальной) преференции, образованного путем реорганизации получателя государственной (муниципальной) преференции.</i> .....	60
<i>7.7. Внесение изменений в принятое ФАС России решение.</i> .....	60
<i>7.8. Содержание решения антимонопольного органа.</i> .....	61
<i>7.9. Применение пункта 6 части 1 статьи 20 Закона о защите конкуренции при рассмотрении заявлений о предоставлении государственных или муниципальных преференций индивидуальным предпринимателям.</i> .....	62

## 1. ПОНЯТИЕ И ПРИЗНАКИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРЕФЕРЕНЦИЙ.

Понятие государственных и муниципальных преференций содержится в пункте 20 статьи 4 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции) согласно которому государственные и муниципальные преференции – это 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.

Порядок, условия и цели предоставления государственных или муниципальных преференций определены в главе 5 Закона о защите конкуренции.

Действующая редакция Закона о защите конкуренции прямо не определяет признаки государственных или муниципальных преференций, вместе с тем, исходя из понятия преференций могут быть выделены следующие **признаки, характеризующие их**:

- особый субъектный состав;
- форма предоставления преференции;
- адресность и индивидуальность предоставляемой преференции;
- обеспечение для конкретного хозяйствующего субъекта более выгодных условий деятельности путем предоставления преференции.

### *1.1. Особый субъектный состав.*

К признакам государственной или муниципальной преференции относится определенный Законом о защите конкуренции **субъектный состав**, определяющий закрытый перечень специальных субъектов права предоставления преференции и субъектов, имеющих право на получение соответствующих преференций.

#### **а) Субъекты реализации права предоставления преференции.**

Из пункта 20 статьи 4, а также части 1 статьи 19 Закона о защите конкуренции следует, что государственные или муниципальные преференции вправе предоставлять:

- 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 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных

(представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Закон № 184-ФЗ)<sup>1</sup>;

— 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» (далее – Закон об ОМС);

— иные осуществляющие функции указанных органов органы или организации. При этом распоряжение такими организациями государственным или муниципальным имуществом правомерно только в случае наличия согласия собственника имущества, если такое согласие требуется в силу законодательства Российской Федерации.

При этом за получением согласия антимонопольного органа на предоставление государственной или муниципальной преференции обязан обращаться именно орган (организация), планирующий предоставление такой преференции<sup>2</sup>.

**В связи с изложенным при рассмотрении антимонопольным органом заявлений о даче согласия на предоставление государственной или муниципальной преференции может возникать вопрос об отнесении дачи согласия собственником на распоряжение государственным или муниципальным имуществом унитарными предприятиями, автономными, бюджетными и казенными учреждениями к государственной или муниципальной преференции.**

Так, государственное или муниципальное имущество может быть закреплено на праве хозяйственного ведения или оперативного управления за организациями.

Из пункта 2 статьи 295 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ) следует, что предприятие не вправе продавать принадлежащее ему на праве хозяйственного ведения недвижимое имущество, сдавать его в аренду, отдавать в залог, вносить в качестве вклада в уставный (складочный) капитал хозяйственных обществ и товариществ или иным способом распоряжаться этим имуществом без согласия собственника.

Пунктом 1 статьи 296 ГК РФ установлено, что учреждение и казенное предприятие, за которыми имущество закреплено на праве оперативного управления, владеют, пользуются этим имуществом в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности, назначением этого имущества и, если иное не установлено законом, распоряжаются этим имуществом с согласия собственника этого имущества.

В силу пункта 1 статьи 297 ГК РФ казенное предприятие вправе отчуждать или иным способом распоряжаться закрепленным за ним имуществом лишь с согласия собственника этого имущества. Также в силу пунктов 2, 3, 4 статьи 298 ГК РФ автономное, бюджетное, казенные учреждения без согласия собственника не вправе распоряжаться недвижимым имуществом.

<sup>1</sup> См. также: Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

<sup>2</sup> Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 09.07.2019 №Ф06-35322/2018 по делу №А49-14556/2017.

Таким образом, в случае, если государственное или муниципальное имущество закреплено за предприятиями или учреждениями на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, то распоряжение этим имуществом путем его передачи хозяйствующим субъектам не является предоставлением государственной или муниципальной преференции, в связи с тем, что перечисленные предприятия и учреждения не являются субъектами права предоставления государственной или муниципальной преференции.

Предприятие или учреждение являются субъектами права предоставления государственной или муниципальной преференции только в том случае, если такие предприятия или учреждения являются организациями, осуществляющими функции органов власти, указанных в пункте 20 статьи 4 Закона о защите конкуренции.

**Само по себе согласие собственника государственного или муниципального имущества по распоряжению предприятием или учреждением таким имуществом путем его передачи хозяйствующему субъекту также не является государственной или муниципальной преференцией** в связи с тем, что собственник государственного или муниципального имущества фактически не осуществляет предоставление государственного или муниципального имущества хозяйствующему субъекту.

Вместе с тем действия органа власти, выразившиеся в даче согласия организации, за которой такое имущество закреплено, на предоставление указанного имущества иному хозяйствующему субъекту, могут быть рассмотрены антимонопольным органом на предмет наличия признаков нарушения статьи 15 Закона о защите конкуренции.

#### **б) Субъекты, имеющие право на получение преференции.**

Из определения государственных и муниципальных преференций следует, что преференции могут предоставляться **хозяйствующим субъектам**.

Согласно действующей редакции пункта 5 статьи 4 Закона о защите конкуренции хозяйствующий субъект - коммерческая организация, некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход, индивидуальный предприниматель, иное 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.

Из пункта 6 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 04.03.2021 № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства» (далее – Постановление Пленума № 2) следует, что некоммерческая организация может быть признана хозяйствующим субъектом для целей применения антимонопольного законодательства, в том числе если она объединяет коммерческие организации и индивидуальных предпринимателей, действующих на определенных товарных рынках, и представляет их экономические интересы, связанные с конкуренцией на товарных рынках. В то же время не могут быть

признаны хозяйствующими субъектами в значении, придаваемом Законом о защите конкуренции, как правило, коммерческие организации и другие лица в части осуществления иной деятельности, не связанной с конкуренцией на товарном рынке, например, при участии в благотворительности или предоставлении социальной помощи гражданам, добровольном участии в иной общепольной деятельности, не связанной с извлечением выгоды из обращения товаров на рынке.

В случае, если отдельные преимущества предоставляются лицу, которое не является хозяйствующим субъектом в соответствии с пунктом 5 статьи 4 Закона о защите конкуренции, то на такие отношения не распространяются нормы главы 5 Закона о защите конкуренции.

В связи с изложенным при рассмотрении антимонопольным органом заявлений о даче согласия на предоставление государственной или муниципальной преференции может возникать **вопрос о признании хозяйствующим субъектом некоммерческой организации, которая на момент рассмотрения антимонопольным органом не осуществляет деятельности, приносящей доход.**

С учетом сложившейся судебной практики некоммерческая организация не только осуществляющая деятельность, приносящую такой некоммерческой организации доход, но и имеющая право на осуществление такой деятельности в силу своих уставных документов, признается хозяйствующим субъектом<sup>3</sup>.

Так, например, согласно пункту 4 статьи 50 ГК РФ, а также статье 37 Федерального закона от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» общественная организация, являясь некоммерческой организацией, в случае, если это предусмотрено уставом, вправе осуществлять приносящую доход деятельность в той мере, в какой это служит достижению целей, ради которых она создана, и соответствует заявленным целям. В этом случае общественная некоммерческая организация является хозяйствующим субъектом, исходя из определения данного в пункте 5 статьи 4 Закона о защите конкуренции.

## ***1.2. Формы предоставления государственных и муниципальных преференций.***

Согласно пункту 20 статьи 4 Закона о защите конкуренции государственные и муниципальные преференции могут предоставляться в следующих формах:

- путем передачи государственного или муниципального имущества, иных объектов гражданских прав;
- путем предоставления имущественных льгот;
- путем предоставления государственных или муниципальных гарантий.

### **а) Передача государственного или муниципального имущества, иных объектов гражданских прав.**

Из определения государственных и муниципальных преференций следует, что в качестве преференции хозяйствующим субъектам могут передаваться

<sup>3</sup> См., напр.: Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 28.04.2018 №18АП-2886/18.



государственное или муниципальное имущество, иные объекты гражданских прав, а также предоставляться имущественные льготы, государственные или муниципальные гарантии.

В соответствии с частью 1 статьи 214 ГК РФ государственной собственностью в Российской Федерации является имущество, принадлежащее на праве собственности Российской Федерации (федеральная собственность), и имущество, принадлежащее на праве собственности субъектам Российской Федерации - республикам, краям, областям, городам федерального значения, автономной области, автономным округам (собственность субъекта Российской Федерации). Согласно части 4 статьи 214 ГК РФ средства соответствующего бюджета и иное государственное имущество, незакрепленное за государственными предприятиями и учреждениями, составляют государственную казну Российской Федерации, казну республики в составе Российской Федерации, казну края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа.

В соответствии с частями 1, 3 статьи 214 ГК РФ имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям, является муниципальной собственностью. В свою очередь средства местного бюджета и иное муниципальное имущество, незакрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями, составляют муниципальную казну соответствующего городского, сельского поселения или другого муниципального образования.

Исходя из сложившейся судебной практики под передачей государственного или муниципального имущества может рассматриваться, например, передача помещений в аренду<sup>4</sup>, передача имущества в безвозмездное пользование, заключение договоров доверительного управления имуществом<sup>5</sup>.

Согласно статье 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, а также информация<sup>6</sup>.

В соответствии с пунктом 1 статьи 129 ГК РФ объекты гражданских прав могут свободно отчуждаться или переходить от одного лица к другому в порядке универсального правопреемства (наследование, реорганизация юридического лица) либо иным способом, если они не ограничены в обороте.

Исходя из совокупности изложенных норм следует, что в качестве государственной или муниципальной преференции хозяйствующим субъектам могут передаваться, в том числе, иные объекты гражданских прав, в том числе, **деньги и безналичные денежные средства.**

<sup>4</sup> См., напр., Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 25.08.2017 по делу № А60-56260/2016.

<sup>5</sup> См., напр., Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 25.06.2020 по делу № А56-86067/2019.

<sup>6</sup> Часть 1 статьи 5 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

Статьей 69 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ) установлено, что к бюджетным ассигнованиям относятся ассигнования на предоставление **субсидий юридическим лицам** (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам.

Частью 1 статьи 78 БК РФ установлено, что субсидии, в том числе, юридическим лицам предоставляются на безвозмездной и безвозвратной основе в целях возмещения недополученных доходов и (или) финансового обеспечения (возмещения) затрат в связи с производством (реализацией) товаров.

Таким образом, субсидия, предоставляемая органом власти хозяйствующему субъекту, являясь безналичными денежными средствами, относится к иным объектам гражданских прав.

Из статьи 38 БК РФ следует принцип адресности и целевого характера бюджетных средств, который означает, что бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств доводятся до конкретных получателей бюджетных средств с указанием цели их использования. В связи с этим субсидия носит адресный характер.

С учетом изложенного, субсидия, предоставленная органом власти определенному хозяйствующему субъекту в индивидуальном порядке, например, путем заключения соглашения о предоставлении субсидии для целей, указанных в части 1 статьи 19 Закона о защите конкуренции, обладает всей совокупностью признаков государственной или муниципальной преференции.

Вместе с тем предоставление субсидии возможно как отдельному хозяйствующему субъекту, так и неограниченному количеству заинтересованных хозяйствующих субъектов, в порядке, установленном правилами предоставления субсидии, утвержденными соответствующим органом власти.

В связи с изложенным при рассмотрении антимонопольным органом заявлений о даче согласия на предоставление государственной или муниципальной преференции может возникать **вопрос о том, является ли государственной или муниципальной преференцией предоставление органом власти субсидии отдельному хозяйствующему субъекту, если получателями такой субсидии могли быть любые хозяйствующие субъекты.**

Исходя из сложившейся судебной практики, не является государственной или муниципальной преференцией предоставление органом власти субсидии конкретному хозяйствующему субъекту, в случае, если получателями такой субсидии могли быть любые хозяйствующие субъекты, соответствующие установленным требованиям, предоставившие необходимый пакет документов, а соответствующим органом власти был обеспечен равный доступ к информации об условиях и порядке предоставления субсидий и предъявлялись одинаковые требования ко всем потенциальным получателям субсидий<sup>7</sup>.

Также следует отметить, что согласно пункту 2 статьи 129 ГК РФ законом или в установленном законом порядке могут быть введены ограничения оборотоспособности объектов гражданских прав, в частности, могут быть предусмотрены виды объектов гражданских прав, которые могут принадлежать

---

<sup>7</sup> См., напр., Определение Верховного Суда Российской Федерации от 27.01.2017 по делу № А79-1221/2016.

лишь определенным участникам оборота, либо совершение сделок с которыми допускается по специальному разрешению.

Таким образом, **не все объекты гражданских прав могут быть предоставлены органом власти хозяйствующему субъекту в качестве государственной или муниципальной преференции** в порядке главы 5 Закона о защите конкуренции.

Так, согласно части 2 статьи 17<sup>1</sup> Закона о защите конкуренции порядок, установленный частью 1 статьи 17<sup>1</sup> Закона о защите конкуренции, не распространяется на имущество, распоряжение которым осуществляется в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации, Водным кодексом Российской Федерации, Лесным кодексом Российской Федерации, законодательством Российской Федерации о недрах, законодательством Российской Федерации о концессионных соглашениях, законодательством Российской Федерации о государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве.

Учитывая изложенное, предоставление указанного государственного или муниципального имущества в порядке, установленном главой 5 Закона о защите конкуренции, недопустимо, если отраслевым законодательством установлен специальный порядок его предоставления.

#### **б) Предоставление имущественных льгот.**

Определение имущественных льгот законодательством Российской Федерации не установлено, при этом, исходя из сложившейся правоприменительной практики к таким льготам могут быть отнесены, например, льготы по уплате размера арендной платы. К льготам по арендной плате, в частности, могут относиться:

- частичное или полное освобождение от арендной платы на определенный срок, а также отсрочка арендной платы;
- неприменение повышающих коэффициентов к базовой ставке арендной платы, установленных органами местного самоуправления;
- применение понижающих коэффициентов к базовой ставке арендной платы и т.д.

Указанные льготы являются примерами преференций, которые при соблюдении установленных Законом о защите конкуренции требований могут быть предоставлены органом власти отдельному хозяйствующему субъекту в качестве государственной или муниципальной преференции.

При этом необходимо отметить, что предоставление льгот по арендной плате может быть также предусмотрено специальным законодательством. Так, например, частью 4 статьи 18 Федерального закона от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» (далее – Закон об МСП) предусмотрено право органов власти предоставлять определенное государственное или муниципальное имущество отдельным субъектам малого и среднего предпринимательства по льготным ставкам арендной платы. Между тем, с учетом того, что Законом об МСП установлено право предоставления льгот по арендной плате всем субъектам малого и среднего

предпринимательства и организациям, образующим инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, предоставление таких льгот следует рассматривать как льготный режим для особой социально-значимой категории участников гражданского оборота, в связи с чем указанные льготы не могут рассматриваться в качестве государственной или муниципальной преференции. В свою очередь, предоставление органом власти индивидуальной льготы по арендной плате конкретному хозяйствующему субъекту, отнесенному к категории малого или среднего предпринимательства, при соблюдении условий, предусмотренных Законом о защите конкуренции, может рассматриваться в рамках главы 5 Закона о защите конкуренции.

Кроме того, в правоприменительной практике при рассмотрении антимонопольным органом заявлений о даче согласия на предоставление государственной или муниципальной преференции может **возникать вопрос об отнесении налоговых льгот к имущественным льготам.**

Льготами по налогам и сборам в соответствии с частью 1 статьи 56 Налогового кодекса Российской Федерации (далее - НК РФ) признаются предоставляемые отдельным 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.

Исходя из Определений Конституционного Суда Российской Федерации от 20.11.2003 № 392-О и № 396-О следует, что установление налоговых льгот относится к исключительной прерогативе законодателя, что исключает индивидуальную направленность льгот, являющуюся одним из признаков государственных и муниципальных преференций в соответствии с пунктом 20 части 4 Закона о защите конкуренции.

С учетом изложенного, **предоставление отдельным категориям налогоплательщиков соответствующих налоговых льгот не является государственной или муниципальной преференцией.**

#### **в) Предоставление государственных или муниципальных гарантий.**

Согласно статье 6 БК РФ государственная или муниципальная гарантия (государственная гарантия Российской Федерации, государственная гарантия субъекта Российской Федерации, муниципальная гарантия) - вид долгового обязательства, в силу которого, соответственно, Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование (гарант) обязаны 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.

Из пункта 4 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22.06.2006 № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм БК РФ» следует, что государственная

(муниципальная) гарантия представляет собой не поименованный в главе 23 ГК РФ «Обеспечение исполнения обязательств» способ обеспечения исполнения гражданско-правовых обязательств, при котором публично-правовое образование дает письменное обязательство отвечать за исполнение лицом, которому дается гарантия, обязательств перед третьими лицами полностью или частично.

Соответственно, к правоотношениям, возникающим в связи с выдачей государственных или муниципальных гарантий, применяются статьи 115 - 117 БК РФ, устанавливающие особенности правового регулирования указанных правоотношений и обуславливаемые спецификой их субъектного состава.

При этом действие Закона о защите конкуренции распространяется на все действия органов государственной власти, влияющие на отношения, которые связаны с защитой конкуренции вне зависимости от того, на основании какого федерального закона они осуществляют такие действия<sup>8</sup>.

Таким образом, в случае намерения предоставления государственных или муниципальных гарантий конкретному хозяйствующему субъекту органам власти, поименованным в пункте 20 статьи 4 Закона о защите конкуренции, следует руководствоваться положениями главы 5 Закона о защите конкуренции.

### ***1.3. Адресность и индивидуальность предоставляемых государственных и муниципальных преференций.***

Из буквального толкования понятия государственных и муниципальных преференций, а также частей 1, 2 и 3 статьи 19, статьи 20 Закона о конкуренции следует, что преференция может предоставляться конкретному хозяйствующему субъекту (получателю преференции) и в исключительных целях<sup>9</sup>.

Таким образом, **основными признаками преференции являются адресный и индивидуальный характер**<sup>10</sup>.

### ***1.4. Обеспечение для конкретного хозяйствующего субъекта более выгодных условий деятельности, путем предоставления государственных и муниципальных преференций.***

Предоставление любых преференций является, по существу, легитимной формой отступления от общеустановленного порядка функционирования конкурентных институтов, когда, в целях поддержки тех или иных сфер общественной жизни, определенным субъектам со стороны государства оказываются преимущества по сравнению с иными субъектами<sup>11</sup>.

Из пункта 36 Постановления Пленума № 2 следует, что преимущества, возникающие в силу предоставления преференции, обеспечивают

---

<sup>8</sup> См., напр., Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 19.09.2017 по делу № А83-5831/2016.

<sup>9</sup> См., напр., Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 28.03.2022 №Ф07-272/2022 по делу №А56-116275/2020; Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 19.05.2021 №Ф02-1866/2021 по делу №А78-5809/2020.

<sup>10</sup> См., напр., Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 26.02.2019 по делу № А39-7924/2017, Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 25.10.2018 № 01АП-7004/18; Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 25.10.2018 №01АП-7004/2018 по делу №А39-7924/2017.

<sup>11</sup> См., напр., Постановление Арбитражного суда Московского округа от 30.06.2020 №Ф05-7943/2020 по делу №А40-216377/2019.

хозяйствующим субъектам более выгодные условия деятельности, чем у конкурентов.

Указанная выгодность условий для осуществления деятельности хозяйствующим субъектом, которому предоставляется преференция, может быть определена путем установления обстоятельств, указывающих на то, что предоставление преференции улучшает положение хозяйствующего субъекта, которому предоставляется соответствующее преимущество либо предоставление такого преимущества повлияет и (или) может повлиять на деятельность хозяйствующих субъектов на товарном рынке.

Вместе с тем стоит отметить, что сама по себе возможность получения выгоды (выгодных условий) от совершаемых действий органа власти, например, по передаче государственного или муниципального имущества, предоставлению льгот и иных действий в отсутствие хозяйствующих субъектов – конкурентов на соответствующем товарном рынке, не свидетельствует о возникновении преимуществ у хозяйствующего субъекта, в отношении которого такие действия совершаются.

Так, в случае, когда на товарном рынке действует только один хозяйствующий субъект, то предоставление ему каких-либо преимуществ не может быть признано государственной или муниципальной преференцией, так как он не ставится в преимущественное положение по отношению к другим хозяйствующим субъектам ввиду их отсутствия на соответствующем товарном рынке<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> См., напр., Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 21.01.2013 по делу № А82-17579/2011.

## **2. ЦЕЛИ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИЛИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРЕФЕРЕНЦИЙ.**

Согласно 1 статьи 19 Закона о защите конкуренции государственные или муниципальные преференции могут быть предоставлены на основании правовых актов федерального органа исполнительной власти, органа государственной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления, иных осуществляющих функции указанных органов или организации исключительно в целях, указанных в пунктах 1-14 части 1 статьи 19 Закона о защите конкуренции.

Таким образом, при разрешении вопроса о допустимости предоставления государственной или муниципальной преференции должна быть установлена направленность её использования на цели, предусмотренные частью 1 статьи 19 Закона о защите конкуренции<sup>13</sup>.

При этом, при определении соответствия цели предоставления преференции целям, установленным Законом о защите конкуренции, антимонопольный орган руководствуется положениями отраслевого законодательства – нормативно-правовыми актами федерального уровня, а также нормативно-правовыми актами субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, принятых в пределах их полномочий по данным направлениям.

### ***2.1. Обеспечение жизнедеятельности населения в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях (пункт 1 части 1 статьи 19).***

При рассмотрении заявлений о предоставлении государственных и муниципальных преференций указанной цели антимонопольный орган руководствуется, в том числе перечнем районов Крайнего Севера и местностей, приравненных к районам Крайнего Севера<sup>14</sup>, а также нормативными актами, в которых раскрывается понятие «обеспечение жизнедеятельности населения»<sup>15</sup>.

К таким нормативным актам относится, например, Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ), который устанавливает общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации и определяет государственные гарантии его осуществления.

Так, в силу положений статьи 2 Федерального закона №131-ФЗ вопросы местного значения - вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом № 131-ФЗ осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно. К таким вопросам относятся вопросы, установленные в статьях

---

<sup>13</sup> См., напр.: Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 25.06.2020 по делу № А56-86067/2019.

<sup>14</sup> Утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 16.11.2021 № 1946.

<sup>15</sup> См. Апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации от 14.01.2020 № АПЛ19-538.

14 (вопросы местного значения городского, сельского поселения), 15 (вопросы местного значения муниципального района), 16 (вопросы местного значения муниципального, городского округа) указанного федерального закона.

При этом, при рассмотрении заявлений федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации на предоставление государственных преференций в целях обеспечения жизнедеятельности населения в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях антимонопольным органом могут учитываться положения иных актов, регулирующих отношения, связанные с обеспечением жизнедеятельности населения, в частности, Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>16</sup> и других нормативных правовых актов.

### **2.2. Развитие образования и науки (пункт 2 части 1 статьи 19).**

При рассмотрении заявлений о предоставлении государственных и муниципальных преференций указанной цели антимонопольный орган руководствуется, в том числе Федеральным законом от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Закон об образовании), а также Федеральным законом от 23.08.1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» (далее – Закон о науке).

При этом, могут учитываться также иные акты, утвержденные для целей развития образования, например:

- национальный проект «Образование»<sup>17</sup>;
- государственная программа Российской Федерации «Развитие образования»<sup>18</sup>;
- стратегия научно-технического развития Российской Федерации<sup>19</sup>.

### **2.3. Проведение научных исследований (пункт 3 части 1 статьи 19).**

При рассмотрении заявлений о предоставлении государственных и муниципальных преференций указанной цели антимонопольный орган руководствуется, в том числе Законом о науке.

Так, согласно статье 2 Закона о науке, научно-исследовательская деятельность определяется как деятельность, направленная на получение и применение новых знаний, и включает три вида научных исследований:

- а) фундаментальные научные исследования – экспериментальная или теоретическая деятельность, направленная на получение новых знаний об основных закономерностях строения, функционирования и развития человека, общества, окружающей среды;

---

<sup>16</sup> См. также: Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

<sup>17</sup> Утвержден протоколом Президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам от 24.12.2018 № 16.

<sup>18</sup> утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 26.12.2017 № 1642.

<sup>19</sup> Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 01.12.2016 № 642.



б) прикладные научные исследования - исследования, направленные преимущественно на применение новых знаний для достижения практических целей и решения конкретных задач;

в) поисковые научные исследования - исследования, направленные на получение новых знаний в целях их последующего практического применения (ориентированные научные исследования) и (или) на применение новых знаний (прикладные научные исследования) и проводимые путем выполнения научно-исследовательских работ.

Согласно части 1 статьи 3 Закона о науке, научная и (или) научно-техническая деятельность осуществляется в порядке, установленном указанным Федеральным законом, физическими лицами - гражданами Российской Федерации, а также иностранными гражданами, лицами без гражданства в пределах прав, установленных законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации, и юридическими лицами при условии, если научная и (или) **научно-техническая деятельность предусмотрена их учредительными документами<sup>20</sup>**.

Исходя из практики рассмотрения заявлений о предоставлении государственных или муниципальных преференций в целях, предусмотренных пунктами 2-3 части 1 статьи 19 Закона о защите конкуренции установлено, что проведение научных исследований всегда носит прикладной характер, в то время как развитие образования и науки, как правило, связано с мероприятиями, направленными на формирование соответствующей инфраструктуры.

#### ***2.4. Защита окружающей среды (пункт 4 части 1 статьи 19).***

При рассмотрении заявлений о предоставлении государственных и муниципальных преференций указанной цели антимонопольный орган руководствуется, в том числе Федеральным законом от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – Закон № 7-ФЗ).

Согласно положениям статьи 1 Закона № 7-ФЗ, деятельность юридических лиц, направленная на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий, является охраной окружающей среды.

Объектами охраны окружающей среды от загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения и иного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности в соответствии со статьей 4 Закона №7-ФЗ являются земли, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, леса и иная растительность, животные и другие организмы и их генетический фонд, атмосферный воздух, озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство.

---

<sup>20</sup> Фактом, подтверждающим осуществление вида деятельности хозяйствующим субъектом, соотносящегося с проведением научных исследований, является наличие у хозяйствующего субъекта в сведениях об осуществляемой деятельности, указываемой в учредительных документах, кода ОКВЭД 72: Научные исследования и разработки.

Согласно позиции Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации<sup>21</sup>, «в случаях, установленных требованиями Закона № 7-ФЗ, юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями, осуществляющими хозяйственную и (или) иную деятельность на объектах II и III категорий должны быть разработаны и утверждены план мероприятий по охране окружающей среды (при осуществлении деятельности на объектах II и III категорий) и программа повышения экологической эффективности (при осуществлении деятельности на объектах I категории).

В план **мероприятий по охране окружающей среды**, программу повышения экологической эффективности включаются также мероприятия:

1) внедрение наилучших доступных технологий;

2) проектирование, строительство, реконструкция:

систем оборотного и бессточного водоснабжения; централизованных систем водоотведения (канализации), канализационных сетей, локальных (для отдельных объектов хозяйственной и (или) иной деятельности) сооружений и устройств по очистке сточных, в том числе дренажных, вод, по переработке жидких бытовых отходов и осадка сточных вод; сооружений и установок по улавливанию и утилизации выбрасываемых загрязняющих веществ, термической обработке и очистке газов перед их выбросом в атмосферный воздух;

3) установка:

оборудования по улучшению режимов сжигания топлива;

оборудования по использованию, транспортированию, обезвреживанию

отходов производства и потребления; автоматизированных систем, лабораторий по контролю за составом, объемом или массой сточных вод;

автоматизированных систем, лабораторий (стационарных и передвижных)

по контролю за составом загрязняющих веществ и объемом или массой их выбросов в атмосферный воздух; автоматизированных систем, лабораторий (стационарных и передвижных) по наблюдению за состоянием окружающей среды, в том числе компонентов природной среды;

4) обеспечение полезного использования попутного нефтяного газа.

В свою очередь, не подлежат включению в план мероприятий по охране окружающей среды, программу повышения экологической эффективности мероприятия, направленные на обеспечение эксплуатации зданий, сооружений, оборудования, устройств природоохранного значения».

## ***2.5. Сохранение, использование, популяризация и государственная охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации (пункт 5 части 1 статьи 19).***

При рассмотрении заявлений о предоставлении государственных и муниципальных преференций указанной цели антимонопольный орган руководствуется, в том числе Федеральным законом от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее – Закон об объектах культурного наследия).

<sup>21</sup> вх. № 25-42/25864 от 07.07.2022 г.

К объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, согласно статье 3 Закона об объектах культурного наследия, относятся объекты недвижимого имущества (включая объекты археологического наследия) и иные объекты с исторически связанными с ними территориями, произведениями живописи, скульптуры, декоративно-прикладного искусства, объектами науки и техники и иными предметами материальной культуры, возникшие в результате исторических событий, представляющие собой ценность с точки зрения истории, археологии, архитектуры, градостроительства, искусства, науки и техники, эстетики, этнологии или антропологии, социальной культуры и являющиеся свидетельством эпох и цивилизаций, подлинными источниками информации о зарождении и развитии культуры.

Согласно части 1 статьи 2 Закона об объектах культурного наследия, правовое регулирование отношений в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации основывается на положениях Конституции Российской Федерации, Гражданского кодекса Российской Федерации, Основ законодательства Российской Федерации о культуре и осуществляется в соответствии с Законом об объектах культурного наследия и принимаемыми в соответствии с ним другими федеральными законами, а также принимаемыми в соответствии с ними в пределах компетенции субъектов Российской Федерации законами субъектов Российской Федерации в области государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации.

Таким образом, несмотря на то, что федеральное законодательство не содержит определения популяризации объекта культурного наследия, подход к определению популяризации может быть отражен в законодательстве регионального уровня. Так, например, соответствующее определение дано в статье 22 Закона Республики Саха (Якутия) от 26.03.2015 № 437-V «О реализации отдельных полномочий в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации в Республике Саха (Якутия)», согласно которой популяризация объектов культурного наследия, находящихся в государственной собственности Республики Саха (Якутия) представляет собой деятельность, направленную на организацию общественной доступности и восприятия указанных объектов культурного наследия, формирование понимания необходимости их сохранения, духовно-нравственное и эстетическое воспитание, повышение образовательного уровня, организацию досуга, а также иную деятельность, направленную на популяризацию объектов культурного наследия.

Необходимо отметить также, что одной из особенностей использования объекта культурного наследия является обременение соответствующего пользователя обязанностью по проведению работ по сохранению объекта культурного наследия. В свою очередь, уклонение от проведения работ по сохранению объекта культурного наследия является неисполнением взятого на себя обязательства перед обществом и государством по сохранению объекта,

имеющего историческую, архитектурную, градостроительную и эстетическую ценность и может привести к его утрате<sup>22</sup>.

Антимонопольный орган при рассмотрении заявлений о предоставлении государственных и муниципальных преференций в целях сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации вправе запрашивать любую информацию, включая информацию о перечне предполагаемых работ, их объеме применительно к конкретным объектам для целей выполнения требований специального законодательства об объектах культурного наследия<sup>23</sup> (аналогичный подход изложен в постановлении Арбитражного суда Северо-Западного округа от 25.06.2020 по делу № А56-86067/2019).

## ***2.6. Развитие культуры, искусства и сохранение культурных ценностей (пункт 6 части 1 статьи 19).***

При рассмотрении заявлений о предоставлении государственных и муниципальных преференций указанной цели антимонопольный орган руководствуется, в том числе Основами государственной культурной политики и основами регулирования указанной сферы<sup>24</sup>, а также Основами законодательства Российской Федерации о культуре<sup>25</sup>.

Согласно статье 3 Основ законодательства Российской Федерации о культуре, культурная деятельность - деятельность по сохранению, созданию, распространению и освоению культурных ценностей. Культурные ценности, в свою очередь, - это нравственные и эстетические идеалы, нормы и образцы поведения, языки, диалекты и говоры, национальные традиции и обычаи, исторические топонимы, фольклор, художественные промыслы и ремесла, произведения культуры и искусства, результаты и методы научных исследований культурной деятельности, имеющие историко-культурную значимость здания, сооружения, предметы и технологии, уникальные в историко-культурном отношении территории и объекты.

Основы законодательства Российской Федерации о культуре регулируют культурную деятельность в следующих областях:

- выявление, изучение, охрана, реставрация и использование памятников истории и культуры;
- художественная литература, кинематография, сценическое, пластическое, музыкальное искусство, архитектура и дизайн, фотоискусство, другие виды и жанры искусства;
- художественные народные промыслы и ремесла, народная культура в таких ее проявлениях, как языки, диалекты и говоры, фольклор, обычаи и обряды, исторические топонимы;

<sup>22</sup> См., напр.: Решение Московского городского суда от 16.07.2019 по делу № 2-3267/2019.

<sup>23</sup> См., напр.: Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 25.06.2020 по делу № А56-86067/2019.

<sup>24</sup> Определены Указом Президента Российской Федерации от 24.12.2014 № 808 «Об утверждении Основ государственной культурной политики»

<sup>25</sup> Утверждены Верховным Судом Российской Федерации от 09.10.1992 № 3612-1.

- самодеятельное (любительское) художественное творчество;
- музейное дело и коллекционирование;
- книгоиздание и библиотечное дело, а также иная культурная деятельность, связанная с созданием произведений печати, их распространением и использованием, архивное дело;
- телевидение, радио и другие аудиовизуальные средства в части создания и распространения культурных ценностей;
- эстетическое воспитание, художественное образование;
- научные исследования культуры;
- международные культурные обмены;
- производство материалов, оборудования и других средств, необходимых для сохранения, создания, распространения и освоения культурных ценностей;
- иная деятельность, в результате которой сохраняются, создаются, распространяются и осваиваются культурные ценности.

С учетом изложенного, а также специфики рассматриваемых заявлений о предоставлении государственных и муниципальных преференций в целях развития культуры, искусства и сохранения культурных ценностей антимонопольный орган может руководствоваться также иными нормативно-правовыми актами, регулирующими отношения в соответствующих областях (напр., Федеральным законом от 06.01.1999 №7-ФЗ «О народных художественных промыслах», Федеральным законом «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации» от 22.08.1996 № 126-ФЗ и др.).

Кроме того, при рассмотрении антимонопольным органом заявлений о даче согласия на предоставление государственной или муниципальной преференции в целях развития культуры, искусства и сохранения культурных ценностей может возникать **вопрос о соответствии указанной цели деятельности, связанной с проведением ремонтных работ в помещении объекта недвижимости, являющегося объектом культурного наследия.**

При рассмотрении соответствующих заявлений антимонопольный орган учитывает следующее.

В соответствии со статьей 40 Федерального закона от 25.06.2002 N 73-ФЗ "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации" (далее - Закон об объектах культурного наследия) под сохранением объекта культурного наследия понимаются направленные на обеспечение физической сохранности объекта культурного наследия ремонтно-реставрационные работы, в том числе консервация объекта культурного наследия, ремонт памятника, реставрация памятника или ансамбля, приспособление объекта культурного наследия для современного использования, а также научно-исследовательские, изыскательские, проектные и производственные работы, научно-методическое руководство, технический и авторский надзор.

Виды ремонтно-реставрационных работ и порядок проведения работ по сохранению объектов культурного наследия определены статьями 40 - 45 Закона об объектах культурного наследия.

Таким образом, для определения соответствия проведения хозяйствующими субъектами ремонтно-реставрационных работ целям, указанным в пункте 5 части 1 статьи 19 Закона о защите конкуренции, следует учитывать, что такие работы должны проводиться в соответствии и в порядке, предусмотренными статьями 40 - 45 Закона об объектах культурного наследия.

### **2.7. Развитие физической культуры и спорта (пункт 7 части 1 статьи 19).**

При рассмотрении заявлений о предоставлении государственных и муниципальных преференций указанной цели антимонопольный орган руководствуется, в том числе Федеральным законом от 04.12.2007 № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» (далее – Закон о физической культуре).

При этом могут учитываться также иные акты, утвержденные для целей развития физической культуры и спорта, например:

- Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»;
- Стратегия развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2030 года<sup>26</sup>;
- Государственной программой «Развитие физической культуры и спорта»<sup>27</sup>, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.09.2021 № 1661.

### **2.8. Обеспечение обороноспособности страны и безопасности государства (пункт 8 части 1 статьи 19)<sup>28</sup>.**

При рассмотрении заявлений о предоставлении государственных и муниципальных преференций указанной цели антимонопольный орган руководствуется, в том числе Федеральным законом от 31.05.1996 № 61-ФЗ «Об обороне» (далее – Закон об обороне), а также Федеральным законом от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности» (далее – Закон о безопасности).

Согласно части 1 статьи 1 Закона об обороне под обороной понимается система политических, экономических, военных, социальных, правовых и иных мер по подготовке к вооруженной защите и вооруженная защита Российской Федерации, целостности и неприкосновенности ее территории. Статьей 2 Закона об обороне определены мероприятия, которые включаются в организацию обороны.

В свою очередь, статьей 3 Закона о безопасности определяются мероприятия, отнесенные к деятельности по обеспечению безопасности.

---

<sup>26</sup> Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 24.11.2020 № 3081-р.

<sup>27</sup> Утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.09.2021 № 1661.

<sup>28</sup> Необходимо учитывать, что в соответствии со статьей 15.2 Федерального закона 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» государственная или муниципальная преференция в целях обеспечения обороноспособности страны и безопасности государства предоставляется без предварительного согласия антимонопольного органа, но с последующим уведомлением антимонопольного органа о предоставлении государственной или муниципальной преференции (за исключением случаев предоставления государственной или муниципальной преференции, предусмотренных частью 3 статьи 19 Федерального закона от 26.06.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»).

## **2.9. Производство сельскохозяйственной продукции (пункт 9 части 1 статьи 19).**

При рассмотрении заявлений о предоставлении государственных и муниципальных преференций указанной цели антимонопольный орган руководствуется, в том числе Федеральным законом от 29.12.2006 № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» (далее – Закон о развитии сельского хозяйства), которым установлены правовые основы реализации государственной социально-экономической политики в сфере развития сельского хозяйства как экономической деятельности по производству сельскохозяйственной продукции, оказанию услуг в целях обеспечения населения российскими продовольственными товарами, промышленности сельскохозяйственным сырьем и содействия устойчивому развитию территорий сельских поселений и соответствующих межселенных территорий<sup>29</sup>, а также Федеральным законом от 11.06.2021 № 159-ФЗ «О сельскохозяйственной продукции, сырье и продовольствии с улучшенными характеристиками», которым, в свою очередь, установлены правовые основы осуществления сельскохозяйственной и иной деятельности, связанной с производством, хранением, транспортировкой и реализацией сельскохозяйственной продукции, продовольствия, промышленной и иной продукции с улучшенными характеристиками.

Кроме того, при рассмотрении соответствующих заявлений антимонопольный орган также руководствуется перечнем сельскохозяйственной продукции, производство, первичную и последующую (промышленную) переработку которой, осуществляют сельскохозяйственные товаропроизводители, а также научные организации, профессиональные образовательные организации, образовательные организации высшего образования в процессе своей научной, научно-технической и (или) образовательной деятельности<sup>30</sup>, а также перечнем видов продукции, относимой к сельскохозяйственной продукции<sup>31</sup>.

## **2.10. Социальное обеспечение населения (пункт 10 части 1 статьи 19)<sup>32</sup>.**

При рассмотрении заявлений о предоставлении государственных и муниципальных преференций указанной цели в зависимости от специфики конкретного заявления антимонопольный орган руководствуется, в том числе:

— Федеральным законом от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»;

<sup>29</sup> Кроме того, необходимо учитывать, что основы реализации государственной социально-экономической политики в сфере развития сельского хозяйства также раскрываются в Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия (утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 14.07.2012 № 717).

<sup>30</sup> Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 25.01.2017 № 79-р.

<sup>31</sup> Установлен приложением № 1 к постановлению Правительства Российской Федерации от 25.07.2006 № 458.

<sup>32</sup> Необходимо учитывать, что в соответствии со статьей 15.2 Федерального закона 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» государственная или муниципальная преференция в целях социального обеспечения населения предоставляется без предварительного согласия антимонопольного органа, но с последующим уведомлением антимонопольного органа о предоставлении государственной или муниципальной преференции (за исключением случаев предоставления государственной или муниципальной преференции, предусмотренных частью 3 статьи 19 Федерального закона от 26.06.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»).

- Федеральным законом от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»;
- Модельным законом о социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации в результате радиационных аварий, ядерных испытаний и инцидентов<sup>33</sup>;
- Федеральным законом от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»;
- Федерального закона от 12.01.1995 № 5-ФЗ «О ветеранах»;
- Федеральным законом от 07.11.2000 № 136-ФЗ «О социальной защите граждан, занятых на работах с химическим оружием».

### ***2.11. Охрана труда (пункт 11 части 1 статьи 19).***

При рассмотрении заявлений о предоставлении государственных и муниципальных преференций указанной цели антимонопольный орган руководствуется, в том числе «Трудовым кодексом Российской Федерации» от 30.12.2001 №197-ФЗ (далее – Трудовой кодекс Российской Федерации).

Согласно статье 209 Трудового кодекса Российской Федерации охрана труда - система сохранения жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности, включающая в себя правовые, социально-экономические, организационно-технические, санитарно-гигиенические, лечебно-профилактические, реабилитационные и иные мероприятия.

Таким образом, деятельность хозяйствующего субъекта, которому планируется предоставление государственной или муниципальной преференции должна быть связана с правовыми, социально-экономическими, организационно-техническими, санитарно-гигиеническими, лечебно-профилактическими, реабилитационными и иными мероприятиями, направленными на сохранение жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности.

### ***2.12. Охрана здоровья граждан (пункт 12 части 1 статьи 19).***

При рассмотрении заявлений о предоставлении государственных и муниципальных преференций указанной цели антимонопольный орган руководствуется, в том числе Федеральным законом от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (далее – Закон об основах охраны здоровья граждан).

Согласно пункту 2 части 1 статьи 2 Закона об основах здоровья граждан, охрана здоровья граждан - система мер политического, экономического, правового, социального, научного, медицинского, в том числе санитарно-противоэпидемического (профилактического) характера, осуществляемых органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями, их должностными лицами и иными лицами,

---

<sup>33</sup> Принят на 26 пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ (Постановление № 26-12 от 18.11.2005).



гражданами в целях профилактики заболеваний, сохранения и укрепления физического и психического здоровья каждого человека, поддержания его долголетней активной жизни, предоставления ему медицинской помощи.

### **2.13. Поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства (пункт 13 части 1 статьи 19)<sup>34</sup>.**

При рассмотрении заявлений о предоставлении государственных и муниципальных преференций указанной цели антимонопольный орган руководствуется, в том числе Федеральным законом от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» (далее - Закон о развитии предпринимательства).

Согласно пункту 5 статьи 3 Закона о развитии предпринимательства поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства (далее – субъекты МСП) - это деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций, образующих инфраструктуру поддержки субъектов МСП, осуществляемая в целях развития субъектов МСП в соответствии с государственными программами (подпрограммами) Российской Федерации, государственными программами (подпрограммами) субъектов Российской Федерации и муниципальными программами (подпрограммами), содержащими мероприятия, направленные на развитие субъектов МСП.

Статьей 16 Закона о развитии предпринимательства установлено, что условия и порядок оказания поддержки субъектам МСП и организациям, образующим инфраструктуру поддержки субъектов МСП, устанавливаются нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами, принимаемыми в целях реализации государственных программ (подпрограмм) Российской Федерации, государственных программ (подпрограмм) субъектов Российской Федерации, муниципальных программ (подпрограмм).

Из указанных правовых норм следует, что в указанных программах (подпрограммах) содержатся мероприятия, направленные на развитие субъектов МСП в соответствии и в целях реализации которых органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления принимаются нормативные правовые акты, содержащие условия и порядок оказания поддержки субъектам МСП и организациям, образующим инфраструктуру поддержки субъектов МСП.

---

<sup>34</sup> Необходимо учитывать, что в соответствии со статьей 15.2 Федерального закона 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» государственная или муниципальная преференция в целях *поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства* предоставляется без предварительного согласия антимонопольного органа, но с последующим уведомлением антимонопольного органа о предоставлении государственной или муниципальной преференции (за исключением случаев предоставления государственной или муниципальной преференции, предусмотренных частью 3 статьи 19 Федерального закона от 26.06.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»).

Таким образом, наличие программ (подпрограмм), содержащих мероприятия, направленные на развитие субъектов МСП и принятие в целях реализации данных мероприятий нормативных правовых актов, устанавливающих условия и порядок оказания поддержки субъектам МСП и организациям, образующим инфраструктуру поддержки субъектов МСП, является необходимым условием для предоставления преференций в соответствии с Законом о защите конкуренции в целях поддержки субъектов МСП<sup>35</sup>. При этом необходимо иметь в виду, что предоставление таких преференций в соответствии с пунктом 4 части 3 статьи 19 Закона о защите конкуренции осуществляется без согласования антимонопольным органом.

При отсутствии Программ (подпрограмм) развития субъектов МСП у соответствующих органов власти отсутствуют правовые основания для предоставления государственных или муниципальных преференций в целях, установленных пунктом 13 части 1 статьи 19 Закона о защите конкуренции, вместе с тем такие хозяйствующие субъекты не лишены возможности получить преференцию с предварительного согласия антимонопольного органа, но в иных целях, установленных частью 1 статьи 19 Закона о защите конкуренции<sup>36</sup>.

#### ***2.14. Поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций в соответствии с Федеральным законом от 12.01.1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (пункт 13.1 части 1 статьи 19).***

При рассмотрении заявлений о предоставлении государственных и муниципальных преференций указанной цели антимонопольный орган руководствуется, в том числе Федеральным законом от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее – Закон о некоммерческих организациях).

Согласно части 1 статьи 2 Закона о некоммерческих организациях некоммерческой организацией является организация, не имеющая извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющая полученную прибыль между участниками.

Частью 1 статьи 31.1 Закона о некоммерческих организациях установлены виды деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций, при осуществлении которых органы государственной власти, органы публичной власти федеральной территории и органы местного самоуправления в соответствии с установленными указанным законом и иными федеральными законами полномочиями могут оказывать поддержку.

При этом частью 2 статьи 31.1 Закона о некоммерческих организациях определено, что для признания некоммерческих организаций социально ориентированными федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами представительных органов

---

<sup>35</sup> См., напр.: Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 9 декабря 2021 г. N 09АП-54648/21 по делу N А40-255482/2020; Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 23 ноября 2021 г. N 13АП-29568/21 по делу N А56-116275/2020; Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 23 ноября 2021 г. N 13АП-28517/21 по делу N А56-116292/2020; Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 28 июля 2021 г. N 09АП-36900/21 по делу N А40-255470/2020.

<sup>36</sup> См., напр.: Постановление Арбитражного суда Московского округа от 12 ноября 2021 г. N Ф05-27401/21 по делу N А40-255470/2020; Постановление Арбитражного суда Московского округа от 31 марта 2022 г. N Ф05-4611/22 по делу N А40-255482/2020.

муниципальных образований могут устанавливаться наряду с предусмотренными частью 1 статьи 31.1 Закона о некоммерческих организациях видами деятельности другие виды деятельности, направленные на решение социальных проблем, развитие гражданского общества в Российской Федерации.

В части 3 статьи 31.1 Закона о некоммерческих организациях перечислены формы оказания поддержки, при этом частью 4 статьи 31.1 Закона о некоммерческих организациях установлено, что субъекты Российской Федерации федеральные территории и муниципальные образования вправе оказывать поддержку социально ориентированным некоммерческим организациям в иных формах за счет бюджетных ассигнований соответственно бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

Таким образом, из Закона о некоммерческих организациях следует право субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на определение видов деятельности, направленных на решение социальных проблем, помимо тех, что установлены статьей 31.1 Закона о некоммерческих организациях, в связи с чем при проверке правомерности предоставления преференции для цели поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, антимонопольному органу следует принимать во внимание не только положения Закона о некоммерческих организациях, но и нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

При этом антимонопольный орган при оценке осуществляемой (планируемой к осуществлению) некоммерческой организацией деятельности не должен ограничиваться исключительно сопоставлением видов деятельности, предусмотренных учредительными документами соответствующей организации и установленных нормативно-правовыми актами<sup>37</sup>. С учетом изложенного, при рассмотрении соответствующих заявлений антимонопольным органом у лица, обратившегося за дачей согласия на предоставление государственной или муниципальной преференции, может быть дополнительно запрошена информация о социальной направленности деятельности хозяйствующего субъекта с приложением подтверждающих документов.

Необходимо также отметить, что для социально ориентированных некоммерческих организаций Закон о защите конкуренции предусматривает как предоставление государственных или муниципальных преференций в порядке статей 19 - 20, так и возможность передачи прав на имущество (кроме права собственности) без проведения торгов согласно пункту 4 части 1 статьи 17.1 Закона о защите конкуренции<sup>38</sup>.

При применении статей 19 и 17.1 Закона о защите конкуренции для поддержки социально ориентированных НКО целесообразно учитывать, что статьей 19 Закона о защите конкуренции предусмотрены иные основания возможности предоставления государственной поддержки, не предусмотренные статьей 17.1 Закона о защите конкуренции.

---

<sup>37</sup> См., напр.: Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 07.06.2021 №Ф07-6417/2021 по делу №А52-2601/2020.

<sup>38</sup> См., напр.: Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 08.11.2018 N 01АП-8559/2018 по делу N А11-4383/2018; Постановление Арбитражного суда Московского округа от 30.06.2020 №Ф05-7943/2020 по делу №А40-216377/2019.

Предоставление преференций некоммерческим организациям, не являющимся социально ориентированными, может осуществляться органами власти не в целях, установленных пунктом 13.1 части 1 статьи 19 Закона о защите конкуренции, а в иных, предусмотренных частью 1 указанной статьи целях (развития культуры, искусства, сохранения культурных ценностей; развития физической культуры и спорта и др.).

### ***2.15. Поддержка физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями и применяющих специальный налоговый режим "Налог на профессиональный доход"***

Федеральным законом от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» предусмотрена поддержка физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями и применяющих специальный налоговый режим «Налог на профессиональный доход».

Согласно части 1 статьи 14.1 Федерального закона №209-ФЗ физические лица, применяющие специальный налоговый режим, вправе обратиться в порядке и на условиях, которые установлены частями 2 - 6 статьи 14 Федерального закона № 209-ФЗ, за оказанием следующей поддержки, предусмотренной для субъектов малого и среднего предпринимательства: финансовой, гарантийной, имущественной, информационной, консультационной; поддержки в сфере образования, в области ремесленной деятельности; поддержки при осуществлении сельскохозяйственной деятельности.

### ***2.16. Цели, определяемые другими федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации (пункт 14 части 1 статьи 19).***

При рассмотрении заявлений о предоставлении государственных и муниципальных преференций указанной цели антимонопольный орган руководствуется, в том числе положениями нормативно-правовых актов, прямо предусматривающих возможность предоставления государственных или муниципальных преференций на основании пункта 14 части 1 статьи 19 Закона о защите конкуренции в целях, не поименованных в пунктах 1-13.1 части 1 статьи 19 указанного федерального закона.

Государственные гарантии субъектов Российской Федерации могут предоставляться в обеспечение исполнения обязательств хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность по управлению и эксплуатации объектов, которые использовались в качестве олимпийских в период проведения XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи и объектов, связанных с организацией и проведением международных соревнований, в том числе по автомобильному спорту, по кредитам, привлекаемым на погашение задолженности по кредитным договорам (в части основного долга и процентов), ранее заключенным на цели финансирования строительства и эксплуатации указанных объектов, основной

(текущей) финансово-хозяйственной деятельности и (или) рефинансирования (возмещения) ранее понесенных затрат и расходов в рамках строительства и эксплуатации указанных объектов и осуществления основной хозяйственной деятельности<sup>39</sup>.

Кроме того, 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<sup>40</sup>.

Государственные гарантии субъектов Российской Федерации могут также предоставляться в целях обеспечения исполнения денежных обязательств юридических лиц, являющихся заемщиками по договорам займа, заключенным специализированными обществами проектного финансирования с указанными юридическими лицами в соответствии с Правилами финансирования строительства (реконструкции) объектов инфраструктуры с использованием облигаций специализированных обществ проектного финансирования<sup>41</sup>.

Также, согласно части 1 статьи 9 Федерального закона от 31.12.2014 № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 488-ФЗ), стимулирование деятельности в сфере промышленности осуществляется путем предоставления ее субъектам финансовой, информационно-консультационной поддержки, поддержки осуществляемой ими научно-технической деятельности и инновационной деятельности в сфере промышленности, поддержки развития их кадрового потенциала, осуществляемой ими внешнеэкономической деятельности, **предоставления государственных и муниципальных преференций**, иных мер поддержки, установленных настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований. В свою очередь, в соответствии с пунктом 3 статьи 3 Федерального закона № 488-ФЗ субъектами деятельности в сфере промышленности являются юридические лица, индивидуальные предприниматели, осуществляющие деятельность в сфере промышленности на территории Российской Федерации, на континентальном шельфе Российской Федерации, в исключительной экономической зоне Российской Федерации.

---

<sup>39</sup> Постановление Правительства РФ от 23.12.2016 № 1447 «О предоставлении государственных гарантий субъектов Российской Федерации в обеспечение исполнения обязательств хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность по управлению и эксплуатации объектов, связанных с организацией и проведением международных соревнований по автомобильному спорту».

<sup>40</sup> Постановление Правительства РФ от 30.12.2012 № 1487 «О предоставлении государственных гарантий субъектов Российской Федерации и муниципальных гарантий по кредитам либо облигационным займам».

<sup>41</sup> 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».

### **3. ПОРЯДОК ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИЛИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРЕФЕРЕНЦИЙ.**

#### ***3.1. С согласия антимонопольного органа.***

Частью 1 статьи 20 Закона о защите конкуренции установлено, что федеральный орган исполнительной власти, орган государственной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления, иные осуществляющие функции указанных органов органы или организации, имеющие намерение предоставить государственную или муниципальную преференцию, подают в антимонопольный орган заявление о даче согласия на предоставление такой преференции по форме, определенной федеральным антимонопольным органом. К указанному заявлению прилагаются документы, перечисленные также в части 1 статьи 20 Закона о защите конкуренции.

В соответствии с Административным регламентом ФАС России по исполнению государственной функции по рассмотрению заявлений о даче согласия на предоставление государственной или муниципальной преференции (далее – Административный регламент)<sup>42</sup> ФАС России рассматривает заявления, поступившие от федеральных органов исполнительной власти, иных осуществляющих функции указанных органов органов или организаций. Территориальные органы рассматривают заявления, поступившие от территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных осуществляющих функции указанных органов органов или организаций. Вместе с тем, ФАС России может запросить к своему рассмотрению любое заявление, подлежащее в соответствии с Административным регламентом, рассмотрению в территориальном органе.

Согласно части 3 статьи 20 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган по результатам рассмотрения заявления о даче согласия на предоставление государственной или муниципальной преференции в порядке, установленном Административным регламентом, принимает одно из мотивированных решений, указанных в части 3 статьи 20 Закона о защите конкуренции, о чем в день принятия указанного решения уведомляет заявителя заказным письмом с уведомлением о вручении с приложением удостоверенной в установленном порядке копии указанного решения.

При принятии решения антимонопольный орган обязан, в том числе установить, какие последствия повлечет предоставление преференции хозяйствующему субъекту для конкуренции на товарном рынке<sup>43</sup>.

В частности, пунктом 3 части 3 статьи 20 Закона о защите конкуренции установлено, что антимонопольный орган принимает решение об отказе в предоставлении государственной или муниципальной преференции, если:

1) цель предоставления государственным или муниципальным органом власти государственной или муниципальной преференции не соответствуют целям, указанным в части 1 статьи 19 Закона о защите конкуренции;

<sup>42</sup> Утвержден приказом ФАС России от 16.12.2009 № 841.

<sup>43</sup> См., напр.: Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 05.02.2013 по делу № А59-2458/2012.

2) предоставление государственной или муниципальной преференции может привести к устранению или недопущению конкуренции.

В связи с изложенным при рассмотрении антимонопольным органом заявлений о даче согласия на предоставление государственной или муниципальной преференции может возникать **вопрос о необходимости проведения анализа состояния конкуренции, регламентированного Порядком проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке** (далее – Порядок)<sup>44</sup>, которым установлено, что указанный Порядок применяется, в том числе для целей выявления иных случаев недопущения, ограничения или устранения конкуренции.

«Ни Административным регламентом, ни Порядком, не предусмотрена обязанность антимонопольного органа при решении вопроса о даче согласия в предоставлении государственной преференции проводить анализ состояния конкуренции на товарном рынке в соответствии с Порядком<sup>45</sup>, поскольку в силу части 1 статьи 17<sup>1</sup> Закона о защите конкуренции наличие конкуренции на рынке предоставления хозяйствующим субъектам государственного или муниципального имущества предполагается и не требует отдельного анализа конкуренции на указанном товарном рынке»<sup>46</sup>.

При этом антимонопольному органу при рассмотрении заявлений о предоставлении государственных или муниципальных преференций необходимо установить имеются ли иные хозяйствующие субъекты, желающие получить доступ к государственному или муниципальному имуществу, передаваемому без торгов в порядке, предусмотренном главой 5 Закона о защите конкуренции, а также причины невозможности проведения торгов.

Таким образом, 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. Однако, в таком случае для доказывания негативных последствий антимонопольный орган не обязан предоставлять аналитический отчет по итогам анализа состояния конкуренции на товарном рынке.

Предоставление преференции отдельному хозяйствующему субъекту при наличии иных потенциальных участников рынка может привести к устранению конкуренции, в связи с чем предоставление преференции конкретному хозяйствующему субъекту должно иметь свое обоснование<sup>47</sup>.

---

<sup>44</sup> Утвержден приказом ФАС России от 28.04.2010 № 220.

<sup>45</sup> См., напр.: Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 24.03.2022 №Ф07-19752/21 по делу №А56-116292/2020; Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 15.09.2021 №Ф07-11920/21 по делу №А56-61595/2020; Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 18.03.2021 №Ф07-782/21 по делу №А56-13077/2020.

<sup>46</sup> См., напр.: Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 15.09.2021 №Ф07-13144/21 по делу №А56-2152/2021; Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 29.03.2021 №Ф07-263/21 по делу №А56-10578/2020; Постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 29.09.2021 №06АП-5081/21 по делу №А73-3173/2021.

<sup>47</sup> См., напр.: Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 16.12.2019 по делу № А38-1617/2019.

При этом сам факт наличия на товарном рынке иных хозяйствующих субъектов не может свидетельствовать о том, что предоставление государственной или муниципальной преференция может привести к устранению или недопущению конкуренции<sup>48</sup>.

При отказе в предоставлении государственной или муниципальной преференции в соответствии с пунктом 3 части 3 статьи 20 Закона о защите конкуренции антимонопольному органу необходимо исходить из того, что указанное в законе основание должно быть положено в основу решения антимонопольного органа<sup>49</sup>.

В соответствии с пунктом 4 части 3 статьи 20 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган по результатам рассмотрения заявления о даче согласия на предоставление преференции может принять мотивированное решение о даче согласия на предоставление преференции и введении ограничений в отношении предоставления государственной или муниципальной преференции.

Решение антимонопольного органа о даче согласия на предоставление государственной или муниципальной преференции с введением ограничений в отношении предоставления государственной или муниципальной преференции должно содержать причины установления этих ограничений.

Целями введения таких ограничений является обеспечение соответствия государственной или муниципальной преференции целям, указанным в части 1 статьи 19 Закона о защите конкуренции, а также уменьшение ее негативного влияния на конкуренцию.

В таких решениях антимонопольному органу следует указывать на то, что заявителю (субъекту права предоставления преференции) надлежит представить в антимонопольный орган копию соответствующего акта о предоставлении преференции, а также копии документов, которые подтверждают соблюдение установленных антимонопольным органом ограничений.

Пунктом 4 части 2 статьи 20 Закона о защите конкуренции установлен открытый перечень ограничений в отношении предоставления государственной или муниципальной преференции.

### **1) Ограничение предельного срока предоставления государственной или муниципальной преференций.**

Согласно подпункту «а» пункта 4 части 3 статьи 20 Закона о защите конкуренции, при принятии решения о даче согласия на предоставление государственной или муниципальной преференции антимонопольный орган может ввести ограничения путем установления предельного срока предоставления такой преференции. Если такое ограничение установлено,

---

<sup>48</sup> См., напр.: Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 14.08.2013 по делу № А58-3679/2012; Постановление ФАС Дальневосточного округа от 14.03.2012 по делу № А59-2319/2011; Постановление ФАС Дальневосточного округа от 05.02.2013 по делу № А59-2458/2012; Постановление Арбитражного суда Московского округа от 19.08.2015 по делу №А40-147878/14.

<sup>49</sup> См., напр.: Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 07.06.2021 № Ф07-6417/2021 по делу № А52-2601/2020.



преференция не может быть предоставлена (использована) после окончания указанного срока<sup>50</sup>.

Так, например, в практике антимонопольных органов часто встречаются случаи рассмотрения заявлений о даче согласия на предоставление преференции в виде предоставления хозяйствующим субъектам в аренду или бессрочно на длительный срок государственного или муниципального имущества. В случае согласования такой преференции имущество на долгий период закрепляется за отдельным хозяйствующим субъектом, в связи с чем у неограниченного круга лиц отсутствует возможность получения такого имущества посредством проведения конкурентных процедур. В подобных случаях антимонопольным органом при принятии решения может быть установлено ограничение в виде предельного срока предоставления таких государственных или муниципальных преференций.

Предельный срок может быть установлен, например, исходя из периода окупаемости капитальных вложений в объект недвижимости в случае их осуществления.

В то же время при установлении предельного срока предоставления государственной или муниципальной преференции, антимонопольному органу необходимо соблюдать отдельные требования специальных нормативных правовых актов, в случае наличия таковых.

Так, например, согласно частям 6 - 8 статьи 31.1 Закона о некоммерческих организациях оказание имущественной поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям осуществляется органами государственной власти и органами местного самоуправления путем передачи во владение и (или) в пользование таким некоммерческим организациям государственного или муниципального имущества. Некоммерческим организациям - исполнителям общественно полезных услуг меры имущественной поддержки предоставляются на срок не менее двух лет.

## **2) Ограничение по кругу лиц, которым может быть предоставлена государственная или муниципальная преференция.**

В силу статьи 20 Закона о защите конкуренции преференция предоставляется конкретному хозяйствующему субъекту (получателю преференции) и исключительно в целях, указанных в статье 19 Закона о защите конкуренции.

При этом на практике получатели преференции сдают в аренду (субаренду) имущество (в том числе помещения, их части, оборудование, находящееся в помещениях, полученных в форме преференции), передают права и обязанности по договору аренды (перенаем), производят замену стороны договора.

Возможность передачи государственного или муниципального имущества (его части) в субаренду, передача прав и обязанностей по заключенному договору аренды (перенаем), а равно замена стороны договора изменяют субъектный состав

---

<sup>50</sup> См., напр.: Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 15.03.2017 №Ф09-830/17 по делу №А47-5764/2016; Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 17.03.2020 №Ф10-642/2020 по делу №А35-8200/2019.

получателей преференции, что может привести к устранению или недопущению конкуренции<sup>51</sup>.

Учитывая изложенное, антимонопольный орган при принятии решения о даче согласия на предоставление государственных или муниципальных преференций вправе устанавливать ограничение по кругу лиц, которым может быть представлена преференция, в частности, указывать в тексте решения, что государственная или муниципальная преференция может использоваться исключительно тем хозяйствующим субъектом, которому такая государственная или муниципальная преференция предоставлена.

### **3) Ограничение по размеру государственной или муниципальной преференции.**

Размер государственной или муниципальной преференции не должен создавать таких преимуществ для конкретного хозяйствующего субъекта, которые приводят (могут привести) к ограничению конкуренции.

### **4) Ограничение по целям предоставления государственной или муниципальной преференции.**

Цели предоставления государственной или муниципальной преференции должны соотноситься с положениями федеральных нормативных правовых актов, нормативных правовых актов соответствующего субъекта Российской Федерации и правовых актов органов местного самоуправления, принятых в рамках установленных для них полномочий.

### **5) Иные ограничения, применение которых оказывает влияние на состояние конкуренции.**

Допуская иные ограничения, применение которых оказывает влияние на состояние конкуренции, Закон оставляет их на усмотрение антимонопольного органа.

Так, например, в некоторых случаях при даче согласия на предоставление государственной или муниципальной преференции с учетом конкретных обстоятельств антимонопольным органом может быть введено ограничение, выраженное в необходимости совершить в определенный срок действия, направленные на обеспечение конкуренции при предоставлении муниципального имущества в пользование, а именно провести конкурентные процедуры на право заключения договора, предусматривающего переход прав владения и (или) пользования в отношении муниципального имущества после истечения срока предоставленной преференции<sup>52</sup>.

## ***3.2. Без согласия антимонопольного органа.***

Государственные или муниципальные преференции в целях, предусмотренных частью 1 статьи 19 Закона о защите конкуренции, предоставляется без предварительного согласия в письменной форме антимонопольного органа в случаях, прямо поименованных в части 3 статьи 19 Закона о защите конкуренции. Перечень указанных случаев является закрытым.

<sup>51</sup> См., напр.: Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 25.10.2018 №01АП-7004/2018 по делу №А39-7924/2017.

<sup>52</sup> См., напр.: Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 15.12.2016 №Ф09-11074/16 по делу №А76-2455/2016.

**а) Предоставление 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.**

Из пункта 36 Постановления Пленума № 2 следует, что в случаях, когда предоставление преференций определенным хозяйствующим субъектам предусматривается нормативными правовыми актами о бюджете, принятыми соответствующим законодательным (представительным) органом, антимонопольный орган в рамках полномочий, предусмотренных главой 5 Закона, не вправе определять круг получателей преференций и требовать предварительного письменного согласования их предоставления этим лицам.

Акт о бюджете может быть утвержден только законодательным органом власти. Между тем акт органа власти, регулирующий порядок предоставления преференции, по своей природе не идентичен акту органа власти о бюджете и не является актом о бюджете<sup>53</sup>.

Следовательно, предоставление хозяйствующему субъекту государственной или муниципальной преференции в целях, предусмотренных частью 1 статьи 19 Закона о защите конкуренции, без согласия антимонопольного органа на основании акта исполнительного органа власти соответствующего уровня неправомерно, поскольку такой акт не является актом представительного органа власти о бюджете, на наличие которого указано в пункте 1 части 3 статьи 19 Закона о защите конкуренции.

Равно как и предоставление преференции на основании иного акта бюджетных отношений, например, на основании сводной бюджетной росписи, также не является случаем, подпадающим под исключение, предусмотренное пунктом 1 части 3 статьи 19 Закона о защите конкуренции.

В случае, если государственная или муниципальная преференция предоставляется на основании сводной бюджетной росписи или акта исполнительного органа власти соответствующего уровня, то предоставление такой преференции должно осуществляться с предварительным согласием антимонопольного органа в письменной форме.

Также стоит отметить, что согласно статье 6 БК РФ бюджет - форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления.

Бюджетные ассигнования - предельные объемы денежных средств, предусмотренных в соответствующем финансовом году для исполнения бюджетных обязательств.

---

<sup>53</sup> См., напр.: Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 17.12.2013 по делу № А33-762/2013; Постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 04.03.2022 №05АП-954/22 по делу №А24-5091/2021.

Статьей 69 БК РФ установлено, что к бюджетным ассигнованиям относятся ассигнования, в том числе на предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам.

Частью 1 статьи 78 БК РФ установлено, что субсидии юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг предоставляются на безвозмездной и безвозвратной основе в целях возмещения недополученных доходов и (или) финансового обеспечения (возмещения) затрат в связи с производством (реализацией) товаров (за исключением подакцизных товаров, кроме автомобилей легковых и мотоциклов, алкогольной продукции, предназначенной для экспортных поставок, винограда, винодельческой продукции, произведенной из указанного винограда: вин, игристых вин (шампанских), ликерных вин с защищенным географическим указанием, с защищенным наименованием места происхождения (специальных вин), виноматериалов, если иное не предусмотрено нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации), выполнением работ, оказанием услуг.

Таким образом, в бюджете субъекта Российской Федерации или в нормативных правовых актах органов местного самоуправления о бюджете могут предусматриваться ассигнования только денежных средств, а не иного имущества.

**б) Предоставление преференции путем направления на финансовое обеспечение непредвиденных расходов средств резервных фондов в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации.**

Частью 4 статьи 81 БК РФ установлено, что средства резервных фондов исполнительных органов государственной власти (местных администраций) направляются на финансовое обеспечение непредвиденных расходов, в том числе на проведение аварийно-восстановительных работ и иных мероприятий, связанных с ликвидацией последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций, а также на иные мероприятия, предусмотренные порядком, указанным в пункте 6 статьи 81 БК РФ.

Пунктом 6 статьи 81 БК РФ установлено, что порядок использования бюджетных ассигнований резервного фонда высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации устанавливается соответственно высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Таким образом, отсутствие обязанности по согласованию предоставленной преференции с антимонопольным органом ставится в зависимость от наличия основания для выделения средств из резервных фондов в случаях, установленных в части 4 статьи 81 БК РФ или в случаях, которые прямо поименованы в соответствующем акте высшего органа исполнительной власти.

**в) Предоставление преференции в размере, не превышающем установленного Центральным банком Российской Федерации предельного размера расчетов наличными деньгами в Российской Федерации между юридическими лицами по одной сделке, если такая преференция предоставляется не чаще чем один раз в год одному лицу.**

Пунктом 4 Правил наличных расчетов<sup>54</sup> установлено, что наличные расчеты в валюте Российской Федерации и иностранной валюте между участниками наличных расчетов в рамках одного договора, заключенного между указанными лицами, 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 в соответствии с пунктом 15 статьи 4 Федерального закона от 10.07.2002 №86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» на дату проведения наличных расчетов (далее - предельный размер наличных расчетов).

Указанное положение применяется только в отношении государственных или муниципальных преференций, предоставляемых в денежной форме, и не предусматривающих применение эквивалентности установленного ЦБ РФ предельного размера расчетов наличными деньгами.

**г) Предоставление преференции 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.**

В соответствии с частью 1 статьи 18 Закона о развитии предпринимательства оказание имущественной поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства, а также организациям, образующим инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства (за исключением указанных в статье 15 Закона о развитии предпринимательства государственных фондов поддержки научной, научно-технической, инновационной деятельности, осуществляющих деятельность в форме государственных учреждений), осуществляется органами государственной власти, органами местного самоуправления в виде передачи во владение и (или) в пользование государственного или муниципального имущества, в том числе земельных участков (за исключением земельных участков, предназначенных для ведения личного подсобного хозяйства, огородничества, садоводства, индивидуального жилищного строительства), зданий, строений, сооружений, нежилых помещений, оборудования, машин, механизмов, установок, транспортных средств, инвентаря, инструментов на возмездной основе, безвозмездной основе или на льготных условиях в соответствии с государственными программами (подпрограммами) Российской Федерации, государственными программами (подпрограммами) субъектов Российской Федерации,

---

<sup>54</sup> Утверждены указанием Центрального Банка Российской Федерации от 09.12.2019 № 5348-У.

Федерации, муниципальными программами (подпрограммами). При этом указанное имущество должно использоваться по целевому назначению.

Получение согласия антимонопольного органа на предоставление указанного имущества субъектам МСП не требуется.

#### **4. ДЕЙСТВИЯ, НЕ ЯВЛЯЮЩИЕСЯ ПРЕДОСТАВЛЕНИЕМ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИЛИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ПРЕФЕРЕНЦИИ.**

Согласно пункту 3.16 Административного регламента в случаях, если в ходе рассмотрения заявления антимонопольный орган приходит к выводу о том, что действия, на осуществление которых в указанном заявлении испрашивается согласие антимонопольного органа, не являются государственной или муниципальной преференцией, антимонопольный орган в срок не более 10 календарных дней с даты представления указанного заявления принимает решение о том, что согласия антимонопольного органа на осуществление таких действий не требуется по форме согласно приложению № 9 к Административному регламенту, о чем в день принятия такого решения уведомляет заявителя заказным письмом с уведомлением о вручении с приложением удостоверенной в установленном порядке копии указанного решения.

При этом необходимо отметить, что перечень действий, не являющихся предоставлением государственной или муниципальной преференции, указанный в части 4 статьи 19 Закона о защите конкуренции не является исчерпывающим. Так, например, как отмечено выше, само по себе согласие собственника государственного или муниципального имущества по распоряжению предприятием или учреждением таким имуществом путем его передачи хозяйствующему субъекту также не является государственной или муниципальной преференцией в связи с тем, что собственник государственного или муниципального имущества фактически не осуществляет предоставление государственного или муниципального имущества хозяйствующему субъекту.

Частью 4 статьи 19 Закона о защите конкуренции определены следующие действия органов власти, которые не являются предоставлением государственной или муниципальной преференцией.

##### ***4.1. Предоставление имущества и (или) иных 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.***

Обязанность проведения торгов устанавливается, в частности, статьей 17<sup>1</sup> Закона о защите конкуренции, Федеральным законом от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (далее – Закон о приватизации), Федеральным законом от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве», а также Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и другими нормативными правовыми актами.

Обязанность заключения договора на торгах свидетельствует об установленном антимонопольным законодательством запрете государственным и муниципальным органам передавать государственное (муниципальное) имущество отдельным хозяйствующим субъектам без проведения торгов либо без

осуществления иных публичных процедур, при соблюдении которых иные потенциальные участники рынка имеют равную возможность реализовать право на получение такого имущества.

Несоблюдение такого запрета, за исключением случаев, прямо предусмотренных федеральными законами, приведет или может привести к ограничению конкуренции, а равно несоблюдение целей и порядка предоставления преференции приведет или может привести к недопущению и устранению конкуренции<sup>55</sup>.

#### ***4.2. Передача, выделение, распределение государственного или муниципального имущества отдельным лицам в целях ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, военных действий, проведения контртеррористических операций.***

В соответствии со статьей 1 Федерального закона от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (далее – Закон о защите населения) ликвидация чрезвычайных ситуаций - это аварийно-спасательные и другие неотложные работы, проводимые при возникновении чрезвычайных ситуаций и направленные на спасение жизни и сохранение здоровья людей, снижение размеров ущерба окружающей среде и материальных потерь, а также на локализацию зон чрезвычайных ситуаций, прекращение действия характерных для них опасных факторов.

В зависимости от уровня реагирования режим чрезвычайной ситуации вводится решением Правительственной комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности, решением высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), решением главы органа местного самоуправления или решением должностного лица, определяемого законом субъекта Российской Федерации - города федерального значения, решением руководителя организации.

Подпунктом «в» пункта 28 постановления Правительства Российской Федерации от 30.12.2003 № 794 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» установлены основные мероприятия, проводимые органами для ликвидации чрезвычайной ситуации.

Таким образом, при ликвидации последствий чрезвычайной ситуации необходимо устанавливать факт введения режима чрезвычайной ситуации и соответствие принимаемых мер по ликвидации чрезвычайной ситуации нормативным правовым актам.

В соответствии с частью 1 статьи 1 Федерального конституционного закона от 30.01.2002 № 1-ФКЗ «О военном положении» (далее – Закон о военном положении) под военным положением понимается особый правовой режим, вводимый на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях

---

<sup>55</sup> См., напр.: Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 20.03.2013 по делу № А19-13663/2012; Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 25.03.2016 №03АП-785/16; Постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 28.10.2021 №05АП-6541/21 по делу №А51-1430/2021.



в соответствии с Конституцией Российской Федерации Президентом Российской Федерации в случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии.

Частью 3 статьи 1 Закона о военном положении предусмотрено, что период действия военного положения начинается с даты и времени начала действия военного положения, которые устанавливаются указом Президента Российской Федерации о введении военного положения и заканчивается датой и временем отмены (прекращения действия) военного положения.

Таким образом, военное положение связано с изданием указа Президента Российской Федерации.

Частью 5 статьи 11 Федерального закона от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» (далее – Закон о противодействии терроризму) установлено, что правовой режим контртеррористической операции может вводиться в целях пресечения и раскрытия преступления, предусмотренного статьей 206, частью четвертой статьи 211 Уголовного кодекса Российской Федерации, и (или) сопряженного с осуществлением террористической деятельности преступления, предусмотренного статьями 277, 278, 279, 360 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее - преступления террористической направленности), минимизации его последствий и защиты жизненно важных интересов личности, общества и государства. В этих случаях при введении правового режима контртеррористической операции применяются положения, предусмотренные указанной статьей и статьями 12 - 19 указанного Федерального закона.

Частью 2 статьи 12 Закона о противодействии терроризму установлено, что решения о проведении контртеррористической операции и о ее прекращении принимает руководитель федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности, либо по его указанию иное должностное лицо федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности, либо руководитель территориального органа федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности, если руководителем федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности не принято иное решение.

#### ***4.3. Закрепление государственного или муниципального имущества за хозяйствующими субъектами на праве хозяйственного ведения или оперативного управления<sup>56</sup>.***

Понятие, условия и цели предоставления преференций уполномоченными на это органами и организациями определены в статьях 4 и 19 Закона о защите конкуренции, из которых следует, что закрепление государственного или муниципального имущества за хозяйствующими субъектами на праве хозяйственного ведения или оперативного управления не является государственной или муниципальной преференцией.

---

<sup>56</sup> См.: Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 31.07.2017 по делу № А24-1728/2016.

Названные положения учитывают специфику отношений между собственником государственного или муниципального имущества и учрежденным им юридическим лицом, предусмотренную подпункт 1 и 2 статьи 209, статей 215, 216, 294, 296 Гражданского кодекса Российской Федерации<sup>57</sup>.

#### ***4.4. Предоставление имущества и (или) иных объектов гражданских прав на основании федерального закона или на основании вступившего в законную силу решения суда.***

Передача государственного или муниципального имущества в собственность хозяйствующего субъекта на основании Закона о приватизации не может являться преференцией в целях применения главы 5 Закона о защите конкуренции.

Из пункта 1 статьи 217 Гражданского кодекса Российской Федерации следует, что имущество, находящееся в государственной или муниципальной собственности, может быть передано его собственником в собственность граждан и юридических лиц в порядке, предусмотренном законами о приватизации государственного и муниципального имущества.

Статьей 13 Закона о приватизации предусмотрены способы и порядок приватизации государственного и муниципального имущества.

Вместе с тем действия собственника имущества, выразившиеся в отчуждении государственного имущества в частную собственность в обход Закона о приватизации, является нарушением статьи 15 Закона о защите конкуренции<sup>58</sup>.

Кроме того, также исключает квалификацию действий органа власти в качестве предоставления хозяйствующему субъекту государственной или муниципальной преференции передача земельного участка в собственность на основании положений статьи 36 Земельного кодекса<sup>59</sup>.

#### ***4.5. Предоставление имущества и (или) иных объектов гражданских прав в равной мере каждому участнику товарного рынка.***

Исходя из сферы регулирования Закона о защите конкуренции, а также понятия, оснований и порядка предоставления государственных и муниципальных преференций следует, что к ним в любом случае не могут быть отнесены меры, равным образом улучшающие положение всех хозяйствующих субъектов одного или нескольких товарных рынков, чье положение может быть улучшено без нарушения требований законодательства<sup>60</sup>.

При этом, не исключена возможность деления общей категории, например, субъектов малого бизнеса на более узкие группы, отвечающие в совокупности нескольким целям предоставления имущественной поддержки, закрепленным в части 1 статьи 19 Закона о защите конкуренции (к примеру, льготы малому бизнесу в сфере образования). Однако в любом случае внутри такой группы

<sup>57</sup> См.: Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 5 (2017) (утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 27.12.2017).

<sup>58</sup> См., напр.: Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 29.09.2016 по делу № А42-9030/2015.

<sup>59</sup> См., напр.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 30.01.2017 № 305-КГ16-16409.

<sup>60</sup> См., напр.: Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 11.09.2012 №4290/12; Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 26.08.2016 по делу № А79-1218/2016.

должно соблюдаться правило о предоставлении поддержки неизбирательным образом всем лицам, в отношении которых это допускается законодательством<sup>61</sup>.

Предоставление имущества и (или) иных объектов гражданских прав в равной мере каждому участнику товарного рынка исключает признак индивидуальности, в связи с чем не может быть признано преференцией<sup>62</sup>.

Также не подпадают под понятие преференций положения нормативных актов, действующие в отношении неопределенного круга лиц, если не будет доказано, что их применение фактически приводит к избирательному предоставлению льгот по произвольному усмотрению органов власти лишь отдельным хозяйствующим субъектам, действующим на одном товарном рынке<sup>63</sup>.

#### ***4.6. Предоставление концедентом концессионеру государственных или муниципальных гарантий, имущественных прав по концессионному соглашению.***

Частью 13 статьи 3 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (далее — Закон о концессионных соглашениях) установлено, что концедент вправе принимать на себя часть расходов на создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения, использование (эксплуатацию) объекта концессионного соглашения и предоставлять концессионеру государственные или муниципальные гарантии в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации. Размер принимаемых концедентом на себя расходов, а также размер, порядок и условия предоставления концедентом концессионеру государственных или муниципальных гарантий должны быть указаны в решении о заключении концессионного соглашения, в конкурсной документации, в концессионном соглашении.

Положениями частей 4.1-4.12 статьи 37 Закона о концессионных соглашениях установлен порядок заключения концессионного соглашения с лицом, выступающим с инициативой заключения концессионного соглашения.

Таким образом, предоставление концессионеру государственных или муниципальных гарантий в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации, а также передача лицу, с которым концессионное соглашение заключается в соответствии с частями 4.1-4.12 статьи 37 Закона о концессионных соглашениях, имущественных прав по такому соглашению не будет являться государственной или муниципальной преференцией.

Так, предоставление банковских гарантий, полученных концессионером в соответствии с условиями исполнения концессионного соглашения не будет являться государственной или муниципальной преференцией<sup>64</sup>.

<sup>61</sup> См., напр.: Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 01.10.2020 №305-ЭС19-26744 по делу №А40-43825/2018.

<sup>62</sup> См., напр.: Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 25.04.2016 по делу № А73-13029/2015

<sup>63</sup> См., напр.: Определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 29.05.2012 №ВАС-4290/12 «О передаче дела в Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации»; Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 18.02.2022 №Ф09-10180/21 по делу №А07-12288/2020; Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 14.09.2021 №18АП-10177/21 по делу №А07-12288/2020.

<sup>64</sup> См., напр.: Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 27.06.2019 по делу № А27-20592/2018.

## 5. КОНТРОЛЬ ЗА ПРЕДОСТАВЛЕНИЕМ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИЛИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРЕФЕРЕНЦИЙ.

Из пункта 36 Постановления Пленума № 2 следует, что антимонопольный орган вправе в пределах антимонопольного контроля оценивать правомерность предоставления преференций, включая бюджетные субсидии, по иным основаниям, установленным статьями 15 и 16 Закона, а также контролировать предоставление преференций на цели, указанные в части 1 статьи 19 Закона о защите конкуренции.

Соответствующие полномочия могут быть реализованы путем направления запросов, проведения проверок, а также рассмотрения заявлений, материалов, возбуждения дел о нарушении антимонопольного законодательства.

Запросы антимонопольного органа хозяйствующему субъекту, органу власти, предписание о соблюдении установленных решением антимонопольного органа ограничений может быть направлено в разумный срок с учетом вида конкретной предоставленной преференции и возможности предоставления документов, подтверждающих запрашиваемые сведения (например, с учетом сроков заключения и государственной регистрации договора о передаче государственного или муниципального имущества в пользование хозяйствующему субъекту).

При этом, даже в случае, если антимонопольным органом было принято решение о согласовании преференции без введения ограничений в отношении предоставления преференции, нормы Закона о защите конкуренции не исключают возможность направления в целях контроля использования преференции в адрес лица, предоставившего преференцию, либо получателя преференции, мотивированного запроса антимонопольного органа на основании статьи 25 Закона о защите конкуренции.

Кроме того, антимонопольный орган в соответствии с Законом о защите конкуренции вправе осуществлять контроль за предоставлением и использованием государственной или муниципальной преференции путем проведения проверок<sup>65</sup>.

Порядок и основания проведения проверок установлены статьей 25.1 Закона о защите конкуренции, Административным регламентом Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по проведению проверок соблюдения требований антимонопольного законодательства Российской Федерации (далее – Административный регламент по проведению проверок)<sup>66</sup>.

Плановые и внеплановые проверки могут проводиться как в отношении органа власти (организации), предоставившего государственную или

---

<sup>65</sup> Возможность проведения антимонопольным органом проверок на предмет соблюдения требований статей 15, 21 Закона о защите конкуренции подтверждается судебной практикой (см., напр.: Определение ВАС РФ от 29.06.2012 №ВАС-7827/12 по делу №А79-1114/2011; Определение ВАС РФ от 31.03.2014 N ВАС-3287/14 по делу №А75-256/2013).

<sup>66</sup> Утвержден приказом ФАС России от 25.05.2012 № 340.

муниципальную преференцию, так и в отношении хозяйствующего субъекта - получателя государственной или муниципальной преференции.

При этом, необходимо учитывать, что в соответствии с пунктом 1.4 Административного регламента по проведению проверок некоммерческие организации подлежат проверке исключительно в части соблюдения ими положений статей 10, 11, 11.1, 14 - 17.1, 19 - 21 Закона о защите конкуренции *при осуществлении ими предпринимательской деятельности* или координации экономической деятельности других хозяйствующих субъектов.

Осуществление контроля за предоставлением и использованием государственной или муниципальной преференции может осуществляться антимонопольным органом также в ходе рассмотрений заявлений, материалов, поступивших в антимонопольный орган от органов власти, хозяйствующих субъектов или физических лиц, а также в ходе рассмотрения дел о нарушении антимонопольного законодательства.

Необходимо также отметить, что несоответствие использования преференции целям, указанным в заявлении о даче согласия на предоставление данной преференции, наряду с антимонопольным органом могут установить и сами органы власти (организации), предоставившие такую преференцию. В этом случае органы власти вправе обратиться с заявлением в антимонопольный орган и (или) с иском в арбитражный суд.

Кроме того, предоставление государственной или муниципальной преференции в нарушение порядка, установленного статьей 20 Закона о защите конкуренции или несоответствия использования государственной или муниципальной преференции цели, указанной в заявлении о даче согласия на предоставление государственной или муниципальной преференции, может быть установлено органами прокуратуры<sup>67</sup>.

---

<sup>67</sup> Так, например, проведенной прокуратурой Ленинского района г. Саранска проверкой с привлечением специалиста Мордовского УФАС России путем выхода по месту расположения офиса МРОЭКФ "Миграционное содействие" установлено, что в предоставленном Госкомимуществом Республики Мордовия для социального обслуживания граждан нежилым помещением Фондом с момента получения спорного помещения осуществляется коммерческая деятельность по предоставлению услуг всем без исключения гражданам вне зависимости от признания их нуждающимися в получении таких услуг. Данные услуги включают в себя оформление различных документов, в том числе необходимых для получения заграничного паспорта, гражданства, патента, а также составление договоров подряда, аренды, найма и др., то есть не относятся к социальным услугам согласно Перечню социальных услуг по видам социальных услуг, утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 24.11.2014 N 1236. Таким образом, по мнению прокурора государственная преференция, предоставленная Фонду на основании пункта 10 части 1 статьи 19 Закона о защите конкуренции для социального обеспечения населения используется не в целях социального обеспечения населения, поскольку деятельность Фонда в спорных нежилых помещениях не связана с оказанием предусмотренных вышеназванным перечнем услуг лицам, признанным нуждающимися в их получении, чем нарушена часть 2 статьи 19 Закона о защите конкуренции (см.: Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 25.10.2018 №01АП-7004/2018 по делу №А39-7924/2017).

## **6. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЯ ТРЕБОВАНИЙ ЗАКОНА О ЗАЩИТЕ КОНКУРЕНЦИИ ПРИ ПРЕДОСТАВЛЕНИИ И (ИЛИ) ИСПОЛЬЗОВАНИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИЛИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ПРЕФЕРЕНЦИИ.**

В соответствии с частью 2 статьи 19 Закона о защите конкуренции запрещается использование государственной или муниципальной преференции в целях, не соответствующих указанным в заявлении о даче согласия на предоставление государственной или муниципальной преференции целям.

Кроме того, государственная или муниципальная преференция в целях, предусмотренных частью 1 статьи 19 Закона о защите конкуренции, предоставляется с предварительного согласия в письменной форме антимонопольного органа.

Согласно статье 21 Закона о защите конкуренции последствия нарушения требований Закона о защите конкуренции при предоставлении и (или) использовании государственной или муниципальной преференции наступают в случае, если при осуществлении контроля за предоставлением и использованием государственной или муниципальной преференции антимонопольный орган установит:

- предоставление государственной или муниципальной преференции в нарушение порядка, установленного статьей 20 Закона о защите конкуренции;
- несоответствие использования государственной или муниципальной преференции цели, указанной в заявлении о даче согласия на предоставление государственной или муниципальной преференции.

Исходя из изложенного следует, что в случае установления одного из указанных обстоятельств антимонопольный орган вправе выдать предписание:

- 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;
- о принятии мер по прекращению использования преимущества хозяйствующим субъектом, получившим государственную или муниципальную преференцию, при условии, что государственная или муниципальная преференция была предоставлена в иной форме.

Адресатами предписания могут выступать как получатели преференций, так и органы (организации), их предоставившие.

Наделение антимонопольного органа правом выдать предписание о принятии мер по возврату имущества, иных объектов гражданских прав или о принятии мер по прекращению использования преимущества хозяйствующим субъектом, получившим государственную или муниципальную преференцию, направлено на устранение обстоятельств, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции<sup>68</sup>.

---

<sup>68</sup> См., напр.: Постановление Президиума Высшего Арбитражного суда Российской Федерации от 11.03.2014 № 16034/13.

При этом антимонопольный орган вправе выдать предписание только по результатам рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства на основании решения по делу о нарушении антимонопольного законодательства.

Порядок рассмотрения заявлений, материалов, дел о нарушении антимонопольного законодательства регламентирован главой 9 Закона о защите конкуренции и Административным регламентом Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства Российской Федерации<sup>69</sup>.

При этом согласно части 2 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции принятие антимонопольным органом решения о возбуждении дела о нарушении, в том числе, статьи 15 Закона о защите конкуренции без вынесения предупреждения и до завершения срока его выполнения не допускается.

В свою очередь, предоставление органами (организациями) государственной или муниципальной преференции в нарушение требований, установленных главой 5 Закона о защите конкуренции, является нарушением пункта 7 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

При квалификации действий органов власти по указанному пункту, антимонопольному органу необходимо установить одно из следующих обстоятельств:

— преимущество, полученное хозяйствующим субъектом, является преференцией в понимании пункта 20 статьи 4 Закона о защите конкуренции и главы 5 Закона о защите конкуренции, такая преференция была предоставлена хозяйствующему субъекту в нарушение процедуры, предусмотренной главой 5 Закона о защите конкуренции<sup>70</sup>.

— предоставленная преференция используется хозяйствующим субъектом не по целевому назначению<sup>71</sup>.

Отсутствию одного из указанных обстоятельств влечет невозможность квалификации соответствующих действий по пункту 7 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Непринятие органами (организациями), предоставившими преференцию, соответствующих мер по возврату имущества при обладании информацией о его нецелевом использовании может быть признано нарушением не только части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, но и части 2 статьи 19 Закона о защите конкуренции<sup>72</sup>.

Органы (организации), предоставившие государственную или муниципальную преференцию без проведения торгов<sup>73</sup> или без согласия

<sup>69</sup> Утвержден приказом ФАС России от 25.05.2012 № 339.

<sup>70</sup> См., напр.: Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 26.11.2019 № 9-АПА19-36; Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 18.04.2022 №Ф04-1038/2022 по делу №А02-842/2021.

<sup>71</sup> См., напр.: Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 07.11.2017 по делу № А43-14996/2016.

<sup>72</sup> См., напр.: Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 28.03.2016 № Ф09-1300/16 по делу № А47-1630/2015.

<sup>73</sup> Так, например, действия органа власти, выразившиеся в передаче земельного участка, находящегося в муниципальной собственности на основании договора аренды без проведения торгов, что противоречит требованиям Земельного кодекса Российской Федерации, может содержать признаки нарушения части 1 статьи 15, в том числе пункта 7 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции (см. например: Постановление Девятого

антимонопольного органа, могут быть признаны нарушившими часть 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, а также часть 1 статьи 20 Закона о защите конкуренции<sup>74</sup>.

При этом необходимо отметить, что наличие в статье 21 Закона о защите конкуренции специальных последствий, предусмотренных в случае нарушения порядка предоставления государственной или муниципальной преференции, не исключает возможность признания спорной сделки ничтожной в порядке статьи 168 ГК РФ<sup>75</sup>.

Вопрос действительности сделки, заключенной в нарушение порядка предоставления муниципальной преференции, исследуется самостоятельно<sup>76</sup>.

Кроме того, как отмечено выше, антимонопольный орган также вправе в пределах антимонопольного контроля оценивать правомерность предоставления преференций, включая бюджетные субсидии, по иным основаниям, установленным, например, статьей 16 Закона о защите конкуренции.

---

арбитражного апелляционного суда от 16.10.2020 №09АП-34806/2020). См. также: Постановление Арбитражного суда Московского округа от 22.04.2016 по делу №А40-160275/2015; Постановление Арбитражного суда Московского округа от 02.08.2016 по делу №А40-162160/2015.

<sup>74</sup> См., напр.: Постановление ФАС Поволжского округа от 21.12.2011 по делу № А57-2724/2011.

<sup>75</sup> См., напр.: Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 25.10.2018 №01АП-7004/2018 по делу №А39-7924/2017; Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 26.02.2019 №Ф01-6861/2018 по делу №А39-7924/2017.

<sup>76</sup> См., напр.: Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 26.02.2019 по делу № А39-7924/2017; Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 13.02.2015 №Ф08-3240/13 по делу №А53-17626/2012.



## **7. ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ, СВЯЗАННЫЕ С ПРЕДОСТАВЛЕНИЕМ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРЕФЕРЕНЦИЙ.**

### ***7.1. Передача прав владения и (или) пользования в отношении объектов теплоснабжения, централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельных объектов таких систем, находящихся в государственной или муниципальной собственности.***

В соответствии с частью 1 статьи 41.1 Федерального закона от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» (далее - Закон о водоснабжении) передача прав владения и (или) пользования централизованными системами горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельными объектами таких систем, находящимися в государственной или муниципальной собственности, осуществляется по договорам аренды таких систем и (или) объектов, которые заключаются в соответствии с требованиями гражданского законодательства, антимонопольного законодательства Российской Федерации и принятых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов Российской Федерации с учетом установленных Законом о водоснабжении особенностей, или по концессионным соглашениям, заключенным в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации о концессионных соглашениях, за исключением случая, предусмотренного частью 1 статьи 9 Закона о водоснабжении.

Согласно части 1 статьи 28.1 Федерального закона от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении» (далее - Закон о теплоснабжении) передача прав владения и (или) пользования объектами теплоснабжения, находящимися в государственной или муниципальной собственности, осуществляется только по договорам их аренды, которые заключаются в соответствии с требованиями гражданского законодательства, антимонопольного законодательства Российской Федерации и принятых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов Российской Федерации с учетом предусмотренных Законом о теплоснабжении особенностей, или по концессионным соглашениям, заключенным в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации о концессионных соглашениях, за исключением предусмотренных законодательством Российской Федерации о несостоятельности (банкротстве) и законодательством Российской Федерации о приватизации случаев передачи прав на такие объекты.

В соответствии с частью 3 статьи 28.1 Закона о теплоснабжении и частью 3 статьи 41.1 Закона о водоснабжении в случае, если срок, определяемый как разница между датой ввода в эксплуатацию хотя бы одного объекта из числа объектов теплоснабжения, централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения или одной системы из числа таких систем, одного отдельного объекта таких систем, находящегося в государственной или муниципальной собственности, и датой опубликования извещения о проведении конкурса, превышает пять лет либо дата ввода в эксплуатацию хотя бы одного такого объекта или одной такой системы, одного отдельного объекта таких систем не может быть определена, передача прав владения и (или) пользования такими объектами или системами осуществляется только по концессионным соглашениям (за исключением предоставления в

соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации указанных прав на это имущество лицу, обладающему правами владения и (или) пользования сетью инженерно-технического обеспечения, в случаях, если это имущество является частью соответствующей сети инженерно-технического обеспечения, и данная часть сети и сеть являются технологически связанными в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности).

Таким образом, если все объекты теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, в отношении которых планируется передача прав владения и (или) пользования, были введены в эксплуатацию менее чем за пять лет до момента опубликования извещения о проведении конкурса, в отношении таких объектов может быть заключен договор аренды, в ином случае – только концессионное соглашение, за исключением случая передачи указанного имущества по договору аренды лицу, указанному в части 3 статьи 41.1 Закона о водоснабжении или части 3 статьи 28.1 Закона о теплоснабжении.

При этом согласно части 33 статьи 28.1 Закона о теплоснабжении договор аренды объекта теплоснабжения, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключенный с нарушением требований, установленных частью 3 или 23 данной статьи, является ничтожным.

Аналогичные требования содержатся в части 33 статьи 41.1 Закона о водоснабжении.

Согласно пункту 1 статьи 166 ГК РФ сделка недействительна по основаниям, установленным законом, в силу признания ее таковой судом (оспоримая сделка) либо независимо от такого признания (ничтожная сделка).

Пунктом 1 статьи 167 ГК РФ установлено, что недействительная сделка не влечет юридических последствий, за исключением тех, которые связаны с ее недействительностью, и недействительна с момента ее совершения.

Таким образом, договор аренды, заключенный с нарушением требований части 3 статьи 28.1 Закона о теплоснабжении и части 3 статьи 41.1 Закона о водоснабжении, в том числе путем предоставления муниципальной преференции, является ничтожным и считается недействительным с момента его заключения.

Кроме того, в соответствии с подпунктом «а» пункта 16 Правил регулирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 22.10.2012 № 1075, к заявлению об установлении цен (тарифов) прилагаются копии правоустанавливающих документов (копии гражданско-правовых договоров, концессионных соглашений, при реорганизации юридического лица - передаточных актов), подтверждающих право собственности, иное законное право в отношении недвижимых объектов (зданий, строений, сооружений, земельных участков), используемых для осуществления регулируемой деятельности, права на которые не зарегистрированы в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним (в случае если такие права зарегистрированы в указанном реестре, представляются сведения об этих зданиях, строениях, сооружениях, земельных участках).

Согласно подпункту «а» пункта 17 Правил регулирования тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13.05.2013 № 406, к заявлению об установлении

тарифов прилагаются копии правоустанавливающих документов (копии гражданско-правовых договоров, концессионных соглашений, при реорганизации юридического лица - передаточных актов), подтверждающих право собственности, иное законное основание для владения, пользования и распоряжения в отношении объектов недвижимости (зданий, строений, сооружений, земельных участков), используемых для осуществления регулируемой деятельности.

Таким образом, в случае представления в орган регулирования договора аренды объектов ЖКХ, заключенного с нарушением требований части 3 статьи 28.1 Закона о теплоснабжении и части 3 статьи 41.1 Закона о водоснабжении, хозяйствующий субъект не может подтвердить законное основание владения и пользования в отношении объектов недвижимости (зданий, строений, сооружений, земельных участков), используемых для осуществления регулируемой деятельности.

Таким образом, в настоящее время законодательство Российской Федерации не предусматривает возможности передачи объектов теплоснабжения, централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения путем предоставления государственной или муниципальной преференции.

Кроме того, статьями 37, 51 - 52.1 Закона о концессионных соглашениях предусмотрены случаи заключения концессионного соглашения в отношении объектов теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения без проведения торгов.

При этом предоставление концедентом концессионеру имущественных прав по концессионному соглашению, заключенному в соответствии с указанными статьями Закона о концессионных соглашениях, не является преференцией в силу положений пунктов 4 и 6 части 4 статьи 19 Закона о защите конкуренции.

### ***7.2. Передача прав владения и (или) пользования в отношении объектов системы газоснабжения, газораспределительной системы, находящихся в государственной или муниципальной собственности.***

При предоставлении объектов системы газоснабжения, газораспределительной системы, находящихся в государственной или муниципальной собственности, необходимо руководствоваться положениями части 1 статьи 17<sup>1</sup> Закона о защите конкуренции, Закона о концессионных соглашениях и Правилами 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.

В правоприменительной практике установлены ситуации, когда проводимые органами государственной власти или местного самоуправления открытые аукционы на право заключения договоров аренды, находящихся в государственной (муниципальной) собственности объектов газораспределительной системы, системы газоснабжения признаются

несостоявшимися, так как до окончания срока подачи заявок на участие в аукционах заявки на участие в указанных аукционах не представляются.

Как правило, это объясняется установлением при объявлении указанных аукционов рыночной стоимости арендной платы за пользование имуществом, что влечет нежелание хозяйствующих субъектов совершать экономически неэффективные для них виды сделок. При таких обстоятельствах соответствующие органы власти зачастую имеют намерение предоставить указанные объекты в пользование в виде преференций без проведения торгов, установив размер арендной платы, исходя из балансовой стоимости этих объектов.

Вместе с тем в соответствии с положениями части 1 статьи 20 Закона о защите конкуренции органы власти (организации) подают в антимонопольный орган заявление о даче согласия на предоставление преференции, к которому прилагаются, в числе прочих копии документов, подтверждающих и (или) подтверждавших право на осуществление хозяйствующим субъектом определенных видов деятельности, если в соответствии с законодательством Российской Федерации для их осуществления требуются и (или) требовались специальные разрешения.

Согласно пункту 12 части 1 статьи 12 Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» эксплуатация взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектов I, II и III классов опасности подлежит лицензированию.

Подпунктами «а» и «б» пункта 4 Положения «О лицензировании эксплуатации взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектов I, II и III классов опасности», утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 10.06.2013 № 492 установлено, что лицензионными требованиями к соискателю лицензии на осуществление лицензируемого вида деятельности по эксплуатации взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектов I, II и III классов опасности (далее - Лицензия) являются, в том числе наличие на праве собственности или ином законном основании по месту осуществления лицензируемого вида деятельности земельных участков, зданий, строений и сооружений, на (в) которых размещаются объекты, а также технических устройств, планируемых для применения на объектах; наличие документов, подтверждающих ввод объектов в эксплуатацию, или внесенных в реестр положительных заключений экспертизы промышленной безопасности на технические устройства, планируемые для применения на объектах, а также на здания и сооружения на объектах в соответствии со статьями 6, 7 и 13 Федерального закона от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов».

Поскольку Лицензия может быть выдана при наличии на праве собственности или ином законном основании по месту осуществления лицензируемого вида деятельности земельных участков, зданий, строений и сооружений, на (в) которых размещаются объекты, то при подаче в антимонопольный орган заявления о даче согласия на предоставление преференции такая лицензия отсутствует. При таких обстоятельствах заявление

антимонопольным органом не рассматривается, предоставление преференции не согласовывается.

Кроме того, учитывая особенности данного вида государственного (муниципального) имущества как ограниченного ресурса, предоставление его в аренду (иное пользование) без проведения торгов в виде преференции неизбежно приведет к устранению или недопущению конкуренции.

В силу положений части 3 статьи 20 Закона о защите конкуренции в случае, если предоставление преференции может привести к устранению или недопущению конкуренции, антимонопольным органом принимается решение об отказе в ее предоставлении.

Таким образом, законодательством Российской Федерации не предусматривается возможность передачи прав владения и (или) пользования в отношении объектов системы газоснабжения, газораспределительной системы, находящихся в государственной или муниципальной собственности в виде предоставления государственной или муниципальной преференции.

Статьей 4 Закона о концессионных соглашениях установлено, что к объектам концессионного соглашения относятся, в числе прочих объекты трубопроводного транспорта и объекты газоснабжения.

Положениями статьи 37 Закона о концессионных соглашениях определены основания заключения концессионных соглашений без проведения торгов.

Согласно части 4.1 статьи 37 Закона о концессионных соглашениях концессионное соглашение может быть заключено без проведения торгов по инициативе лиц, указанных в пункте 2 части 1 статьи 5 указанного федерального закона и отвечающих требованиям, предусмотренным частью 4.11 статьи 37 указанного федерального закона, в порядке, установленном частями 4.2 — 4.10 и 4.12 указанной статьи.

В указанном случае предоставление концедентом концессионеру имущественных прав по концессионному соглашению, заключенному в соответствии с частями 4.1 — 4.12 статьи 37 Закона о концессиях, не является преференцией в силу положений пунктов 4 и 6 части 4 статьи 19 Закона о защите конкуренции.

### ***7.3. Передача прав управления многоквартирными домами Управляющим компаниям.***

В соответствии с частью 2 статьи 192 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее — ЖК РФ) под деятельностью по управлению многоквартирным домом понимаются выполнение работ и (или) оказание услуг по управлению многоквартирным домом на основании договора управления многоквартирным домом.

Согласно части 4 статьи 161 ЖК РФ орган местного самоуправления в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, проводит открытый конкурс по отбору управляющей организации в случаях, указанных в части 13 указанной статьи и части 5 статьи 200 ЖК РФ, а также в случае, если в течение шести месяцев до дня проведения указанного конкурса собственниками помещений в многоквартирном доме не выбран способ управления этим домом или если принятое решение о выборе способа управления этим домом не было

реализовано. Открытый конкурс проводится также в случае, если до окончания срока действия договора управления многоквартирным домом, заключенного по результатам открытого конкурса, не выбран способ управления этим домом или если принятое решение о выборе способа управления этим домом не было реализовано.

Согласно части 5 статьи 161 ЖК РФ собственники помещений в многоквартирном доме обязаны заключить договор управления этим домом с управляющей организацией, выбранной по результатам предусмотренного частью 4 указанной статьи открытого конкурса, в порядке, установленном статьей 445 ГК РФ.

Таким образом, ЖК РФ предусмотрен специальный порядок отбора управляющей организации посредством проведения конкурса, что исключает возможность предоставления преференции в указанной сфере.

В свою очередь, несоблюдение органом местного самоуправления порядка выбора управляющей многоквартирными домами организации не может являться основанием для назначения управляющей организации без проведения конкурса.

При этом, необходимо отметить, что орган местного самоуправления вправе назначить временную управляющую организацию в порядке, установленном Постановлением Правительства РФ от 21.12.2018 №1616 «Об утверждении Правил определения управляющей организации для управления многоквартирным домом, в отношении которого собственниками помещений в многоквартирном доме не выбран способ управления таким домом или выбранный способ управления не реализован, не определена управляющая организация, и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (далее – Правила 1616).

В соответствии с пунктом 4 Правил 1616, осуществление управления многоквартирным домом управляющей организацией, определенной решением об определении управляющей организации, **не является основанием для непроведения открытого конкурса по отбору управляющей организации**<sup>77</sup> для управления многоквартирным домом в случаях, для которых проведение такого конкурса предусмотрено Жилищным кодексом Российской Федерации. При этом Правила № 1616 устанавливают исчерпывающий и не подлежащий расширительному толкованию перечень случаев, в которых возможно принятие органом местного самоуправления решения о назначении управляющей организации без проведения торгов.

#### ***7.4. Предоставление преференции в форме передачи государственного или муниципального имущества в залог.***

Пунктом 2 статьи 209 ГК РФ установлено, что собственник вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества

---

<sup>77</sup> Действия органа власти, выражающиеся в определении управляющей организации, временно исполняющей обязанности по управлению многоквартирными домами без проведения открытого конкурса по отбору управляющей организации для управления многоквартирными домами и дальнейшего бездействия и непроведения конкурса по отбору управляющей многоквартирными домами компании могут быть признаны нарушением части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, в том числе пункта 7 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции (см., например,: Постановление Арбитражного суда Московского округа от 27.07.2021 по делу № А40-83408/20, Постановление Арбитражного суда Московского округа от 25.12.2020 по делу А40-83408/20-149-608).

любые действия, не противоречащие закону и иным правовым актам и не нарушающие права и охраняемые законом интересы других лиц, в том числе отчуждать свое имущество в собственность другим лицам, передавать им, оставаясь собственником, права владения, пользования и распоряжения имуществом, отдавать имущество в залог и обременять его другими способами, распоряжаться им иным образом.

Пунктом 1 статьи 336 ГК РФ установлено, что предметом залога может быть всякое имущество, в том числе вещи и имущественные права, за исключением имущества, на которое не допускается обращение взыскания, требований, неразрывно связанных с личностью кредитора, в частности, требований об алиментах, о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью, и иных прав, уступка которых другому лицу запрещена законом.

Залог отдельных видов имущества может быть ограничен или запрещен законом.

Согласно абзацу 2 пункта 1 статьи 334 ГК РФ в случаях и в порядке, которые предусмотрены законом, требование залогодержателя может быть удовлетворено путем передачи предмета залога залогодержателю (оставления у залогодержателя).

Согласно пункту 2 статьи 6 Федерального закона от 16.07.1998 № 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)» (далее – Закон № 102-ФЗ) не допускается ипотека имущества, изъятого из оборота, имущества, на которое в соответствии с федеральным законом не может быть обращено взыскание, а также имущества, в отношении которого в установленном федеральным законом порядке предусмотрена обязательная приватизация либо приватизация которого запрещена.

Статьей 217 ГК РФ установлено, что имущество, находящееся в государственной или муниципальной собственности, может быть передано его собственником в собственность граждан и юридических лиц в порядке, предусмотренном законами о приватизации государственного и муниципального имущества.

Статьей 1 Закона о приватизации установлено, что под приватизацией государственного и муниципального имущества понимается возмездное отчуждение имущества, находящегося в собственности Российской Федерации (далее - федеральное имущество), субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в собственность физических и (или) юридических лиц.

Частью 5 статьи 13 Закона о приватизации установлено, что приватизация государственного и муниципального имущества осуществляется только способами, предусмотренными Законом о приватизации.

Такой способ приватизации как передача государственного или муниципального имущества в качестве залога статьей 13 Законом о приватизации не поименован.

Таким образом, государственное или муниципальное имущество не может быть предметом залога в случае, если в договоре залога предусмотрено условие, согласно которому удовлетворение требования залогодержателя осуществляется путем передачи такого имущества залогодержателю (оставления у

залогодержателя) в случае неисполнения обязательств должником по основному обязательству.

Вместе с тем в силу пункта 1 статьи 334 ГК РФ в силу залога кредитор по обеспеченному залогом обязательству (залогодержатель) имеет право в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения должником этого обязательства получить удовлетворение из стоимости заложенного имущества (предмета залога) преимущественно перед другими кредиторами лица, которому принадлежит заложенное имущество (залогодателя).

Также из пункта 1 статьи 1 Закона № 102-ФЗ следует, что по договору о залоге недвижимого имущества (договору об ипотеке) одна сторона - залогодержатель, являющийся кредитором по обязательству, обеспеченному ипотекой, имеет право получить удовлетворение своих денежных требований к должнику по этому обязательству из стоимости заложенного недвижимого имущества другой стороны – залогодателя, преимущественно перед другими кредиторами залогодателя, за изъятиями, установленными федеральным законом.

Пунктом 1 статьи 349 ГК РФ установлено, что обращение взыскания на заложенное имущество осуществляется по решению суда, если соглашением залогодателя и залогодержателя не предусмотрен внесудебный порядок обращения взыскания на заложенное имущество.

В соответствии с пунктом 1 статьи 350 ГК РФ установлено, что реализация заложенного имущества, на которое взыскание обращено на основании решения суда, осуществляется путем продажи с публичных торгов в порядке, установленном ГК РФ и процессуальным законодательством, если законом или соглашением между залогодержателем и залогодателем не установлено, что реализация предмета залога осуществляется в порядке, установленном абзацами вторым и третьим пункта 2 статьи 350.1 ГК РФ.

Пунктом 10 части 2 статьи 3 Законом о приватизации установлено, что указанный закон не распространяется на отношения, возникающие при отчуждении государственного и муниципального имущества на основании судебного решения.

Таким образом, в указанном случае, реализация государственного или муниципального имущества для целей получения удовлетворения из стоимости заложенного имущества залогодержателем осуществляется в порядке, установленном гражданским законодательством путем продажи такого имущества с публичных торгов.

Пунктом 1 статьи 350.1 ГК РФ установлено, что в случае, если взыскание на заложенное имущество обращается во внесудебном порядке, его реализация осуществляется посредством продажи с торгов, проводимых в соответствии с правилами, предусмотренными Гражданским кодексом Российской Федерации или соглашением между залогодателем и залогодержателем.

Из пункта 2 статьи 350.1 ГК РФ следует, что если залогодержателем является лицо, осуществляющее предпринимательскую деятельность, соглашением между залогодателем и залогодержателем может быть также предусмотрено, что реализация заложенного имущества осуществляется путем:

- оставления залогодержателем предмета залога за собой, в том числе посредством поступления предмета залога в собственность залогодержателя по



цене и на иных условиях, которые определены указанным соглашением, но не ниже рыночной стоимости (позиция по возможности передачи государственного или муниципального имущества путем передачи такого имущества залогодержателю, изложена в пункте 1 настоящей справки)

- продажи предмета залога залогодержателем другому лицу по цене не ниже рыночной стоимости с удержанием из вырученных денег суммы обеспеченного залогом обязательства.

При этом абзацем 2 пункта 1 статьи 349 ГК РФ установлено, что если соглашением сторон предусмотрен внесудебный порядок обращения взыскания на заложенное имущество, залогодержатель вправе предъявить в суд требование об обращении взыскания на заложенное имущество.

Таким образом, реализация государственного или муниципального имущества, являющегося предметом залога для целей получения удовлетворения из стоимости такого заложенного имущества залогодержателем осуществляется в порядке, установленном Законом о приватизации, если соглашением сторон предусмотрен внесудебный порядок обращения взыскания на такие имущества.

В случае, если в рамках внесудебного порядка обращения взыскания на такое имущество, залогодержатель предъявил в суд требование об обращении взыскания на заложенное имущество, то реализация государственного или муниципального имущества, являющегося предметом залога для целей получения удовлетворения из стоимости такого заложенного имущества залогодержателем осуществляется в порядке, установленном ГК РФ.

Таким образом, имущество, находящееся в государственной или муниципальной собственности может быть предметом залога, когда договором залога имущества не предусматривается возможность перехода права собственности на такое имущество в случае неисполнения обязательств должника или третьего лица по основному обязательству (например, удовлетворение обязательств залогодержателя осуществляется из стоимости заложенного государственного или муниципального имущества).

В свою очередь, допустимость передачи государственного, муниципального имущества в залог следует из отдельных актов федерального законодательства.

Залог (ипотека) и государственная гарантия относятся к способам обеспечения обязательств, то есть имеют схожую правовую природу<sup>78</sup>.

Статьей 42 БК РФ установлено, что к доходам бюджетов от использования имущества, в том числе относятся средства, получаемые от передачи имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности (за исключением имущества бюджетных и автономных учреждений, а также имущества государственных и муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных, и имущества, переданного в доверительное управление юридическим лицам, созданным в организационно-правовой форме государственной компании), в залог, в доверительное управление.

Из перечня платежей, являющихся источниками формирования доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, информация, необходимая для уплаты которых, включая подлежащую уплате сумму, не

---

<sup>78</sup> См., напр.: Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 07.08.2019 № ФО1-3440/2019.

размещается в государственной информационной системе о государственных и муниципальных платежах, утвержденного приказом Министерства финансов Российской Федерации от 25.12.2019 № 250н, следует, что к такому источнику, в том числе относятся платежи за передачу имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности (за исключением имущества бюджетных и автономных учреждений, а также имущества государственных и муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных), в залог, в доверительное управление.

Из указанных норм следует, что собственник государственного или муниципального имущества вправе распоряжаться таким имуществом, в том числе для целей передачи его в залог.

Создание залоговых фондов как меры государственной поддержки деятельности лизинговых организаций (компаний, фирм), установленных законами Российской Федерации и решениями Правительства Российской Федерации, а также решениями органов государственной власти субъектов Российской Федерации в пределах их компетенции, предусмотрено федеральным законом<sup>79</sup>.

Так, например, статьей 36 Федерального закона от 29.10.1998 № 164-ФЗ «О финансовой аренде (лизинге)» установлено, что мерами государственной поддержки деятельности лизинговых организаций (компаний, фирм), установленными законами Российской Федерации и решениями Правительства Российской Федерации, а также решениями органов государственной власти субъектов Российской Федерации в пределах их компетенции, может быть, в том числе создание залоговых фондов для обеспечения банковских инвестиций в лизинг с использованием государственного имущества.

Также пунктом 14 статьи 6 Федерального закона от 08.12.2003 № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» установлено, что к полномочиям федеральных органов государственной власти в области внешнеторговой деятельности относится, в том числе создание страховых и залоговых фондов в области внешнеторговой деятельности.

Следовательно, субъекты Российской Федерации наделены правом создавать залоговые фонды и, следовательно, вправе в пределах своей компетенции издавать нормативные правовые акты, регламентирующие порядок формирования и использования этих фондов.

Таким образом, из вышеизложенных норм следует, что государственное или муниципальное имущество может быть предметом залога только в случаях, прямо предусмотренных отраслевым законодательством, а также в случае удовлетворения обязательств должника из стоимости реализованного собственником государственного или муниципального имущества.

При этом в связи с тем, что предоставление государственного или муниципального имущества в залог является передачей государственного или муниципального имущества, такое предоставление дает отдельным хозяйствующим субъектам преимущества, которое обеспечивает им более

---

<sup>79</sup> См., напр.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 08.09.2004 по делу № 55-Г04-10.

выгодные условия деятельности<sup>80</sup>. Следовательно, государственное или муниципальное имущество, передаваемое в качестве залога залогодержателю, является преференцией в понимании пункта 20 статьи 4 Закона о защите конкуренции.

Таким образом, федеральный орган исполнительной власти, орган государственной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления, иные осуществляющие функции указанных органов органы или организации, имеющие намерение предоставить государственную или муниципальную преференцию в виде передачи имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности в качестве залога хозяйствующего субъекта, обязан подать в антимонопольный орган заявление о даче согласия на предоставление такой преференции в порядке, установленном статьей 20 Закона о защите конкуренции.

Вместе с тем пунктом 5 части 4 статьи 19 Закона о защите конкуренции установлено, что не является государственной или муниципальной преференцией предоставление имущества и (или) иных объектов гражданских прав в равной мере каждому участнику товарного рынка.

Таким образом, в случае, если федеральный орган исполнительной власти, орган государственной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления, иные осуществляющие функции указанных органов органы или организации организует предоставление государственного и муниципального имущества в качестве залога в равной мере каждому участнику товарного рынка, то предоставление такого преимущества не будет являться преференцией.

#### ***7.5. Применение части 9 статьи 17<sup>1</sup> Закона о защите конкуренции в отношении договоров, заключенных в результате предоставления государственных или муниципальных преференций.***

В соответствии с частью 9 статьи 17<sup>1</sup> Закона о защите конкуренции, по истечении срока договора аренды государственного или муниципального имущества, заключенного по результатам проведения торгов или без их проведения в соответствии с законодательством Российской Федерации, заключение такого договора на новый срок с арендатором, надлежащим образом исполнившим свои обязанности, осуществляется без проведения конкурса, аукциона, если иное не установлено договором и срок действия договора не ограничен законодательством Российской Федерации при одновременном соблюдении следующих условий:

1) размер арендной платы определяется по результатам оценки рыночной стоимости объекта, проводимой в соответствии с законодательством, регулирующим оценочную деятельность в Российской Федерации, если иное не установлено другим законодательством Российской Федерации;

2) минимальный срок, на который перезаключается договор аренды, должен составлять не менее чем три года. Срок может быть уменьшен только на основании заявления арендатора.

---

<sup>80</sup> См., напр.: Постановление Арбитражного суд Волго-Вятского округа от 07.08.2019 по делу № А38-9951.

При этом из комплексного толкования части 9 статьи 17.1, части 1 статьи 19, части 3 статьи 20 Закона о защите конкуренции, пункта 3 статьи 610 Гражданского кодекса Российской Федерации следует, что максимальный (предельный) срок договора аренды, заключенного посредством предоставления хозяйствующему субъекту преференции, ограничен сроком, на который такая преференция представляется (то есть установленным в договоре сроком аренды имущества), и не может быть изменен (продлен) по правилам части 9 статьи 17.1 Закона о защите конкуренции.

Соответственно, заключение договора аренды государственного или муниципального имущества, предоставленного хозяйствующему субъекту в качестве государственной или муниципальной преференции, на новый срок на основании части 9 статьи 17.1 Закона о защите конкуренции неправомерно<sup>81</sup>.

#### ***7.6. Правопреемство юридического лица в части прав на пользование объектом государственной (муниципальной) преференции, образованного путем реорганизации получателя государственной (муниципальной) преференции.***

В силу пункта 1 статьи 129 Гражданского кодекса Российской Федерации объекты гражданских прав могут свободно отчуждаться или переходить от одного лица к другому в порядке универсального правопреемства.

Согласно пункту 4 статьи 58 Гражданского кодекса Российской Федерации при выделении из состава юридического лица одного или нескольких юридических лиц к каждому из них переходят права и обязанности реорганизованного юридического лица в соответствии с передаточным актом. Таким образом, само по себе получение хозяйствующим субъектом, образовавшимся в результате реорганизации государственного имущества в результате универсального правопреемства соответствует нормам гражданского законодательства, однако, при этом такое предоставление должно соответствовать нормам Закона о защите конкуренции.

Так, согласно пункту 20 статьи 4 Закона о защите конкуренции государственная или муниципальная преференция предоставляется отдельному хозяйствующему субъекту, в связи с чем, как отмечено выше, любая преференция имеет признаки адресности и индивидуальности.

Таким образом, в случае осуществления реорганизации хозяйствующего субъекта, которому была предоставлена государственная преференция в форме предоставления государственного имущества, например, в форме выделения, государственное или муниципальное имущество должно остаться на балансе того хозяйствующего субъекта, которому государственная преференция была предоставлена в соответствии с решением антимонопольного органа.

#### ***7.7. Внесение изменений в принятое ФАС России решение.***

При осуществлении контроля за соблюдением требований Закона о защите конкуренции при предоставлении государственных или муниципальных

---

<sup>81</sup> См., напр.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 23.09.2021 по делу № А09-13411/2019.

преференций может возникать **вопрос о возможности внесения изменений в ранее принятое антимонопольным органом решение, ранее принятое по результатам рассмотрения соответствующего заявления о даче согласия на предоставление государственной или муниципальной преференции.**

Возможность внесения таких изменений действующим законодательством не предусмотрена.

Вместе с тем, при устранении обстоятельств, послуживших, например, причиной отказа в согласовании предоставления государственной или муниципальной преференции, заявитель вправе обратиться в антимонопольный орган с новым заявлением о даче согласия на предоставление в порядке, определенном главой 5 Закона о защите конкуренции.

### ***7.8. Содержание решения антимонопольного органа.***

В силу части 2 статьи 20 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган рассматривает поданные заявление о даче согласия на предоставление государственной или муниципальной преференции, документы и принимает одно из указанных в части 3 указанной статьи решений в срок, не превышающий одного месяца с даты получения заявления и документов.

По результатам рассмотрения заявления на предоставление государственной или муниципальной преференции в порядке, установленном федеральным антимонопольным органом, антимонопольный орган принимает одно из следующих мотивированных решений, о чем в день принятия указанного решения уведомляет заявителя заказным письмом с уведомлением о вручении с приложением удостоверенной в установленном порядке копии указанного решения:

1) о даче согласия на предоставление государственной или муниципальной преференции, если государственная или муниципальная преференция предоставляется в целях, указанных в части 1 статьи 19 данного Федерального закона, и ее предоставление не может привести к устранению или недопущению конкуренции;

2) о продлении срока рассмотрения этого заявления, если в ходе его рассмотрения антимонопольный орган придет к выводам о том, что предоставление такой преференции может привести к устранению или недопущению конкуренции, либо о том, что такая преференция, возможно, не соответствует целям, указанным в части 1 статьи 19 названного Федерального закона, и необходимо получить дополнительную информацию для принятия решения, предусмотренного пунктами 1, 3 или 4 этой части. По названному решению срок рассмотрения этого заявления может быть продлен не более чем на два месяца;

3) об отказе в предоставлении государственной или муниципальной преференции, если государственная или муниципальная преференция не соответствует целям, указанным в части 1 статьи 19 данного Федерального закона, или если ее предоставление может привести к устранению или недопущению конкуренции;

4) о даче согласия на предоставление государственной или муниципальной преференции и введении ограничения в отношении предоставления государственной или муниципальной преференции.

Образцы соответствующих решений приведены в приложениях 10-13 к Административному регламенту.

Так, например, мотивированное решение по пункту 4 с обоснованием применения указанных в нем ограничения или ограничений принимается антимонопольным органом для обеспечения соответствия государственной или муниципальной преференции целям, указанным в части 1 статьи 19 этого Федерального закона, и для уменьшения ее негативного влияния на конкуренцию<sup>82</sup>.

Вместе с тем, несмотря на отсутствие в приложениях 10,11,13 к Административному регламенту формулировки «в связи с тем, что», с учетом сложившейся судебной практики, не исключает возможности антимонопольного органа и в случаях принятия иного решения (в соответствии с пунктами 1-3) указать на обстоятельства, послужившие причиной принятия соответствующего решения.

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<sup>83</sup>.

#### ***7.9. Применение пункта 6 части 1 статьи 20 Закона о защите конкуренции при рассмотрении заявлений о предоставлении государственных или муниципальных преференций индивидуальным предпринимателям.***

В соответствии с пунктом 11 части 1 статьи 20 Закона о защите конкуренции к заявлению о даче согласия на предоставление государственной или муниципальной преференции прилагаются, в числе прочих нотариально заверенные копии учредительных документов.

Согласно пункту 1 статьи 52 ГК РФ юридические лица, за исключением хозяйственных товариществ и государственных корпораций, действуют на основании уставов. Хозяйственное товарищество действует на основании учредительного договора, который заключается его учредителями (участниками). Государственная корпорация действует на основании федерального закона о такой государственной корпорации. Относительно индивидуальных предпринимателей законодательство Российской Федерации не содержит понятия «учредительные документы».

Вместе с тем пунктом 1 статьи 23 ГК РФ установлено, что гражданин вправе заниматься предпринимательской деятельностью без образования юридического лица с момента государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя за исключением случаев, предусмотренных абзацем вторым

<sup>82</sup> См., напр.: Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 17.09.2020 №08АП-4700/2020, №08АП-4701/2020 по делу №А75-21305/2019.

<sup>83</sup> См., напр.: Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 13.09.2021 №Ф09-5889/21 по делу №А07-28042/2020.

указанного пункта, согласно которому в отношении отдельных видов предпринимательской деятельности законом могут быть предусмотрены условия осуществления гражданами такой деятельности без государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя.

Кроме того, пунктом 5 указанной статьи установлено, что граждане вправе заниматься производственной или иной хозяйственной деятельностью в области сельского хозяйства без образования юридического лица на основе соглашения о создании крестьянского (фермерского) хозяйства, заключенного в соответствии с законом о крестьянском (фермерском) хозяйстве. Главой крестьянского (фермерского) хозяйства может быть гражданин, зарегистрированный в качестве индивидуального предпринимателя.

Согласно статье 1 Федерального закона от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» государственная регистрация юридических лиц и индивидуальных предпринимателей - акты уполномоченного федерального органа исполнительной власти, осуществляемые посредством внесения в государственные реестры сведений о создании, реорганизации и ликвидации юридических лиц, приобретении физическими лицами статуса индивидуального предпринимателя, прекращении физическими лицами деятельности в качестве индивидуальных предпринимателей, иных сведений о юридических лицах и об индивидуальных предпринимателях в соответствии с настоящим Федеральным законом.

Таким образом, к заявлению о даче согласия на предоставление государственной или муниципальной преференции индивидуальному предпринимателю его учредительный документ не прилагается ввиду отсутствия такового. При рассмотрении такого заявления антимонопольный орган самостоятельно устанавливает наличие государственной регистрации физического лица в качестве индивидуального предпринимателя.

Председатель  
Президиума ФАС России,  
Руководитель ФАС России

М.А. Шаскольский