УТВЕРЖДАЮ
Директор, академик РАН
д-р юрид. наук, профессор,
заслуженный юрист
Российской Федерации

_____Т.Я. Хабриева
«14» апреля 2025 г.

ОТЗЫВ
ведущей организации - Федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» (ИЗиСП) на диссертацию Боровик Екатерины Владимировны на тему «Механизм финансово-правового регулирования государственных закупок в Российской Федерации», представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки в диссертационный совет 24.2.336.02, созданный на базе ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

Закупка товаров, работ и услуг для обеспечения государственных нужд представляет собой сложную систему урегулированных нормами права отношений между государственным заказчиком и участниками закупок. В основе закупочной деятельности государства лежат потребности публично-правовых образований в том или ином товаре, работе, услуге, например, в лекарственных препаратах, топливе и горюче-смазочных материалах, продуктах питания, спортивных сооружениях, ремонте помещений и автотранспортных средств и т.д., которые могут быть удовлетворены участниками закупок путем поставки соответствующих товаров, работ и услуг. Оплата товаров, работ и услуг, поставленных в рамках государственных закупок, осуществляется за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Закупка товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд представляет собой группу видов расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (пункт 6 статьи 21 Бюджетного кодекса Российской Федерации

(далее – БК РФ). Соответственно, в разрезе видов расходов бюджетов выделяются расходы на закупку товаров, работ и услуг для государственных нужд. Как верно отмечается диссертантом, объем таких расходов в бюджетах является весьма значительным.

У государства и частных субъектов, участвующих в закупочной деятельности, интересы не совпадают. Так, для государства главное – получить качественные товары, работы и услуги, при этом достигнув заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достигнув наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности), что составляет содержание такого принципа бюджетной системы Российской Федерации, как принципа эффективности использования бюджетных средств (статья 34 БК РФ). У частных субъектов - участников закупок интерес заключается в получении прибыли. Перманентные изменения законодательства в сфере закупок товаров, работ и услуг для государственных (муниципальных) нужд, конфликтность сферы закупок, на что совершенно обоснованно указывает диссертант, свидетельствуют о том, что до настоящего времени оптимальная правовая модель взаимодействия публично-правовых и частноправовых субъектов не выработана, что до сих пор законодатель находится в поиске баланса публичных и частных интересов в указанной сфере правового регулирования.

Целевая направленность диссертации состоит в разработке концептуальных основ развития и совершенствования механизма финансово-правового регулирования государственных закупок в Российской Федерации, направленных на обеспечение публичного интереса в контексте новых вызовов и угроз.

Структура работы обусловлена указанной целью и поставленными задачами.

Во введении обосновывается актуальность заявленной темы диссертации, указываются цель и задачи, объект, предмет и степень научной

разработанности темы исследования, его методологическая, теоретическая, нормативная и эмпирическая основы, раскрываются научная новизна работы, теоретическая и практическая значимость, содержатся основные положения, выносимые на защиту, приводятся сведения об апробации результатов исследования и структуре работы.

Первая глава диссертационного исследования «Структура механизма финансово-правового регулирования государственных закупок в Российской Федерации» посвящается анализу структурных элементов механизма финансово-правового регулирования закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд. В ней рассматриваются государственные закупки как предмет финансово-правового регулирования, особенности указанного механизма, источники финансово-правового регулирования государственных закупок в Российской Федерации и правовой режим финансового контроля при осуществлении государственных закупок. Диссертант обосновывает наличие узкого и широкого подходов к пониманию термина «государственные закупки»; аргументирует, что структурными элементами механизма финансово-правового регулирования государственных закупок являются: 1) правовые нормы, регулирующие государственные закупки; 2) правоотношения, складывающиеся в данной сфере; 3) реализация прав и обязанностей участниками указанных отношений. Обосновывается необходимость систематизации законодательства, регулирующего отношения в сфере государственных закупок, и принятия единого кодифицированного акта «Кодекс государственных (муниципальных) закупок».

Во второй главе «Организация механизма финансово-правового регулирования государственных закупок в зарубежных странах» рассматриваются особенности механизма финансово-правового регулирования государственных закупок на примере отдельных государств – членов БРИКС, АСЕАН и ВТО. В данной главе подробно исследуется финансово-правовой механизм государственных закупок в Южно-

Африканской Республике (с. 90 – 107), Исламской Республике Иран (с.107 – 115), Китайской Народной Республике (с. 116 – 131), Королевстве Камбоджа (с. 132 – 141), Турецкой Республике (с. 141 – 146); выделяются особенности государственных закупок в зарубежных государствах как правового института.

В третьей главе «Современные правовые инструменты совершенствования контрактной системы государственных закупок в Российской Федерации» изучаются особенности реализации государственных закупок в контексте новых экономических вызовов и угроз, таких как Ковид – 19, введение санкций в отношении Российской Федерации со стороны недружественных государств; исследуется правовая природа офсетных контрактов и практика реализации принципа добросовестности в публичном праве. Автором доказывается, что офсетные контракты являются одним из наиболее эффективных инструментов расходования бюджетных средств в государственных закупках.

Диссертационное исследование осуществлено с использованием метода системного анализа, что позволило автору рассмотреть механизм финансово-правового регулирования государственных закупок в Российской Федерации как систему, выявить пробелы и противоречия в указанном механизме, сформулировать предложения по их устранению.

На с. 76 – 77 диссертации представлена четкая система органов внешнего финансового контроля в сфере государственных закупок.

Автором подробно исследована правовая природа реестра недобросовестных поставщиков и подчеркнута его роль в осуществлении финансового контроля в сфере закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд (с. 83).

Следует согласиться с высказанным и обоснованным Е.В. Боровик предложением о нормативном закреплении специальных критериев и финансовых показателей целесообразности расходования бюджетных средств и эффективности проведенной государственной закупки.

Научный интерес представляют рассуждения диссертанта об офсетных контрактах - государственных контрактах, предусматривающих встречные инвестиционные обязательства, как об одном из эффективных инструментов расходования бюджетных средств в механизме государственных закупок (§ 3.2).

В заключении формулируются основные результаты проведенного исследования. Автором указывается на необходимость систематизации законодательства о закупках товаров, работ и услуг для государственных (муниципальных) нужд путем принятия единого кодифицированного акта «Кодекс государственных (муниципальных) закупок» для устранения имеющихся пробелов и противоречий, реализации принципа эффективного расходования бюджетных средств, четкой регламентации деятельности уполномоченных субъектов закупочных отношений, а также законодательного закрепления форм, методов и способов их взаимодействия (с. 187). Диссертантом формулируется вывод о том, что основной целью финансового контроля в сфере закупок товаров, работ и услуг для государственных (муниципальных) нужд является проверка соблюдения принципа законности в процессе исполнения бюджета, а также эффективности расходования бюджетных средств при осуществлении государственных закупок (с. 189). На с. 190 диссертации Е.В. Боровик верно отмечает, что цифровизация закупочных процедур в электронный формат способствует снижению коррупционных рисков и позволяет оперативно выявлять нарушения ввиду того, что закупочные процессы становятся более прозрачными, однако, алгоритмы закупочных процедур остаются сложными и дорогостоящими, с чем следует согласиться.

Научная новизна исследования заключается в разработке диссертантом концептуальных основ развития механизма финансово-правового регулирования отношений в сфере закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд; определении структурных элементов механизма финансово-правового регулирования государственных закупок; обосновании

необходимости систематизации законодательства в сфере закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд путем принятия Кодекса государственных (муниципальных) закупок; предложении о создании единого органа, наделенного специальными полномочиями по определению поставщиков с целью удовлетворения нужд заказчиков. Также Е.В. Боровик формулирует авторское понятие финансового контроля в сфере государственных закупок.

Диссертантом проведена надлежащая апробация исследования посредством выступлений с докладами на научных и научно-практических конференциях, публикаций, в том числе в научных журналах, рецензируемых Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации.

При высокой оценке научной работы следует отметить некоторые дискуссионные вопросы, требующие дополнительного обсуждения.

1. Автор обосновывает необходимость систематизации правовых норм, регулирующих отношения в сфере закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд, путем принятия Кодекса государственных (муниципальных) закупок. В связи с этим возникают следующие вопросы:

1) какова должна быть структура данного Кодекса, из каких основных разделов и (или) глав он должен состоять; и какой у него будет предмет правового регулирования;

2) будут ли правовые нормы, регулирующие отношения по расходованию бюджетных средств на закупку товаров, работ и услуг для государственных нужд, имплементированы в данный Кодекс; в случае отрицательного ответа - как будут соотноситься Кодекс государственных (муниципальных) закупок и Бюджетный кодекс Российской Федерации при регулировании смежных отношений;

3) как автор относится к идее об имплементации норм законодательства о закупке товаров, работ и услуг для государственных нужд в Бюджетный кодекс Российской Федерации с учетом наличия практики по включению

норм законодательства об эмиссии и обращении государственных (муниципальных) ценных бумагах в Бюджетный кодекс Российской Федерации (глава 14.1);

4) поможет ли принятие Кодекса государственных (муниципальных) закупок стабилизировать закупочное законодательство и каким образом, учитывая, что систематизация в форме кодификации не оказывает особого влияния на стабилизацию законодательства, примерами чего являются Налоговый кодекс Российской Федерации, Бюджетный кодекс Российской Федерации и другие кодексы;

5) имеются ли в зарубежных государствах кодифицированные акты, регулирующие отношения в сфере государственных закупок?

2. Глава 2 диссертации посвящена и анализу механизма финансово-правового регулирования государственных закупок в зарубежных государствах, что в полной мере согласуется с избранной Е.В. Боровик методологией исследования, включающей использование сравнительно-правового метода (с. 12). Значение метода сравнительного правоведения трудно переоценить. Он позволяет, исследуя и сопоставляя правовые институты различных государств, выявляя в них общее и особенное, создать модельный вариант финансово-правового регулирования отношений в сфере государственных закупок с тем, чтобы с учетом национальных особенностей и традиций представить его для рассмотрения отечественному законодателю.

Признавая научную значимость и актуальность изучения зарубежного опыта правового регулирования отношений в сфере государственных закупок в целях более полного и глубокого исследования заявленной проблематики, вместе с тем, автору следовало более четко сформулировать предложения в части возможности использования в Российской Федерации положительного опыта зарубежных государств.

3. На с. 117 диссертант отмечает, что «бюджетная система Китая представляет собой сложную многуровневую систему, состоящую из пяти уровней бюджета».

Вместе с тем, автором не учтено, что согласно устоявшемуся в российской финансово-правовой доктрине мнению, бюджетное устройство государства (элементом которого является бюджетная система) обусловлено формой государственного устройства, и что, соответственно, в унитарных государствах, к числу которых относится Китайская Народная Республика, бюджетное устройство и бюджетная система состоят из двух уровней – центрального и местного, а в федеративных государствах, к числу которых относится Российская Федерации, - из трех уровней – федерального, регионального и местного.

В связи с этим, Е.В. Боровик следует уточнить, что она понимает под уровнем бюджетной системы, какими критериями руководствовалась, выделяя в бюджетной системе Китая пять уровней и каким образом уровни бюджетной системы Китайской Народной Республики, о которых говорится в диссертации, можно соотнести со структурой бюджетной системы Российской Федерации, закрепленной в статье 10 БК РФ.

Высказанные выше замечания носят дискуссионный характер и не влияют на общее признание научной ценности выполненной работы.

Вывод: диссертационное исследование Боровик Екатерины Владимировны является единолично и самостоятельно выполненной, завершенной научно-квалификационной работой, обладающей внутренним единством, расширяющей научные представления о механизме финансово-правового регулирования закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд. Новые положения, выдвигаемые автором для публичной защиты, свидетельствуют о личном вкладе в финансово-правовую науку, могут быть использованы в целях совершенствования финансового законодательства Российской Федерации.

По теоретическому уровню и практической значимости исследование соответствует требованиям, предъявляемым к научно-квалификационным работам, содержащимся в Положении о присуждении ученых степеней,

утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842 (ред. от 16.10.2024).

Е.В. Боровик заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Отзыв подготовлен Тютиной Юлией Викторовной, кандидатом юридических наук, доцентом, ведущим научным сотрудником отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства Федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» (117218, г. Москва, Б. Черемушкинская ул., д.34, тел. 8 (499) 724-21-06, эл.почта: fin@izak.ru)

Отзыв обсужден и одобрен отделом финансового, налогового и бюджетного законодательства Федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» на заседании отдела 21 апреля 2025 г. (протокол заседания отдела от 21 апреля 2025 г. № 4)

Заведующий отделом финансового,
налогового и бюджетного законодательства
Института законодательства и
сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор Н.А. Поветкина

Федеральное государственное научно-исследовательское учреждение «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации».
Почтовый адрес: 117218, г. Москва, Б. Черемушкинская ул., д.34
Тел.: 8 (499) 724-21-06
E-mail: fin@izak.ru
Web-сайт: https://izak.ru

Подпись сотрудника Федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» Н.А. Поветкиной удостоверяю
Заведующий отделом управления персоналом

ОТДЕЛ УПРАВЛЕНИЯ ПЕРСОНАЛОМ