

УДК 346.7
Научная специальность 5.1.2
<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2024-4-40-32-37>

ISSN: 2542-0259
© Российское конкурентное право
и экономика, 2024

Правовой анализ запрета на создание дискриминационных условий при предоставлении субсидий в сфере сельского хозяйства

Сайдашева М.В.,
ФАС России,
Российский православный
университет святого Иоанна
Богослова,
125993, Россия, г. Москва,
Садово-Кудринская ул., д. 11

Аннотация

Выполнен научно-практический анализ рисков нарушения антимонопольного запрета на создание дискриминационных условий применительно к сфере сельского хозяйства в связи с открытым характером дополнительных требований к получателям субсидий согласно вступившим в силу в марте 2024 г. постановлениям Правительства Российской Федерации. Акцентировано внимание на источниках субсидий — федеральный либо региональный — как важнейшем аспекте при решении вопроса о наличии либо отсутствии признаков нарушения антимонопольного законодательства в связи с условием о месте регистрации получателей субсидии.

В результате автор приходит к выводу о недопустимости решения задач по обеспечению экономического и социального благополучия регионов за счет создания неравных условий для хозяйствующих субъектов и предлагает альтернативу условию о месте регистрации получателей субсидии в пользу условия о месте их постановки на учет в налоговом органе.

Ключевые слова: конкурентное право; антимонопольное законодательство; субсидирование сельскохозяйственных производителей; дискриминация; условие о месте регистрации получателей субсидии.

Для цитирования: Сайдашева М.В. Правовой анализ запрета на создание дискриминационных условий при предоставлении субсидий в сфере сельского хозяйства // Российское конкурентное право и экономика. 2024. № 4(40). С. 32-37.
<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2024-4-40-32-37>

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов

Legal Analysis of Some Aspects of Discrimination in Subsidizing Agricultural Producers

Maria V. Saidasheva,

FAS Russia,
St. John the Theologian's Russian Orthodox University,
Sadovaya-Kudrinskaya str., 11,
Moscow, 125993, Russia

Abstract

The article provides a scientific and practical analysis of the antimonopoly prohibition on discrimination in relation to agriculture in connection with the open nature of additional requirements for subsidy recipients in accordance with the decrees of the Government of the Russian Federation that came into force in March 2024. Attention is focused on the source of subsidies (federal or regional) as the most important aspect when deciding on the presence or absence of signs of violation of antimonopoly legislation in connection with the condition on the place of registration of subsidy recipients.

As a result, the author comes to the conclusion that it is inadmissible to solve the problems of ensuring the economic and social well-being of regions by creating unequal conditions for economic entities and proposes an alternative to the condition on the place of registration of subsidy recipients in favor of the condition on the place of their registration with the tax authority.

Keywords: competition law; antitrust legislation subsidies for agricultural producers; discrimination; condition on the place of registration of subsidy recipients.

For citation: Saidasheva M.V. Legal analysis of some aspects of discrimination in subsidizing agricultural producers // Russian Competition Law and Economy. 2024;(4(40)):32-37, (In Russ.). <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2024-4-40-32-37>

The author declares no conflict of interest

Введение

Социальное значение продуктов питания и в связи с этим необходимость обеспечения устойчивости сельского хозяйства способствовали возникновению идеи продовольственного суверенитета, которая предполагает приоритет сельскохозяйственных рынков по отношению к иным рынкам и предлагает не рассматривать продукты питания как любой другой коммерческий товар [1]. В связи с этим для сельского хозяйства характерны различные формы государственной поддержки как неотъемлемой части государственного регулирования данной сферы, и субсидирование признается наиболее важной из таких форм [2, с. 144; 3].

Заметим, что субсидирование имеет место не только в сфере российского агропромышленного комплекса: иностранные государства аналогичным образом поддерживают свое сельское хозяйство. Например, для Франции характерно анонсирование пакетов финансовой помощи с заявительным адресным характером выделения средств¹.

В России в октябре 2023 г. приняты три постановления Правительства Российской Федерации, которыми утверждены Правила № 1780², № 1781³ и Требования № 1782⁴ (далее соответственно — Правила № 1780, Правила № 1781, Требования № 1782), регламентирующие отдельные вопросы предоставления субсидий, в том числе сельскохозяйственным производителям.

¹ Например, 25.03.2024 Министерство сельского хозяйства и продовольственного суверенитета Франции объявило о пакете помощи в размере 90 млн евро // URL: <https://agriculture.gouv.fr/telecharger/142508> (Дата обращения: 05.11.2024).

² Постановление Правительства Российской Федерации от 25.10.2023 № 1780 «Об утверждении Правил предоставления из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации субсидий, в том числе грантов в форме субсидий, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам — производителям товаров, работ, услуг» // СЗ РФ. 2023. № 49 (ч. IV). Ст. 8735.

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 25.10.2023 № 1781 «Об утверждении Правил отбора получателей субсидий, в том числе грантов в форме субсидий, предоставляемых из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам — производителям товаров, работ, услуг» // СЗ РФ. 2023. № 49 (ч. IV). Ст. 8736.

⁴ Постановление Правительства РФ от 25.10.2023 № 1782 «Об утверждении общих требований 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» // СЗ РФ. 2023. № 46. Ст. 8245.

В Правилах № 1780 (п. 18 и 19) и Правилах № 1781 (п. 19, 20) содержатся положения, касающиеся требований к получателям субсидий: императивные (носят исчерпывающий характер) и дополнительные (не носят исчерпывающего характера и могут как устанавливаться органами власти субъекта Российской Федерации, так и не устанавливаться). Последние представляют особый интерес с точки зрения антимонопольного законодательства с учетом того, что предметом рассмотрения антимонопольного органа зачастую становятся требования к участникам отбора (получателям субсидий), установленные на региональном уровне⁵.

Открытый характер дополнительных требований порождает свободу усмотрения органов власти субъектов Российской Федерации в установлении требований к получателям субсидий, что влечет риски возникновения антимонопольных правонарушений. Рассмотрим некоторые из таких рисков.

1. Антимонопольные риски при субсидировании как инструменте достижения ключевых показателей развития регионов

К целевым показателям обеспечения благополучия регионов могут быть отнесены, например, уровни занятости и оплаты труда. Так, одной из целей Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 14.07.2012 № 717⁶, является достижение уровня среднемесячной начисленной заработной платы работников сельского хозяйства (без субъектов малого предпринимательства) в 2030 г. в размере 60 857 руб. Аналогичный целевой показатель (только с иными цифрами) установлен в Государственной программе Сахалинской области, утвержденной постановлением Правительства Сахалинской области от 30.06.2023 № 344⁷, в Государствен-

⁵ Например, предупреждение ФАС России от 10.02.2024 № АЦ/9102/20 // <https://br.fas.gov.ru/ca/upravlenie-kontrolya-agropromyshlennogo-kompleksa/2589feb9-c044-41eb-a8e1-2183c5d43af1/> (Дата обращения: 29.10.2024).

⁶ Постановление Правительства РФ от 14.07.2012 № 717 «О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия» // СПС КонсультантПлюс (Дата обращения: 29.10.2024).

⁷ Постановление Правительства Сахалинской области от 30.06.2023 № 344 «Об утверждении государственной программы Сахалинской области "Развитие в Сахалинской области сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия" и признании утратившими силу некоторых постановлений Правительства Сахалинской области» // СПС КонсультантПлюс (Дата обращения: 29.10.2024).

ной программе Ростовской области, утвержденной постановлением Правительства Ростовской области от 17.10.2018 № 652⁸.

В целях достижения ключевых показателей, установленных программными документами, органы власти субъектов Российской Федерации могут использовать в качестве инструмента стимулирования участников рынков к достижению определенных уровней, например, оплаты труда, предоставление субсидий в различных объемах, что, однако, имеет признаки антимонопольного правонарушения.

Так, в постановлении Арбитражного суда Дальневосточного округа от 31.01.2019 по делу № А37-1598/2016⁹ суд приходит к выводу, что утверждать о создании органами государственной власти дискриминационных условий можно в том случае, если соответствующие действия либо акты в отсутствие отсылки на разрешающую норму федерального закона изменяют условия доступа на товарный рынок таким образом, что одни хозяйствующие субъекты ставятся в неравное положение по сравнению с иными хозяйствующими субъектами на том же самом товарном рынке, и доказано, что названные действия либо акты приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устраниению конкуренции.

Поэтому задачи по обеспечению экономического и социального благополучия регионов не могут решаться за счет создания неравных условий для хозяйствующих субъектов в рамках предоставления субсидий (если иное не предусмотрено на уровне федерального закона), так как это бы противоречило федеральному законодательству, а именно — Федеральному закону от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»¹⁰ (далее — Закон о защите конкуренции), п. 8 ст. 4, п. 8 ч. 1 ст. 15 которого запрещается органам публичной власти создание дискриминационных условий.

2. Антимонопольные риски условия о месте регистрации получателей субсидии

Частным случаем инструмента повышения регионального благополучия и одновременно антимонопольным правонарушением является установление в порядке

отбора получателей субсидий требования об их регистрации на территории субъекта Российской Федерации, предоставляющего субсидии (далее — условие о регистрации).

В качестве правового обоснования предлагаемой позиции можем привести положения п. 35 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 04.03.2021 № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства»¹¹ (далее — постановление Верховного Суда РФ от 04.03.2021 № 2), согласно которому нарушением запрета, установленного п. 8 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции, может быть признано создание неравных условий доступа к фактическому получению государственной поддержки, в том числе финансовой, среди лиц, имеющих согласно закону право на ее получение.

В указанном постановлении суда приведен пример, что не являются дискриминационными условия предоставления субсидий, если они предоставляются за счет бюджета субъекта Российской Федерации только лицам, ведущим деятельность на территории данного субъекта Российской Федерации и уплачивающим налоги в бюджет данного субъекта. Вместе с тем Верховный Суд Российской Федерации отметил, что если хозяйствующие субъекты ведут деятельность на территории нескольких субъектов Российской Федерации, соответственно, будучи зарегистрированными в одном из них, то требование о регистрации может быть признано дискриминационным.

Указанная позиция также подтверждается более ранней судебной практикой по делам № А33-23925/2015, № А33-23924/2015, в которых суды подтверждают выводы антимонопольного органа о том, что установление условия о регистрации на территории определенного муниципального образования ведет к ограничению конкуренции, нарушает единство экономического пространства и не обеспечивает равный доступ лиц к получению субсидии¹².

Вместе с тем Верховный Суд Российской Федерации оставил открытым вопрос о том, будет ли являться дискриминационным требование о регистрации в случае предоставления субсидии за счет регионального бюджета, если хозяйствующие субъекты ведут деятельность только в регионе получения субсидии, но зарегистрири-

⁸ Постановление Правительства РО от 17.10.2018 № 652 «Об утверждении государственной программы Ростовской области “Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия” // СПС КонсультантПлюс (Дата обращения: 30.11.2024).

⁹ Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 31.01.2019 по делу № А37-1598/2016 // СПС КонсультантПлюс (Дата обращения: 30.11.2024).

¹⁰ Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3434.

¹¹ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 04.03.2021 № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства» // СПС КонсультантПлюс (Дата обращения: 30.11.2024).

¹² Решение Челябинского УФАС России от 17.06.2024 по делу № 074/01/15-874/2023 // СПС КонсультантПлюс (Дата обращения: 30.11.2024).

рованы в другом субъекте Российской Федерации, где свою деятельность не ведут.

Таким образом, в п. 35 постановления Верховного Суда РФ от 04.03.2021 № 2 содержится важный вывод о том, что для целей установления признаков дискриминационных условий имеет значение источник субсидирования: федеральный бюджет или бюджет субъекта Российской Федерации, предоставляющего субсидии. Думается, что важность выяснения данного обстоятельства обусловлена тем, что налоги уплачиваются хозяйствующими субъектами по месту их регистрации (п. 1 ст. 288 Налогового кодекса Российской Федерации¹³ (далее — НК РФ)), то есть в бюджет соответствующего региона.

Соответственно, представляется обоснованным, что субсидия из регионального бюджета может быть предоставлена только тем хозяйствующим субъектам, которые участвовали в формировании указанного бюджета. К аналогичному выводу пришли некоторые исследователи: не является созданием дискриминационных условий предоставление субсидий за счет бюджета субъекта Российской Федерации, которое ограничивает круг лиц, имеющих право на получение субсидии, только лицами, ведущими деятельность на территории данного субъекта и уплачивающими налоги в его бюджет [4]. В свою очередь, если субсидия предоставляется субъектом Российской Федерации за счет федеральных средств и иных межбюджетных трансфертов, при условии регистрации получателей субсидий на территории данного субъекта, то такое условие является дискриминационным.

Заключение

Придя к выводу о дискриминационном характере условия о месте регистрации получателей субсидий (в том числе из средств федерального бюджета), заметим, что условие о месте постановки получателей субсидий на учет в налоговом органе дискриминационным не является, но позволяет добиться того же результата — предоставление средств из бюджета, сформированного в том числе за счет налоговых отчислений получателей субсидий.

Так, получатель субсидии, будучи зарегистрированным на территории иного региона, может иметь обособленное подразделение на территории региона, предоставляющего субсидии. Согласно ст. 83 НК РФ организации, в состав которых входят обособленные подразделения, расположенные на терри-

тории Российской Федерации, подлежат постановке на учет в налоговых органах по месту нахождения каждого своего обособленного подразделения. В свою очередь, п. 2 ст. 288 НК РФ предусмотрено, что если обособленное подразделение находится в другом субъекте Российской Федерации, то налог в региональный бюджет в части, приходящейся на такое подразделение, необходимо уплачивать по месту его нахождения.

Практической рекомендацией в рассмотренном ключе с целью снижения возможных правонарушений со стороны органов власти может являться дополнение п. 20 Правил № 1781 требованием к получателям субсидий — об их постановке на налоговый учет в соответствующем субъекте Российской Федерации.

В заключение отметим, что запрет на создание дискриминационных условий, предусмотренный п. 8 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции¹⁴, действует уже более 12 лет. Тем не менее анализ его применения на практике не теряет своей актуальности, в том числе в сфере агропромышленного комплекса. ■

Список источников [References]

1. Hélène Marquès “L’agriculture à l’heure des choix” // Cahiers français, Paris. 2023. № 431. 120 p. <https://doi.org/10.4000/lectures.60919>
2. Ельникова Е.В. Правовые проблемы исполнения условий предоставления субсидий (грантов) сельскохозяйственным товаропроизводителям // Сельское хозяйство. 2022. № 3. С. 30-38. <https://doi.org/10.7256/2453-8809.2022.3.39423> [El’nikova E.V. Legal problems of fulfillment of conditions for granting subsidies (grants) to agricultural producers // Agriculture. 2022;(3):30-38. (In Russ.). <https://doi.org/10.7256/2453-8809.2022.3.39423>]
3. Башлаков-Николаев И.В., Максимов С.В. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации о применении судами антимонопольного законодательства: научно-практический комментарий. М.: Проспект. 2022. 184 с. [Bashlakov-Nikolaev I.V., Maksimov S.V. Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation on the application of antimonopoly legislation by courts: scientific and practical commentary. M.: Prospect. 2022. 184 p. (In Russ.)]

¹³ Налоговый кодекс Российской Федерации (ч. II) // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.

¹⁴ Указанный пункт введен Федеральным законом от 06.12.2011 № 401-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О защите конкуренции и отдельные законодательные акты Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2011. № 50. Ст. 7343.

4. Вернигор Н.Ф. Государственная поддержка сельского хозяйства неотъемлемая часть государственного регулирования // Вестник Алтайского гос. аграрного ун-та. 2015. № 2 (124). С. 143-147 [Vernigor N.F. State support of agriculture is an integral part of state regulation // Bulletin of Altai State Agricultural University. 2015;(2):143-147. (In Russ.)]

Сведения об авторе

Сайдашева Мария Владимировна: кандидат юридических наук, начальник отдела сельского хозяйства Управления контроля агропромышленного комплекса ФАС России, доцент кафедры правовых дисциплин АНО ВО «РПУ св. Иоанна Богослова»
marie.ovs@yandex.ru

Статья поступила в редакцию: 30.10.2024
Одобрена после рецензирования: 27.11.2024
Принята к публикации: 09.12.2024
Дата публикации: 27.12.2024

The article was submitted: 30.10.2024
Approved after reviewing: 27.11.2024
Accepted for publication: 09.12.2024
Date of publication: 27.12.2024