

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 305-ЭС26-7229

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

Дело № А40-67132/2025

Резолютивная часть определения объявлена 16 сентября 2026 г.
Полный текст определения изготовлен 18 сентября 2026 г.

Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего судьи Завьяловой Т.В.,
судей Антоновой М.К., Якимова А.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по кассационной жалобе Управления Федеральной антимонопольной службы по Московской области на решение Арбитражного суда города Москвы от 03 сентября 2025 г., постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 25 ноября 2025 г. и постановление Арбитражного суда Московского округа от 06 апреля 2026 г. по делу № А40-67132/2025

по заявлению общества с ограниченной ответственностью «ДелСервис» к Управлению Федеральной антимонопольной службы по Московской области о признании недействительными решения и предписания антимонопольного органа от 23 декабря 2024 г. по делу № 050/01/15-963/2024,

при участии в деле в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора, Комитета лесного хозяйства Московской области.

В заседании приняли участие представители:

от Управления Федеральной антимонопольной службы по Московской области – Маначинский П.О., Мусаев В.Р., Шибзухова К.З.;

от общества с ограниченной ответственностью ООО «ДелСервис» – Турлова С.И.;

от Комитета лесного хозяйства Московской области – Разумак М.А.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Завьяловой Т.В., выслушав объяснения представителей участвующих в деле лиц, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

общество с ограниченной ответственностью «ДелСервис» (далее – общество «ДелСервис») обратилось в Арбитражный суд города Москвы с заявлением о признании недействительными решения и предписания Управления Федеральной антимонопольной службы по Московской области (далее – антимонопольный орган, управление) от 23 декабря 2024 г. по делу № 050/01/15-963/2024 о нарушении антимонопольного законодательства.

К участию в деле в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечен Комитет лесного хозяйства Московской области (далее – Комитет).

Решением Арбитражного суда города Москвы от 03 сентября 2025 г., оставленным без изменения постановлением Девятого арбитражного апелляционного суда от 25 ноября 2025 г. и постановлением Арбитражного суда Московского округа от 06 апреля 2026 г., заявленные требования удовлетворены, оспариваемые акты антимонопольного органа признаны незаконными.

Антимонопольный орган обратился в Верховный Суд Российской Федерации с кассационной жалобой на принятые по делу судебные акты, ссылаясь на существенные нарушения судами норм материального права.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации Завьяловой Т.В. от 04 августа 2026 г. кассационная жалоба управления с делом передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации.

В отзывах на кассационную жалобу общество «ДелСервис» и Комитет возражают против позиции антимонопольного органа, настаивая на законности принятых по делу судебных актов.

Основаниями для отмены или изменения судебных актов в порядке кассационного производства в Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации являются существенные нарушения норм материального права и (или) норм процессуального права, которые повлияли на исход дела и без устранения которых невозможны восстановление

и защита нарушенных прав, свобод, законных интересов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также защита охраняемых законом публичных интересов (часть 1 статьи 291¹¹ Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации).

Изучив материалы дела, проверив в соответствии с положениями статьи 291¹⁴ Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации законность обжалуемого судебного акта, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации находит жалобу управления подлежащей удовлетворению, а состоявшиеся по делу судебные акты – отмене в части по следующим основаниям.

Как следует из материалов дела и установлено судами, общество с ограниченной ответственностью «Арена-Парк» (далее – общество «Арена-Парк») 15 ноября 2023 г. обратилось в Комитет с заявлением о предоставлении лесного участка с КН 50:09:0040312:160, расположенного по адресу: Московская область, г.о. Солнечногорск, Клинское лесничество, Истринское участковое лесничество, квартал № 92, части выделов 23, 24, 25, без торгов для строительства и эксплуатации системы осушения и обводнения лесных площадей.

В ответ на указанное заявление Комитетом направлено решение от 30 ноября 2023 г. № Исх-28168/30-08 об отказе в предоставлении лесного участка.

Общество «ДелСервис» 07 декабря 2023 г. также обратилось в Комитет с заявлением о предоставлении названного лесного участка без торгов для строительства и эксплуатации системы осушения и обводнения лесных площадей.

21 декабря 2023 г. Комитетом издан приказ о согласовании предоставления участка обществу «ДелСервис» в аренду без торгов, между сторонами заключен договор аренды лесного участка.

Общество «Арена-Парк» 22 декабря 2023 г. повторно обратилось в Комитет с заявлением о предоставлении того же участка без торгов в целях реализации идентичного проекта.

В ответ на указанное заявление Комитетом направлено решение об отказе от 22 декабря 2023 г. № Исх 349/30-08 с указанием на то обстоятельство, что участок уже предоставлен в пользование иному лицу.

Обществом «Арена-Парк» действия Комитета были обжалованы в антимонопольный орган со ссылкой на неправомерный отказ в предоставлении ему лесного участка без торгов и незаконное предоставление участка обществу «ДелСервис».

На основании статьи 39.1 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции, Закон №135-ФЗ) антимонопольным органом в связи с установлением в действиях Комитета признаков нарушения части 1 статьи 15, в том числе пункта 7 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выдано предупреждение о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, согласно которому Комитету надлежало принять меры, направленные на возврат государственной преференции, в том числе путем расторжения договора аренды, заключенного с обществом «ДелСервис» после принятия решения о предоставлении участка без торгов, а также о повторном рассмотрении всех поступивших заявлений по вопросу предоставления участка без торгов в порядке их направления в Комитет в соответствии с Административным регламентом предоставления государственной услуги по предоставлению гражданам или юридическим лицам лесных участков в аренду (без проведения аукционов), утвержденным постановлением Губернатора Московской области от 07 февраля 2023г. № 20-ПГ (далее – Регламент) и Лесным кодексом Российской Федерации (далее – Лесной кодекс, ЛК РФ).

В связи с неисполнением предупреждения в отношении Комитета антимонопольным органом было возбуждено дело № 050/01/15-963/2024 о нарушении антимонопольного законодательства, по результатам рассмотрения которого вынесено оспариваемое решение о признании Комитета нарушившим часть 1 статьи 15, в том числе пункт 7 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, путем принятия решения о предоставлении обществу «ДелСервис» участка без торгов и отказе обществу «Арена-Парк» в предоставлении участка; также выдано предписание об устранении выявленного нарушения.

По мнению антимонопольного органа, нарушение антимонопольного законодательства выражено в создании преимущественных условий при предоставлении земельного участка без торгов определенному хозяйствующему субъекту.

Несогласие с вынесенными антимонопольным органом решением и предписанием послужило основанием для обращения общества «ДелСервис» в арбитражный суд с соответствующим заявлением.

Удовлетворяя заявленные требования, суд первой инстанции сослался на положения статьи 44, части 1, пункта 1 части 3 статьи 73.1, статьи 83 Лесного кодекса, а также части 1 статьи 15, части 2 статьи 17.1 Закона № 135-ФЗ и исходил из того, что в рассматриваемом случае правоотношения сторон возникли не на товарном рынке, в связи с чем находятся вне сферы

антимонопольного регулирования и контроля, то есть за пределами предоставленных антимонопольному органу полномочий, в связи с чем договор аренды, заключенный в соответствии с Лесным кодексом, недопустимо рассматривать в качестве государственной (муниципальной) преференции. Доказательств того, что общество «ДелСервис» получило преимущественные условия доступа к лесному участку без проведения торгов и в результате предоставления участка в аренду условия деятельности данного общества стали более выгодными, по мнению суда первой инстанции, в материалы дела не представлено.

Суды апелляционной и кассационной инстанций эту позицию поддержали.

Между тем судами не учтено следующее.

В соответствии с частью 1 статьи 9 Лесного кодекса право аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, возникает и прекращается по основаниям и в порядке, которые предусмотрены Гражданским кодексом Российской Федерации, Земельным кодексом Российской Федерации, если иное не установлено Лесным кодексом.

Согласно части 1 статьи 73.1 ЛК РФ договор аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается по результатам торгов, за исключением случаев, установленных частью 3 статьи 73.1 Лесного кодекса.

Пунктом 1 части 3 статьи 73.1 ЛК РФ установлено, что без проведения торгов договоры аренды лесных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, заключаются в случаях, предусмотренных, в том числе статьей 44 Лесного кодекса.

Частью 2 статьи 44 Лесного кодекса предусмотрено, что лесные участки используются для строительства и эксплуатации водохранилищ и иных искусственных водных объектов, создания и расширения территорий морских и речных портов, строительства, реконструкции и эксплуатации гидротехнических сооружений в соответствии с Водным кодексом Российской Федерации.

В силу пункта 1 части 1 статьи 83 ЛК РФ, Российская Федерация передает органам государственной власти субъектов Российской Федерации осуществление полномочий в области лесных отношений, в том числе предоставление лесных участков, расположенных в границах земель лесного фонда, в аренду.

Согласно пунктам 2.1 и 2.2.6 Регламента государственная услуга предоставляется физическим лицам, индивидуальным предпринимателям, юридическим лицам либо их уполномоченным представителям, обратившимся

в Комитет с запросом об использовании лесов для строительства и эксплуатации водохранилищ и иных искусственных водных объектов, создания и расширения территорий речных портов, строительства, реконструкции и эксплуатации гидротехнических сооружений.

В пункте 8.1 Регламента указан исчерпывающий перечень документов, которые необходимо направлять для оказания услуги по предоставлению лесного участка без торгов.

Согласно приложению № 2 к Регламенту, в случае принятия отказа в предоставлении лесного участка необходимо указывать основания такого отказа со ссылкой на соответствующий пункт Регламента.

В соответствии с оспариваемым решением антимонопольного органа Комитетом приняты решения о предоставлении лесного участка без проведения торгов обществу «ДелСервис» и об отказе в предоставлении этого участка обществу «Арена-Парк» вопреки тому, что заявления указанных обществ о предоставлении участка были идентичными.

При отказе обществу «Арена-Парк» в предоставлении участка без торгов Комитетом не были указаны основания для такого отказа, как того требует пункт 10.2 Регламента.

Суды нижестоящих инстанций, признавая решение и предписание антимонопольного органа недействительными, указали на отсутствие у антимонопольного органа полномочий на рассмотрение дела, поскольку участок предоставлялся в соответствии с Лесным кодексом, что исключает возможность квалификации действий Комитета по части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Вместе с тем, в соответствии с пунктом 2 статьи 22 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган выявляет нарушения антимонопольного законодательства, принимает меры по прекращению нарушения антимонопольного законодательства и привлекает к ответственности за такие нарушения.

В соответствии с пунктом 11 статьи 23 Закона № 135-ФЗ антимонопольный орган проводит проверку соблюдения антимонопольного законодательства, в том числе федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления.

Рассмотрение дел о нарушении антимонопольного законодательства осуществляется антимонопольными органами в порядке, установленном нормами главы 9 Закона о защите конкуренции.

Согласно части 1 статьи 15 Закона № 135-ФЗ федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской

Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации запрещается принимать акты и 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). В частности, запрещается предоставление государственной или муниципальной преференции в нарушение требований, установленных главой 5 данного Федерального закона.

Пунктом 20 статьи 4 Закона о защите конкуренции определено, что предоставление федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями отдельным хозяйствующим субъектам преимущества, которое обеспечивает им более выгодные условия деятельности, путем передачи государственного или муниципального имущества, иных объектов гражданских прав либо путем предоставления имущественных льгот, государственных или муниципальных гарантий является государственной или муниципальной преференцией.

Согласно пункту 1 части 4 статьи 19 Закона № 135-ФЗ не является государственной или муниципальной преференцией предоставление имущества и (или) иных объектов гражданских прав по результатам торгов, проводимых в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Из системного толкования данных норм следует, что передача отдельным хозяйствующим субъектам недвижимого имущества, в том числе земельных и лесных участков, по договору аренды и иным договорам, предусматривающим переход прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества, без проведения торгов (аукциона) является государственной или муниципальной преференцией.

Согласно абзацу четвертому пункта 36 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 04 марта 2021г. № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства» антимонопольный орган вправе в пределах антимонопольного контроля оценивать правомерность предоставления преференций, включая бюджетные субсидии, по иным основаниям, установленным статьями 15 и 16 Закона о защите конкуренции, а

также контролировать предоставление преференций на цели, указанные в части 1 статьи 19 Закона № 135-ФЗ.

В рассматриваемом случае в действиях Комитета антимонопольным органом было установлено нарушение общих требований статьи 15 Закона о защите конкуренции, а именно части 1, а также нарушение пункта 7 части 1 статьи 15 указанного Закона, выразившееся в принятии решения о предоставлении обществу «ДелСервис» лесного участка без торгов и в немотивированном отказе обществу «Арена-Парк» в предоставлении этого участка.

В соответствии с частью 1 статьи 17.1 Закона № 135-ФЗ заключение договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, договоров доверительного управления имуществом, иных договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества, не закрепленного на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, может быть осуществлено только по результатам проведения конкурсов или аукционов на право заключения этих договоров.

Во исполнение положений статьи 17.1 Закона о защите конкуренции издан Приказ ФАС России от 21 марта 2023г. № 147/23 об утверждении Порядка проведения конкурсов или аукционов на право заключения договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, договоров доверительного управления имуществом, иных договоров, предусматривающих переход прав в отношении государственного или муниципального имущества (далее – Приказ № 147/23).

В силу части 2 статьи 17.1 Закона № 135-ФЗ указанный в части 1 данной статьи порядок заключения договоров не распространяется на имущество, распоряжение которым осуществляется, в том числе в соответствии с Лесным кодексом.

Учитывая вышеизложенное, статья 17.1 Закона о защите конкуренции и Приказ № 147/23 не регулируют порядок проведения аукционов на право заключения договоров аренды лесных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

Вместе с тем данный порядок организации и проведения аукционов установлен статьями 78 - 80 Лесного кодекса.

Вопреки позиции суда первой инстанции, оставленной без изменения судами вышестоящих инстанций, в части 1 статьи 17.1 Закона о защите конкуренции поименованы исключения, предусматривающие заключение договоров безвозмездного пользования, договоров доверительного управления имуществом, иных договоров, предусматривающих переход прав владения и

(или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества, не закрепленного на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, без торгов. Закрепление в части 2 статьи 17.1 Закона № 135-ФЗ исключения в части применения норм статьи к отношениям в сфере лесного хозяйства и лесопользования не свидетельствует о выведении отраслевого законодательства из-под антимонопольного контроля, поскольку связано с установлением процедуры и порядка проведения торгов непосредственно в Лесном кодексе.

В рассматриваемом случае нарушение требований статьи 15 Закона о защите конкуренции, установленное антимонопольным органом, относится к ограничивающим конкуренцию действиям органов государственной власти, выразившимся в заключении договора аренды при одновременном необоснованном отказе иному хозяйствующему субъекту в заключении такого договора при таких же условиях, что, по своей сути, создало необоснованное преимущество и привело к ограничению конкуренции.

Иное толкование статьи 17.1 Закона о защите конкуренции фактически нивелирует принципы недопущения, ограничения, устранения конкуренции федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, поименованные в статье 1 названного Закона.

Указание судов на последующий отзыв заявления общества «Арена-Парк» из управления не имеет правового значения при оценке законности оспариваемого решения антимонопольного органа, поскольку сам по себе факт отзыва заявления не может указывать на устранение фактов нарушения антимонопольного законодательства.

При таких обстоятельствах оспариваемое решение антимонопольного органа было неправомерно признано судами первой, апелляционной и кассационной инстанций незаконным.

Вместе с тем, ключевым критерием законности предписания антимонопольного органа выступает его исполнимость, которая предполагает определение реального, практически осуществимого способа восстановления нарушенного правопорядка с учетом фактических обстоятельств дела.

При вынесении предписания контролирующий орган обязан не только констатировать факт несоблюдения норм, но и оценить возможность реализации предписанных мер, исключив тем самым ситуацию, при которой исполнение требований окажется объективно невозможным либо приведет к несоразмерным последствиям.

Требования, закрепленные в предписании, не могут носить взаимоисключающий или абстрактный характер, они должны быть

определенными и реально выполнимыми, включать указание на выявленные нарушения, сроки их устранения либо перечень конкретных мероприятий, направленных на предотвращение подобных нарушений.

При этом предписание, призванное обеспечить устранение выявленных нарушений, не должно приводить к необоснованному увеличению расходов, нарушению баланса публичных и частных интересов либо к созданию условий, при которых исполнение предписания окажется экономически нецелесообразным или сопряженным с избыточными затратами.

Как следует из материалов дела и установлено судами, обществом «Арена-Парк» было направлено в антимонопольный орган заявление об отзыве жалобы на действия Комитета. Кроме того, судом было возвращено заявление общества о признании недействительным договора аренды лесного участка (дело № А41-21578/2024); заявлен отказ от иска по требованию о признании незаконными отказов Комитета (дело № А41-18064/2024).

Таким образом, процессуальное поведение общества «Арена-Парк» свидетельствует об утрате заинтересованности в освоении спорного лесного участка.

Принимая во внимание изложенное, Судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации полагает возможным судебные акты трех инстанций в части требования о признании недействительным предписания антимонопольного органа оставить без изменения.

В части признания недействительным решения антимонопольного органа от 23 декабря 2024 г. по делу № 050/01/15-963/2024 судебные акты судов первой, апелляционной и кассационной инстанций приняты с существенными нарушениями норм материального права, повлиявшими на исход дела, без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод, законных интересов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, в связи с чем они подлежат отмене на основании части 1 статьи 291¹¹ Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

Поскольку все существенные обстоятельства по данному эпизоду судами первой и апелляционной инстанций установлены, Судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации полагает возможным принять в указанной части новый судебный акт об отказе в удовлетворении заявленных обществом «ДелСервис» требований.

Руководствуясь статьями 176, 291¹¹ - 291¹⁵ Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Арбитражного суда города Москвы от 03 сентября 2025 г., постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 25 ноября 2025 г. и постановление Арбитражного суда Московского округа от 06 апреля 2026 г. по делу № А40-67132/2025 в части признания недействительным решения Управления Федеральной антимонопольной службы по Московской области от 23 декабря 2024 г. по делу № 050/01/15-963/2024 отменить.

В удовлетворении заявленных обществом с ограниченной ответственностью «ДелСервис» требований в указанной части отказать.

В остальной части принятые по делу судебные акты оставить без изменения.

Определение вступает в законную силу со дня его вынесения и может быть обжаловано в порядке надзора в Президиум Верховного Суда Российской Федерации в трехмесячный срок.

Председательствующий судья

Т.В.Завьялова

Судьи

М.К. Антонова

А.А. Якимов