

«УТВЕРЖДАЮ»
проректор по научно-исследовательской деятельности
ФГАОУ ВО «Московский государственный
юридический университет
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»
доктор юридических наук, профессор



В.Н. Синюков

« 31 » 03 2025 г.

ОТЗЫВ

ведущей организации – федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» на диссертацию Рукавишников Сергея Михайловича на тему: «Доказательства и доказывание по делам об административных правонарушениях, подведомственных антимонопольному органу», представленную в диссертационный совет 24.2.390.02, созданный на базе федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия», на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Значимость, актуальность и своевременность темы диссертационного исследования Рукавишников Сергея Михайловича не вызывает сомнений. Большое количество правонарушений, совершаемых в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц обуславливает необходимость должного регулирования отношений, возникающих в процессе доказывания при производстве по делам об административных правонарушениях в области защиты конкуренции, рекламы и осуществления закупок. При обжаловании постановлений по делам об административных правонарушениях по указанным категориям дел в ряде случаев судами выносятся решения об отмене данных постановлений именно из-за недоказанности антимонопольным органом состава вменяемого административного правонарушения. Это во многом объясняется отсутствием

должной теоретической основы, что актуализирует тему исследования.

Кроме того, факторы и условия, негативно влияющие на процесс доказывания при производстве по делам об административных правонарушениях, подведомственных антимонопольному органу, малоизучены как в доктринальном, так и в практическом плане. Указанные обстоятельства также определяют актуальность и практическую значимость диссертационной работы.

Структура диссертационного исследования логична, обусловлена поставленными задачами, что позволяет автору последовательно рассмотреть основные вопросы исследуемой проблематики: проанализировать содержание понятий «доказательство» и «доказывание», рассмотреть аспекты административно-юрисдикционного производства, связанные с доказательствами и доказыванием, определить принципы, которыми надлежит руководствоваться при оценке доказательств и доказывании в ходе производства по делам об административных правонарушениях, исследовать особенности доказывания по делам об административных правонарушениях в области защиты конкуренции, рекламы и осуществления закупок.

Работа состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения, библиографического списка и приложения.

Научная новизна результатов диссертации состоит в разработке теоретических положений, являющихся результатом комплексного исследования доказательств и доказывания по делам об административных правонарушениях, подведомственных антимонопольному органу.

Обладают научной новизной сформулированные автором понятия доказательств и доказывания в производстве по делам об административных правонарушениях, подведомственных антимонопольному органу, а также основные принципы, которыми надлежит руководствоваться при оценке доказательств и доказывании по указанной категории дел, в том числе выводы о существовании двухуровневой системы принципов, которыми надлежит руководствоваться при оценке доказательств и доказывании в ходе

производства по делам об административных правонарушениях, подведомственных антимонопольному органу.

Научный интерес представляют выявленные соискателем особенности доказывания по делам об административных правонарушениях в области защиты конкуренции, рекламы и осуществления закупок. В частности, вывод о том, что ведущую роль при доказывании факта заключения антиконкурентного соглашения, осуществления недопустимых в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации согласованных действий занимают косвенные доказательства, а также при доказывании факта недобросовестной конкуренции необходимости назначения экспертизы, получения пояснения специалиста, проведения опроса потребителей.

Новеллой предстает введение правила о недопустимости обоснования вынесенного постановления по делу об административном правонарушении только доказательствами, отнесенными к категории «для служебного пользования», и обязательности исследования и оценки иных доказательств, с которыми лица, участвующие в рассмотрении дела, могут ознакомиться.

Теоретическая значимость полученных соискателем результатов исследования для развития науки административного права и административного процесса заключается в следующем:

- обосновано существование системы принципов, которыми надлежит руководствоваться при оценке доказательств и доказывании в ходе производства по делам об административных правонарушениях, подведомственных антимонопольному органу;

- доказывается необходимость отнесения «иных материалов» к самостоятельному виду доказательств;

- проведена классификация действий (бездействия), которые являются противодействующими доказыванию в производстве по делам об административных правонарушениях, подведомственных антимонопольному органу, по форме поведения субъекта противодействия и по времени

противодействия;

– сформулировано авторское определение понятия «поставка товара при выполнении работ, оказании услуг», учитывающее особенности поставки товара в ходе выполнения работ или оказания услуг и влияющее на наличие состава административного правонарушения в сфере закупок.

Практическая значимость проведенного исследования определяется прежде всего совокупностью сформулированных С.М. Рукавишниковым предложений по совершенствованию законодательства об административных правонарушениях, о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и о закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц:

– обосновано предложение о замене в КоАП РФ абсолютно-определенных санкций на относительно-определенные за совершение административных правонарушений в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд, что позволит антимонопольному органу учитывать при назначении административного наказания характер и степень общественной опасности совершенного административного правонарушения и другие обстоятельства, подлежащие выяснению по делу об административном правонарушении;

– выдвинуто предложение об установлении в КоАП РФ требования об условиях хранения электронных носителей информации, являющихся доказательствами по делам об административных правонарушениях, обеспечивающих их сохранность и сохранность содержащейся на них информации, сформулирован перечень таких требований;

– предложено введение в КоАП РФ специального состава административного правонарушения, направленного на предотвращение случаев предоставления антимонопольному органу доказательств, не соответствующих действительности.

Кроме того, результаты исследования могут быть использованы в практической деятельности Федеральной антимонопольной службы и других

правоприменительных органов; при преподавании учебных дисциплин «Административное право», «Административный процесс», «Административная ответственность», при проведении программ повышения квалификации в области производства по делам об административных правонарушениях.

Практическую значимость представляют также проекты федеральных законов, оформленные в приложении к диссертационной работе, в которых автором предлагается внесение изменений в КоАП РФ, в Федеральный закон от 05 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

Достоверность и обоснованность результатов диссертационной работы обеспечена использованием убедительной методологической, теоретической, нормативной и эмпирической базой исследования.

Достоверность полученных результатов доказана в процессе их апробации – докладах и выступлениях автора на научно-практических конференциях как всероссийского, так и международного уровня. Диссертантом подготовлена двадцать одна научная публикация, девять из которых размещены в рецензируемых научных изданиях, содержащихся в перечне ВАК при Минобрнауки России. Отдельные положения и выводы диссертационной работы внедрены в учебный процесс ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия» при преподавании учебных дисциплин «Административное право», «Административный процесс», «Административная ответственность», реализации программ повышения квалификации «Контрактная система в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд», «Правовые основы управления государственными и муниципальными закупками».

В целом сформулированные соискателем положения и выводы обоснованы и обладают несомненными признаками научной новизны, могут

быть использованы в нормотворческой и практической деятельности органов исполнительной власти.

Вместе с тем диссертационная работа С.М. Рукавишникова не лишена определенных недостатков или спорных моментов.

1. В первом положении, выносимом на защиту, вводится в научный оборот авторское понятие доказательств по делам об административных правонарушениях, подведомственных антимонопольному органу. Однако в тексте диссертации не объясняется, в чем теоретическая и практическая польза этого определения, почему при рассмотрении дел об административных правонарушениях указанной категории нельзя обойтись общими положениями о доказательствах, закрепленными в статье 26.2 КоАП РФ?

2. В третьем положении, выносимом на защиту, предлагается установление относительно-определенных санкций за административные правонарушения в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд. Однако авторская аргументация данного предложения представляется недостаточной. Тем более аналогичные суждения уже неоднократно высказывались иными специалистами в отношении целого ряда административных правонарушений. На необходимость замены абсолютно-определенных санкций в КоАП РФ также указывал и Конституционный Суд Российской Федерации.

3. В шестом положении соискатель отмечает необходимость введения в КоАП РФ специального состава административного правонарушения, состоящего в заведомо ложном пояснении специалиста, заключении эксперта при осуществлении производства по делу о нарушении антимонопольного законодательства, производстве по делу об административном правонарушении, связанном с нарушением антимонопольного законодательства. При этом в тексте диссертации необходимость этой законодательной новеллы объясняется низким размером штрафа, установленного в санкции статьи 17.9. КоАП РФ «Заведомо ложные показания свидетеля, пояснение специалиста, заключение эксперта или заведомо

неправильный перевод». Может быть логичнее увеличить размер санкции в действующей статье КоАП РФ, чем вводить в него новый состав?

4. В первой главе диссертации достаточно подробно рассматривается проблематика доказательств и доказывания при производстве как по всем делам об административных правонарушениях, так и по делам об административных правонарушениях, которые рассматриваются ФАС России. Вместе с тем на публичной защите хотелось бы услышать обобщающие выводы диссертанта о специфике именно процесса доказывания по делам об административных правонарушениях, производство по которым осуществляет антимонопольный орган.

5. В рамках публичной защиты соискателю предлагается высказать свое мнение по проблеме, которая не получила полного разрешения в тексте диссертации. Когда на практике доказательства, полученные в ходе производства по делу о нарушении антимонопольного законодательства в порядке, предусмотренном Законом о защите конкуренции, ложатся в основу решения о возбуждении соответствующего дела об административном правонарушении и даже решения о привлечении к административной ответственности. Как такой порядок соотносится с необходимостью доказывания в рамках производства по делу об административном правонарушении?

Высказанные замечания не влияют на общую положительную оценку диссертации, не снижают её научной и практической значимости.

Диссертационная работа С.М. Рукавишникова является самостоятельно выполненным и завершенным исследованием, представляет собой научно-квалификационную работу, в которой содержится решение задачи, имеющей значение как для развития теории административного права и правоприменительной деятельности, так и для публично-правовых (государственно-правовых) наук в целом.

Автореферат и опубликованные соискателем работы отражают основное содержание диссертационной работы.

Вывод: диссертационное исследование на тему «Доказательства и доказывание по делам об административных правонарушениях, подведомственных антимонопольному органу» соответствует требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата наук Положением о присуждении ученых степеней, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842, а ее автор – Рукавишников Сергей Михайлович заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности: 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Отзыв подготовлен доцентом кафедры административного права и процесса, кандидатом юридических наук Е.В. Косыревым (специальность 12.00.14 – административное право; административный процесс), обсужден и одобрен на заседании кафедры административного права и процесса ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» (протокол № 10 от 27 марта 2025 года), на котором присутствовало 25 членов кафедры, проголосовавших «за» единогласно.

Заведующий кафедрой административного права и процесса ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»,
доктор юридических наук, профессор

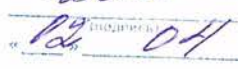


С.М. Зубарев

«31» марта 2025 г.

Подпись заверяю
Начальник отдела по учетно-аналитической работе
Управления кадров

Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Подпись:  (Ф.И.О.)
«12» 04 2025



Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)», 125993, Москва, Садовая-Кудринская, 9.

Тел: 8(499) 244-88-74.

E-mail: msal@msal.ru.

Официальный сайт: www.msal.ru

Сведения о ведущей организации:

1. Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

2. 123242, г. Москва, вн. тер. г. муниципальный округ Пресненский, ул. Садовая-Кудринская, д.9, стр.1.

3. Почтовый адрес: 125993, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д.9, стр.2.

тел.: +7 499 244 88 88

e-mail: msal@msal.ru

официальный сайт: <https://msal.ru/>

4. Основные публикации работников ведущей организации по теме диссертации за последние 5 лет:

1. *Косырев Е.В.* Административная ответственность в сфере распространения наружной рекламы : Монография. Москва : Проспект, 2024. 176 с.

2. *Россинский Б.В.* Управленческая природа административного усмотрения // Законы России: опыт, анализ, практика. 2024. № 2. С. 87-91.

3. *Россинский Б.В.* Административно-правовые нормы как модели публичного управления // Административное право и процесс. 2024. № 8. С. 3-7.

4. *Панкова О.В.* Тенденции развития законодательства об административной ответственности в России в современный период // Административное право и процесс. 2023. № 7. С. 60-65.

5. *Нечевин Д. К.* Принцип справедливости - императив цивилизации права: историко-правовой анализ // Государство и право России в современном мире : Сборник докладов XII Московской юридической недели. XXII Международная научно-практическая конференция; XXIII Международная научно-практическая конференция Юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова : в 5 ч., Москва, 23–25 ноября 2022 года. Часть 5. Москва: Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2023. С. 127-137.

6. *Кинев А.Ю.* Антимонопольные органы в структуре органов исполнительной власти: основы правового положения и проблемы развития взаимодействия // Актуальные проблемы административного права и административного процесса : Монография. Москва : Проспект, 2022. С. 15-27.

7. *Кинев А.Ю.* О некоторых проблемах административно-правовой защиты от недобросовестной конкуренции // Административное право и процесс. 2022. № 12. С. 27-30.

8. *Кинев А.Ю.* Антимонопольный комплаенс как обстоятельство, смягчающее административную ответственность // Вестник Томского государственного университета. Право. 2022. № 43. С. 55-68.

9. *Косырев Е.В.* Спорные вопросы квалификации транспортных средств в качестве передвижных рекламных конструкций и иные положения части 2 статьи 20 Закона о рекламе // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2022. № 2. С. 53-59.

10. *Никитина Т.Е.* Специальные требования к распространению рекламы в сети "Интернет" // Современная экономика: проблемы и решения. 2022. № 5 (149). С. 33-40.

11. *Пузыревский С.А.* Практика предупреждения и пресечения злоупотребления доминирующим положением и антиконкурентных соглашений с учетом правовых позиций Пленума Верховного Суда Российской Федерации // Экономическое правосудие на Дальнем Востоке России. 2022. № 1 (24). С. 12-17.

12. *Россинский Б.В.* Административные правонарушения как угроза национальной безопасности // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2022. № 11 (99). С. 30-40.

13. *Кинев А.Ю., Конопкина Е.Е.* Веерные соглашения: теоретическая новелла или самостоятельный вид антиконкурентного соглашения? // Российское конкурентное право и экономика. 2021. № 1 (25). С. 38-43.

14. *Россинский Б.В.* Понятие, классификация и природа мер административного принуждения // Законы России: опыт, анализ, практика. 2021. № 11. С. 3-9.

15. *Косырев Е.В.* Проблема привлечения к административной ответственности за нарушение федеральных нормативных правовых актов, содержащих нормы, определяющие порядок распространения наружной рекламы по региональным законам об административных правонарушениях // Проблемы становления гражданского общества : сборник статей VIII Международной научной студенческой конференции, Иркутск, 20 марта 2020 года / Университет прокуратуры Российской Федерации. Часть I. Иркутск: Иркутский юридический институт (филиал) федерального государственного казенного образовательного учреждения высшего образования "Университет прокуратуры Российской Федерации", 2020. С. 139-142.

Отзыв
официального оппонента

доктора юридических наук,
профессора Дугенец Александра Сергеевича
на диссертацию Рукавишникова Сергея Михайловича
«Доказательства и доказывание по делам об административных
правонарушениях, подведомственных антимонопольному органу»,
представленную в диссертационный совет 24.2.390.02 при Федеральном
государственном бюджетном образовательном учреждении высшего
образования «Саратовская государственная юридическая академия»
на соискание ученой степени кандидата юридических наук
по специальности: 5.1.2. Публично-правовые
(государственно-правовые) науки (Саратов, 2024. 211 с.)

*(научный руководитель – доктор юридических наук,
профессор Соколов Александр Юрьевич)*

Диссертация Сергея Михайловича Рукавишникова посвящена теме, которая имеет большое практическое значение для деятельности одного из федеральных органов исполнительной власти, уполномоченного осуществлять производство по делам об административных правонарушениях, – Федеральной антимонопольной службы.

Актуальность данной темы несомненна и обусловлена следующим. В настоящее время существует ряд теоретических и практических проблем, возникающих в ходе осуществления административно-юрисдикционной деятельности, которые являются следствием недостаточно четкого законодательного регулирования производства по делам об административных правонарушениях, включая вопросы административно-правового регулирования доказывания при производстве по делам об административных правонарушениях как в целом, так и в отдельных областях. С этим связана необходимость научной разработки рекомендаций, направленных на повышение эффективности норм, регулирующих соответствующие вопросы. Кроме того, должностными лицами федеральных органов исполнительной власти

при осуществлении правоприменительной деятельности допускаются ошибки в определении предмета доказывания, не учитываются специфические особенности доказательств и доказывания при рассмотрении дел. Статистические данные свидетельствуют, что судом отменяется до 21 процента обжалованных постановлений о назначении административного наказания за нарушения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок, вынесенных должностными лицами антимонопольного органа. Диссертация уважаемого Сергея Михайловича является успешной попыткой осветить имеющиеся проблемы, а также предложить пути их разрешения.

В рецензируемой работе диссертант формулирует ряд обоснованных теоретических положений, которые послужили базисом для предложений по оптимизации правового регулирования правоотношений в процессе доказывания при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях, подведомственных антимонопольному органу.

В основу научного исследования темы диссертации уважаемого автора была положена теоретическая база, в которую вошли современные научные труды ведущих российских ученых в области административного права по тематике административно-юрисдикционной деятельности, аспектам доказывания в производстве по делам об административных правонарушениях, вопросам административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства, законодательства о рекламе, в сфере осуществления закупок. Кроме того, диссертант не ограничился исследованием только научных работ. С.М. Рукавишников, анализируя теоретические вопросы, проиллюстрировал их примерами из правоприменительной и судебной практики, отражающей проблемы, возникающие при осуществлении доказывания в производстве по делам об административных правонарушениях, связанных с нарушением

антимонопольного законодательства, законодательства о рекламе и в сфере осуществления закупок.

Представленная к публичной защите диссертация позволяет говорить о высоком уровне методологической подготовленности автора, наличии у него навыков исследователя и аналитика. Использование автором современной общенаучной и частнонаучной методологии обусловили достоверность выводов и научных обобщений исследования.

Научная новизна работы состоит в том, что она представляет собой впервые проведенное комплексное исследование проблематики, связанной с доказательствами и доказыванием по делам об административных правонарушениях, подведомственных антимонопольному органу. Тем самым, на основе анализа совокупности административно-правовых норм, регулирующих правоотношения в процессе доказывания при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях в области защиты конкуренции, рекламы и осуществления закупок, правоприменительной практики по указанным категориям дел, а также научных положений, раскрывающих сущность процесса доказывания при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях, подведомственных антимонопольному органу, диссертантом разработаны и обоснованы положения, образующие теоретическую основу доказывания по делам об административных правонарушениях, подведомственных антимонопольному органу, и сформулированы предложения, направленные на совершенствование административно-правового регулирования доказывания при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях в области защиты конкуренции, рекламы и осуществления закупок. В связи с этим можно сделать вывод, что настоящее исследование вносит значительный вклад в развитие науки административного права.

Изучив диссертацию С.М. Рукавишникова и работы, опубликованные им по теме оппонируемой диссертации, можно констатировать высокую степень обоснованности сформулированных автором научных положений, выводов и рекомендаций. Уважаемым автором разработаны рекомендации, направленные на совершенствование норм, регулирующих производство по делам об административных правонарушениях, сделаны аргументированные предложения, реализация которых позволит устранить факторы, негативно влияющие на процесс доказывания при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях в области защиты конкуренции, рекламы и осуществления закупок.

Следует также указать, что основные положения, выносимые автором на защиту, содержат ключевые выводы проведенного исследования и подтверждают научную новизну диссертации.

Объем и структура работы соответствуют логике и содержанию проведенного исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, заключения, библиографического списка и приложения.

В первой главе, включающей в себя три параграфа, С.М. Рукавишниковым с научно-теоретических позиций рассмотрены общетеоретические вопросы содержания понятий «доказательство», «доказывание», аспекты административно-юрисдикционного производства, связанные с доказательствами и доказыванием. Автором сформулированы определения понятия доказательств и доказывания в производстве по делам об административных правонарушениях, подведомственных антимонопольному органу, определены основные принципы, которыми надлежит руководствоваться при оценке доказательств и доказывании в ходе производства по делам об административных правонарушениях, обосновывается существование двухуровневой системы принципов, которыми надлежит руководствоваться при оценке доказательств и доказывании в ходе производства по делам об административных

правонарушениях, подведомственных антимонопольному органу. Кроме того, диссертантом выявлена необходимость установления специального состава правонарушения, направленного на предотвращение случаев предоставления доказательств, не соответствующих действительности, сформулированы предложения по внесению соответствующих изменений в КоАП РФ.

Вторая глава, состоящая из трех параграфов, посвящена исследованию особенностей доказывания по делам об административных правонарушениях в области защиты конкуренции, рекламы и осуществления закупок. Сергеем Михайловичем выявлены особенности доказывания объективной стороны составов административных правонарушений, связанных с нарушением антимонопольного законодательства. Отмечается, что ведущую роль при доказывании факта заключения антиконкурентного соглашения, осуществления недопустимых в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации согласованных действий занимают косвенные доказательства. Обращается внимание, что при доказывании факта недобросовестной конкуренции антимонопольному органу надлежит рассматривать вопрос о необходимости назначения экспертизы, получения пояснения специалиста, проведения опроса потребителей. Уважаемым автором указывается на необходимость рассмотрения антимонопольным органом вопроса о назначении экспертизы для доказывания некоторых обстоятельств также и по делам об административных правонарушениях в области рекламы. Диссертантом выявлены недостатки действующего законодательства, указаны имеющиеся проблемы в производстве по делам об административных правонарушениях, подведомственных антимонопольному органу, предложены пути устранения недостатков и решения проблем.

Автореферат соответствует структуре диссертации и в целом отражает ее основное содержание. Оформление диссертации и автореферата

соответствует предъявляемым требованиям. В научные публикации автора включены важнейшие и принципиальные положения исследования.

В целом высоко оценивая диссертационное исследование, следует обозначить некоторые дискуссионные положения и высказать некоторые замечания к рецензируемой работе.

1. Уважаемым автором аргументируется необходимость установления специального состава правонарушения, состоящего в заведомо ложном пояснении специалиста, заключении эксперта при осуществлении производства по делу о нарушении антимонопольного законодательства, производстве по делу об административном правонарушении, связанном с нарушением антимонопольного законодательства (п. 6 положений, вынесенных на защиту). При этом Сергеем Михайловичем предлагается установление санкции за указанное правонарушение в виде административного штрафа в размере от двадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей (с. 67 диссертации). Вопрос, касающийся размера административного штрафа за заведомо ложные пояснение специалиста, заключение эксперта при производстве по делу об административном правонарушении, заслуживает более подробного изучения.

2. В диссертации отмечено, что в результате установления Правительством Российской Федерации требования к минимальной доле закупок российских товаров ряд инструментов, используемых для импортозамещения (запреты на допуск, ограничения допуска, условия допуска для приобретения и использования товаров, происходящих из иностранных государств), дополнен таким параметром как «квотирование». Административная ответственность за не достижение заказчиком по итогам года минимальной обязательной доли закупок товаров российского происхождения в настоящее время не установлена. Автором высказано мнение о том, что в перспективе видится установление административной ответственности в отношении заказчиков и их должностных лиц за несоблюдение обязанности по достижению

определенной доли закупок российских товаров (с. 136-137 диссертации). Однако, С.М. Рукавишниковым не уделено в диссертации должного внимания данному вопросу. Представляется, что рассмотрение в диссертации комплекса проблем, связанных с невозможностью привлечения лиц к административной ответственности за нарушение вышеуказанных, а также других установленных требований в сфере закупок, позволило бы сформулировать предложения по изменению и дополнению составов, устанавливающих административную ответственность за совершение действий, сопряженных с нарушением национального режима в сфере закупок (неправомерные действия, связанные с допуском; предоставление участниками закупки в составе заявки недостоверных сведений, которые касаются страны происхождения товара; и некоторые другие), и усилило бы работу автора.

3. Уважаемым автором предлагается введение правила о недопустимости обоснования вынесенного постановления по делу об административном правонарушении только доказательствами, отнесенными к категории «для служебного пользования», с которыми лица, участвующие в рассмотрении дела, не могут ознакомиться. При этом в работе не доказано наличие описанной практики.

В то же время высказанные замечания носят во многом дискуссионный характер и не влияют на высокую положительную оценку диссертационного исследования. Сергеем Михайловичем внесен существенный личный вклад в развитие научных знаний в области административного права, административно-правового регулирования доказывания при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях в области защиты конкуренции, рекламы и осуществления закупок, соответствующий современному этапу развития административно-правовой науки и отвечающий потребностям юридической практики.

Таким образом, диссертация «Доказательства и доказывание по делам об административных правонарушениях, подведомственных антимонопольному органу» соответствует 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 самостоятельно выполненным и завершенным исследованием, а ее автор – уважаемый Сергей Михайлович Рукавишников заслуживает присуждения искомой ученой степени кандидата юридических наук по специальности: 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

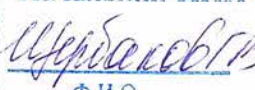
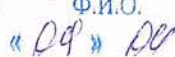
Официальный оппонент –

главный научный сотрудник
Федерального казенного учреждения
«Научно-исследовательский институт
Федеральной службы исполнения наказаний»,
научная специальность по докторской диссертации: 12.00.14 –
административное право, финансовое право, информационное право,
Заслуженный юрист Российской Федерации,
доктор юридических наук,
профессор

Александр Сергеевич Дугенец

9 апреля 2025 г.

Федеральное казенное учреждение
«Научно-исследовательский институт
Федеральной службы исполнения наказаний» (ФКУ НИИ ФСИН России);
Телефон: +7 (495) 983-93-23;
Адрес: 119991, г. Москва, ГСП-1, Житная ул., дом 14;
Адрес электронной почты: nii@fsin.su
Официальный сайт: <https://www.nii.fsin.su/>

Подпись  Начальник НИИ ФСИН России

Ф.И.О.
«»
Подпись 
20 25

Сведения об официальном оппоненте:

1. Дугенец Александр Сергеевич
2. Доктор юридических наук (12.00.14 – административное право; административный процесс – научная специальность, по которой была защищена докторская диссертация), профессор.
3. Федеральное казенное учреждение «Научно-исследовательский институт Федеральной службы исполнения наказаний России», главный научный сотрудник центра изучения проблем управления и организации исполнения наказаний в уголовно-исполнительной системе.
4. Основные публикации официального оппонента по теме диссертации за последние 5 лет:
 1. *Дугенец А.С., Канунникова Н.Г.* Актуальные проблемы противодействия административным правонарушениям, совершаемым с использованием информационных технологий // Пробелы в российском законодательстве. 2024. Т. 17, № 4. С. 23-29.
 2. *Дугенец А.С., Канунникова Н.Г.* Актуальные вопросы привлечения к административной ответственности в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2023. № 4. С. 27-29.
 3. *Дугенец А.С.* Процессуально-правовой механизм осуществления правосудия по делам об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции // Административное право и процесс. 2022. № 11. С. 80-84.
 4. *Дугенец А.С.* Административное право в системе современного российского права // Административное право и процесс. 2022. № 7. С. 85-88.
 5. *Дугенец А.С.* Проблемы правового регулирования и практики реализации стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении // Административное право и процесс. 2021. № 9. С. 77-78.

ОТЗЫВ

**официального оппонента д.ю.н., доцента Писенко Кирилла Андреевича
на диссертацию Рукавишников Сергея Михайловича
«Доказательства и доказывание по делам об административных
правонарушениях, подведомственных антимонопольному органу»,
представленную в диссертационный совет 24.2.390.02 при Федеральном
государственном бюджетном образовательном учреждении высшего
образования «Саратовская государственная юридическая академия» на
соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности:
5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки (Саратов,
2024. 211 с.)**

Избранная Рукавишниковым Сергеем Михайловичем тема диссертационного исследования является актуальной, что обусловлено следующим. В число задач законодательства об административных правонарушениях, закрепленных в статье 1.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, входят охрана установленного порядка осуществления государственной власти, собственности, защита законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений, а также предупреждение административных правонарушений.

Указанные цели в некоторых случаях могут не быть достигнуты как в связи с имеющимися проблемами административно-правового регулирования при производстве по делам об административных правонарушениях, так и в результате совершения ошибок при осуществлении правоприменительной деятельности в определении предмета доказывания, неучета специфических особенностей доказательств и доказывания при рассмотрении дел, в том числе дел отдельных категорий.

Необходимым условием эффективного осуществления производства по делам об административных правонарушениях является его полноценное процессуальное регулирование, обеспечивающее гарантии участников дела, объективность разбирательства, баланс интересов, отсутствие дефектов правовых норм, определяющих его содержание.

Ряд имеющихся проблем в данной сфере являются следствием недостаточно полного и последовательного законодательного регулирования производства по делам об административных правонарушениях, включая вопросы административно-правового регулирования доказывания при производстве по делам об административных правонарушениях.

В свою очередь указанные пробелы не в последнюю очередь обусловлены недостаточной теоретической разработкой этой проблематики в административно-правовой науке. С этим связана необходимость разработки научно-обоснованных рекомендаций, направленных на повышение эффективности норм, регулирующих соответствующие вопросы, что обуславливает актуальность диссертационного исследования, определяет научную значимость работы.

Диссертация С.М. Рукавишникова, посвященная теме доказательств и доказывания в административно-деликтных правоотношениях, имеет не только теоретическое, но и большое практическое значение. В работе диссертант формулирует ряд обоснованных теоретических положений, а также предложения по оптимизации правового регулирования правоотношений в процессе доказывания при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях, подведомственных ФАС России.

Применительно к степени разработанности тематики диссертации следует указать, что на уровне диссертаций вопросы доказательств и доказывания по делам об административных правонарушениях, подведомственных ФАС России, в том числе, связанных с нарушением антимонопольного законодательства, законодательства о рекламе, в сфере осуществления закупок, комплексно не изучались. Таким образом, представленная соискателем работа является во

многом первой попыткой всестороннего комплексного научного исследования правового регулирования правоотношений в процессе доказывания при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях, подведомственных ФАС России. При этом, в предмет исследования вошли вопросы не исключительно антимонопольной проблематики, но также и вопросы, связанные с разрешением дел в сфере рекламы и осуществления закупок. В этом качестве диссертация призвана восполнить существующий пробел в науке административного права, административно-процессуального права.

С практической точки зрения проведенное исследование позволяет глубоко осмыслить содержание законодательства, регулирующего правоотношения в процессе доказывания при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях, оценить его качество, выявить недостатки, а также прийти к выводу о необходимости оптимизации нормативно-правового регулирования в данном направлении.

С теоретической точки зрения диссертация восполняет отсутствие комплексных научных результатов в данной сфере знаний и стимулирует научно-практические дискуссии по вопросам осуществления производства по делам об административных правонарушениях, в том числе связанных с нарушениями антимонопольного законодательства, законодательства о рекламе и законодательства в сфере публичных и публично-корпоративных закупок.

Диссертация на тему «Доказательства и доказывание по делам об административных правонарушениях, подведомственных антимонопольному органу» является самостоятельным, творческим, логически выверенным и законченным исследованием, имеющим четко определенную структуру, отражающую все основные моменты, подлежащие исследованию по данной проблематике.

По своей цели научное исследование С.М. Рукавишникова направлено на выработку положений, образующих теоретическую основу доказывания по делам об административных правонарушениях, подведомственных

антимонопольному органу, а также формулированию предложений, направленных на совершенствование административно-правового регулирования доказывания при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях в области защиты конкуренции, рекламы и осуществления закупок (с. 7-8 диссертации).

Изучение работы позволило установить, что ее цель была достигнута, в том числе соискателем решены предусмотренные для ее достижения научные задачи. Содержание работы свидетельствует о целом ряде выводов и предложений, обладающих значимостью, научной новизной или ее элементами: сформулированы определения доказательств и доказывания в производстве по делам об административных правонарушениях, подведомственных антимонопольному органу; определена сущность процесса доказывания при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях в области защиты конкуренции, рекламы и осуществления закупок; определены основные принципы, которыми надлежит руководствоваться при оценке доказательств и доказывании в ходе производства по делам об административных правонарушениях; выявлены проблемы в производстве по делам об административных правонарушениях, подведомственных антимонопольному органу, и предложены пути их устранения; сформулированы предложения, реализация которых позволит устранить факторы, негативно влияющие на процесс доказывания при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях в области защиты конкуренции, рекламы и осуществления закупок; разработаны рекомендации, направленные на совершенствование норм, регулирующих производство по делам об административных правонарушениях.

Следует отметить научные результаты, связанные с выявлением автором особенностей доказывания при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях, подведомственных антимонопольному органу (с. 46-55 диссертации), в том числе, дифференцированно по отдельным направлениям законодательства - в области защиты конкуренции (с. 93-119

диссертации), - в области рекламы (с. 119-136 диссертации), - в области осуществления закупок (с. 136-162 диссертации).

Представляют интерес и обладают значимостью также многие другие положения работы, например, выводы и предложения, отражающие проблематику противодействия практике предоставления антимонопольному органу доказательств, не соответствующих действительности, как с точки зрения разработанных автором конкретных рекомендаций, так и с позиции привлечения внимания к проблеме для ее дальнейшего обсуждения и поиска путей эффективного решения (с. 57 – 67 диссертации).

Полученные научные результаты могут быть использованы в научной, образовательной деятельности, практике уполномоченных органов государства, правореализационной деятельности частных лиц. Сформулированные и обоснованные автором выводы, предложения и рекомендации могут быть использованы, в качестве объективной основы при осуществлении новых исследований, целью которых может стать расширение научных знаний о производстве по делам об административных правонарушениях, вопросах административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства, законодательства о рекламе, законодательства в сфере публичных и публично-корпоративных закупок.

Выводы и предложения, содержащиеся в диссертации, могут быть использованы в правотворческой и правоприменительной деятельности, в частности, при подготовке изменений и дополнений норм законодательства об административных правонарушениях, в практике Федеральной антимонопольной службы, органов судебной системы, других правоприменительных органов, а также в образовательной деятельности в области административного права и процесса, антимонопольного и смежных областях правового регулирования.

На основе изучения диссертации Рукавишников Сергея Михайловича и опубликованных им по теме диссертации работ можно сделать вывод о высокой степени обоснованности и научной новизне сформулированных автором

положений, выводов и рекомендаций, самостоятельном и творческом характере исследования. Не вызывает сомнений избранная методология работы. Диссертация базируется на широком спектре источников и литературы, помимо нормативных правовых актов, среди источников большой объем актов правоприменительной практике, в том числе, административных актов ФАС России, судебных актов, актов обобщения правоприменительной практики.

Автореферат соответствует основным положениям диссертации, в нем корректно изложены содержание работы и ее главные результаты. Дано достаточно полное представление о научной и практической значимости работы, положениях, выносимых на защиту.

Несмотря на очевидные достоинства работы, она не лишена и определенных недостатков:

1. Вызывает вопрос использование автором по тексту диссертации термина «антимонопольный орган» для обозначения ФАС России, как органа осуществляющего контрольно-надзорную деятельность и привлечение к административной ответственности, в том числе в сфере законодательства о публичных (ФЗ-44) и публично-корпоративных (ФЗ-223) закупках. Понятие «антимонопольный орган» в строгом смысле является понятием собственно антимонопольного законодательства, применяется также в законодательстве о рекламе. В законодательстве о закупках, а также в КоАП РФ применительно к соответствующим составам административных правонарушений, ФАС России фигурирует не как «антимонопольный орган», а в частности, как федеральный контрольный орган в сфере закупок в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок, или как федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, а в сфере оборонного заказа, как федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по государственному контролю (надзору) в сфере государственного оборонного заказа, что

подчеркивает различие правового статуса ФАС России в разных сферах правового регулирования и правоприменения.

2. В тексте диссертационного исследования (с.40-50, с.209) автор рассматривает проблематику относимости, допустимости, достоверности, достаточности доказательств, раскрывая эти вопросы, и обоснованно отстаивая необходимость соблюдения данных требований (правил) в производстве по делам об административных правонарушениях, в процессе доказывания. В правовой науке указанные требования, во многом воспринимаются и рассматриваются как принципы правового регулирования процессуальных отношений, возникающих в связи с возбуждением и разрешением различных категорий дел. В связи с этим, не вполне понятна позиция автора, не включившего указанные требования (правила) в состав разработанной им «двухуровневой системы принципов, которыми надлежит руководствоваться при оценке доказательств и доказывании в ходе производства по делам об административных правонарушениях, подведомственных антимонопольному органу» (с.11).

3. Появление новых цифровых технологий и их последующее развитие привело к тому, что в настоящее время указанные технологии используются во всех сферах деятельности, в том числе и в контрольно-надзорной. В Федеральной антимонопольной службе для выявления и доказывания картелей и иных антиконкурентных соглашений создана и активно используется автоматизированная информационная система «АнтиКартель». Представляется, что рассмотрение правовых вопросов особенностей фиксации доказательств нарушения антимонопольного законодательства, совершенных с использованием цифровых технологий, и последующего использования антимонопольным органом полученных таким способом доказательств при производстве по делу об административном, включая рассмотрение указанных вопросов, в том числе, в проблемном аспекте, могло бы усилить работу.

4. В результате проведенного исследования автором классифицированы различные виды *действий (бездействия)*, направленные на воспрепятствование

доказыванию в производстве по делам об административных правонарушениях, подведомственных антимонопольному органу, по критериям формы поведения субъекта противодействия и времени противодействия (с. 66 диссертации). Представляется, что более точной и внутренне согласованной является формулировка *«деяния в форме действия либо бездействия»*.

Высказанные замечания не влияют на общую высокую положительную оценку работы, во многом носят дискуссионный характер.

С учетом изложенного, можно сделать вывод, что диссертация С.М. Рукавишникова является актуальной самостоятельно выполненной научно-квалификационной работой, обладающей теоретической и практической значимостью, содержит решение научной задачи, имеющей значение для развития науки административного права, вносит вклад в развитие страны. В диссертационной работе изложена обоснованная авторская позиция по комплексу вопросов административно-правового регулирования доказывания при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях в области защиты конкуренции, рекламы и осуществления закупок, сформулированы авторские предложения по совершенствованию нормативного правового регулирования и правоприменительной практики в данной сфере.

Диссертация обладает внутренним единством, включает новые или содержащие элементы научной новизны аргументированные научные положения и представляет собой личный вклад автора в науку административного права.

Вышеизложенное позволяет сформулировать вывод о том, что представленная диссертационная работа в полной мере соответствует требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата юридических наук абз. 2 п. 9 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842, является самостоятельно выполненным и завершённым исследованием, а автор диссертации – Рукавишников Сергей

Михайлович — заслуживает присуждения учёной степени кандидата юридических наук по специальности: 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Официальный оппонент:

Доцент кафедры административного и финансового права

Юридического института ФГАОУ ВО

«Российский университет дружбы народов

им. Патриса Лумумбы»,

доктор юридических наук,

доцент

Писенко Кирилл Андреевич

Подпись Писенко К.А. заверяю

Ученый секретарь Ученого совета

Юридического института ФГАОУ ВО

«Российский университет дружбы народов

им. Патриса Лумумбы»



Комлев Е.Ю.

04.04.2025

почтовый адрес: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6

тел.: +7 (499) 936-87-87 (регистрация корреспонденции)

e-mail: rudn@rudn.ru (регистрация корреспонденции)

Сведения об официальном оппоненте:

1. Писенко Кирилл Андреевич

2. Доктор юридических наук (12.00.14 – административное право; административный процесс – научная специальность, по которой была защищена докторская диссертация), доцент.

3. Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Российский университет транспорта», и.о. заведующего кафедрой «Транспортное право».

4. Основные публикации официального оппонента по теме диссертации за последние 5 лет:

1. *Писенко К.А.* Понятие и виды административно-экономических дел, возникающих из децентрализованных сфер контрольно-надзорных отношений // Российское правосудие. 2024. № 1. С. 13-21.

2. *Писенко К.А.* Принцип эффективности использования бюджетных средств в правовом обеспечении публичных закупок // Принципы финансового права : Монография / Под редакцией И.А. Цинделиани. Москва : Общество с ограниченной ответственностью "Проспект", 2023. С. 101-117.

3. *Писенко К.А.* Актуальные вопросы и проблемы административно-правового регулирования профилактики и предупреждения нарушений обязательных требований в децентрализованных сферах контрольно-надзорных отношений (на примере антимонопольной сферы) // Актуальные проблемы контрольно-надзорной деятельности публичной администрации и отдельных видов административного судопроизводства по делам, возникающим из контрольно-надзорных правоотношений : Сборник научных статей, Москва, 21 апреля 2023 года. Москва: Российский государственный университет правосудия, 2023. С. 46-63.

4. *Писенко К.А.* Обзор практики судов по административным делам, возникающим из антимонопольных контрольно-надзорных отношений // Российское правосудие. 2023. № 1. С. 75-92.

5. *Писенко К.А.* Процессуальные формы разрешения дел в сфере публичных и публично-корпоративных закупок // Российское правосудие. 2023. № 8. С. 31-40.

6. *Писенко К.А.* Концептуальные проблемы выявления монополистических соглашений и иных монополистических действий // Правосудие. 2023. Т. 5, № 3. С. 85-104.

7. *Писенко К.А.* Концептуальные вопросы и проблемы установления обязательного досудебного порядка оспаривания актов публичной администрации // Юрист. 2022. № 8. С. 54-62.

8. *Писенко К.А.* Актуальные проблемы правоприменения и правового регулирования банковской деятельности в судебной практике по антимонопольным спорам // Российское правосудие. 2022. № 2. С. 96-105.

9. *Писенко К.А.* Проблемы квалификации деяния как картельного соглашения, запрещенного антимонопольным законодательством // Российское правосудие. 2021. № 8. С. 96-103.

10. *Писенко К.А.* Актуальные вопросы и проблемы оспаривания в судах правовых актов административно-деликтных производств антимонопольного контроля // Правосудие. 2021. Т. 3, № 2. С. 103-116.

11. *Писенко К.А.* О проблемах квалификации деяний как нарушений антимонопольного законодательства в административной и судебной практике // Российское правосудие. 2020. № 10. С. 62-69.

12. *Писенко К.А.* Практика судов по административным делам, возникающим из контрольно-надзорных отношений в сфере антимонопольного контроля (аналитический обзор) // Российское правосудие. 2020. № 12. С. 75-91.