

В диссертационный совет Д 999.125.02  
на базе ФГАОУ ВО «Национальный  
исследовательский Нижегородский  
государственный университет  
им. Н.И. Лобачевского», ФГКОУ ВО  
«Санкт-Петербургский университет  
Министерства внутренних дел  
Российской Федерации»  
603950, г. Нижний Новгород,  
пр. Гагарина, д. 23

## **ОТЗЫВ официального оппонента**

на диссертацию Кожинского Александра Владимировича «Теоретические и организационные основы деятельности прокуроров по надзору за исполнением антимонопольного законодательства», представленную на соискание учёной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.11 – Судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность

**Актуальность темы исследования** обусловлена как значимостью в современных условиях обеспечения надлежащего исполнения антимонопольного законодательства, гарантирующего свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержку конкуренции, свободу экономической деятельности, так и необходимостью повышения эффективности надзорной деятельности прокуроров в данной сфере, направленной на выявление, пресечение, устранение и предупреждение нарушений законов, установление лиц, виновных в этих нарушениях и привлечение их к ответственности.

Как известно, место и роль прокуратуры в экономической сфере определяется не только надзорной деятельностью, но и реализацией тесно связанных с ней функций по координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью и коррупцией, в том числе с картельными соглашениями, административного преследования и других функций, осуществление которых в настоящее время не отличается по различным причинам продуктивностью, что обуславливает необходимость надлежащего анализа этой ситуации, выявления причин такого положения, выработки тео-

ретически обоснованных подходов по совершенствованию прокурорской деятельности вне уголовно-правовой сферы, в том числе по противодействию нарушениям антимонопольного законодательства.

В свою очередь, наличие значительного количества нарушений антимонопольных законов и связанных с ними иных правонарушений свидетельствует о потребности не только поиска путей оптимизации надзорной деятельности прокуроров, но и деятельности контрольно-надзорных органов, в первую очередь органов ФАС России, объединения усилий всех органов публичной власти, обязанных пресекать и предупреждать подобные нарушения.

Кроме этого, как верно отмечается в диссертации (с. 62–64), в настоящее время появляются новые вызовы у российской экономики в связи с развитием цифровых платформ, которые обязывают государство создавать новые механизмы защиты конкуренции в стране.

Перечисленные обоснования не вызывают сомнения в необходимости дополнительного основательного научно-практического рассмотрения теоретических, правовых и организационных основ деятельности прокуроров надзору за исполнением антимонопольных законов, подтверждая тем самым актуальность темы диссертационного исследования.

**Научная новизна исследования** определяется авторским подходом по выбору основных направлений анализа проблем надзорной деятельности прокуроров за исполнением антимонопольного законодательства, а также результатами, научно обоснованными выводами и предложениями по совершенствованию теоретических, правовых и организационных основ указанной деятельности.

Соискателем представлена авторская позиция по решению ряда актуальных теоретических и прикладных вопросов организации и осуществления органами прокуратуры надзора за исполнением антимонопольного законодательства и связанной с ним иной прокурорской деятельности.

К числу таких значимых вопросов относятся:

- определение места и роли прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства в отечественном правовом механизме реализации конституционных положений о свободе экономической деятельности и поддержке конкуренции;
- выявленные пробелы в законодательстве и иные правовые погрешности, снижающие эффективность рассматриваемого направления прокурорского надзора, внесенные уточнения в понятие, предмет, объекты, пределы данной деятельности прокуроров;
- определенные с авторских позиций приоритетные направления и специфика осуществления рассматриваемой прокурорской деятельности;
- разработанные методика и тактика прокурорского надзора и критерии правомерности надзорного вмешательства прокурора в сферу экономических отношений, регулируемых антимонопольным законодательством;
- проведенная классификация типичных нарушений антимонопольного законодательства;
- осуществленный всесторонний анализ деятельности прокуроров, на основании которого подготовлены предложения о наиболее эффективных и адекватных мерах прокурорского реагирования на нарушения антимонопольного законодательства применительно к специфике определенных видов нарушений;
- сформулированные научно обоснованные рекомендации для органов прокуратуры Российской Федерации о порядке возбуждения дел об административных правонарушениях в антимонопольной сфере с учетом особенностей, предусмотренных КоАП РФ, запрещающих прокурору возбуждать дела об административных правонарушениях по ст. 14.9, 14.9.1, 14.31, 14.32, 14.33, 14.40 КоАП РФ без принятия решения комиссией органов ФАС России.

Подготовлены предложения по повышению эффективности прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства, законо-

дательные предложения, направленные на усиление борьбы с картельными соглашениями.

Среди данных предложений следует выделить предложения о внесении изменений в ст. 28.1 КоАП РФ об устранении препятствий для возбуждения прокурором дел об административных правонарушениях в рассматриваемой сфере (с. 268); в Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» об обязывании антимонопольного органа по делам о нарушениях антимонопольного законодательства в каждом случае определять сумму извлеченного дохода или сумму нанесенного ущерба от заключения картельных соглашений, а также об информировании органов прокуратуры о направленных в правоохранительные органы материалов по делам о картельных соглашениях, которые могут содержать признаки преступления, предусмотренного ст. 178 УК РФ «Ограничение конкуренции» (с. 271–272).

**Степень обоснованности и достоверность научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации,** в полной мере определяется достаточным количеством и качеством научных и иных источников, объемом и репрезентативностью представленного эмпирического материала, согласованностью теоретических выводов соискателя с результатами анализа эмпирических данных, обоснованием авторских позиций положениями общей теории права, прокурорского надзора, уголовного и административного права, гражданского и арбитражного процессов.

Автором изучены статистические данные Генеральной прокуратуры РФ, данные статистических отчетов ФАС России за последние годы, доклады о состоянии конкуренции в Российской Федерации, практика прокурорского надзора и применения мер реагирования на выявленные нарушения антимонопольного законодательства органами прокуратуры, антимонопольными органами, практика судебных органов по делам о нарушении антимонопольного законодательства.

Проведено анкетирование 199 прокурорских работников прокуратур субъектов Российской Федерации, прокуратур районов и городов на факуль-

тете профессиональной переподготовки и повышения квалификации Университета прокуратуры Российской Федерации и 191 сотрудника антимонопольных органов (центрального аппарата и территориальных органов ФАС России).

При исследовании широко использована научная информация, содержащаяся в диссертационных и монографических исследованиях, научных публикациях, организационно-распорядительных и информационно-аналитических документах Генеральной прокуратуры РФ и других органов прокуратуры.

Содержание диссертации отличается единством, хорошо структурировано, материал изложен последовательно и логично.

Исследование проведено всесторонне, с учетом состояния и перспектив общественного развития, актуальных потребностей общества и государства в поддержке предпринимательской деятельности, в развитии конкуренции.

Избранная Кожинским А.В. методология исследования, использование многократно апробированного диалектического метода познания, а также общенаучных и частнонаучных методов обусловили создание целостного научного представления о теоретико-организационных основах надзорной деятельности прокуратуры за исполнением антимонопольного законодательства.

В частности, сравнительно-правовой метод позволил изучить законодательство о прокуратуре, нормы антимонопольного законодательства, подзаконные нормативные и иные правовые акты, затрагивающие вопросы прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства, в том числе акты Генерального прокурора Российской Федерации.

Как представляется, использованные при подготовке диссертации методы исследования не вызывают сомнений в достоверности достигнутых результатов.

Следует отметить весьма высокую степень **апробации результатов исследования**. Основные положения и выводы диссертационного исследова-

ния, научно-практические рекомендации отражены автором в десяти научных статьях, в том числе в пяти статьях, опубликованных в рецензируемых изданиях, рекомендуемых Высшей аттестационной комиссией Министерства науки и высшего образования Российской Федерации. Общий объем опубликованных работ составил 4,99 п. л.

Результаты исследования докладывались соискателем лично на четырех научных собраниях, в том числе на международных и всероссийских конференциях, внедрены в учебный процесс факультета профессиональной переподготовки и повышения квалификации Университета прокуратуры Российской Федерации, а также юридического факультета Российской таможенной академии.

Будет правильным отметить абсолютно правильное определение в диссертации объекта и предмета исследования, целей и задач данной работы. Представленный автореферат полностью соответствует структуре и содержанию диссертации.

**Теоретическая и практическая значимость результатов диссертационного исследования.** Разработанные диссидентом положения и результаты исследования не только обогащают общепринятую теорию прокурорского надзора и других наук и в своей совокупности вносят определенный вклад в решение задач, имеющих существенное значение для прокурорской науки, но и нацелены на практическое их использование в правоприменительной деятельности прокуратуры, в учебном и научно-исследовательском процессе.

Представляется, что выводы диссертационного исследования, безусловно, позволяют по-иному оценить место, роль и значимость деятельности прокуроров по надзору за исполнением антимонопольных законов в стране, послужат дальнейшему развитию теории о функциональной и иной деятельности прокуратуры.

Наряду с этим, практическая значимость работы связана с возможностью использования сформулированных в ней выводов для

совершенствования законодательства, регламентирующего как деятельность прокуратуры, так и правоохранительных, контрольно-надзорных и других органов публичной власти в сфере экономики, направленных на поддержку и развитие конкуренции.

Несомненно, результаты проведенного Кожинского А.В. исследования будут истребованы и полезны для использования в учебном процессе в образовательных организациях юридического профиля, особенно для подготовки будущих прокурорских работников, а также при проведении научных исследований, связанных с прокурорской деятельностью во вне уголовно-правовой сферы.

Наряду с отмеченными достоинствами диссертации, как принято, необходимо отметить наличие отдельных вопросов, замечаний и предложений. К их числу, полагаю возможным отнести следующие.

1. Вызывает сомнение обоснованность предложения диссертанта о наделении в законодательном порядке полномочиями прокуроров по координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с картельными соглашениями, за которые предусмотрена административная ответственность (с. 50, 103). Ссылка в диссертации на подп. «б» п. 8 Указа Президента РФ от 21.12.2017 № 618 (далее – Указ № 618) вряд ли подлежит расширительному толкованию во взаимосвязи с положениями ст. 8 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-И «О прокуратуре Российской Федерации» и ч. 6 ст. 5 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», которыми пределы координационной деятельности прокуратуры ограничены сферой борьбы с преступностью и коррупционными правонарушениями. На наш взгляд, речь в упомянутом Указе № 618 идет о борьбе с картельными соглашениями, носящими преступный характер. Это, во-первых. Во-вторых, как известно, полномочия прокуратуры определяются исключительно федеральным законом. И, в-третьих, большинство участников «прокурорской координации» не наделены

полномочиями по административному преследованию в сфере противодействия картельным соглашениям.

И в связи с этим возникает вопрос о наличии или отсутствии устоявшейся практики координационной деятельности прокуратуры по согласованным и, как правило, совместным действиям правоохранительных органов по борьбе с преступными картельными соглашениями и, возможно, административными правонарушениями в этой сфере.

2. В целом соглашаясь с выводами автора о необходимости повышения эффективности взаимодействия органов прокуратуры и органов ФАС России, в том числе посредством заключения отдельного специального соглашения, следует иметь в виду, что подобные соглашения уместно заключать с органами, которые не подпадают под надзорную компетенцию прокуратуры (Счетная палата Российской Федерации, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации и др.), а не с поднадзорными органами, которые в силу закона и так обязаны взаимодействовать с прокуратурой и выполнять все законные требования прокуроров.

3. Исходя из положений Указа № 618 о рекомендациях Верховному Суду Российской Федерации по изучению практики применения антимонопольного законодательства, представляется целесообразным указать в числе направлений совершенствования организации прокурорского надзора в рассматриваемой сфере на необходимость обеспечения постоянного конструктивного взаимодействия с Верховным Судом Российской Федерации, в том числе путем инициирования прокуратурой необходимости дачи этим органом разъяснений о практике применения судами антимонопольного законодательства.

4. В данном диссертационном исследовании, посвященном надзорной деятельности прокуроров за исполнением антимонопольных законов, обоснованно наряду с рассмотрением теоретических вопросов, значительное внимание уделено организационным основам этой деятельности и, в первую очередь, информационно-аналитическому обеспечению (с. 96–141). При

этом в эту организационную составляющую соискателем включены преимущественно вопросы сбора, обобщения информации, определение приоритетных направлений, координации, анализа статистических данных, типичных нарушений антимонопольного законодательства. Вместе с тем желательным видится в этом аспекте рассмотрение и других элементов организации этой деятельности прокуроров. К ним относится более основательное рассмотрение вопросов взаимодействия (межведомственного и внутрисистемного), особенно, осуществляемого в электронном виде, с использованием цифровых технологий, его новых форм, а также следует упомянуть прогнозирование и планирование, кадровое обеспечение и иные составляющие, которые принято относить к организационным основам той или иной прокурорской деятельности.

Как видно из изложенных сомнений и пожеланий, они касаются частных вопросов, ответы на которые лишь усилият научную достоверность выводов исследования и, однозначно, не могут влиять на общий вывод о том, что:

1. Диссертационное исследование Кожинского Александра Владимировича «Теоретические и организационные основы деятельности прокуроров по надзору за исполнением антимонопольного законодательства», представленное на соискание учёной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.11 – Судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность, подготовлено самостоятельно, содержит новые научные результаты, в работе не имеется некорректных заимствований, цитирование допускалось с указанием источника используемой информации.

2. Данное диссертационное исследование представляет собой научно-квалификационную работу, в которой содержится решение задачи, имеющей значении для развития науки прокурорского надзора, и соответствует критериям, которым должна отвечать диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук, установленным пунктами 9–11, 13 и 14 Положения о порядке присуждения ученых степеней, утвержденного постановле-

нием Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842 (в ред. от 01.10.2018, с изм. от 26.05.2020), а её автор – Кожинский Александр Владимирович заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.11 – Судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность.

Официальный оппонент

профессор кафедры уголовно-процессуального  
права им. Н.В. Радутной ФГБОУ ВО  
«Российский государственный  
университет правосудия»  
доктор юридических наук, профессор

«01 июня 2021 г.

Ф.М. Кобзарев

Кобзарев Федор Михайлович,  
доктор юридических наук (2007)  
по специальностям 12.00.11 и 12.00.09,  
профессор (2016) по специальности  
судебная деятельность, прокурорская деятельность,  
правозащитная и правоохранительная деятельность

ФГБОУ ВО «РГУП»; + 7 (495) 332-53-33;

117418, г. Москва, ул. Новочеремушкинская, д. 69; <https://rgup.ru>

