



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности части 1 статьи 15
Федерального закона «О защите конкуренции» в связи с жалобой
администрации города Ростова-на-Дону

город Санкт-Петербург

4 июля 2024 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя
В.Д.Зорькина, судей А.Ю.Бушева, Л.М.Жарковой, С.М.Казанцева,
С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, М.Б.Лобова, С.П.Маврина,
Н.В.Мельникова, В.А.Сивицкого,

руководствуясь статьей 125 (пункт «а» части 4) Конституции
Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и
четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 47¹, 74, 86, 96, 97 и
99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде
Российской Федерации»,

рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке
конституционности части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите
конкуренции».

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба администрации города
Ростова-на-Дону. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся

неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое заявителем законоположение.

Заслушав сообщение судьи-докладчика А.Ю.Бушева, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. В соответствии с частью 1 статьи 15 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» органам местного самоуправления запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия).

1.1. Решением антимонопольного органа заявитель по настоящему делу – администрация города Ростова-на-Дону (далее также – администрация) признана нарушившей запрет, установленный частью 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции», ей выдано предписание отменить ряд принятых ею постановлений, касающихся порядка предоставления из бюджета города муниципальным предприятиям жилищно-коммунального хозяйства, осуществляющим содержание и ремонт сетей дождевой канализации и их очистных сооружений, подземных пешеходных переходов, субсидий на содержание и ремонт закрепленного за ними муниципального имущества, или внести изменения в эти постановления в части исключения из них положений, предусматривающих предоставление субсидий только муниципальным предприятиям. Не согласившись с этим решением и предписанием, администрация обжаловала их в арбитражный суд.

Решением Арбитражного суда Ростовской области от 2 июня 2022 года, оставленным без изменения судом апелляционной инстанции, решение антимонопольного органа признано незаконным, а предписание

недействительным. Суды пришли к выводу, что муниципальное образование было вправе предоставить субсидии конкретным муниципальным предприятиям в целях возмещения затрат на содержание и ремонт закрепленного за ними муниципального имущества.

Арбитражный суд Северо-Кавказского округа постановлением от 28 декабря 2022 года отменил акты нижестоящих судов и отказал в удовлетворении требований заявителя. По мнению суда кассационной инстанции, выделение администрацией бюджетных средств муниципальным предприятиям на проведение работ по обеспечению безопасности на гидротехнических сооружениях, противопаводковых мероприятий, а также содержание и ремонт систем водопонижения без применения конкурентных способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) является нарушением требований бюджетного законодательства и Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», поскольку предоставляет преимущества конкретным юридическим лицам и тем самым ограничивает конкуренцию между потенциальными участниками торгов.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 9 марта 2023 года отказано в передаче кассационной жалобы администрации для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам этого суда, с чем согласился заместитель Председателя Верховного Суда Российской Федерации (письмо от 10 мая 2023 года).

1.2. По мнению заявителя, часть 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции» не соответствует статьям 10, 12, 17 (часть 3), 19, 36 (часть 3), 130, 132 и 133 Конституции Российской Федерации в той мере, в какой она по смыслу, придаваемому ей правоприменительной практикой, запрещает органу местного самоуправления принимать правовые акты о предоставлении субсидий учрежденным им

муниципальным унитарным предприятиям в целях возмещения затрат на содержание и ремонт закрепленного за ними муниципального имущества.

Таким образом, с учетом предписаний статей 36, 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу является часть 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции» в той мере, в какой на ее основании в системе действующего правового регулирования разрешается вопрос о возможности принятия органом местного самоуправления правового акта о предоставлении субсидий учрежденным им муниципальным унитарным предприятиям в целях возмещения затрат на содержание и ремонт закрепленного за ними муниципального имущества вместо проведения торгов в рамках контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд.

2. Конституция Российской Федерации, провозглашая Россию демократическим правовым социальным государством, в котором на органы всех уровней публичной власти возлагается обязанность по признанию, соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина, а равно по созданию условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, в числе основ конституционного строя гарантирует поддержку конкуренции, свободу экономической деятельности, признание и защиту равным образом частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности, а также самостоятельность местного самоуправления в пределах его полномочий (статьи 1 и 2; статья 7, часть 1; статьи 8 и 12). Эти основы обеспечивают реализацию конституционного предназначения Российского государства, функционирование его единой системы публичной власти.

Приведенные конституционные предписания, действующие в системной связи со статьей 15 (часть 2) Конституции Российской Федерации об общей обязанности соблюдать Конституцию Российской Федерации

Федерации и законы, а также ее статьями 71 (пункт «г»), 72 (пункты «г», «н» части 1) и 76 (часть 1) о дискреции федерального законодателя по установлению полномочий органов публичной власти и разграничению публичной собственности, обязывают федерального законодателя развивать и конкретизировать предусмотренные статьями 130 (часть 1), 132 (часть 1) и 133 Конституции Российской Федерации гарантии местного самоуправления, в том числе в части содержания взаимоотношений с государственной властью в материально-финансовой сфере. Осуществляя правовое регулирование данных взаимоотношений, федеральный законодатель обязан обеспечивать надлежащие условия, гарантирующие исполнение местным самоуправлением своего предназначения по решению вопросов местного значения, владению, пользованию и распоряжению муниципальной собственностью и удовлетворению тем самым базовых жизненных потребностей населения муниципальных образований, а также реализацию местным самоуправлением общей для всех уровней публичной власти конституционной задачи по поддержке конкуренции, способной в текущем состоянии муниципальной экономики создать оптимальную среду для реализации частной экономической инициативы и не допустить принятия несовместимых с конституционными принципами, в том числе принципами справедливости и добросовестности, решений с целью получения муниципальными образованиями преимуществ от своего публично-правового статуса при участии в гражданском обороте на общих основаниях с частными лицами.

В силу статьи 133 Конституции Российской Федерации органы государственной власти, на которые возложена функция контроля в отношении муниципальных образований по соблюдению ими соответствующего федерального законодательства, связаны запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

3. Для реализации конституционных целей государственной экономической политики и исходя из необходимости защиты прав и свобод лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью, принят ряд федеральных законов, включая Федеральный закон «О защите конкуренции».

В целях защиты конкурентной среды и прав хозяйствующих субъектов часть 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции» запрещает федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг организациям, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия).

Данный запрет, хотя и конкретизирован в этой же норме путем перечисления ряда запрещенных органам публичной власти способов деятельности, перечень которых не является исчерпывающим, имеет общий характер, а потому во всяком случае при оценке актов и действий (бездействия), которые в ней не указаны, – исходя из того, что Федеральный закон «О защите конкуренции» не обладает приоритетом перед другими федеральными законами, – подлежит применению в системе действующего правового регулирования, касающегося порядка принятия соответствующих актов и осуществления соответствующих действий (бездействия), с учетом необходимости обеспечения равновесия между предоставляемой федеральным законодателем свободой усмотрения органам публичной власти для решения возложенных на них задач и поддержкой, защитой конкуренции.

Из этого же исходит и Пленум Верховного Суда Российской Федерации, разъяснивший в постановлении от 4 марта 2021 года № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства», что при наличии спора о соответствии статье 15 Федерального закона «О защите конкуренции» правовых актов, решений, действий (бездействия) антимонопольный орган должен доказать факт недопущения, ограничения, устранения конкуренции либо установить угрозу наступления таких последствий на определенном товарном рынке, в том числе в результате нарушения прав и законных интересов отдельных участников рынка, создания для них конкурентных преимуществ или препятствий в конкуренции на товарных рынках; угроза наступления неблагоприятных последствий для конкуренции в результате принятия правовых актов, совершения действий (бездействия) предполагается и не требует дополнительного доказывания антимонопольным органом в случаях нарушения запретов, прямо сформулированных в частях 1–3 статьи 15 данного Федерального закона, в частности в случаях установления органами публичной власти и иными указанными в этой норме лицами запретов (введения ограничений) в отношении осуществления отдельных видов деятельности или производства определенных видов товаров, установления для приобретателей товаров ограничений выбора хозяйствующих субъектов, которые предоставляют такие товары; при применении конкретных положений статьи 15 данного Федерального закона судам также необходимо учитывать, имеется ли норма иного федерального закона, допускающая принятие оспариваемого акта, осуществление действий (бездействие) (абзацы первый – третий пункта 34).

4. Закрепляя самостоятельность местного самоуправления в качестве одной из основ конституционного строя России и возлагая на него обеспечение самостоятельного решения населением вопросов местного значения (статья 12; статья 130, часть 1), Конституция Российской Федерации вместе с тем исходит из того, что эта

самостоятельность не абсолютна, но должна быть очерчена пределами, устанавливаемыми Конституцией Российской Федерации и действующим законодательством (статья 15, часть 2).

Федеральный законодатель, реализуя возложенные на него Конституцией Российской Федерации нормотворческие полномочия, закрепил в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления, государственные гарантии его осуществления (преамбула), регламентировав с учетом вида муниципальных образований подлежащие решению ими вопросы местного значения (статьи 15, 16 и 16²). В целях решения таких вопросов органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов, муниципальных округов, городских округов, городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов обладают полномочиями в том числе по созданию муниципальных предприятий и учреждений, осуществлению финансового обеспечения деятельности муниципальных казенных учреждений и выполнения муниципального задания бюджетными и автономными муниципальными учреждениями, а также осуществлению закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд (пункт 3 части 1 статьи 17).

Кроме того, данный Федеральный закон определяет состав имущества, которое может находиться в муниципальной собственности, с учетом разграничения полномочий между уровнями публичной власти, принципа целевой направленности публичной собственности и потребности муниципального образования в том или ином имуществе. Это, прежде всего, имущество, предназначенное для решения вопросов местного значения, т.е. вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и этим

Федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно (абзац тринадцатый части 1 статьи 2, статьи 49 и 50). Органы местного самоуправления от имени муниципального образования самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются этим имуществом в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, в том числе могут создавать муниципальные предприятия и учреждения, осуществляют функции и полномочия их учредителя (части 1 и 4 статьи 51).

Наряду с этими формами (способами) реализации полномочий собственника муниципального имущества муниципальные образования формируют расходы местных бюджетов и исполняют свои расходные обязательства, реализуемые за счет средств соответствующих местных бюджетов, а также производят закупки товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок за счет средств местного бюджета (статьи 53 и 54).

4.1. Согласно пункту 1 статьи 113 ГК Российской Федерации и статье 2 Федерального закона от 14 ноября 2002 года № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» унитарным предприятием признается коммерческая организация, не наделенная правом собственности на имущество, закрепленное за ней собственником; в форме унитарных предприятий могут быть созданы только государственные и муниципальные предприятия; имущество унитарного предприятия принадлежит на праве собственности Российской Федерации, субъекту Российской Федерации или муниципальному образованию.

Пункт 4 статьи 8 названного Федерального закона предусматривает случаи, когда могут быть созданы унитарные предприятия. Из их перечня, установленного в соответствии с изменяющим это законоположение Федеральным законом от 27 декабря 2019 года № 485-ФЗ «О внесении

изменений в Федеральный закон «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» и Федеральный закон «О защите конкуренции», следует, что создание публично-правовым образованием унитарного предприятия обусловлено необходимостью решения ряда значимых для государства и общества задач. Однако и до внесения соответствующих изменений случаи возможного создания таких предприятий, хотя и не были сформулированы столь определенно, связывали возможность создания унитарных предприятий с решением публичных задач.

Таким образом, унитарные предприятия используют имущество в публично значимых целях. Данная особенность предопределяет дополнительные для таких организаций специальные способы и источники образования их имущества, не характерные для частных субъектов предпринимательской деятельности.

Имущество унитарного предприятия, как это следует из абзаца первого пункта 2 статьи 113 ГК Российской Федерации, находится в государственной (муниципальной) собственности и принадлежит предприятию на праве хозяйственного ведения или оперативного управления. Унитарное предприятие, которому имущество принадлежит на праве хозяйственного ведения, владеет, пользуется и распоряжается им в пределах, определяемых статьями 294 и 295 данного Кодекса, а то, за которым имущество закреплено на праве оперативного управления (казенное предприятие), владеет, пользуется им в установленных законом пределах в соответствии с целями своей деятельности, назначением этого имущества и, если законом не оговорено иное, распоряжается им с согласия его собственника (статьи 296 и 297 данного Кодекса).

В свою очередь, собственник имущества унитарного предприятия в отношении такого предприятия в силу пункта 1 статьи 20 Федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» принимает решения о его создании, реорганизации и ликвидации, определяет цели, предмет, виды деятельности, порядок составления, утверждения и установления показателей планов (программы) финансово-хозяйственной

деятельности, утверждает устав, вносит в него изменения, формирует уставный фонд, назначает на должность руководителя, согласовывает прием на работу главного бухгалтера, утверждает бухгалтерскую (финансовую) отчетность, отчеты и показатели экономической эффективности деятельности и контролирует их выполнение, дает согласие на распоряжение недвижимым имуществом и совершение иных сделок, контролирует использование по назначению и сохранность принадлежащего унитарному предприятию имущества и осуществляет иные права.

Из сказанного следует, что муниципальные образования для решения вопросов местного значения в рамках одной из форм распоряжения муниципальной собственностью вправе с соблюдением требований действующего законодательства, в том числе Федерального закона «О защите конкуренции», создавать унитарные предприятия в определенных законом сферах, обладая необходимыми полномочиями и для формирования их имущественной, финансовой, управленческой основ, а также для обеспечения эффективного осуществления своей деятельности.

Вместе с тем создание государственного или муниципального унитарного предприятия, являющегося коммерческой организацией и не наделенного правом собственности на используемое имущество, рассматривается федеральным законодателем – принимая во внимание особенности практической деятельности унитарных предприятий – как специфический способ реализации возможности распорядиться публичным имуществом и как форма участия публично-правового образования в гражданском обороте с учетом обусловленных функционированием данного предприятия разнообразных рисков, в частности недопущения, ограничения и устранения конкуренции на товарном рынке, на котором с целью извлечения прибыли действует данное предприятие, и риска коммерциализации публичной деятельности.

В связи с этим Федеральный закон «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» увязывает возможность учреждения государственных и муниципальных унитарных предприятий с обязанностью уполномоченных органов публичной власти соблюдать требования, установленные антимонопольным законодательством Российской Федерации (пункты 2 и 4 статьи 8). Этим положениям корреспондирует статья 35¹ Федерального закона «О защите конкуренции», устанавливающая запрет на создание унитарных предприятий и осуществление их деятельности на конкурентных рынках. Приведенное регулирование введено Федеральным законом от 27 декабря 2019 года № 485-ФЗ, который предусмотрел также переходные положения, определяющие, что государственные и муниципальные унитарные предприятия, созданные до дня вступления в силу данного Федерального закона и осуществляющие деятельность на товарных рынках в Российской Федерации, находящихся в условиях конкуренции, за исключением случаев, предусмотренных Федеральным законом «О защите конкуренции», подлежат ликвидации или реорганизации по решению учредителя до 1 января 2025 года, а если до этой даты указанные решения учредителем не приняты и (или) не исполнены – подлежат ликвидации в судебном порядке по иску антимонопольного органа (части 1 и 2 статьи 3). Кроме того, 1 января 2025 года вступают в силу части 3 и 4 статьи 3 Федерального закона от 27 декабря 2019 года № 485-ФЗ, в соответствии с которыми в случае перехода товарного рынка в Российской Федерации в состояние конкурентного рынка, в том числе из состояния естественной монополии, антимонопольный орган выдает предписание учредителю унитарного предприятия, осуществляющему деятельность на таком товарном рынке, о необходимости ликвидации или реорганизации этого унитарного предприятия с указанием срока принятия учредителем решения о ликвидации или реорганизации этого унитарного предприятия и сроков осуществления мероприятий, необходимых для исполнения данного решения, а в случае неисполнения предписания

антимонопольного органа унитарное предприятие подлежит ликвидации в судебном порядке по иску антимонопольного органа.

При этом согласно пункту 11 части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции» непринятие мер по преобразованию или ликвидации унитарного предприятия, осуществляющего деятельность на товарном рынке, находящемся в состоянии конкуренции, либо создание унитарного предприятия, за исключением случаев, предусмотренных данным Федеральным законом, расценивается в качестве нарушения органом публичной власти запрета принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Таким образом, ограничение федеральным законодателем случаев создания государственных и муниципальных унитарных предприятий и продолжения осуществления ими своей деятельности само по себе направлено на защиту конкуренции, прав и интересов участников гражданского оборота. Допущение же в определенных законом случаях создания таких предприятий и продолжения осуществления ими своей деятельности в тех или иных сферах, будучи основанным на дискреции федерального законодателя, его оценке экономической и иной целесообразности и с учетом конституционной презумпции его добросовестности, призвано сохранять равновесие между такими публично значимыми интересами, как самостоятельность органов публичной власти соответствующих публично-правовых образований при решении публичных задач и защита конкуренции, а также иными охраняемыми Конституцией Российской Федерации ценностями (в частности, государственной и общественной безопасности), притом что тем самым создаются условия для решения вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования.

5. Признание за унитарными предприятиями статуса коммерческих организаций предполагает, что после наделения их имуществом, находящимся в публичной собственности, и определения направлений их

деятельности они должны функционировать на основе получаемой от использования соответствующего имущества прибыли. Вместе с тем это не исключает и возникновения таких ситуаций, когда публичному образованию необходимо осуществить финансирование деятельности унитарного предприятия по содержанию закрепленного за ним публичного имущества, тем более что законодательство о банкротстве допускает признание такого предприятия (кроме унитарных казенных предприятий) несостоятельным и позволяет привлекать учредителя – соответствующее муниципальное образование к субсидиарной ответственности по долгам созданного им предприятия. Именно собственник, которым в отношении имущества муниципального унитарного предприятия остается его учредитель, по общему правилу, несет бремя содержания принадлежащего ему имущества (статья 210 ГК Российской Федерации).

Бюджетный кодекс Российской Федерации не предусматривает каких-либо специальных форм расходования бюджетных средств, связанных с текущим финансированием содержания и ремонта закрепленного за унитарными предприятиями находящегося в публичной собственности имущества. Между тем в качестве одной из форм расходования бюджетных средств данный Кодекс устанавливает возможность предоставления субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам.

В соответствии со статьей 78 данного Кодекса субсидии юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), 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 отдельных видов товаров), выполнением работ, оказанием услуг (пункт 1). Из местных бюджетов субсидии предоставляются имеющим право на их получение

юридическим лицам в случаях, предусмотренных решением представительного органа муниципального образования о местном бюджете, и в порядке, установленном муниципальными правовыми актами местной администрации или актами уполномоченных ею органов местного самоуправления, за исключением случаев, указанных в пункте 2¹ данной статьи (подпункт 3 пункта 2). При этом муниципальные правовые акты, регулирующие предоставление таких субсидий, должны соответствовать общим требованиям, установленным Правительством Российской Федерации, и определять, помимо прочего, категории и (или) критерии отбора лиц, имеющих право на получение субсидий, цели, условия и порядок предоставления субсидий, а также результаты их предоставления (подпункты 1 и 2 пункта 3) (например, Постановление Правительства Российской Федерации от 25 октября 2023 года № 1782, утвердившее общие требования к нормативным правовым актам, муниципальным правовым актам, регулирующим предоставление из бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов субсидий, в том числе грантов в форме субсидий, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам – производителям товаров, работ, услуг и проведение отборов получателей указанных субсидий, в том числе грантов в форме субсидий).

Согласно пункту 5 статьи 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации при предоставлении субсидий обязательным условием их предоставления, включаемым в соответствующие муниципальные правовые акты, является согласие получателей субсидий (за исключением муниципальных унитарных предприятий, хозяйственных товариществ и обществ с участием публично-правовых образований в их уставных (складочных) капиталах, а также коммерческих организаций с участием таких товариществ и обществ в их уставных (складочных) капиталах) на осуществление главным распорядителем (распорядителем) бюджетных средств, предоставляющим субсидии, и органами государственного

(муниципального) финансового контроля проверок, предусмотренных подпунктом 5 пункта 3 данной статьи.

Таким образом, федеральный законодатель не исключает возможности предоставления муниципальным унитарным предприятиям субсидий из местных бюджетов, притом не требуя их согласия на осуществление проверок, связанных с соблюдением порядка и условий предоставления субсидий, в том числе в части достижения результатов их предоставления. О допустимости практики предоставления в соответствии с данными положениями унитарным предприятиям субсидий на содержание и ремонт закрепленного за ними имущества из бюджетов тех публичных образований, в собственности которых оно находится, на основании правовых актов соответствующих органов публичной власти свидетельствуют позиция, высказанная Верховным Судом Российской Федерации в пункте 32 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 4 (2019) (утвержден Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 25 декабря 2019 года), а также ответ Минфина России на запрос Конституционного Суда Российской Федерации.

5.1. Конституционная обоснованность закрепления за муниципальным унитарным предприятием необходимого для удовлетворения основных жизненных потребностей населения муниципального образования муниципального имущества с возложением обязанности по его содержанию в надлежащем состоянии и предоставлением для этих целей субсидий из местного бюджета не может быть поставлена под сомнение лишь из-за наличия возможности обеспечить содержание данного имущества путем использования конкурентных процедур, предусмотренных Федеральным законом «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», с учетом того, что федеральным законодателем органам местного самоуправления предоставлены разные правовые инструменты для решения вопросов

местного значения и определенная свобода усмотрения, проистекающая в том числе из конституционного принципа самостоятельности местного самоуправления, при выборе конкретного из них.

Как ранее отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, федеральный законодатель в рамках своей дискреции придает особое значение торгам как специфическому способу совершения сделки посредством проведения конкурса или аукциона, конститутивным элементом которого служит состязательность, конкурентная борьба, а целью торгов как юридической процедуры является выявление претендента на заключение договора, который способен предложить наиболее приемлемую – высокую или низкую – цену (при проведении аукциона) или лучшие условия договора (при проведении конкурса) и тем самым наиболее полно удовлетворить интересы как организатора и (или) заказчика торгов, так и победителя, а в некоторых случаях и третьих лиц (Постановление от 30 марта 2023 года № 12-П). Вместе с тем Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» допускает также определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) неконкурентным способом – посредством осуществления закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) по широкому спектру государственных (муниципальных) нужд, выражающих особо значимый публичный интерес в различных сферах общественных отношений (естественные монополии, оборона, безопасность, социальная защита, международные отношения и т.д.) либо связанных с необходимостью оперативного принятия решений при эффективном использовании бюджетных средств (часть 1 статьи 24 и статья 93). Кроме того, согласно части 2¹ статьи 15 указанного Федерального закона государственные, муниципальные унитарные предприятия осуществляют закупки в соответствии с требованиями этого Федерального закона, за исключением ряда установленных ею случаев, в том числе таких, когда альтернативно могут применяться положения Федерального закона от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

Таким образом, ограничение возможности для органов местного самоуправления принимать правовые акты о предоставлении субсидий муниципальным унитарным предприятиям в целях возмещения затрат на содержание и ремонт закрепленного за ними муниципального имущества ввиду установленного частью 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции» общего запрета органам местного самоуправления принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, лишь по мотиву того, что поддержание конкуренции требует от органа местного самоуправления избирать в качестве способа обеспечения муниципальных нужд проведение торгов в рамках контрактной системы в сфере закупок, не согласовывалось бы с целями данного регулирования в его соотношении с возложением бремени содержания имущества на его собственника в соответствии с гражданским законодательством и установленными законом общими принципами организации местного самоуправления.

Из этого же исходит и Пленум Верховного Суда Российской Федерации, разъяснивший, что вне связи с защитой конкуренции на товарных рынках антимонопольные органы не вправе оспаривать обоснованность (целесообразность) принятия соответствующих правовых актов, совершения действий (бездействия) органами публичной власти в пределах предмета их ведения; поэтому как таковая возможность установления иного, в том числе более благоприятного для конкуренции, регулирования в соответствующей сфере деятельности, предпочтительность выбора другого способа организации деятельности публично-правового образования и удовлетворения потребностей граждан на территории публично-правового образования, тому подобные доводы сами по себе не могут служить основанием для вывода о нарушении статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции» (пункт 34 постановления «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства»).

Соответственно, применение общего запрета органам местного самоуправления принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в действующей системе правового регулирования требует доказанности антимонопольным органом и установления судом, что закрепление за муниципальным унитарным предприятием соответствующего муниципального имущества и предоставление ему субсидии на содержание и ремонт данного имущества повлекли недопущение, ограничение, устранение конкуренции либо угрозу наступления таких последствий на конкретном товарном рынке, находящемся в условиях конкуренции, нарушение прав и законных интересов участников такого товарного рынка.

Вместе с тем принятие органами местного самоуправления актов о предоставлении субсидий муниципальным унитарным предприятиям в целях возмещения затрат на содержание и ремонт закрепленного за ними муниципального имущества, если это влечет предоставление данным предприятиям конкурентных преимуществ на товарном рынке, на котором они осуществляют свою деятельность, нарушало бы баланс между конституционными гарантиями самостоятельности местного самоуправления при управлении муниципальной собственностью и конституционными принципами свободы экономической деятельности и защиты конкуренции.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 47¹, 71, 72, 74, 75, 78, 79 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л :

1. Признать часть 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции» не противоречащей Конституции Российской Федерации в той мере, в какой она по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования не предполагает возможности установить факт нарушения органом местного самоуправления запрета

принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции в случае принятия им правового акта о предоставлении субсидий учрежденным таким органом местного самоуправления муниципальным унитарным предприятиям в целях возмещения затрат на содержание и ремонт закрепленного за ними муниципального имущества лишь по мотиву того, что поддержание конкуренции требует от органа местного самоуправления избирать в качестве способа обеспечения муниципальных нужд проведение торгов в рамках контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг, если не установлено, что закрепление за муниципальным унитарным предприятием соответствующего муниципального имущества и предоставление ему субсидии на содержание и ремонт данного имущества повлекли недопущение, ограничение, устранение конкуренции либо угрозу наступления таких последствий на конкретном товарном рынке, находящемся в условиях конкуренции, нарушение прав и законных интересов участников такого товарного рынка.

2. Выявленный в настоящем Постановлении конституционно-правовой смысл части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции» является общеобязательным, что исключает любое иное ее истолкование в правоприменительной практике.

3. Судебные акты, вынесенные по делу с участием администрации города Ростова-на-Дону на основании части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции» в истолковании, расходящемся с ее конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем Постановлении, подлежат пересмотру в установленном порядке.

4. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу со дня официального опубликования, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

5. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства

Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru).

№ 35-П



Конституционный Суд
Российской Федерации