

**УТВЕРЖДАЮ**

Ректор ФГБОУ ВО «Уральский  
государственный юридический



В.А. Бублик

2021 г.

### **ОТЗЫВ**

ведущей организации – федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Уральский государственный юридический университет» - на диссертацию Кожинского Александра Владимировича на тему «Теоретические и организационные основы деятельности прокуроров по надзору за исполнением антимонопольного законодательства» (Нижний Новгород, 2021, 284 с.), представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.11 - Судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность в объединенный диссертационный совет Д 999.125.02, созданный на базе ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского», ФГКОУ ВО «Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации»

Представленное диссертационное исследование посвящено актуальной проблеме осуществления органами прокуратуры Российской Федерации надзора за исполнением антимонопольного законодательства.

Развитие рыночной экономики характеризуется усложнением хозяйственных связей и качественным изменением структуры экономических отношений, что вызывает обширное их законодательное регулирование, чем обуславливается рост количества законов, регулирующих общественные отношения в данной сфере, что, в свою очередь, требует повышенного внимания со стороны государства к соблюдению и неукоснительному исполнению требований законов о свободе конкуренции.

Антимонопольное законодательство наряду с соответствующими нормами Конституции Российской Федерации является той правовой основой, на которой осуществляется регулирование экономических отношений. Прокурорский надзор, безусловно, повышает эффективность его

применения, что позитивно влияет на экономику страны. Именно эти обстоятельства обуславливают актуальность данного исследования. При этом, до настоящего времени непосредственно этой проблематике не было посвящено комплексных монографических работ, да и отдельных статей научного и практического характера, как показывает анализ доступных правовых баз, опубликовано немного.

Отсюда вывод. Диссертация, подготовленная Кожинским Александром Владимировичем, представляет собой актуальное научное исследование.

Диссертационное исследование носит концептуальный характер, в работе проанализировано достаточное количество общенаучных источников по прокурорскому надзору, в том числе и за исполнением антимонопольного законодательства.

Ценность исследования заключается в том, что данная работа является одним из первых комплексных исследований теоретических и прикладных аспектов организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства.

Диссертация Кожинского А.В. обладает научной новизной, поскольку данная работа является одним из первых комплексных системных теоретико-правовых исследований, в рамках которого разработаны и теоретически обоснованы новые научно-практические положения о деятельности органов прокуратуры по надзору за исполнением антимонопольного законодательства.

Научная новизна указанной работы обусловлена совокупностью научно обоснованных, проработанных, и имеющих теоретическую и практическую значимость положений, выносимых автором на защиту.

В исследовании впервые определены место и роль прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства в отечественном правовом механизме реализации конституционных положений о свободе экономической деятельности и поддержке конкуренции. Впервые выявлены правовые пробелы, сдерживающие

эффективность рассматриваемого направления прокурорского надзора. Установлены предмет, объекты, пределы данного вида надзора. Исследованы правовые основы прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства, специфика реализации деятельности прокурора при осуществлении данного надзора. Разработаны методика и тактика прокурорского надзора, а также критерии правомерности надзорного вмешательства прокурора в сферу экономических отношений, регулируемых антимонопольным законодательством. Подготовлены предложения о наиболее эффективных и адекватных мерах прокурорского реагирования на нарушения антимонопольного законодательства применительно к специфике определенных видов нарушений. Сформулированы рекомендации для органов прокуратуры Российской Федерации о порядке возбуждения дел об административных правонарушениях в антимонопольной сфере с учетом особенностей, предусмотренных КоАП РФ, препятствующих 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, законодательные предложения, направленные на усиление борьбы с картельными соглашениями.

**Теоретическая значимость исследования** обоснована тем, что:

- разработан авторский подход к месту и роли прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства в правовом механизме государства по реализации конституционных положений, относящихся к данной сфере;

- выявлено, что действующее законодательство Российской Федерации содержит правовые препятствия, сдерживающие эффективность прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства и искажающие суть российского прокурорского надзора за исполнением законов;

- обоснована необходимость законодательного наделения прокуроров полномочиями по координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с картельными соглашениями, за которые предусмотрена административная ответственность;

- доказана необходимость заключения соглашения о взаимодействии между Генеральной прокуратурой Российской Федерации и ФАС России в целях повышения уровня законности и эффективности прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства, в связи с чем разработан проект такого соглашения;

- разработаны критерии правомерности вмешательства органов прокуратуры в рассматриваемую сферу правоотношений и проведения прокурорских проверок исполнения антимонопольного законодательства;

- выявлено наличие в действующем антимонопольном законодательстве пробела, суть которого заключается в том, что Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон № 135-ФЗ) не возлагает на органы ФАС России, выявившие факты заключения картельных соглашений, обязанности определять размеры извлеченного дохода и причиненного такими соглашениями ущерба, превышение определенного уровня которых образует признак объективной стороны состава преступления, предусмотренного ст. 178 «Ограничение конкуренции» Уголовного кодекса Российской Федерации, что негативно влияет на уровень законности и снижает эффективность прокурорского надзора в данной сфере.

Положения, рекомендации, выводы, изложенные в диссертации, могут быть использованы в работе органов прокуратуры, при подготовке практических пособий и рекомендаций для работников прокуратуры, применены в учебном процессе при преподавании курса «Прокурорский надзор» и смежных дисциплин, а также при подготовке лекций, учебников, учебных пособий и методических материалов для образовательных организаций высшего образования по специальности «юриспруденция»; в правотворческой деятельности по совершенствованию законодательства о

прокуратуре и антимонопольного законодательства, в системе повышения квалификации и профессиональной переподготовки работников прокуратуры.

Достоверность выдвигаемых выводов, предложений и рекомендаций подтверждается анализом широкого круга научных источников в области теории права, антимонопольного права, прокурорского надзора, значительного объема нормативной базы по теме исследования, статистических данных Генеральной прокуратуры Российской Федерации по форме «ОН», статистические данных по форме «ГМК», статистических данных ФАС России, практикой прокурорского надзора и применения мер реагирования на выявленные нарушения антимонопольного законодательства органами прокуратуры, антимонопольными органами, практикой судебных органов по делам о нарушении антимонопольного законодательства, а также проведением анкетирования прокурорских работников прокуратур субъектов Российской Федерации, прокуратур районов и городов и сотрудников антимонопольных органов.

Также в работе использованы разъяснения ФАС России, решения и разъяснения судебных органов, в том числе постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации.

Структура диссертации логически выстроена и представляется вполне оптимальной для достижения цели и поставленных задач исследования. Она включает в себя введение, две главы, состоящие из шести параграфов, заключение, библиографический список, приложения. При этом в работе обеспечен необходимый баланс теоретического и эмпирического материала, который хорошо систематизирован и представляет собой органичное единство.

В первой главе исследования «Теоретико-правовые основы прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства» раскрыты понятие, сущность и содержание прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства (§ 1), цели, задачи, основные направления прокурорского надзора за исполнением

антимонопольного законодательства и его роль в отечественном правовом механизме реализации конституционных положений о защите добросовестной конкуренции в сфере экономики (§ 2), основы правового регулирования прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства и его соответствие концепции отечественного прокурорского надзора (§ 3).

К числу выводов, имеющих научный интерес и обладающих практической ценностью, можно отнести следующие:

- предложенные автором диссертации выводы о предмете прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства в Российской Федерации, несмотря на неоднозначные суждения по данному вопросу среди ученых, имеют немаловажное значение для дальнейшего развития науки о прокурорской деятельности (с. 21–37);

- сделанный вывод о том, что надзор за исполнением антимонопольного законодательства в структуре надзорной функции прокуратуры является приоритетным поднаправлением, являющимся одной из составляющих направления прокурорского надзора за исполнением законов, как надзор за исполнением законов в сфере экономики определяет место прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства в структуре надзорной функции прокуратуры (с. 27–30);

- разработанная авторская классификация объектов надзора за исполнением антимонопольного законодательства. Классификация имеет научный интерес, так как это первая попытка систематизировать объекты прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства, которые классифицированы по наличию/отсутствию властных полномочий в данной сфере (с. 37–41);

- разработанные на основании Указа Президента России от 21.12.2017 № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции» (далее – Указ № 618), приказов Генерального прокурора

Российской Федерации, а также иных нормативных правовых актов задачи надзора за исполнением антимонопольного законодательства (с. 49–51);

- выделенные основные направления прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства, которые задают алгоритм действий прокурора, помогают сосредоточить усилия на нуждающихся в прокурорском внимании сферах общественной жизни, содействуют выделению предметной сущности прокурорского надзора в данной сфере (с. 51–54);

- систематизированы особенности прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства, который является независимым государственно-правовым видом деятельности от других органов государственной власти (с. 54);

- разработан авторский подход к месту и роли прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства в правовом механизме государства по реализации конституционных положений, относящихся в сфере защиты добросовестной конкуренции (с. 54–56);

- выявлено, что правовые положения ч. 1.2 и 1.2-1 ст. 28.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, препятствуют прокурору по материалам прокурорского надзора возбуждать дела об административных правонарушениях по ст. 14.9, 14.9.1, 14.31, 14.32, 14.33, 14.40 КоАП РФ без принятия комиссией антимонопольного органа решения об установлении нарушения антимонопольного законодательства и противоречат сущности надзора за исполнением законов, создают правовые препятствия для эффективного осуществления надзора за исполнением антимонопольного законодательства, так как прокурор, возбудив названное дело, при этом не применяет наказание, а лишь инициирует процедуру административного преследования по результатам своей надзорной деятельности (с. 80–90).

Вторая глава работы «Организационные основы прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства и пути

повышения его эффективности» посвящена информационно-аналитическому обеспечению организации прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства (§ 1), методике и тактике прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства (§ 2), направлениям совершенствования прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства (§ 3).

К числу выводов и предложений, обладающих научной новизной, можно отнести следующие:

- о необходимости закрепления в Законе № 135-ФЗ полномочий прокуроров по координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с картельными соглашениями, за которые предусмотрена административная ответственность, как это установлено подп. «б» п. 8 Указа № 618 (с. 99–102);
- проведена классификация основных нарушений антимонопольного законодательства, исходя из приоритетов в надзорной деятельности прокуроров за исполнением антимонопольного законодательства (с. 117–139);
- разработаны критерии правомерности вмешательства органов прокуратуры в рассматриваемую сферу правоотношений и проведения прокурорских проверок исполнения антимонопольного законодательства (с. 193–198);
- классифицированы типичные нарушения и вопросы, которые необходимо включать в предмет проверки прокурорами органов ФАС России (с. 198–202);
- обоснована необходимость заключения соглашения о взаимодействии между Генеральной прокуратурой Российской Федерации и ФАС России, авторский проект которого приведен в приложении к диссертации (с. 202–204);
- сделан вывод, что действующее антимонопольное законодательство имеет пробел, обусловливающий возможность несвоевременного принятия

прокурором мер к возбуждению уголовных дел по фактам заключения уголовно-наказуемых картельных соглашений и устраниению их последствий, для устрания которого автор предложил дополнить Закон № 135-ФЗ положением, возлагающим на органы ФАС России обязанность в каждом случае определять сумму извлеченного дохода или сумму ущерба от совершенного картельного соглашения, а также информировать органы прокуратуры о направленных в правоохранительные органы материалах по делам о картельных соглашениях (с. 207–215);

- автором установлено, что в организации и осуществлении прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства в современных условиях приоритетным является своевременное выявление и оспаривание прокурором в судебном порядке антиконкуренческих соглашений, заключенных с участием органов публичной власти и организаций, осуществляющих функции указанных органов, а также опротестование ограничивающих конкуренцию правовых актов и обоснована необходимость внесения соответствующих корректив в отраслевой приказ Генерального прокурора Российской Федерации № 195, текст которых приведен в приложении к диссертации (с. 218–219).

В целом диссертация Кожинского А.В. представляется собой самостоятельное научное исследование, отличающейся актуальностью, многогранностью рассматриваемых аспектов и концептуальной завершенностью для подобного рода работ.

Автореферат диссертации в полном объеме отражает ключевые положения, изложенные в диссертации.

Вместе с тем, как и любое творческое исследование, работа не лишена определенных недостатков и дискуссионных вопросов, возникающих в ходе изучения, требующих уточнения в ходе публичной защиты:

1. По тексту исследования автором сделан вывод, что правовые положения ч. 1.2 и 1.2-1 ст. 28.1 КоАП РФ, запрещающие прокурору по материалам прокурорского надзора возбуждать дела об административных

правонарушениях по ст. 14.9, 14.9.1, 14.31, 14.32, 14.33, 14.40 КоАП РФ без принятия комиссией антимонопольного органа решения об установлении нарушения антимонопольного законодательства, являются правовыми препятствием и противоречат сущности прокурорского надзора за исполнением законов.

Автор верно сделал вывод, что данные положения КоАП РФ являются правовыми препятствиями, а вот вместо формулировки «запрещающие прокурору» корректнее было бы использовать формулировку «препятствующие прокурору», так как КоАП РФ в данном случае не запрещает прокурору возбуждать дела об административных правонарушениях, а именно его отдельные положения создают правовые препятствия.

2. На странице 154 диссертации автором сделан обоснованный вывод о том, какие вопросы представляется необходимым включать в предмет прокурорской проверки исполнения законов органами ФАС России, а именно: 1) законность проведения антимонопольными органами внеплановых проверок в отношении субъектов естественной монополии и соблюдение требований, установленных ч. 1 ст. 11 Закона № 135-ФЗ; 2) содержание актов о проведенных проверках; 3) результаты принятых мер по выявленным нарушениям, в том числе переданные в правоохранительные органы материалы о нарушениях антимонопольного законодательства.

Вместе с тем данные положения не предложены в качестве внесения изменений в организационно-распорядительный документ Генерального прокурора Российской Федерации.

3. Автором исследования затрагивается опыт антимонопольного регулирования в других странах (с. 131). При этом не изучен и проанализирован зарубежный опыт прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства.

4. На странице 197 диссертации автором сделан вывод, что существенной составляющей тактики и методики осуществления

прокурорской проверки исполнения антимонопольного законодательства является обеспечение обоснованности и правомерности прокурорского вмешательства в правоотношения поднадзорных субъектов экономической деятельности, в связи с чем разработаны критерии обоснованности и правомерности проведения прокурорской проверки исполнения антимонопольного законодательства. При этом данные предложения целесообразно было бы предложить в качестве изменений в организационно-распорядительный документ Генерального прокурора Российской Федерации.

При этом следует отметить, что высказанные замечания и предложения во многом носят дискуссионный характер, не умаляют ценности проведенного исследования с точки зрения ее теоретической и практической значимости и не влияют на общее положительное впечатление от работы.

Исходя из изложенного, можно сделать вывод о том, что диссертационное исследование А.В. Кожинского соответствует требованиям, предъявляемым пунктами 9–14 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24.09.2013 № 842 к диссертациям на соискание ученой степени кандидата наук, а ее автор Кожинский Александр Владимирович заслуживает присуждения ему ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.11 – Судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность.

Отзыв подготовлен заведующим кафедрой прокурорской деятельности ФГБОУ ВО «Уральский государственный юридический университет», доктором юридических наук, профессором Ергашевым Евгением Рашидовичем. Отзыв одобрен на заседании кафедры прокурорской деятельности «22» мая (протокол № 9).

Заведующий кафедрой  
прокурорской деятельности  
ФГБОУ ВО «Уральский  
государственный юридический  
университет»,  
доктор юридических наук,  
профессор

«24» июня 2021 г.

Подпись заверяю:



Евгений Рашидович Ергашев

Губарева А.В.

Сведения о ведущей организации:

Наименование организации: федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Уральский государственный юридический университет».

Почтовый адрес: 620137, Свердловская область, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, д. 21.

Телефон: +7 (343) 374-43-63.

Адрес электронной почты: rektorat@usla.ru.

Адрес официального сайта в сети «Интернет»: <http://www.usla.ru>.