



**Антон Викторович
ТЕСЛЕНКО,**

доцент кафедры
конкурентного права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
начальник Контрольно-
финансового управления
ФАС России,
кандидат юридических наук
teslenko@fas.gov.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская,
д. 9

Преференции: неконкурентные преимущества как элемент конкурентной политики¹

Аннотация. Практика антимонопольного органа последних лет² свидетельствует о том, что институт государственных и муниципальных преференций переживает новый виток своего развития, которому сопутствует как достаточно активное изменение самого антимонопольного законодательства, так и совершенствование практики применения главы 5 Закона о защите конкуренции, в том числе путем значительной разъяснительной работы, направленной на усиление контроля за использованием предоставленных преференций. Автором по результатам анализа правоприменительной и судебной практики делаются выводы об основных тенденциях, связанных с предоставлением государственных и муниципальных преференций, а также о причинах и предпосылках более активного использования антимонопольным органом ограничений при согласовании предоставления преференций.

Ключевые слова: государственные или муниципальные преференции, государственная поддержка предпринимательства, конкурентное право, ограничение конкуренции

DOI: 10.17803/2311-5998.2025.132.8.114-122

Anton V. TESLENKO,

Associate professor of the Department of Competition Law
of Kutafin Moscow State University (MSAL),
Head of the Control and Fiscal Department of FAS Russia,
Cand. Sci. (Law)

teslenko@fas.gov.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Legal means of minimizing the risks associated with the entrepreneurial activities of family members

Abstract. The practice of the antimonopoly authorities in the research years shows that the institution of state and municipal preferences is experiencing a new round of its development, which is accompanied by both — a fairly active improvement of the antimonopoly legislation itself, and an improvement in the practice of applying Chapter 5 of the Law on the Protection of Competition,

¹ Позиция автора может не совпадать с официальной позицией ФАС России.

² См., например, доклады о состоянии конкуренции, ежегодно размещаемые антимонопольным органом в открытом доступе (URL: https://fas.gov.ru/documents/type_of_documents/doklady_o_sostoyanii_konkurencii (дата обращения: 17.03.2025)).

including through significant explanatory work aimed at strengthening control over the use of the granted preferences.

Based on the results of the analysis of law enforcement and judicial practice, the author draws conclusions about the main trends associated with the provision of state and municipal preferences, as well as about the reasons and prerequisites for the more active use of restrictions by the antimonopoly authority when coordinating the provision of preferences.

Keywords: *state aid, state or municipal preferences, public support for entrepreneurship, competition law, restriction of competition*

В первой же статье Закона о защите конкуренции в качестве его предмета определяется «предупреждение и пресечение недопущения, ограничения, устранения конкуренции»³, при этом «органы государственной власти и органы местного самоуправления не должны по общему правилу оказывать какую-либо помощь хозяйствующим субъектам, поскольку это может привести к ограничению конкуренции»⁴. Вместе с тем, как верно отмечает А. А. Бимбинов, «конкуренция... это система отношений, настройки которой зависят от регулируемой сферы, социального статуса конкурентов, целеполагания, государственной политики»⁵.

С этих позиций представляется неслучайным наличие непосредственно в тексте главного антимонопольного закона главы, прямо посвященной базовым настройкам легитимного отступления от общеустановленного порядка функционирования конкурентных институтов. Прежнее название этой главы «Предоставление государственной или муниципальной помощи» в дальнейшем трансформировалось в «Предоставление государственных или муниципальных преференций»⁶.

Эти диссонирующие, на первый взгляд, положения о безусловном недопущении ограничения конкуренции и одновременном легальном закреплении института, априори ее (конкуренцию) ограничивающего, делают тему преференций, на мой взгляд, одной из самых интересных и неоднозначных с точки зрения как правоприменения, так и научных исследований.

³ Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Писенко К. А., Бадмаев Б. Г., Казарян К. В. Антимонопольное (конкурентное) право : учебник // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Бимбинов А. А. Антиконтурентные преступления: научное и практико-ориентированное понимание // Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА. 2024. № 4 (62). С. 53.

⁶ Сделано это было для того, чтобы подчеркнуть характерную особенность предоставления государственного или муниципального имущества хозяйствующему субъекту, а именно предоставление данному хозяйствующему субъекту преимущества, которое влияет на конкуренцию на соответствующем рынке. Старый термин «помощь» данную особенность не отражал. См. подробнее: письмо ФАС России от 14.08.2009 № ПС/27405 «Разъяснения по вопросам изменений, внесенных в Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», в части контроля предоставления и использования государственных и муниципальных преференций».



Преференции сегодня — это те редкие случаи, в которых достижение определенных законодателем социально значимых целей⁷ посредством предоставления конкретному хозяйствующему субъекту преимущества по отношению к его конкурентам важнее самой по себе конкуренции за соответствующее преимущество⁸.

Необходимо отметить, что на практике речь, как правило, идет о предоставлении государственного или муниципального имущества без торгов⁹, предусмотренных ст. 17.1 Закона о защите конкуренции или нормами отраслевого законодательства. При этом в качестве такого имущества могут выступать как педикюрные ванночки или автоклавы и инкубаторы, так и целые комплексы речных вокзалов¹⁰ или аэровокзальные комплексы¹¹.

С учетом отмеченного крайне важными, на мой взгляд, и наиболее сложными для реализации представляются полномочия антимонопольного органа не просто в части согласования (несогласования) соответствующих заявлений, но и в части введения ограничений, предусмотренных ст. 20 Закона о защите конкуренции.

Анализ докладов о состоянии конкуренции за последние пять лет свидетельствует о том, что институт государственных и муниципальных преференций проходит новый виток развития, что выражается прежде всего в актуализации самого законодательства, это:

- 1) введение уведомительного порядка предоставления преференций в целях социального обеспечения населения, поддержки субъектов МСП и обороноспособности страны и безопасности государства в 2022—2024 гг.¹²;
- 2) дополнение ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции новой целью — поддержка физических лиц, не являющихся индивидуальными

⁷ В таким целям относятся охрана здоровья граждан, обеспечение обороноспособности страны и безопасности государства, развитие образования и науки, социальное обеспечение населения и др. Полный перечень закреплен в ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции.

⁸ Легальное определение понятия «государственные и муниципальные преференции» закреплено в п. 20 ст. 4 Закона о защите конкуренции.

⁹ Несмотря на то, что законом также предусматривается возможность предоставления преференций путем предоставления иных объектов гражданских прав, имущественных льгот, государственных или муниципальных гарантий на практике, такие преференции встречаются крайне редко.

¹⁰ ФАС согласовала АО «Чукотснаб» преференцию в целях поддержки жителей Крайнего Севера // URL: <https://fas.gov.ru/news/32187> (дата обращения: 17.03.2025).

¹¹ ФАС согласовала преференцию АО «Аэропорт Сургут» в целях поддержки населения Крайнего Севера // URL: <https://fas.gov.ru/news/32926> (дата обращения: 17.03.2025); ФАС согласовала преференцию ООО «Аэропорт Киренск» в целях поддержки населения Крайнего Севера // URL: <https://fas.gov.ru/news/32641> (дата обращения: 17.03.2025).

¹² Федеральный закон от 08.03.2022 № 46-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». См. также: *Тесленко А. В.* Комментарий к статье «Правовые последствия неправомерного предоставления государственных и муниципальных преференций» // Российское конкурентное право и экономика. 2022. № 3 (31). С. 22—23.

предпринимателями и применяющих специальный налоговый режим «Налог на профессиональный доход»¹³;

- 3) дополнение ч. 3 ст. 19 Закона о защите конкуренции положением о том, что с 01.09.2025 без согласования антимонопольного органа могут предоставляться преференции в соответствии с государственными программами (подпрограммами) Российской Федерации, государственными программами (подпрограммами) субъектов РФ и муниципальными программами (подпрограммами), содержащими мероприятия, направленные на поддержку физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями и применяющих специальный налоговый режим «Налог на профессиональный доход»¹⁴;
- 4) уточнение перечня документов, предоставляемых совместно с заявлением о предоставлении преференции в части бухгалтерского баланса хозяйствующего субъекта¹⁵, а также замена с 01.09.2025 слов «десятидневный срок с даты представления указанного заявления» словами «десятидневный срок с даты получения указанного заявления» в ч. 2 ст. 20 Закона о защите конкуренции¹⁶.

Кроме того, развитию института государственных и муниципальных преференций способствует большая разъяснительная работа, проводимая антимонопольным органом и направленная в первую очередь на усиление контроля за использованием преференций¹⁷.

Так, с учетом обозначенной разъяснительной работы более чем в 4 раза снижено общее количество рассматриваемых антимонопольным органом заявлений (с 1 598 в 2020 г. до 363 в 2024 г.), с одновременным и существенным ростом процента решений о даче согласия на предоставление преференций, причем не просто согласия, а согласия с введением ограничений (66 % от всех согласованных заявлений в 2020 г. против 95,6 % в 2024 г.) (см. рисунок).

¹³ Федеральный закон от 11.06.2022 № 168-ФЗ «О внесении изменения в статью 19 Федерального закона “О защите конкуренции”».

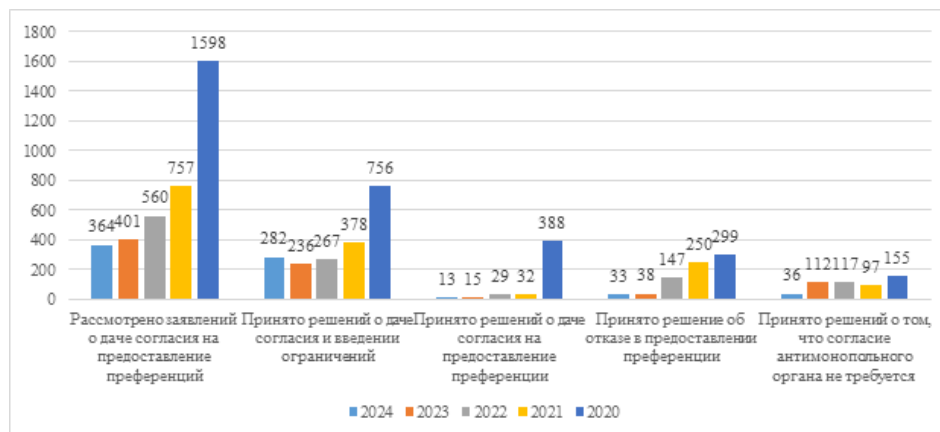
¹⁴ Федеральный закон от 29.06.2015 № 156-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации».

¹⁵ Федеральный закон от 02.07.2021 № 352-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

¹⁶ Федеральный закон от 28.12.2024 № 539-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О защите конкуренции”».

¹⁷ В 2022 г. ФАС России опубликованы разъяснения Президиума службы, обобщающие практику ведомства по рассмотрению заявлений о предоставлении преференции за 10 лет и раскрывающие подходы антимонопольного органа к рассмотрению соответствующих заявлений. См.: ФАС выпустила разъяснения об осуществлении контроля за согласованием преференций // URL: <https://fas.gov.ru/news/32173> (дата обращения: 17.03.2025).





Как справедливо, в свою очередь, отмечается в научной литературе, перечень ограничений, предусмотренный ст. 20 Закона о защите конкуренции, не является исчерпывающим и остается на усмотрение антимонопольного органа¹⁸. Вместе с тем бесспорно и то, что применение таких ограничений не может быть безграничным и необоснованным.

С учетом отмеченного, а также того, что «правовые позиции судов еще находятся в поиске оптимального подхода к определению пределов антимонопольного контроля и правовых форм его реализации при преференциальном предоставлении публичных ресурсов»¹⁹, обозначенные выше тенденции в части более широкого применения ограничений при согласовании преференций во многом стали следствием именно формирующейся судебной практики, определяющей ориентиры для ФАС России при применении тех или иных положений антимонопольного законодательства, а также отраслевых законов.

В качестве одного из первых практикообразующих судебных актов последних лет, оказавших существенное влияние на практику антимонопольного органа, хочется привести постановление Арбитражного суда Уральского округа от 13.09.2021 № Ф09-5889/21, согласно которому, «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»²⁰.

На эту проблему обращал внимание и И. П. Бочинин, отмечая, что в ряде случаев в решениях антимонопольного органа отсутствуют причины введения тех или

¹⁸ См., например: *Батрова Т. А., Артемьев Е. В.* Комментарий к Федеральному закону от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // СПС «КонсультантПлюс»; Конкурентное право: учебник / под общ. ред. М. А. Егоровой, А. Ю. Кинева. М.: Юстицинформ, 2018.

¹⁹ *Затонова Д. Ю.* Пределы контроля антимонопольного органа за предоставлением и целевым использованием государственного имущества в преференциальном порядке // Конкурентное право. 2022. № 4. С. 20—24.

²⁰ Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 13.09.2021 № Ф09-5889/21 по делу № А07-28042/2020 // СПС «КонсультантПлюс».

иных ограничений, а сам образец решения о даче согласия на предоставление государственной или муниципальной преференции с введением ограничений не содержит информации о необходимости указания на причины, по которым антимонопольный орган приходит к соответствующему решению²¹.

Соглашаясь с наличием обозначенной выше проблемы, не позволяющей в ряде случаев понять мотивы и причины соответствующего решения и, соответственно, обжаловать такое решение в части того или иного ограничения, а также в целях формирования единообразной правоприменительной практики, антимонопольный орган в собственных разъяснениях прямо указал на то, что «отсутствии 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 соответствующих решений указать на обстоятельства, послужившие причиной принятия соответствующего решения»²².

Применение указанного подхода на сегодняшний день привело к значительному увеличению количества решений, в которых подробно раскрываются мотивы принятия соответствующего решения. При этом отмеченная позитивная, на мой взгляд, тенденция стала одной из причин более частого обжалования решений антимонопольного органа, что, в свою очередь, способствует более активному формированию соответствующей судебной практики.

Приведем еще несколько важных примеров выработанных судами подходов по вопросам, связанным с предоставлением государственных или муниципальных преференций, которые на сегодняшний день активно применяются в практике антимонопольного органа.

Так, Арбитражный суд Московского округа в постановлении от 30.06.2020 № Ф05-7943/2020 обратил внимание, что «определенным субъектам со стороны государства могут оказываться преимущества по сравнению с иными субъектами (предоставляться преференции) исключительно в целях поддержки тех или иных сфер общественной жизни»²³.

Учитывая эту позицию, антимонопольный орган все чаще в решениях прямо указывает на возможность использования преференции исключительно для указанной в заявлении цели, например: «Преференция может быть предоставлена Обществу сроком на 1 год и использоваться исключительно в целях охраны здоровья граждан (для оказания лечебно-профилактических услуг обратившихся за соответствующими услугами)» или «Преференция может быть предоставлена Обществу сроком на 1 год в целях социального обеспечения населения для действия занятости инвалидов путем...».

²¹ Бочинин И. П. Государственные и муниципальные преференции: влияние на конкуренцию // Российское конкурентное право и экономика. 2021. № 3. С. 84—89.

²² Разъяснение ФАС России от 29.09.2022 № 22 «Об особенностях осуществления государственного антимонопольного контроля за предоставлением государственных или муниципальных преференций» (утв. протоколом Президиума ФАС России от 29.09.2022 № 6) // СПС «КонсультантПлюс».

²³ Постановление Арбитражного суда Московского округа от 30.06.2020 № Ф05-7943/2020 по делу № А40-216377/2019 // СПС «КонсультантПлюс».



Поскольку в научной литературе высказываются предположения о том, что «в конечном итоге субъектом, определяющим конкретные цели предоставления преференции, причем в самых разнообразных сферах общественных отношений... выступает, как это ни парадоксально, антимонопольный орган»²⁴, считаю необходимым отметить, что при разрешении вопроса о допустимости предоставления государственной или муниципальной преференции ФАС России исключительно устанавливает направленность ее использования на цели, предусмотренные ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции, саму же цель (или цели) определяет исключительно субъект предоставления преференции²⁵.

Арбитражный суд Московского округа в постановлении от 19.08.2015 № Ф05-10659/2015 указал, что «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»²⁶. Обнаружение возможных претендентов для получения имущества в преференциальном порядке становится возможным при введении, например, следующего ограничения: «Заявителю не позднее чем за три месяца до окончания срока предоставления государственной преференции опубликовать на сайте заявителя в информационно-телекоммуникационной сети Интернет сведения, доступные для неограниченного круга лиц, о наличии объекта нежилого фонда, находящегося в государственной собственности, который может быть передан в аренду с правом освобождения хозяйствующего субъекта в установленном порядке от обязанности по внесению арендной платы».

Важно отметить, что в этом случае антимонопольным органом никак не ограничиваются права органа власти по выбору способа использования того или иного принадлежащего ему имущества (торги, концессионное соглашение, преференция и др.), а также по определению цели использования такого имущества, в случае если имущество все-таки планируется к предоставлению в качестве преференции.

При этом тем же ограничением, вводимым антимонопольным органом при согласовании преференции, устанавливается положение о том, что если в результате такого размещения информации в открытом доступе орган власти, планирующий предоставление преференции, получит несколько заявок на предоставление преференции, он должен организовать предоставление данного помещения на конкурентных условиях в соответствии с законодательством РФ.

Наличие указанного ограничения в одном из решений антимонопольного органа о согласовании соответствующей преференции стало предметом судебного рассмотрения, по результатам которого Арбитражный суд Северо-Западного округа в постановлении от 07.09.2022 № Ф07-12241/2022 отметил, что «неразмещение информации о наличии государственной преференции (как фактора, обуславливающего открытость процедур оказания поддержки и возможность реализации прав претендентов на государственное имущество) влияет на законность

²⁴ *Затонова Д. Ю.* Указ. соч.

²⁵ См. подробнее: Разъяснение ФАС России от 29.09.2022 № 22.

²⁶ Постановление Арбитражного суда Московского округа от 19.08.2015 № Ф05-10659/2015 по делу № А40-147878/14 // СПС «КонсультантПлюс».

действий по предоставлению имущества без выявления круга заинтересованных лиц одному лицу и содержит признаки нарушения законодательства о конкуренции»²⁷, подтвердив законность и обоснованность вводимого ФАС России ограничения.

Еще одно распространенное на практике ограничение стало следствием позиции, сформированной Первым арбитражным апелляционным судом, о том, что «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 получателей преференции, что может привести к устранению или недопущению конкуренции»²⁸.

Учитывая обозначенную позицию суда, антимонопольные органы при согласовании преференций могут в качестве ограничения указывать на невозможность «передачи прав пользования объектом иным лицам (в том числе прав сдавать объект в аренду, субаренду (поднаем), безвозмездное пользование (ссуду), залог и др.)». Не могу не отметить, что в целом ряде случаев согласование преференций с введением указанного ограничения приводит к тому, что такие решения антимонопольного органа органами власти, планировавшими предоставление преференции, не используются²⁹, а имущество передается тому или иному хозяйствующему субъекту по результатам конкурентных процедур и без указанного ограничения.

Крайне важным для текущей практики стало постановление Девятого арбитражного апелляционного суда, согласно которому «предоставлению преференции... должны корреспондировать соответствующие обязательства хозяйствующего субъекта, направленные на реализацию цели предоставления преференции»³⁰.

С учетом обозначенной позиции суда подтверждена законность введения антимонопольным органом ограничений в каждом конкретном случае, направленного на достижение цели предоставления преференции с учетом специфики той или иной преференции.

Так, например, при согласовании предоставления в качестве преференции имущества для размещения аптеки в целях охраны здоровья антимонопольный орган может вводить ограничение в виде необходимости в течение срока действия решения о предоставлении государственной преференции обеспечить реализацию получателем преференции не менее чем двух торговых наименований

²⁷ Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 07.09.2022 № Ф07-12241/2022 по делу № А56-2152/2021.

²⁸ Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 25.10.2018 № 01АП-7004/2018 по делу № А39-7924/2017.

²⁹ Как верно отмечает Д. Ю. Затонова, «получение разрешения от УФАС не создает обязанности воспользоваться им ни у публичного собственника, ни у коммерческой организации. Принципиально и то, что непередача помещений Обществу оставляет их доступными для третьих лиц на конкурентных условиях, а значит, не приводит к умалению тех ценностей, которые защищает Закон «О защите конкуренции» (Затонова Д. Ю. Указ. соч.).

³⁰ Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 22.09.2022 № 09АП-52602/2022 по делу А40-37205/22.



лекарственных препаратов в рамках каждого соответствующего международного непатентованного наименования, включенного в минимальный ассортимент лекарственных препаратов, необходимых для оказания медицинской помощи (это ограничение и было предметом рассмотрения в обозначенном выше деле).

Активное применение рассмотренных выше, а также сформированных по результатам анализа иных судебных решений ограничений³¹ для обеспечения соответствия государственных или муниципальных преференций целям, указанным в ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции, и уменьшения их негативного влияния на конкуренцию позволяет преференциям как заведомо неконкурентным преимуществам выступать крайне важным и зачастую жизненно необходимым³² элементом конкурентной политики.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Батрова Т. А., Артемьев Е. В.* Комментарий к Федеральному закону от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // СПС «Консультант-Плюс».
2. *Бимбинов А. А.* Антиконтурентные преступления: научное и практико-ориентированное понимание // Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА. — 2024. — № 4 (62). — С. 52—59.
3. *Бочинин И. П.* Государственные и муниципальные преференции: влияние на конкуренцию // Российское конкурентное право и экономика. — 2021. — № 3. — С. 84—89.
4. *Затонова Д. Ю.* Пределы контроля антимонопольного органа за предоставлением и целевым использованием государственного имущества в преференциальном порядке // Конкурентное право. — 2022. — № 4. — С. 20—24.
5. Конкурентное право : учебник / под общ. ред. М. А. Егоровой, А. Ю. Кинева. — М. : Юстицинформ, 2018. — 632 с.
6. *Писенко К. А., Бадмаев Б. Г., Казарян К. В.* Антимонопольное (конкурентное) право : учебник // СПС «КонсультантПлюс».
7. *Тесленко А. В.* Комментарий к статье «Правовые последствия неправомерного предоставления государственных и муниципальных преференций» // Российское конкурентное право и экономика. — 2022. — № 3 (31). — С. 22—23.

³¹ К таким ограничениям относятся: предельные сроки предоставления государственной или муниципальной преференции, круг лиц, которым может быть предоставлена преференция, размер, цели предоставления преференции, а также иные ограничения, применение которых оказывает влияние на состояние конкуренции.

³² Формулировка неслучайна, поскольку одной из наиболее часто используемых целей в последнее годы выступает обеспечение жизнедеятельности населения в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях.