В диссертационный совет 24.2.336.02,
созданный на базе Федерального
государственного автономного
образовательного учреждения высшего
образования «Московский государственный
юридический университет имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)»

123242, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская,
дом 7, стр. 22

Отзыв официального оппонента

доцента кафедры административного права Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Уральский государственный юридический университет имени В.Ф. Яковлева», кандидата юридических наук Соловьева Михаила Сергеевича на диссертацию Боровик Екатерины Владимировны «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 (юридические науки)

Актуальность избранной темы

Актуальность исследования обусловлена совокупностью социально-экономических, правотворческих, правоприменительных и доктринальных аспектов.

Социально-экономический аспект актуальности работы не вызывает сомнений. Подобное суждение обусловлено ролью контрактной системы как механизма имущественного обеспечения исполнения публичных функций, с одной стороны, и способа распределения финансовых средств государства и муниципалитетов, составляющих значимую часть экономики, с другой.

Публично-правовые образования, выступающие в качестве крупнейших потребителей экономических благ, фактически и юридически создают для частных лиц специфический рынок, функционирующий на основе особых правил, обусловленных, в том числе, бюджетно-правовой природой расходуемых денежных средств.

Правотворческий аспект выражается:

Во-первых, в наличии требующих устранения пробелов и противоречий в действующем финансово-правовом регулировании отношений с учетом сохранения и поддержания баланса публичных и частных интересов в контексте новых вызовов и угроз, в частности проводимой странами Запада санкционной политики и введенных ими необоснованных внешнеэкономических и политических ограничений в отношении России.

Во-вторых, в отсутствии стабильности правового регулирования анализируемых общественных отношений, многочисленных и зачастую бессистемных изменениях законодательных и подзаконных актов при одновременном наличии нереализованных предпосылок к кодификации нормативного материала.

Правоприменительный аспект актуальности обусловлен наличием неединообразной практики разрешения отдельных категорий соответствующих споров, требующей выработки общих подходов как со стороны судов, так и органов публичной власти, реализующих контрольно-надзорные полномочия в указанной сфере.

Доктринальный аспект заключается в наличии нерешенной научной проблемы публично-правового регулирования в анализируемой сфере, а именно – построении стройной логически не противоречивой концепции

финансово-правового регулирования государственных закупок, учитывающей новые вызовы и угрозы, в частности проводимую странами Запада санкционную политику и введенные ими необоснованные внешнеэкономические и политические ограничения.

В таких условиях требуют осмысления и теоретического обоснования как сам механизм финансово-правового регулирования публичных закупок, так и эффективность его отдельных элементов.

Содержание диссертации полностью соответствуют теме исследования.

Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих девять параграфов, заключения и списка используемых источников и литературы. Структура работы логична и последовательна, согласуется с целями исследования.

Первая глава посвящена структуре механизма финансово-правового регулирования государственных закупок в Российской Федерации (С. 20 – 85). Во второй главе проведен анализ зарубежного опыта организации механизма финансово-правового регулирования публичных закупок на примере стран-членов БРИКС, АСЕАН и ВТО (С. 86 – 146). Третья глава раскрывает Современные правовые инструменты совершенствования контрактной системы государственных закупок в Российской Федерации (С. 147 – 186).

Степень обоснованности научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации

Научные положения, выводы и рекомендации сформулированы самостоятельно и с достаточной степенью обоснованы. Самостоятельность в проведении исследования объясняется получением новых результатов.

Диссертантом продемонстрировано владение современной методологией финансово-правовых исследований, выявлены пробелы и противоречия в законодательстве и правоприменительной практике.

Приведенные в работе обоснования полученных результатов логичны, последовательны и непротиворечивы.

Достоверность научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации

Достоверность результатов работы обеспечена методологией научного исследования и обращению к достаточному числу источников, а также статистическим данным.

Так, методологическую основу исследования составляют как общие, так и специальные методы познания: философский, формально-логический, системно-структурный, исторический, сравнительного анализа, синтеза, аналогии, метод системного анализа, формально-юридический, догматический и сравнительно-правовой методы.

Теоретическая база исследования построена на использовании обширного круга источников, включая международные и отечественные нормативные правовые акты, акты наднациональных интеграционных образований (в том числе ЕАЭС); отечественные и зарубежные научные труды по финансовому, гражданскому, международному праву, теории государства и права; материалы судебной практику Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ иных судов; правоприменительная практика контрольных органов.

Новизна научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации

Целью работы является разработка 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, в частности проводимой странами Запада санкционной политики и введенных

внешнеэкономических и политических ограничений в отношении России (С. 10).

С учетом заявленной цели в работе поставлены и решены следующие задачи:

— провести анализ существующего механизма финансово-правового регулирования государственных закупок в Российской Федерации и выявить актуальные проблемы его реализации для удовлетворения публичных интересов;

— определить правовую природу складывающихся в данной сфере отношений субъектов государственных закупок и их содержание;

— выявить особенности реализации финансового контроля в процессе проведения государственных закупок;

— изучить зарубежный опыт правового регулирования государственных закупок стран — стратегических партнеров России и стран — членов БРИКС, выявить позитивные тенденции зарубежной практики правового регулирования данной сферы с возможностью их последующего заимствования;

— рассмотреть возможность и пути создания единой федеральной системы в сфере государственных закупок в Российской Федерации;

— определить особенности заключения офсетных контрактов и перспективы их реализации как в качестве внутригосударственного инструмента госзакупок, так и в международной практике инвестиционного сотрудничества с целью удовлетворения публичных интересов государства.

В числе основных достижений рецензируемой работы следует отметить следующее:

– По нашему мнению, достоинством диссертационного исследования является фокусировка на новых вызовах и угрозах, в частности, пандемии Covid-19, проводимой странами Запада санкционной политики и введенных ими необоснованных внешнеэкономических и политических ограничений в отношении России. Соискателем предпринята успешная

попытка по осмыслению данных угроз и вызовов, оценке состояния существующего финансово-правового регулирования и его потенциала для купирования соответствующих угроз (С. 153, 157 – 158).

– Положительной оценки засуживают результаты исследования зарубежного опыта (Исламская Республика Иран, Южно-Африканская Республика, Турецкая Республика, Королевство Камбоджа и Китайская Народная Республика), позволившие соискателю проанализировать закономерности развития данного института в иных правопорядках (С. 86 – 146).

– Заслуживают поддержки предложения о нормативном закреплении специальных показателей, таких как коэффициент общей экономии бюджетных средств по закупкам, осуществляемым с использованием конкурентных способов определения, коэффициент удовлетворения заказчиком критериям качества поставленного товара и оказанной услуги, что позволит достичь эффективного расходования бюджетных средств, а также максимального соблюдения принципа прозрачности всех закупочных процессов (С. 15).

– Элементы новизны усматриваются в теоретических аспектах, раскрывающих потенциал офсетных контрактов как эффективного механизма сотрудничества государства и бизнеса, используемого для достижения целей стратегии экономического развития (С. 16, 176 – 186).

– Автором обоснованно констатируется, что базовые принципы государственных закупок могут иметь точки пересечения и дополнять друг друга, в чем проявляется определенная взаимосвязь между ними (С. 5)

– Новым для российской науки финансового прав являются теоретические подходы, обосновывающие рассмотрение государственных закупок как стратегической государственной функции, которая непосредственно влияет на качество и количество услуг, предоставляемых гражданам (С. 161).

Значимость для науки и практики полученных результатов

Практическая значимость диссертации обусловлена наличием предложений, направленных на совершенствование положений нормативных актов, регламентирующих сферу государственных закупок, что должно способствовать повышению эффективности правового регулирования рассматриваемой сферы общественных отношений. На основе проведенного исследования сформулированы следующие предложения нормативно-организационного характера:

– о законодательном закреплении коэффициента общей экономии бюджетных средств, коэффициента удовлетворения заказчиком критериям качества поставленного товара и оказанной услуги как индикаторов финансового контроля (С. 14 – 15);

– о создании электронного каталога с единой базой оцифрованных и аккредитованных поставщиков (С. 15);

– о внедрении рейтинга поставщиков (С. 15);

– о расширении сферы применения офсетных контрактов как формы международного сотрудничества с государствами, являющимися стратегическими партнерами Российской Федерации, в условиях санкционной политики, проводимой странами Запада (С. 16).

Сформулированные в работе выводы могут быть использованы как в нормотворческой деятельности органов публичной власти, так и в учебном процессе на юридических факультетах высших образовательных учреждений, при реализации правовых норм в административной и судебной практике, а также при подготовке специалистов в сфере государственных закупок.

Отдельные замечания по результатам исследования

В рамках публичной защиты предлагается обсудить следующие вопросы, носящие дискуссионный характер и обусловленные сложностью выбранной темы:

1. Корректность предложенной формулировки первой части положения № 1, выносимого на защиту, требует дополнительного обоснования. Автор, в частности, утверждает, что «государственные закупки можно рассматривать в **узком** и **широком** понимании данного термина». И далее автор узкое понимание термина отождествляет с деятельностью государства по приобретению определенных товаров, работ, услуг, а широкое – с сложной системой правовых связей в этой сфере.

Представляется, что, хотя в учебной литературе распространены в дидактических целях рассуждения об «узких», «средних», «широких», «широчайших» и прочих смыслах и значениях отдельных терминов, **научная терминология должна стремиться к однозначности**. Не вызывает сомнений, что юридическая техника существенно выигрывает, когда одному термину соответствует одно юридическое понятие, а не группа разнообразных понятийных конструкций со спорным содержанием. Хотелось бы услышать дополнительные предложения со стороны диссертанта на предмет обеспечения однозначности терминологии в исследуемой им сфере.

Кроме того, предложения по уточнению содержания правовых понятий, элементного состава исследуемых явлений и их классификации, новые формулировки определений могут свидетельствовать о новизне, однако, соискатель должен доказать, что такие положения *действительно развивают, углубляют уровень научного освоения исследуемом проблемы, вносят соответствующий вклад в развитие науки* (Сырых В.М. Подготовка диссертаций по юридическим наукам: настольная книга соискателя. М.: РАП, 2012. С. 26, 28). Вместе с тем, сама по себе констатация возможности рассмотрения того или иного феномена в широком или узком смысле вряд ли свидетельствует о новизне. Более того, нам кажется не стоит говорить и о ее

оригинальности, например, на стр. 22 своей диссертации М.В. Шмелева также рассматривает государственные закупки в **узком** и **широком** смысле: как непосредственное приобретение государственным заказчиком товаров, работ и услуг и систему со сложной структурой правовых связей, взаимодействующих элементов (Шмелева М.В. Концепция государственных (муниципальных) закупок в Российской Федерации: дис. … д- ра юрид. наук. Саратов, 2022. С. 19 – 21) и т.п.

Предлагается диссертанту раскрыть первую часть соответствующего положения в процессе публичной защиты и обратить внимание, что избранная им тема диссертационной работы совершенно не требует от него искать новые нюансы смыслов в самом устоявшемся термине «государственные закупки». Продуктивнее бы было более четко отграничить его значение от значения смежных терминов и институтов.

2. Ряд предложений, сформулированных автором по результатам исследования являются дискуссионными и нуждаются более развернутой аргументации.

Во-первых, принимая во внимание финансово-правовой профиль исследования, представляется требующей дополнительного обоснования идея о принятии Кодекса государственных закупок, предметом регулирования которого будут охватываться, в том числе, и отношения по осуществлению финансового контроля (С. 14).

Так, нужно разъяснить, как будут соотноситься его нормы с положениями Бюджетного Кодекса РФ, имеющего свои принципы и целый раздел, посвященный государственному (муниципальному) финансовому контролю (Раздел IX).

Не преуменьшая того обстоятельства, что законодательство о контрактной системе основывается в том числе и на нормах БК РФ, в этом контексте отметим следующее: (1) участники закупки статусом получателя бюджетных средств не обладают, (2) соответствующие нормы бюджетного

законодательства определяют статус, права и обязанности государственных и муниципальных заказчиков как получателей бюджетных средств в рамках их правоотношений с иными участниками бюджетного процесса, а не участниками закупок и поставщиками, (3) сфера публичных закупок не ограничивается расходованием бюджетных средств, (4) бюджетно-правовым нормам присуща высокая степень специализации и внутреннего единства (собственные легально закрепленные принципы (ст. 28 БК РФ), специфическая система мер принуждения и ответственности (часть IV БК РФ), самостоятельная система субъектов – участников бюджетного процесса, имеющих особый бюджетно-правовой статус).

Во-вторых, дискуссионным является предложение автора о создании единого централизованного органа, который будет выполнять все функции и полномочия государственного заказчика и одновременно – контрольно-надзорные функции (С. 17).

Совмещение функций по непосредственному осуществлению закупок и государственного контроля за этой деятельностью может ставить под сомнение объективность и беспристрастность соответствующих решений.

Так, еще Указом Президента РФ от 23.07.2003 № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003 - 2004 годах» в числе приоритетных направлений административной реформы было определено организационное разделение функций регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам.

3. В положении № 9, выносимом на защиту, доказывается обоснованность имплементации принципа добросовестности в отрасли публичного права. Однако, ни в самом положении, ни в соответствующем параграфе не раскрывается, считает ли соискатель необходимым расширить

пределы применения данного принципа в отношении частных лиц либо в отношении субъектов, наделенных публичными полномочиями.

При этом необходимость действовать добросовестно и не допускать злоупотребление правом не ограничивается сферой гражданского права и является проявлением *общеправового* принципа добросовестности (Постановление Конституционного Суда РФ от 31.10.2024 № 49-П, Постановление Конституционного Суда РФ от 30.10.2023 № 50-П, Гаджиев Г.А. Конституционные принципы добросовестности и недопустимости злоупотребления субъективными правами // Государство и право. 2002), а также вытекает из конституционного принципа поддержания доверия граждан и их объединений к закону и действиям государства (статья 75.1 Конституции РФ).

Таким образом, соискателю предлагается в ходе публичной защиты уточнить, в чем конкретно выражается недостаточность и неэффективность существующих доктринальных и правоприменительных воззрений на пределы применения принципа добросовестности в публично-правовых отношениях, возникающих в сфере государственных закупок.

4. На С. 191 соискатель отмечает, что «на сегодняшний день государственные закупки реализуются только в отношении следующих видов обязательств: выполнение работ, оказание услуг, поставка товара, а в Законе № 44-ФЗ отсутствуют общие нормы относительно проведения закупок для каких-либо иных обязательств. Однако современный деловой оборот выходит далеко за рамки данной триады как на внутреннем, так и на внешнем рынке. Таким образом, необходимо расширить предмет государственного контракта и ввести в законодательство иные договорные конструкции и возможности заключения договоров аренды, купли-продажи, хранения, агентских договоров и т.д.».

В то же время, Закон «О контрактной системе» прямо говорит о его распространении на случаи заключения иных договоров, например,

договоров аренды (пункты 8, 8.1 части 1 статьи 3, пункт 32 части 1 статьи 92), лицензионных соглашений, предполагающих предоставление прав на использование программного обеспечения (пункт 35 части 1 статьи 93).

Кроме того, в доктрине обоснованно отмечается, «de lege lata словосочетание «товары, работы, услуги» и производные от него формулировки являются юридическим синонимом термина «гражданский оборот», а не указанием на куплю-продажу, подряд и услуги» (Чваненко Д.А. К вопросу о толковании формулировки «товары, работы, услуги» // Юрист. 2014. № 10. С. 25–29).

Заключение о соответствии диссертации критериям, установленным настоящим Положением.

Изложенные замечания не влияют на общую положительную оценку работы диссертанта и могут быть учтены Е.В. Боровик при дальнейшем исследовании вопросов механизма финансово-правового регулирования государственных закупок в Российской Федерации.

Диссертация Е.В. Боровик соответствует профилю специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки – и является научно-квалификационной работой, в которой содержится решение научной задачи, имеющей значение для развития как науки современного финансового права и российского законодательства в сфере публичных закупок, так и для совершенствования соответствующей правоприменительной практики.

Автореферат диссертации отражает основное содержание работы, содержит все необходимые для подобного рода публикаций атрибуты и в концентрированном виде объясняет сущность проведенного автором исследования.

Диссертация и автореферат диссертации Боровик Екатерины Владимировны полностью соответствуют требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата юридических наук абзацем 2 пункта 9 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842, является единолично выполненным и завершенным исследованием, а автор диссертации заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Доцент кафедры административного права Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Уральский государственный юридический университет имени В.Ф. Яковлева», кандидат юридических наук

Соловьев Михаил Сергеевич

«18» апреля 2025 г.

ПОДПИСЬ УДОСТОВЕРЯЮ
О.В. ПОРУБАЕВА

Шифр и наименование научной специальности, по которой защищена диссертация официального оппонента: 12.00.14 – Административное право; административный процесс

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Уральский государственный юридический университет имени В.Ф. Яковлева»
Адрес местонахождения образовательной организации / почтовый адрес: 620066, Свердловская область, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, д. 21
Телефон: +7 (343) 227-63-63 Адрес электронной почты: m.s.solovev@usla.ru
Сайт: https://usla.ru/