В диссертационный совет 24.2.336.02,
созданный на базе
ФГАОУ ВО «Московский государственный
юридический университет
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

ОТЗЫВ

**официального оппонента Истомина Валерия Геннадиевича
на диссертацию Бочинина Ильи Павловича на тему:
«Государственные и муниципальные преференции в конкурентном праве» на соискание
ученой степени кандидата юридических наук
по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки**

Конкуренция представляет собой одну из основ современной рыночной экономики, создавая условия для ее устойчивого развития и предполагает соперничество равноправных хозяйствующих субъектов, приводящее в итоге к реализации не только их личных экономических целей, но и к удовлетворению спроса на те или иные товары, работы и услуги на наиболее приемлемых для потребителей условиях. В ходе указанного конкурентного взаимодействия хозяйствующие субъекты, полагаясь на собственные силы и ресурсы, объективно должны предпринимать определенные усилия с целью сохранить и упрочить свое положение на рынке, не допустить падения спроса на продукцию. Поддержка добросовестной конкуренции гарантируется ст.8 Конституции РФ. В связи с этим предоставление какому-то конкретному участнику рынка государственным (муниципальным) органом определенного имущества приводит к получению им более выгодных условий деятельности на данном рынке и вполне может оказать влияние не только на положение других участников, но и на общие условия функционирования рынка, товарооборот на нем. В этой связи важное значение имеет исследование оснований и возможных целей предоставления подобного преимущества, анализ допустимости его предоставления и возможного влияния на отношения конкуренции. Кроме того, исходя из того, что предоставление преференции предполагает передачу государственного либо муниципального имущества, прав на него, требуется выработка эффективного механизма контроля ее получения и использования, поскольку соответствующее имущество должно служить достижению общественно полезных целей. Наконец, важным в подобных случаях является изучение

проблемы обеспечения баланса интересов между предоставлением преимущества хозяйствующему субъекту для достижения значимых для государства и общества целей и влиянием указанного преимущества на конкурентные отношения, складывающиеся на товарном рынке.

Указанные обстоятельства свидетельствуют об актуальности избранной Бочининым И.П. темы диссертационного исследования, поскольку от эффективного и сбалансированного регулирования отношений, связанных с предоставлением и использованием государственных (муниципальных) преференций, зависит состояние конкуренции, недопущение возможных злоупотреблений рыночной властью, а также реализация конституционно закрепленных принципов функционирования экономики.Также актуальность темы исследования дополнительно обусловлена тем, что в настоящее время многие вопросы, касающиеся института преференций, представляются недостаточно теоретически разработанными. В частности, речь идет об определении сферы действия законодательства о преференциях, возможности отнесения к ним отдельных объектов прав или льгот, основаниях их предоставления и ответственности тех или иных субъектов за несоблюдение соответствующего законодательства. Другие вопросы являются предметом активной научной дискуссии. Кроме того, продолжается формирование практики применения норм в данной сфере, при этом позиция антимонопольного регулятора по некоторым вопросам периодически претерпевает изменения. Исследование данных проблем и выработка рекомендаций для законодателя и правоприменителя также является одной из важных задач науки конкурентного права.

Представленное для рассмотрения диссертационное исследование Бочинина И.П. состоит из введения, трех глав, объединяющих шесть параграфов, заключения и библиографического списка, включающего в себя 339 источников. Во введении обосновывается актуальность избранной темы, указываются степень ее научной разработанности, объект и предмет диссертационного исследования, его цели и задачи, методологическая, теоретическая и нормативная основа, определяется его научная новизна, теоретическое и практическое значение, а также характеризуется достоверность результатов диссертационного исследования и их апробация, формулируются предложения по совершенствованию законодательства. В первой главе рассматриваются вопросы общей характеристики государственных и муниципальных преференций, включая их понятие, признаки и влияние на состояние конкуренции. При этом диссертантом большое внимание уделяется анализу признаков преференций (с.38-56

диссертации), а сам термин «преференции» он достаточно аргументированно рассматривает как отражающий сущность исследуемого явления (с.22-23 диссертации). Вторая глава посвящена анализу порядка предоставления государственных и муниципальных преференций. В частности, автором достаточно развернуто характеризуются основания их предоставления, а также делается вполне справедливый вывод об открытости перечня целей, для достижения которых могут предоставляться преференции (с.98-99 диссертации). В третьей главе исследуется проблема определения правовых последствий неправомерного предоставления и использования государственных (муниципальных) преференций. Здесь научный интерес представляет, в частности, анализ как публично-правовых, так и частноправовых последствий нарушения законодательства о преференциях. Заслуживают поддержки высказанная диссертантом позиция о необходимости выдавать предписание, связанное с нарушением порядка предоставления либо использования преференции, лишь по результатам возбуждения дела об антимонопольном правонарушении (с.142-145 диссертации), а также предложение об установлении административной ответственности за неправомерное ее использование (с.172-173 диссертации). Заключение содержит краткие выводы по результатам рассмотрения вопросов темы. При этом положительным моментом работы является широкое использование и анализ актов Федеральной антимонопольной службы и материалов правоприменительной практики.

Следует указать, что диссертационное исследование, выполненное Бочининым И.П., обладает необходимой научной новизной, предъявляемой к работам подобного рода, которая проявляется, в том числе, в положениях, выносимых на защиту. В работе приводится их научное обоснование.Так, следует согласиться со сформулированным в п.2 положений, выносимых на защиту, утверждением, что при наличии всех признаков преференции предоставляемое имущество должно рассматриваться в качестве таковой с распространением на соответствующую процедуру всех правил антимонопольного контроля и в тех ситуациях, когда на том или ином рынке формально действует единственный хозяйствующий субъект (с.12 диссертации). Кроме того, заслуживает поддержки высказанное в п.5 положений, выносимых на защиту, мнение автора о том, что при рассмотрении антимонопольным органом заявлений о даче согласия на предоставление преференции необходимо проведение анализа состояния конкуренции на товарном рынке с учетом заявленной цели предоставления преференции на предмет оценки изменения (возможного изменения) данного состояния вследствие ее предоставления (с.13 диссертации). В самом деле,

наступление либо возможность наступления антиконкурентных последствий как раз и будет являться тем важным критерием, исходя из которого антимонопольный орган должен будет принять соответствующее решение. В связи с этим нельзя не согласиться с мнением диссертанта, что в настоящее время антимонопольные органы, отказывая в даче согласия на предоставление преференции, далеко не во всех случаях устанавливают конкретное неблагоприятное последствие для отношений конкуренции, к которому может привести ее предоставление (с.114-115 диссертации). Далее, в работе аргументированы и не вызывают возражений также некоторые другие утверждения автора: об открытости перечня целей, для достижения которых может быть предоставлена преференция (п.4 положений, выносимых на защиту), о содержании категории «неправомерное использование преференции» (п.6 положений, выносимых на защиту), необходимости возбуждения и рассмотрения антимонопольными органами дел о нарушении антимонопольного законодательства в отношении получателей преференций, которые осуществляют неправомерное использование правомерно предоставленной преференции (п.7 положений, выносимых на защиту), целесообразности установления административной ответственности для хозяйствующих субъектов – получателей преференции, неправомерно использующих предоставленное преимущество (п.8 положений, выносимых на защиту).

Вместе с тем в работе имеется ряд моментов и положений, требующих уточнения либо дополнительной аргументации, а некоторые суждения автора вызывают вопросы и замечания:

1. Государственные либо муниципальные преференции представляют собой один из установленных законодательством способов предоставления государственного (муниципального) имущества наряду с такими, как торги, в том числе в порядке реализации законодательства о контрактной системе, передача имущества в порядке приватизации и ряд других. В связи с этим возникает вопрос о месте законодательства о преференциях в системе норм о способах распоряжения государственным (муниципальным) имуществом, тем более, что многие из этих способов представляют собой сферу антимонопольного регулирования и контроля. Говоря о соотношении норм ст.17.1 Закона о защите конкуренции, предусматривающей особенности заключения договоров, влекущих переход прав владения и (или) пользования в отношении государственного (муниципального) имущества и ст.19-21 этого же закона (нормы о преференциях), автор подчеркивает общий характер положений ст.17.1, предполагающей необходимость заключения договоров посредством торгов и одновременно отмечает, что для достижения

целей, предусмотренных ст.19 Закона о защите конкуренции, их проведение необязательно (с.28-30 диссертации). Однако представляется, что подобное разграничение не является достаточно полным, поскольку сам же автор в дальнейшем приводит примеры того, что предоставление имущества без проведения торгов на практике одновременно нередко признается и необоснованным предоставлением преференции (с.141, 150, 167 диссертации). Представляется, что в настоящее время обеспечить формальное соответствие передачи имущества целям, указанным в ст.19 Закона о защите конкуренции, можно как путем его передачи на основании норм о контрактной системе либо применения положений ст.17.1 Закона о защите конкуренции, включая указанные в ч.1 ст.17.1 некоторые исключения из общего правила, так и путем применения собственно норм о преференциях в связи с отсутствием четких нормативных либо доктринальных критериев, обязывающих органы власти выбирать ту или иную процедуру передачи публичного имущества. Между тем подобная неопределенность, на взгляд оппонента, может породить произвольное толкование и применение законодательства. В связи с этим представляет интерес мнение диссертанта о том – существует ли необходимость выработки дополнительных оснований применения законодательства о преференциях, определяющих случаи его применения?

2. В п.1 положений, выносимых на защиту, автором делается вывод, что основополагающим признаком преференций является их влияние на состояние конкуренции в силу наделения одного хозяйствующего субъекта преимуществом перед его конкурентами (с.11-12 диссертации). Далее в работе автор конкретизирует, что такое влияние является негативным и заключается в ограничении конкуренции (с.52, 74-77, 82-83 диссертации). Вместе с тем автор замечает, что при предоставлении преференции реального ограничения конкуренции в ряде случаев может и не происходить (например, если доля хозяйствующего субъекта, которому предоставляется преференция, незначительна), однако и в этом случае само предоставление преференции означает дальнейшую возможность (угрозу) ограничения конкуренции (с.75 диссертации). Вместе с тем конкретные признаки, критерии этой потенциальной угрозы для отношений конкуренции из содержания диссертации не вполне понятны. При этом представляется, что предоставление преференции (преимущества) конкуренту не всегда предполагает оказание негативного влияния на отношения конкуренции в виде ее ограничения в контексте тех признаков ограничения конкуренции, которые указаны в п.17 ст.4 Закона о защите конкуренции. На взгляд оппонента, диссертант допускает определенное смешение категорий «ограничение (ущемление) прав конкурента» и «ограничение конкуренции»,

создание антиконкурентного эффекта. Действительно, предоставление преференции приводит к получению каким-либо хозяйствующим субъектом преимуществ перед конкурентами, но указанные преимущества могут и не оказывать негативного влияния на отношения конкуренции (не создавать потенциальную угрозу ее ограничения), в том числе и в ситуации, указанной самим диссертантом и приведенной выше, поскольку другие хозяйствующие субъекты-конкуренты, обладающие более крупными долями, будут вынуждены прилагать бо́льшие усилия для удержания своих позиций на рынке, в том числе за счет повышения уровня производительности либо снижения цены, что гипотетически может привести даже к усилению конкурентного соперничества и получению потребителями больших выгод. В связи с этим представляется, что задачей антимонопольного органа является как раз выявление и предупреждение именно негативного влияния преференции на состояние конкуренции в виде ее ограничения, недопущения или устранения.

3. Вызывает некоторые возражения обоснованность содержащегося в п.3 положений, выносимых на защиту, утверждения о том, что ограничение конкуренции является презюмируемым последствием предоставления преференции (с.12 диссертации). Если исходить из данной презумпции, то опровержение ее должно лежать на государственном (муниципальном) органе, однако диссертантом в п.5 положений, выносимых на защиту, справедливо обосновывается необходимость анализа состояния конкуренции на рынке с целью оценки возможного влияния преференции на состояние конкуренции, которую должен осуществлять антимонопольный орган. Кроме того, встав на подобную позицию мы, по сути, вступим в противоречие с положением ч.1 ст.15 Закона о защите конкуренции, запрещающей органам государственной власти (местного самоуправления) принимать акты либо совершать действия, направленные на недопущение, ограничение либо устранение конкуренции. Исходя из того, что предупреждение и пресечение недопущения, ограничения либо устранения конкуренции органами государственной власти и местного самоуправления является одной из сфер антимонопольного регулирования (ст.1 Закона о защите конкуренции) презюмирование изначально противоправного характера акта органа публичной власти о предоставлении преференции будет свидетельствовать в пользу недопустимости принятия подобных актов в принципе. Представляется, что речь идет скорее не о какой-то презумпции, а об определенном порядке предоставления государственных (муниципальных) преференций.

4. Говоря о гражданско-правовых последствиях сделки, связанной с неправомерным предоставлением преференции, Бочинин И.П. приходит к выводу, что она посягает на публичные интересы и в силу п.2 ст.168 ГК РФ является ничтожной (с.155 диссертации). При этом чуть ранее он отмечает, что сам факт выдачи предписания о возврате преференции не отменяет возможности признания соответствующей сделки недействительной (с.152 диссертации). В целом, соглашаясь с позицией о недействительности сделки, совершенной с нарушением законодательства о предоставлении преференций, необходимо вместе с тем отметить некоторую непоследовательность диссертанта в оценке вида недействительности соответствующей сделки, поскольку если сделка является ничтожной, то формально она является недействительной независимо от признания ее таковой судом (п.1 ст.166 ГК РФ). В связи с этим диссертанту следует уточнить свою позицию о виде недействительной сделки, поскольку это имеет значение для применения ее последствий, касающихся возврата государственного (муниципального) имущества.

Однако необходимо отметить, что высказанные вопросы и замечания не влияют на общую положительную оценку представленной работы.

На основе анализа содержания диссертации, выносимых на защиту положений следует сделать общий вывод, что диссертантом проделана серьезная работа по изучению научной доктрины, включая как российские, так и зарубежные исследования, касающейся характеристики антимонопольного регулирования отношений, связанных с предоставлением государственных и муниципальных преференций. Также автором проведен анализ правоприменительной практики, складывающейся в результате рассмотрения дел о даче согласия на предоставление преференций и о нарушениях законодательства в данной сфере. Указанные обстоятельства позволяют характеризовать выводы автора как достоверные.

Диссертационное исследование соответствует требованиям, предъявляемым к работам подобного рода, вопросы темы раскрыты полно и достаточно подробно. При написании работы диссертантом проведено комплексное исследование вопросов правового регулирования отношений, возникающих при получении государственных и муниципальных преференций, а также при осуществлении государственного антимонопольного контроля за их предоставлением и использованием. Структура работы логически последовательна. На основе сделанных в работе выводов сформулированы конкретные предложения по совершенствованию норм Федерального закона «О защите конкуренции» и Кодекса об административных правонарушениях.

Теоретическая и практическая значимость диссертации проявляются в том, что сделанные автором выводы и рекомендации могут быть использованы при дальнейшей научной разработке института преференций, а также в правотворческой деятельности и правоприменительной практике. Кроме того, материалы диссертационного исследования могут быть использованы в учебном процессе при преподавании учебных дисциплин, включающих рассмотренные в работе вопросы.

С учетом изложенного следует сделать общий вывод, что представленная научная работа соответствует критериям, предъявляемым к кандидатским диссертациям Положением о присуждении ученых степеней, утв. Постановлением Правительства РФ от 24.09.2013 № 842, а ее автор – Бочинин Илья Павлович заслуживает присвоения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

к.ю.н., доцент, старший научный сотрудник
отдела права Института философии и права
УрО РАН Истомин В.Г.

Подпись Истомина В.Г.
УДОСТОВЕРЯЮ
ЗАВ. ОБЩИМ ОТДЕЛОМ
С. В. ФИРСОВА

«22» июля 2025 г.

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
Институт философии и права Уральского отделения
Российской академии наук
Адрес: 620108, г. Екатеринбург, ул. Софьи Ковалевской, 16
Официальный сайт: https://www.ifp.uran.ru/
Тел:/Факс: (343) 374–33–55
e-mail:admin@instlaw.uran.ru