Дата поступления рукописи в редакцию: 04.06.2026 г. DOI: 10.24412/2782-3830-2026-6-234-237
Дата принятия рукописи в печать: 02.07.2026 г.

ЖЁЛОБОВ Михаил Владимирович,
аспирант кафедры международного и публичного права
Юридического факультета Финансового университета
при Правительстве Российской Федерации,
г. Москва,
e-mail: zhelobovmikhail.law@gmail.com

Научный руководитель:
ПОПОВА Наталия Фёдоровна,
доктор юридических наук,
профессор кафедры международного и публичного права
Юридического факультета Финансового университета
при Правительстве Российской Федерации,
e-mail: mail@law-books.ru

К ВОПРОСУ О ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЙ ПРИРОДЕ ИНСТИТУТА ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРЕФЕРЕНЦИЙ В РОССИЙСКОМ ПРАВЕ

Аннотация. *Согласно позициям многих авторитетных правоведов, правой статус общественных отношений, складывающихся в сфере предоставления государственных и муниципальных преференций, всё чаще становится предметом научных трудов и дискуссий. Данная тенденция связана с высоким темпом развития практики согласования ФАС России предоставления хозяйствующим субъектам как преференций, так и сопутствующих разъяснений. В то же время правоведами, исследующими правовой статус института предоставления государственных и муниципальных преференций, оставлен без внимания финансово-правовой аспект упомянутой сферы общественных отношений. В рамках настоящего исследования осуществлён комплексный анализ института предоставления государственных и муниципальных преференций не только в качестве административной согласовательной процедуры (служащей социально-значимым целям защиты конкуренции), но и в качестве совокупности бюджетных расходов, подчинённых режиму отрасли финансового права.*

Ключевые слова: *государственные и муниципальные преференции, конкурентное право, финансовое право, институт, правовой статус, бюджетные расходы.*

ZHELOBOV Mikhail Vladimirovich,
Postgraduate student of the Department
of International and Public Law, Faculty of Law,
Financial University under the Government
of the Russian Federation, Moscow

Scientific supervisor:
POPOVA Natalia Fyodorovna,
Doctor of Law, Professor of the Department
of International and Public Law,
Faculty of Law, Financial
University under the Government
of the Russian Federation

ON THE ISSUE OF THE FINANCIAL AND LEGAL NATURE OF THE INSTITUTION OF GRANTING STATE AND MUNICIPAL PREFERENCES IN RUSSIAN LAW

Annotation. *According to the positions of many reputable jurists, the legal status of public relations developing in the field of granting state and municipal preferences is increasingly becoming the subject of scientific papers and discussions. This trend is related to the high rate of development of the practice of approving the FAS of Russia to provide business entities with both preferences and related clarifications. At the same time, legal scholars investigating the legal status of the institution of granting state and municipal preferences have ignored the financial and legal aspect of the mentioned sphere of public relations. Within the framework of this study, a comprehensive analysis of the institution of granting state and municipal preferences has been carried out not only as an administrative coordination procedure (serving socially significant competition protection purposes), but also as a set of budget expenditures subordinated to the regime of the financial law branch.*

Key words: *state and municipal preferences, competition law, financial law, institution, legal status, budget expenditures.*

На момент проведения настоящего исследования статус общественных отношений, возникающих в ходе предоставления государственных и муниципальных преференций (Далее - ГиМП) является предметом широкой научной дискуссии. Упомянутая дискуссия затрагивает сразу два наиболее существенных вопроса: составляют ли общественные отношения в сфере предоставления ГиМП самостоятельный институт в контексте одной из отраслей российского права, к какой именно из российских отраслей или же подотраслей следует отнести упомянутый институт. Следует отметить, что доктринальные позиции в упомянутой сфере можно условно разделить на три группы. Первой и наиболее значительной по количеству опубликованных научных работ является группа исследователей, чьи труды сосредоточены на антимонопольном законодательстве и конкурентном праве в целом. К данному кругу специалистов относятся с одной стороны как должностные лица (в том числе отставные) ФАС России (а также взаимодействующие с ними от лица российского бизнеса практики), так и с другой стороны теоретики-исследователи конкурентного права, не связанные по роду профессиональной деятельности со службой в российском антимонопольном органе. Если указать более конкретно, к объединённому перечню исследователей относятся: Артемьев И.Ю., Пузыревский С.А., Сушкевич А.Г., Тесленко А.В., Бочинин И.П., Чорновол Е.П. и другие.

Первая укрупненная позиция упомянутого перечня исследователей сводится к характеристике группы общественных отношений, возникающих в ходе предоставления ГиМП в качестве самостоятельного института отрасли конкурентного права. Вместе с тем только Черновол Е.П. в своих научных публикациях исследует правовой статус института ГиМП, остальные авторы (Бочинин И.П. [1], Тесленко А.В. [6]) лишь толкуют данную сферу общественных отношений в качестве конкурентно-правового института с опорой на широкую административную и судебную практику российского антимонопольного органа. Черновол Е.П. в свою очередь теоретически обосновывает, что упомянутая сфера общественных отношений образует самостоятельный конкурентно-правовой институт [7, с. 77]. В качестве обоснования Черновол Е.П. указывает на следующие существенные признаки института предоставления ГиМП: однородность фактического содержания, юридическое единство норм и полноту регулирования отношений [7, с. 86]. Так, согласно мнению автора, общественные отношения в сфере предоставления ГиМП обладают должной однородностью и иерархически подчинены целям защиты конкуренции. В качестве дополнительного обоснования автор ссылается на то, что ГиМП не могут быть предоставлены в случае возникающей перспективы ограничения или недопущения конкуренции на том или ином товарном рынке [7, с. 80].

Следует отметить, что вышеизложенное авторское обоснование однородности как первого признака конкурентно-правового института предоставления ГиМП может быть оспорено при внимательном изучении отдельных положений главы 5 Федерального закона «О защите конкуренции» от 26.07.2006 № 135-ФЗ (Далее – ФЗ «О защите конкуренции»). Так, ч. 3 ст. 19 гл. 5 ФЗ «О защите конкуренции» устанавливает перечень случаев, при которых согласование предоставления ГиМП с российским антимонопольным органом не требуется. Кроме того, ч. 4 ст. 19 ФЗ «О защите конкуренции» устанавливает перечень критериев, при соответствии которым предоставляемое преимущество перестаёт считаться преференцией и как следствие не требует согласования ФАС России. Создание российским законодателем исключений из общего порядка предоставления ГиМП создаёт почву для деления упомянутых по крайней мере на требующие согласования и не нуждающиеся в таковом. Важно отметить, что отсутствие необходимости согласования предоставления ГиМП способно привести к предоставлению таковой в противоречие целям, установленным ч. 1 ст. 19 ФЗ «О

защите конкуренции». Данное обстоятельство не может быть истолковано иначе как неоднородность общественных отношений с позиции конкурентного права.

В качестве второго признака Черновол Е.П. выделяет юридическое единство норм, регулирующих общественные отношения, возникающие при предоставлении ГиМП. Следует согласиться с автором в части единства нормативного правового регулирования согласования предоставления ГиМП (глава 5 ФЗ «О защите конкуренции»). Вместе с тем необходимо обратить внимание на то, что именно согласовательная процедура подчиняет упомянутую сферу общественных отношений целям защиты конкуренции и конкурентного права в целом. В свою очередь преференции не требующие согласования, а также преимущества, прямо исключаемые законодателем из перечня ГиМП, не поглощаются отраслевой спецификой конкурентного права, но при этом могут быть проверены ФАС России на предмет ограничения конкуренции в порядке главы 3 ФЗ «О защите конкуренции».

В противоречие с конкурентно-правовым обособлением института ГиМП вступает сразу несколько подходов. Так, согласно позиции профессора Петрова Д.А., процедуру согласования антимонопольным органом предоставления ГиМП отдельным хозяйствующим субъектам следует отнести к конкурентно-правовому институту мер предупреждения антиконкурентного поведения. Вышеизложенная позиция прослеживается при изучении структуры учебного пособия Петрова Д.А. под главной редакцией Попондопуло В.Ф. Так, в своём пособии авторы включают предоставление ГиМП в главу «меры предупреждения антиконкурентного поведения» и на протяжении всего раздела ни разу не характеризуют данную сферу общественных отношений в качестве самостоятельного правового института [4, с. 188-192] (при этом безусловно относя таковые к отрасли конкурентного права).

Институциональному обособлению в рамках режима отрасли конкурентного права противоречит также и позиция представителей административно-правовой науки. Так, согласно учебному пособию по конкурентному праву научного коллектива Егоровой М.А. и Кинева А.Ю., предоставление ГиМП не служит целям защиты конкуренции, а является лишь регламентацией согласовательной административной процедуры и как следствие – относится к отрасли административного права ввиду направленности согласовательной процедуры на легализацию распоряжения государственным или же муниципальным имуществом [2, с. 11]. Следует не согласиться с вышеизложенным подходом, так как ключевым аспектом согласовательной процедуры является не реализация управленческой компетенции органов системы публичной власти РФ, а оценка влияния предоставления преференции на состояние конкуренции на том или ином товарном рынке, а также соответствие целям защиты конкуренции (ч. 1 ст. 19 ФЗ «О защите конкуренции»). Вместе с тем, необходимо помнить о том, что согласно теоретическим трудам Ровинского Е.А., предмет финансового права составляют отношения, формирующиеся как при аккумулировании, так и при распределении народных доходов. Кроме того, автор подчёркивает, что все без исключения бюджетно-правовые отношения составляют предмет финансового права. Иные виды правоотношений (гражданские, административные) также были отнесены автором к предмету финансового права в случае соответствия таковых финансово-правовому целеполаганию (аккумулирование и распределение народных доходов) [3, с. 42].

В дальнейшем упомянутая теория Ровинского Е.А. была развита в теоретических трудах Соколовой Э.Д., согласно позиции которой: «В особенную часть финансового права включаются нормы, опосредующие общественные отношения, возникающие в процессе осуществления финансовой деятельности государства и муниципальных образований при распределении и перераспределении ВВП и части национального дохода общества путем создания, распределения (перераспределения) и использования различных фондов денежных средств (финансовых ресурсов), входящих в финансовую систему общества…» [5, с. 3-4].

Вышеизложенная позиция, позволяющая характеризовать институт предоставления ГиМП с точки зрения науки финансового права, находит обоснование также и в российском бюджетном законодательстве. Так, согласно содержанию ст. 6 БК РФ, российский законодатель причисляет к налоговым расходам публично-правовых образований налоговые льготы, освобождения и иные преференции по налогам, сборам, таможенным платежам, страховым взносам. В данном контексте в качестве ещё одного довода, обосновывающего подчинение института предоставления ГиМП режиму отрасли финансового права следует упомянуть возможность возникновения негативных последствий, предусмотренных бюджетным законодательством, в случае нецелевого использования получателем предоставленной преференции (ст. 306.4 БК РФ).

Таким образом следует сделать вывод о подчинении института предоставления ГиМП правовому режиму российской финансово-правовой отрасли. Ключевыми обстоятельствами, подтверждающими недостаточную степень однород-

ности упомянутой сферы общественных отношений (а также нормативного правового регулирования) с позиции конкретного права, выступает наличие широкой законодательной (а также подзаконной) базы, регламентирующей возможность предоставления ГиМП без согласия российского антимонопольного органа, при несоблюдении целей, установленных ч. 1 ст. 19 ФЗ «О защите конкуренции». Вместе с тем упомянутый вывод подкреплён правовой природой любой из предоставляемых преференций, представляющих из себя в первую очередь распределение национального дохода или же бюджетные расходы.

Список литературы:

[1] Бочинин И. П. Государственные и муниципальные преференции: влияние на конкуренцию // Российское конкурентное право и экономика. 2021. №3 С. 84-88.

[2] Конкурентное право: учебник / Под общ. ред. М.А. Егоровой, А.Ю. Кинева. Научн. ред. И.Ю. Артемьев. М.: Юстицинформ, 2018. С. 11.

[3] Ровинский Е. А. Предмет советского финансового права // Советское государство и право. 1940. № 3 С. 27-48.

[4] Петров Д. А. Конкурентное право: учебник для вузов / Д. А. Петров, В. Ф. Попондопуло. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: Издательство Юрайт, 2026. 292 с.

[5] Соколова Э.Д. Научные воззрения на систему финансового права как отрасли российского права / Соколова Э.Д., Савостьянова С.А. // Финансовое право. 2016. № 10. С. 3-6.

[6] Тесленко А.В. Преференции: неконкурентные преимущества как элемент конкурентной политики // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2025. №8. С. 114-122.

[7] Чорновол Е.П. Конкурентно-правовой институт преференции: понятие, состав и система // Юридические исследования. 2023. №11. С. 76-92.

References:

[1] Bochinin I. P. State and Municipal Preferences: Impact on Competition // Russian Competition Law and Economics. 2021. No. 3, pp. 84-88.

[2] Competition Law: Textbook / General editors M. A. Egorova, A. Yu. Scientific editor I. Yu. Artemyev. Moscow: Yustitsinform, 2018. p. 11.

[3] Rovinsky E. A. Subject of Soviet Financial Law // Soviet State and Law. 1940. No. 3, pp. 27-48.

[4] Petrov D. A. Competition Law: Textbook for Universities / D. A. Petrov, V. F. Popondopulo. 2nd edition, revised and enlarged. Moscow: Yurait Publishing House, 2026. 292 p.

[5] Sokolova E.D. Scientific Views on the System of Financial Law as a Branch of Russian Law / Sokolova E.D., Savostyanova S.A. // Financial Law. 2016. No. 10. pp. 3-6.

[6] Teslenko A.V. Preferences: Non-Competitive Advantages as an Element of Competition Policy // Bulletin of O.E. Kutafin University. 2025. No. 8. pp. 114-122.

[7] Chornovol E.P. Competition-Legal Institute of Preference: Concept, Composition, and System // Legal Research. 2023. No. 11. pp. 76-92.

