«Утверждаю»
Проректор по научной работе
ФГБОУ ВО «СГЮА»
доктор юридических наук, профессор

_____ С.А. Белоусов

«30» мая 2025 г.

ОТЗЫВ

ведущей организации – Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия» – на диссертацию Бочинина Ильи Павловича на тему «Государственные и муниципальные преференции в конкурентном праве», представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки)

Одними из закрепленных в Конституции Российской Федерации принципов являются поддержка конкуренции и свобода экономической деятельности. Особая защита государством отношений по поддержке конкуренции как одного из условий эффективного функционирования товарных рынков неоднократно подчеркивалась Конституционным Судом Российской Федерации (Определение КС РФ от 17 мая 2022 года № 1135-О, Постановление КС РФ от 17 января 2013 года № 1-П). При этом добросовестная конкуренция рассматривается в качестве одного из элементов конституционной основы рыночной экономики (Постановление КС РФ от 20 декабря 2010 года № 22-П).

Антимонопольное законодательство в развитие названных конституционных принципов в качестве своих целей закрепляет, в частности, обеспечение свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защиту конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков (ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции).

При этом конституционные принципы поддержки конкуренции и свободы экономической деятельности создают правовую основу для борьбы, в том числе, с антиконкурентным поведением органов публичной власти, осуществление которыми в ряде случаев действий (бездействия), принятие актов может влечь значительные негативные последствия для свободной конкуренции на рынке, в том числе подавлять экономическую самостоятельность и инициативу хозяйствующих субъектов.

С учетом изложенного, антимонопольное законодательство закономерно предусматривает меры, направленные на предупреждение и пресечение не только антиконкурентного поведения компаний-монополистов и недобросовестно сговаривающихся для достижения выгоды при осуществлении хозяйственной деятельности иных хозяйствующих субъектов, но и органов государственной и муниципальной власти, а также органов и организаций, осуществляющих их функции. Одной из таких мер выступает контроль предоставления и использования государственных и муниципальных преференций.

Порядок государственного контроля за предоставлением преференций в общем виде урегулирован Законом о защите конкуренции, специальная глава 5 которого целиком посвящена вопросам предоставления преференций.

Надлежащая правовая регламентация осуществления антимонопольными органами контроля за предоставлением и использованием преференций позволяет обеспечить как своевременное предупреждение, так и оперативное пресечение неблагоприятных для конкуренции последствий. Вместе с тем, существующий в настоящее время порядок осуществления соответствующего контроля нельзя, вероятно, признать совершенным. Так, например, могут быть обоснованно подняты вопросы необходимости совершенствования порядка принятия антимонопольными органами решений о даче согласия (отказе) на предоставление преференций, в том числе в части обеспечения его транспарентности, административной ответственности в сфере предоставления и использования преференций, порядка выдачи предписаний в адрес как органов власти, так и хозяйствующих субъектов о возврате (прекращении использования) преференции.

Кроме того, сам по себе институт преференций остается достаточно малоисследованным в науке – как правило, исследователи в сфере конкурентного права акцентируют внимание на институтах антимонопольного законодательства, посвященных противодействию монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции.

Данные обстоятельства подтверждают актуальность представленной диссертационной работы и определяют важность комплексного исследования государственных и муниципальных преференций в конкурентном праве.

Попытку Бочинина И.П. исследовать правовые проблемы, связанные с предоставлением и использованием государственных и муниципальных преференций, следует признать успешной. Цели и задачи диссертационного исследования достигнуты. Научная новизна исследования заключается в наличии самостоятельно обоснованных Бочининым И.П. идей, обладающих признаками научной новизны, раскрытии теоретических и практических аспектов, связанных с контролем антимонопольных органов за предоставлением и использованием преференций.

Логичной видится структура работы, которая включает введение, три главы, объединяющие шесть параграфов, заключение и список используемых источников и литературы.

Автор начинает исследование с краткого рассмотрения истории становления государственных и муниципальных преференций в России, в том числе обращаясь к ранее содержавшемуся в законодательстве понятию «государственная или муниципальная помощь», анализа существующего понятия преференций и свойственных им признаков. Определив, что одним из признаков (причем, как указывает автор, основополагающим) преференций является влияние на состояние конкуренции, автор закономерно переходит к анализу вопросов, посвященных особенностям влияния преференций на состояние конкуренции. Автором также достаточно подробно рассматриваются вопросы, связанные с порядком предоставления преференций, правовыми последствиями их неправомерного предоставления и неправомерного использования. Заканчивает автор

диссертационное исследование формулированием основных выводов, в том числе предложением ряда изменений в действующее законодательство. Такое построение работы позволило автору рассмотреть ряд проблем нормотворческого и правоприменительного характера, предложить пути их решения и, в итоге, решить сформулированные задачи.

В Главе 1 диссертации автор дает общую характеристику государственных и муниципальных преференций, рассматривает существующее нормативное определение данного понятия и формы предоставления преференций и, в том числе на основании анализа доктринальных источников, выделяет признаки преференций. Автор обосновывает недостаточность традиционного, поддерживаемого ФАС России, рассмотрения в качестве признака преференции лишь обеспечения для конкретного хозяйствующего субъекта более выгодных условий деятельности путем предоставления преференции и настаивает на том, что именно влияние на состоянии конкуренции должно рассматриваться в качестве неотъемлемого признака преференций (с. 51-53). При этом стоит согласиться с позицией автора о необходимости распространения антимонопольного контроля на случаи предоставления преференции единственному действующему на рынке хозяйствующему субъекту (с. 44-47). В параграфе 1.2 диссертации автор более подробно раскрывает вопросы, связанные с влиянием преференций на конкуренцию, в том числе обращаясь к отечественным экономическим исследованиям (с. 60-61), регулированию института *state aid* в европейском правопорядке (с. 70-71), и приходит к выводу о том, что даже в случае, если в действительности ограничение конкуренции вследствие предоставления преференции не наступает, уже само вмешательство органов публичной власти в соперничество участников рынка путем выделения одного из них перед другими влечет создание угрозы ограничения конкуренции (с. 83).

Глава 2 диссертации посвящена рассмотрению порядка предоставления государственных и муниципальных преференций. Автор достаточно подробно рассматривает основания предоставления преференций, в особенности цели такого предоставления, порядок рассмотрения антимонопольными органами заявлений

органов публичной власти о согласовании преференций. На основании анализа доктринальных источников и текущего нормативного регулирования Бочинин И.П. приходит к выводу об открытом характере содержащегося в российском антимонопольном законодательстве перечня целей предоставления преференций (с. 96-100). Отдельно стоит выделить заслуживающий внимания вывод автора о том, что «уведомительный» порядок предоставления преференций является предусмотренной законодателем антикризисной мерой и не должен заменять собой «согласительный» порядок (с. 88-89).

Внимания заслуживает также формулирование Бочининым И.П. проблем порядка предоставления преференций и предложение их решения. Так, автор на основании анализа правоприменительной практики антимонопольных органов обосновывает необходимость проведения ФАС России и территориальными управлениями ФАС России анализа состояния конкуренции на товарном рынке, на котором планируется использование предоставляемого преимущества (с. 116-123), отмечает, что проведение анализа товарного рынка позволит избежать ситуаций отсутствия конкретизации потенциальных последствий предоставления преференции при принятии решений антимонопольными органами (с. 123-125), предлагает соответствующие изменения в Порядок проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке, утвержденный Приказом ФАС России от 28 апреля 2010 года № 220 (далее – Приказ № 220) (с. 125-126).

Глава 3 диссертации посвящена анализу частноправовых и публично-правовых последствий как неправомерного предоставления, так и неправомерного использования государственных и муниципальных преференций, их сравнению. Повышению ценности научных выводов автора служит формулирование определения неправомерного использования преференций (с. 161-162) и обоснование в связи с этим необходимости расширения оснований для выдачи предписания по ст. 21 Закона о защите конкуренции (с. 164). Кроме того, следует поддержать выводы автора о необходимости установления административной ответственности для хозяйствующих субъектов, которые неправомерно используют преференции (с. 172-173).

Отдельным заслуживающим внимание аспектом главы 3 диссертации является обоснование автором необходимости выдачи предписания о возврате предоставленного в качестве преференции преимущества (ст. 21 Закона о защите конкуренции) и в случаях неправомерного предоставления, и в случаях неправомерного использования преференций по итогам проведения «антимонопольного расследования» – рассмотрения комиссией антимонопольного органа дела о нарушении антимонопольного законодательства в порядке главы 9 Закона о защите конкуренции (с. 143-145, 168). При этом автор обосновывает необходимость выдачи предупреждения о прекращении нарушения антимонопольного законодательства перед возбуждением дела о нарушении антимонопольного законодательства в отношении получателя преференции (с. 167-168).

В заключении работы автором отражены основные выводы проведенного исследования, приведены предложения по совершенствованию правового регулирования, решению теоретических и практических правовых проблем, связанных с регулированием института преференций и применением соответствующих норм антимонопольного законодательства.

Предложение автором решения по ряду дискуссионных вопросов, правовых проблем института преференций свидетельствуют о личном вкладе автора в развитие научного представления о государственных и муниципальных преференциях в конкурентном праве.

Обоснованность выводов проведенного исследования подтверждается обширной теоретической, нормативной и эмпирической базой, ценность которой состоит в использовании основных научных подходов российских и зарубежных исследователей, анализе значительного объема судебной практики, практики ФАС России и ее территориальных управлений.

Диссертация Бочинина И.П. является самостоятельным, творческим, структурно обоснованным и законченным научным исследованием. Основные выводы, предложения и рекомендации, сформулированные в диссертации, могут быть использованы при совершенствовании российского антимонопольного

законодательства, законодательства об административных правонарушениях, в правоприменительной практике антимонопольных органов, а также для дальнейших научных исследований в сфере конкурентного права.

Научная новизна исследования находит свое выражение, в частности, в выносимых на защиту положениях (с. 11-15).

Вместе с тем, следует обратить внимание на ряд положений диссертационного исследования, которые вызывают замечания или являются не обоснованными автором в достаточной степени.

1. В первом положении, выносимом на защиту, автор указывает, что признак преференций обусловливает регулирование порядка их предоставления в рамках антимонопольного законодательства. В связанном с ним по существу третьем положении, выносимом на защиту, автор также указывает на то, что ограничение конкуренции является презюмируемым последствием предоставления преференции. Вместе с тем, контроль за предоставлением государственных и муниципальных преференций уже входит в сферу деятельности антимонопольных органов и регулируется Законом о защите конкуренции на протяжении многих лет. При этом одной из целей Закона о защите конкуренции является защита конкуренции (ч. 2 ст. 1 Закона о защите конкуренции). В частности, ст. 15 Закона о защите конкуренции содержит прямой запрет на совершение органами власти действий и принятие актов, ограничивающих конкуренцию – в том числе, в случаях предоставления преференций в нарушение установленных данным законом правил (п. 7 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции). При этом сам автор в диссертации отмечает, что «согласие антимонопольного органа на предоставление преференции при ограничении конкуренции (как реальном, так и потенциальном) вследствие такого предоставления фактически дозволено законодателем» (с. 78). В связи с изложенным автору в ходе публичной защиты предлагается пояснить, в чем заключается научная новизна вынесенных на защиту первого и третьего положений в указанном аспекте – с учетом многие годы действующих положений антимонопольного законодательства, содержание которых автором не оспаривается и к изменению не предлагается? Также интересует в связи с

изложенным мнение автора о том, не является ли сам по себе факт регулирования того или иного института в рамках антимонопольного законодательства априори означающим, что соответствующие отношения могут представлять угрозу для конкуренции?

2. В четвертом положении, выносимом на защиту, обосновывается открытость перечня предоставления преференций. Действительно, в работе автор достаточно скрупулезно исследует этот вопрос, анализирует существующие в доктрине позиции и приходит к соответствующему выводу, отраженному в четвертом положении на защиту (с. 91-99). Вместе с тем, данное положение на защиту фактически имеет характер толкования законодательной нормы (п. 14 ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции). В связи с изложенным автору в ходе публичной защиты также предлагается дополнительно обосновать научную новизну четвертого вынесенного на защиту положения.

3. В пятом положении, выносимом на защиту, автор обосновывает необходимость проведения антимонопольными органами анализа товарного рынка при рассмотрении заявлений органов власти о даче согласия на предоставление преференции. Не отрицая важность и обоснованность соответствующих выводов автора, представляется, что пятое положение, выносимое на защиту, в том виде, как оно сформулировано в работе, представляет собой скорее практическую рекомендацию антимонопольным органам при осуществлении последними контроля за предоставлением преференций. Таким образом, автору предлагается дополнительно пояснить, имеет ли данное положение на защиту не только практическое, но также и теоретическое значение?

4. Вызывает замечание фактически отсутствие критического подхода автора к законодательному определению государственных и муниципальных преференций. Но может ли содержащаяся в п. 20 ст. 4 Закона о защите конкуренции дефиниция считаться совершенной? Так, например, сам автор указывает на то, что нематериальные блага, являясь объектами гражданских прав, в действительности не могут предоставляться в качестве преференции (с. 27). Также автор, отмечая в работе факт законодательных изменений, имевших место в 2009 г. в части

определения преференций (с. 45), даже выносит в качестве второго положения на защиту обоснование необходимости распространения контроля предоставления преференций и на случаи предоставления преимущества монополисту со 100%-ой долей на рынке, поскольку это может негативно влиять на потенциальных, еще не осуществляющих деятельность на товарном рынке, лиц. Соответственно, можно уже с учетом этого предположить, что автор в действительности полагает возможным уточнение законодательной дефиниции преференций, однако попыток к формулированию собственного определения не предпринимает. В связи с этим вывод по параграфу 1.1 диссертации (с. 58) выглядит неполным, может снижать общее впечатление от проведенного в параграфе исследования.

5. Также вызывает замечание вывод по параграфу 3.1 диссертации (с. 156). Состоящий буквально из одного небольшого абзаца, данный вывод лишь констатирует существующее положение дел о том, что предоставление преференций может влечь как публично-правовые по своей природе последствия в виде выдачи предписания антимонопольным органом по ст. 21 Закона о защите конкуренции, и привлечения к административной ответственности, так и частноправовые – в виде признания сделки, обусловливающей предоставление преференции, ничтожной как нарушающей императивные нормы закона и посягающей на публичные интересы и применении последствий недействительности сделки, и не свидетельствует о наличии проблематики в затронутой теме.

6. Автор, предлагая введение административной ответственности за неправомерное использование преференций, отмечает сомнительность перспективы установления в качестве санкции за проектируемое административное правонарушение для юридических лиц «оборотного штрафа» в связи с возможной затруднительностью определения размера выручки, полученного вследствие предоставления преимущества (с. 175). Автору в ходе публичной защиты необходимо подробно разъяснить, какие именно причины свидетельствуют, по мнению автора, о потенциальных сложностях определения размера выручки.

7. Автор формулирует несколько заслуживающих внимания предложений о внесении изменений в действующее законодательство (с. 15-16). Вместе с тем, такого рода практические предложения было бы целесообразно оформить в виде специального раздела, содержащего подготовленные автором проекты актов о внесении соответствующих изменений в Закон о защите конкуренции, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Приказ № 220.

Изложенные замечания не влияют на общую положительную оценку работы и могут быть учтены Бочининым И.П. при дальнейшем, более глубоком исследовании вопросов, связанных с контролем за предоставлением и использованием государственных и муниципальных преференций.

Диссертация Бочинина И.П. соответствует профилю специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки) и является научно-квалификационной работой, в которой содержится решение научной проблемы, имеющей большое значение для дальнейшего развития науки конкурентного права и законодательства в сфере контроля за предоставлением и использованием преференций.

Автореферат диссертации отражает основное содержание работы, содержит все необходимые для подобного рода публикаций атрибуты и в концентрированном виде объясняет сущность проведенного автором исследования.

Диссертация и автореферат диссертации Бочинина Ильи Павловича полностью соответствуют требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата юридических наук абзацем 2 п. 9 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842, является единолично выполненным и завершенным исследованием, а автор диссертации заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки).

Настоящий отзыв подготовлен доктором юридических наук, профессором Соколовым Александром Юрьевичем, обсужден и утвержден на заседании кафедры административного и муниципального права имени профессора Василия Михайловича Манохина Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия».

Присутствовало на заседании 21 человек. Результаты голосования: «за» - 21 человек, «против» - нет, протокол № 12 от «27» мая 2025 года.

Заведующий кафедрой
административного и муниципального права
имени профессора Василия Михайловича Манохина
ФГБОУ ВО «СГЮА»,
доктор юридических наук, профессор А.Ю. Соколов

«30» мая 2025 года

Сведения об организации: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия». Адрес: 410056, Саратовская обл., г. Саратов, ул. им. Чернышевского Н.Г., зд. 104, стр. 3, тел.: 8 (8452) 299-202, e-mail: post@ssla.ru, сайт: https://www.сгюа.рф/ru/

Подпись Соколова А.Ю.
УДОСТОВЕРЯЮ
Начальник управления кадрового и документационного обеспечения федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия»

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
САРАТОВСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ
УПРАВЛЕНИЕ КАДРОВОГО И ДОКУМЕНТАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ