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

ОТЗЫВ

официального оппонента, профессора, доктора юридических наук, заведующего кафедрой предпринимательского, конкурентного и экологического права ФГАОУ ВО «Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет)» Кваниной Валентины Вячеславовны на диссертацию Бочинина Ильи Павловича на тему «Государственные и муниципальные преференции в конкурентном праве», представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по научной специальности 5.1.2 Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Поддержка конкуренции – один из краеугольных камней основ конституционного строя Российской Федерации. Предоставление государственных и муниципальных преференций хозяйствующим субъектам представляет собой определенное исключение из этого общего правила, поскольку ставит таких субъектов предпринимательства в более выгодные условия по сравнению с их конкурентами. Данное обстоятельство предопределяет необходимость осуществления государственного контроля за предоставлением преференций.

Исследуемые в диссертационной работе институты конкурентного права – преференции и антимонопольный контроль, как и многие другие институты конкурентного права, находятся в процессе развития. При этом они не лишены ряда проблем, требующих теоретического осмысления и решения.

Важным этапом развития государственного антимонопольного контроля за предоставлением государственных или муниципальных преференций можно назвать принятие Разъяснения ФАС России «Об особенностях осуществления государственного антимонопольного контроля за предоставлением государственных или муниципальных преференций» от 29.09.2022 № 22.

Проблемы предоставления и использования преференций поднимались и на доктринальном уровне в работах других исследователей, но, как правило, они касались отдельных вопросов. В представленной же работе институт государственных и муниципальных преференций рассмотрен комплексно на основе анализа положений конкурентного, административного, гражданского и предпринимательского права.

В условиях несовершенства законодательства о государственном антимонопольном контроле за предоставлением и использованием преференций и недостаточности доктринальных исследований тема диссертационного исследования представляется актуальной и своевременной. Актуальность исследования также возрастает с учетом действия в 2022-2024 гг. уведомительного порядка предоставления ряда государственных и муниципальных преференций.

Новизна диссертационного исследования заключается в том, что на основании экономико-правового подхода определены теоретические основы государственных и муниципальных преференций в конкурентном праве, степень их влияния на состояние конкуренции; выявлены проблемы, связанные с регулированием института преференций, применением правовых последствий неправомерного предоставления преференций органами публичной власти и неправомерного их использования хозяйствующими субъектами; определены пути совершенствования правового регулирования предоставления и использования государственных и муниципальных преференций. Кроме того, новизна исследования заключается в комплексном, межотраслевом подходе к анализу государственных и муниципальных преференций и контроля за их предоставлением и использованием.

Новизна диссертационного исследования нашла отражение в положениях, выносимых на защиту, которые в нем доказаны и заслуживают поддержки.

Например, в положении № 2, выносимом на защиту, автором доказывается необоснованность господствующей в настоящее время позиции о невозможности распространения антимонопольного контроля предоставления

преференций на случаи предоставления преимущества единственному действующему на рынке хозяйствующему субъекту. Диссертант обоснованно отмечает, что в таких случаях предоставление преимущества, отвечающего всем признакам преференций, без контроля со стороны антимонопольного органа может создавать риски недопущения конкуренции на соответствующем рынке, поскольку получающий преференцию хозяйствующий субъект ставится в более выгодное положение по сравнению с потенциальными участниками рынка, что не отвечает целям антимонопольного регулирования.

В положении № 3, выносимом на защиту, диссертант приходит к выводу о том, что ограничение конкуренции является презюмируемым последствием предоставления преференции, поскольку в случае предоставления преференций достижение социально значимых целей представляется более важным, чем вмешательство со стороны органов публичной власти в конкурентные отношения. При этом автором отмечается, что антимонопольный орган, допуская ограничение конкуренции (как потенциальное, так и реальное) вследствие предоставления преференций, отказывает в даче согласия на предоставлении преференции в случаях возможности устранения или недопущения конкуренции вследствие такого предоставления.

В положении № 5, выносимом на защиту, автором для целей правильного установления антимонопольными органами наличия (отсутствия) оснований для дачи согласия на предоставление государственной или муниципальной преференции обоснована необходимость проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке с учетом заявленной органом публичной власти цели предоставления преференции, включающего в себя определение временного интервала исследования, продуктовых и географических границ товарного рынка, а также оценку изменения (возможного изменения) состояния конкуренции на товарном рынке.

Работа содержит целый ряд и иных, весьма значимых, должным образом аргументированных и отличающихся научной новизной выводов и положений по вопросам темы исследования.

Сделанные теоретические выводы позволили диссертанту внести конкретные предложения по совершенствованию действующего законодательства.

При написании диссертации было использовано большое количество специальной литературы, в том числе зарубежных авторов, нормативно-правовых актов и правоприменительной (судебной, практики антимонопольных органов) практики.

Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих шесть параграфов, заключения, списка используемых источников.

Структура диссертации предопределена целью и задачами исследования. Диссертант предварительно дает общую характеристику государственных и муниципальных преференций и рассматривает базовые для темы категории: понятие и признаки преференций (глава первая). Затем от общих вопросов автор переходит к рассмотрению порядка предоставления государственных и муниципальных преференций (глава вторая); завершает исследование анализ последствий неправомерного предоставления и неправомерного использования государственных и муниципальных преференций (глава третья).

Подобная логическая схема, подразумевающая переход от общих вопросов к частным, позволила выстроить исследование таким образом, чтобы в основном были охвачены все требующие внимания проблемные аспекты заявленной темы и предложено комплексное научное представление о государственных и муниципальных преференциях.

Во введении в соответствии с общепринятым стандартом автором раскрывается актуальность темы исследования, указывается степень ее научной разработанности и теоретическая основа исследования, обозначаются цель и задачи исследования, определяются объект, предмет, раскрывается научная новизна диссертации, излагаются выносимые на защиту положения, указываются теоретическое и практическое значение исследования, методологическая, эмпирическая, нормативная основы исследования, сведения об апробации результатов исследования, обозначается структура исследования.

В первой главе диссертации «Общая характеристика государственных и муниципальных преференций» исследуются общие вопросы, связанные с преференциями.

Так, в параграфе 1.1 «Понятие и признаки государственных и муниципальных преференций» раскрывается законодательное определение государственных или муниципальных преференций, определяются их признаки, анализируются существующие формы предоставления преференций. Диссертант доказывает, что под преференцией должно пониматься преимущество, которое обеспечивает хозяйствующему субъекту не просто более выгодные условия хозяйственной деятельности, но условия деятельности, более выгодные, чем у его конкурентов (стр. 51), и приходит к выводу, что влияние на состояние конкуренции должно рассматриваться в качестве неотъемлемой и основополагающей характеристики признака преференции, обусловливающей само регулирование института преференций в рамках антимонопольного законодательства (стр. 52-53). Данный вывод нашел отражение в положении № 1, выносимом на защиту.

Заслуживает также внимания доказывание автором того, что необходимость согласования антимонопольным органом преференции не является признаком преференции, и такое согласование не носит конститутивного (правоустанавливающего) характера (стр. 56-58).

В параграфе 1.1 также доказывается небесспорность поддерживаемой антимонопольным регулятором позиции о том, что предоставление единственному участнику рынка преимущества не является государственной или муниципальной преференцией, порядок предоставления которой урегулирован нормами Федерального закона «О защите конкуренции».Данный вывод нашел отражение в положении № 2, выносимом на защиту.

Проведенное в параграфе 1.1 исследование позволило автору логично перейти к рассмотрению вопросов влияния преференций на состояние конкуренции в параграфе 1.2 «Государственные и муниципальные преференции: влияние на состояние конкуренции». В данном параграфе

диссертант подвергает анализу один из признаков преференций – влияние их на конкуренцию на соответствующем рынке. В частности, на основании анализа разработанных в экономической науке подходов к исследованию конкуренции в их взаимосвязи с правовым регулированием (стр. 60-64), доктринальных исследований о преференциях (в том числе, стр. 65-67), европейского опыта (стр. 70-71), содержания понятия ограничения конкуренции (стр. 72-74) автор приходит к заслуживающему поддержки выводу о том, что правомерные действия органа публичной власти по предоставлению преференций в любом случае приводят к негативному влиянию на состояние конкуренции, которое выражается как минимум в потенциальном (создание угрозы) ограничении конкуренции (стр. 76). Диссертант также справедливо отмечает, что преференции в целом направлены на достижение социально значимого результата, а законодатель, закрепляя цели их предоставления, подразумевает, что достижение соответствующих социально-значимых целей представляется более важным, чем вмешательство в конкурентное соперничество и влияние на конкуренцию как последствия предоставления преимущества (стр. 82). Соответствующие выводы в совокупности нашли отражение в положении № 3, выносимом на защиту.

Вторая глава диссертации «Порядок предоставления государственных и муниципальных преференций» посвящена анализу оснований предоставления преференций и порядка рассмотрения ФАС России и УФАС заявлений об их предоставлении.

Так, в параграфе 2.1 («Основания предоставления государственных и муниципальных преференций») автор выделяет «широкий» и «узкий» подходы к основанию предоставления преференций (стр. 85-87), подробно анализирует цели предоставления преференций как составной элемент основания предоставления преференций (стр. 90-109). Особое внимание уделено дискуссионному вопросу о характере (открытый/закрытый) перечня предоставления преференций (стр. 92-100). По данному вопросу сделан заслуживающий поддержки вывод об «открытости» перечня предоставления

преференций, поскольку позволяет более оперативно в случае необходимости варьировать соответствующие цели без сложного процесса внесения изменений в федеральный закон (стр. 98-99). Данный вывод нашел отражение в положении № 4, выносимом на защиту.

В параграфе 2.2 («Порядок подачи и рассмотрения заявления о даче согласия на предоставление государственных и муниципальных преференций») диссертант анализирует правовые проблемы, связанные с существующим порядком предоставления преференций. Особое внимание посвящено вопросам анализа товарного рынка (стр. 116-126). В параграфе делается небезынтересный вывод о необходимости проведения ФАС России и УФАС при рассмотрении заявлений органов власти о предоставлении преференций анализа рынка в порядке, установленном приказом ФАС России«Об утверждении порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке»от 28.04.2010 № 220 (стр. 124-125); предлагается внесение изменений в указанный нормативный акт в части установления этапов проведения соответствующего анализа (стр. 125-126). Данный вывод нашел отражение в положении № 5, выносимом на защиту, а также в предложениях автора по внесению изменений в действующее законодательство (стр. 16).

В главе третьей диссертации («Правовые последствия неправомерного предоставления и использования государственных и муниципальных преференций») раскрываются публично-правовые и частноправовые последствия несоблюдения органами публичной власти и хозяйствующими субъектами установленного порядка предоставления и использования преференций.

Так, в параграфе 3.1 («Правовые последствия неправомерного предоставления государственных и муниципальных преференций») автор приходит к выводу о том, что нарушение главы 5 Федерального закона «О защите конкуренции» может влечь как публично-правовые последствия (административная ответственность, выдача предписания), так и

частноправовые (признание сделки ничтожной и применение последствий недействительности сделки).

В параграфе 3.2 («Правовые последствия неправомерного использования государственных и муниципальных преференций») автор формулирует определение неправомерного использования преференций (стр. 161-162), отмечая возможность его существования в различных формах (стр. 162), в связи с чем предлагает уточнение ст. 21 Федерального закона «О защите конкуренции» (стр. 164). Данные выводы легли в основу положения № 6, выносимого на защиту, а также предлагаемых изменений в действующее законодательство (стр. 15).

Также в данном параграфе представляют интерес рассуждения автора о необходимости возбуждения по статьям 19-20 Федерального закона «О защите конкуренции» дел о нарушении антимонопольного законодательства в отношении получателей преференции, если они неправомерно их используют (стр. 165-166), введения административной ответственности за такие действия (стр. 172-176). Соответствующие выводы диссертанта легли в основу положений № 7 и № 8, выносимых на защиту, а также предлагаемых изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и Кодекс РФ об административных правонарушениях (стр. 15).

В заключении обобщены выводы по результатам диссертационного исследования (стр. 181-190).

Диссертационное исследование выполнено на высоком профессиональном уровне, грамотным и ясным языком.

В то же время следует отметить отдельные вопросы по диссертации, которые требуют дополнительного пояснения со стороны автора.

1. В качестве одного из использованных при подготовке диссертации методов во введении указан сравнительно-правовой (стр. 9). Автор, действительно, по тексту работы неоднократно обращается к достижениям европейского правопорядка (например, стр. 53-54, 70-71, 106-107). Вместе с тем, в диссертации фактически не анализируется законодательство стран таких

объединений, как ЕАЭС, БРИКС, участником которых является Россия. Их анализ мог бы внести дополнительный вклад в исследование, и, может быть, привести диссертанта к дополнительным научным выводам.

2. Диссертантом предлагается введение «сокращенного» порядка проведения анализа товарного рынка, включающего в себя ряд этапов, предусмотренных приказом ФАС России «Об утверждении порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке» от 28.04.2010 № 220. При этом в работе не освещено, предлагаемые отдельные этапы анализа рынка при рассмотрении заявления о предоставлении преференции должны проводиться аналогично -как предусмотрено в приказе № 220 при рассмотрении дел о нарушении антимонопольного законодательства, или же их проведение должно иметь какие-то особенности?

3. В диссертации достаточно лаконично рассмотрен вопрос о предоставлении преференций с последующим уведомлением антимонопольного органа, которые имели место в 2022-2024 годах. По тексту работы складывается впечатление, что автор скорее не поддерживает уведомительный порядок предоставления преференций. На защите диссертации необходимо обозначить свою позицию по этому вопросу.

4. При анализе форм предоставления преференций автор соотносит термины «преференция» и «преимущества» с терминами «имущественная льгота», «налоговая льгота», «государственные и муниципальные гарантии» (стр. 30-34).Вместе с тем, в диссертации в этом ряду отсутствует анализ соотношения их с преференциями (преимуществами), предоставляемыми отдельным категориям участников закупочных процедур при осуществлении государственных и муниципальных закупок. С учетом формулировки темы диссертации, содержащей указание «в конкурентном праве», соотношение рассматриваемых в диссертации преференций с предоставляемыми преференциями в рамках закупочных процедур было бы вполне логично.

Высказанные замечания носят частный характер, в ряде случаев уточняющий, во многом обусловлены комплексностью и сложностью

исследуемого института и не влияют на общую положительную оценку диссертации, которая имеет значительную научную и практическую значимость.

Бочининым И.П. представлена самостоятельная, законченная научно-квалификационная работа по актуальной проблеме конкурентного права, основные положения которой нашли полное отражение в автореферате диссертации.

Работа отличается внутренним единством, непротиворечивостью, самостоятельностью. Выводы и положения, выносимые на защиту, достоверны и обоснованы, характеризуются необходимой научной новизной, в совокупности представляющих серьезный личный вклад автора в развитие науки конкурентного права.

Теоретическая значимость диссертационного исследования заключается в комплексном исследовании проблем предоставления и использования государственных и муниципальных преференций, возможности использования результатов и выводов работы в науке конкурентного права для дальнейших научных исследований.

Практическая значимость исследования заключается в возможности использования его результатов и выводов для подготовки изменений в действующее законодательство, в правоприменительной практике антимонопольных органов, учебном процессе студентов юридических специальностей.

Основные результаты исследования опубликованы в четырех статьях в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАК при Министерстве науки и высшего образования РФ, а также в четырех иных публикациях.

Оформление и содержание рукописи диссертации и автореферата Бочинина И.П. соответствуют требованиям, предъявляемым к диссертациям, подготовленным на соискание ученой степени кандидата юридических наук.

Таким образом, диссертация Бочинина Ильи Павловича на тему «Государственные и муниципальные преференции в конкурентном праве» представляет собой имеющую существенное значение для развития науки конкурентного права завершенную научно-квалификационную работу, в которой разработаны теоретические и практические положения, позволяющие решить правовые вопросы, возникающие при применении норм о преференциях, в том числе в процессе осуществления государственного антимонопольного контроля за предоставлением и использованием государственных и муниципальных преференций.

Она соответствует критериям, установленным в пунктах 9-14 Раздела II Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства РФ от 24 сентября 2013 № 842 (в редакции от16.10.2024), а ее автор заслуживает присуждения искомой ученой степени кандидата юридических наук по научной специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Профессор, доктор юридических наук,
заведующий кафедрой предпринимательского, конкурентного и экологического права Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет)» — В.В. Кванина

«23» июня 2025 г.

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет)»
Почтовый адрес: 454080, Российская Федерация, Челябинская область, г. Челябинск, пр. Ленина, д. 76
Телефон: +7 (351) 267-93-41
E-mail: info@susu.ru

Подпись Валентины Вячеславовны Кваниной заверяю

Начальник управления по работе с кадрами Южно-Уральского государственного университета

Управление по работе с кадрами