В диссертационный совет 24.2.336.02,
созданный на базе ФГАОУ ВО «Московский
государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина
(МГЮА)»,

ОТЗЫВ

официального оппонента
доктора юридических наук, профессора Бит-Шабо Инессы Витальевны
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 (юридические науки)
(М.: ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)», 2025, 209с.)

В современном экономическом пространстве Российской Федерации особое внимание уделяется вопросам эффективного функционирования механизмов финансово-правового регулирования государственных закупок, которые приобретают особую актуальность в свете стремления государства к повышению прозрачности и открытости данных процессов, что обуславливает актуальность и значимость диссертационного исследования Боровик Екатерины Владимировны. Как справедливо отмечается диссертантом, «в современных условиях государственные закупки являются важнейшим элементом социально-экономического развития страны, а сама система государственных закупок стала одним из основополагающих институтов государственного регулирования экономики, оказывающим существенное влияние на ее динамику и структуру» (с. 4). В последние годы наблюдается тенденция к усилению контроля за процессами закупок,

совершенствование правового регулирования системы государственных закупок, направленные на оптимизацию расходов и повышение эффективности использования бюджетных средств.

Отмеченное предопределило достижение цели диссертационного исследования – 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 (с. 10).

Для современной науки финансового права наиболее важными и значимыми следует признать следующие решенные задачи исследования:

- анализ существующего механизма финансово-правового регулирования государственных закупок в Российской Федерации и актуальных проблем его реализации для удовлетворения публичных интересов;

- выявление особенностей реализации финансового контроля в процессе проведения государственных закупок;

- исследование зарубежного опыта правового регулирования государственных закупок стран – стратегических партнеров России и стран – членов БРИКС, выявление позитивных тенденций зарубежной практики правового регулирования данной сферы с возможностью их последующего заимствования;

- определение возможностей и путей создания единой федеральной системы в сфере государственных закупок в Российской Федерации;

- анализ особенностей заключения офсетных контрактов и перспективы их реализации как в качестве внутригосударственного инструмента государственных закупок, так и в международной практике инвестиционного сотрудничества с целью удовлетворения публичных интересов государства.

Методология исследования строится на широком применении философского, формально-логического, системно-структурного, исторического методов, а также методов сравнительного анализа, синтеза,

аналогии, системного анализа, применение которых позволило диссертанту осмыслить теоретические основы финансового, в т.ч. бюджетного, регулирования системы государственных закупок (с. 12). Комплексное применение названных методов позволило автору получить достоверность и обоснованность результатов исследования. Анализ и интерпретация результатов обеспечены эмпирической базой (с. 12, с. 198, с. 207-209), достаточной для формирования научно обоснованных теоретических выводов, соблюдением методологических принципов и методических требований к проведению диссертационных исследований.

Диссертационное исследование Боровик Е.В. основывается не только на достижениях представителей науки финансового права, но и на изучении научных трудов по теории государства и права, административному праву. Положительной оценки заслуживает использование в работе трудов зарубежных ученых, занимающихся исследованием вопросов правового регулирования государственных закупок.

Научная новизна проведенного Боровик Е.В. исследования заключается в разработке концептуальных основ развития действующего механизма финансово-правового регулирования сферы государственных закупок, в частности предложений по внесению ряда изменений в действующее законодательство, исследовании и поиске теоретических, концептуально новых подходов и путей решения проблем, связанных с практической реализацией государственных закупок, с учетом сложившихся экономических и политических условий (с. 12-13).

Автором получены новые научные результаты, представленные в 10 положениях, выносимых на защиту, среди которых наибольшего внимания заслуживают следующие:

- государственные закупки можно рассматривать в узком и широком понимании данного термина. Доказано, что госзакупки в узком понимании представляют собой урегулированную нормами права деятельность государства, связанную с приобретением товаров, работ, услуг с целью

удовлетворения государственных потребностей за счет средств бюджета. В широком понимании – это сложная система правовых связей взаимосвязанных элементов, имеющих иерархическую структуру и взаимодействующих друг с другом, с целью эффективного расходования бюджетных средств, для удовлетворения государственных потребностей;

- для результативности финансового контроля в сфере государственных закупок необходимо разработать и закрепить в законодательстве специальные показатели, такие как коэффициент общей экономии бюджетных средств по закупкам, осуществляемым с использованием конкурентных способов определения, коэффициент удовлетворения заказчиком критериям качества поставленного товара и оказанной услуги и др. Закрепление указанных показателей позволит достичь эффективного расходования бюджетных средств, а также максимального соблюдения принципа прозрачности всех закупочных процессов;

- обосновывается необходимость создания электронного каталога с единой базой оцифрованных и аккредитованных поставщиков в соответствии с заранее установленными критериями, а также внедрения рейтинга поставщиков с возможностью снижения на его основе требований к участникам закупок;

- обосновываются внедрение и распространение практики заключения «офсетных контрактов», т.е. государственных контрактов, предусматривающих встречные инвестиционные обязательства;

- централизация государственных закупок способствует эффективному регулированию и управлению публичными финансовыми ресурсами, а также направлена на результативность расходования и экономию бюджетных средств. Доказывается необходимость создания единого органа, наделенного не только специальными полномочиями по определению поставщиков (подрядчиков, исполнителей) с целью удовлетворения нужд заказчиков, но и функциями по надзору за расходованием бюджетных средств по заключаемым государственным контрактам.

Следует констатировать, что представленные Боровик Е.В. положения, выносимые на защиту, являются выводами, характеризующими новизну диссертационного исследования. Выводы и предложения аргументированы, достоверны, свидетельствуют о личном вкладе автора в развитие науки финансового права, могут быть использованы в правотворческой и правоприменительной деятельности, а также при подготовке учебных и научных трудов по финансовому праву и правовому регулированию государственных (муниципальных) закупок.

Исследование проводилось автором на основе чёткого логичного плана, определившего архитектонику диссертации. Она состоит из: введения, имеющего все необходимые рубрики, в том числе десять положений, выносимых на защиту; трех глав, включающих девять параграфов; заключения; списка используемых источников и литературы. Все структурные части диссертации имеют солидное содержание, что свидетельствует об основательности проведенного исследования.

Первая глава диссертационного исследования посвящена исследованию структуры механизма финансово-правового регулирования государственных закупок в Российской Федерации (с. 20-85).

В *первом параграфе* государственные закупки рассматриваются как предмет финансово-правового регулирования (с. 20-38). Автор приходит к выводу о том, что контрактная система в сфере закупок является одним из основных инструментов, с помощью которых осуществляется распределение бюджетных средств, направленных на закупку товаров, работ, услуг, с целью удовлетворения государственных нужд (с. 37).

Положительной оценки заслуживает выделенные автором особенности госзакупок: реализуются за счет средств бюджетов разных уровней, а отношения, складывающиеся в процессе их реализации, носят имущественный характер; одной из сторон, участвующих в госзакупках, является государство в лице уполномоченных органов; приобретение государственным заказчиком товаров, работ, услуг осуществляется на основе

взаимосвязанных аспектов: сохранение публичного приоритета, но с учетом частных интересов; госзакупки имеют сложное правовое регулирование, включающее нормы публичного и частного права, а также особые формы и методы финансового контроля; целью реализации государственных закупок является удовлетворение потребностей государства (с. 23).

Второй параграф диссертант посвятил особенностям механизма финансово-правового регулирования государственных закупок в Российской Федерации (с. 38-52). В частности, выделены следующие особенности: юридические нормы, регулирующие данную сферу, должны соотноситься с бюджетным законодательством; правоотношения, возникающие между субъектами госзакупок, носят имущественный характер и связаны с расходованием бюджетных средств. Данные отношения осуществляются в процессе распределения и использования публичных финансовых ресурсов, а деятельность регулируется в большей степени нормами финансового права, особенностью механизма финансово-правового регулирования государственных закупок является наличие норм финансового и бюджетного права (с. 52).

Интерес с научной точки зрения представляет проведенный автором анализ подходов к правовому регулированию государственных закупок, сформулированных международными организациями (с. 45-51).

В *третьем параграфе* исследуются источники финансово-правового регулирования государственных закупок (с. 52-66).

Боровик Е.В. обосновывает тезис о том, что нормативно-правовое регулирование контрактной системы госзакупок в Российской Федерации осуществляется целым комплексом источников, включающим нормы как международного права, так и национального законодательства. При этом автор указывает, что данная сфера отношений на сегодняшний день остро нуждается в определенном упорядочивании и систематизации, поскольку нормы федерального законодательства в сфере госзакупок зачастую противоречат и не соответствуют друг другу (с. 64-65).

В *четвертом параграфе* автором исследуются особенности финансового контроля при реализации государственных закупок (с. 66-85).

Заслуживает поддержки представленная диссертантом классификация финансового контроля в сфере государственных закупок в зависимости от стадии реализации, по целям проведения контроля и по кругу субъектов, осуществляющих финансовый контроль в сфере закупок (с. 72-74).

Следует согласиться с Боровик Е.В., которая указывает, что в Российской Федерации правовое регулирование финансового контроля контрактной системы государственных закупок до сих пор содержит ряд неурегулированных вопросов, в частности не регламентированы показатели эффективности его реализации, формирование единой методологии и создание единой правовой основы, разграничение сферы деятельности органов финансового контроля, применение новых информационных технологий, а также обеспечение необходимых условий для системы внутреннего финансового контроля и внутреннего аудита заказчик (с. 84-85).

Во второй главе организация механизма финансово-правового регулирования госзакупок анализируется на основе зарубежного опыта (с. 86-146).

В *первом параграфе* особенности механизма финансово-правового регулирования госзакупок раскрываются на примере стран-членов БРИКС (с. 86-131), что представляется весьма актуальным и своевременным, поскольку Российская Федерация активно участвует в данном международном интеграционном союзе.

Автором подробно исследуются исторические особенности развития, политические события, повлиявшие на формирование государственной власти и на правовую систему, таких стран как Южно-Африканская Республика (с. 90-107), Исламская Республика Иран (с. 107-115), Китайская Народная Республика (с. 116-131).

По итогам рассмотрения систем государственных закупок в указанных странах-членах БРИКС, диссертант приходит к выводу о различиях в

законодательных моделях, методологии и правоприменительной практике, но при этом все они объединены одной целью – эффективным расходованием бюджетных средств для удовлетворения нужд и потребностей государства при соблюдении базовых принципов, являющихся основой в построении контрактной системы государственных закупок, а также соответствием механизма расходования бюджетных средств нормам бюджетного или финансового законодательства страны (с. 131).

Второй параграф диссертант посвятил правовым основам финансово-правового регулирования закупочной деятельности (с. 132-146). Исследование осуществлялось на примере стран-участниц АСЕАН и ВТО – Королевства Камбоджа и Турецкой Республики.

Анализируя систему госзакупок в Камбоджи, Боровик Е.В. отмечает, что в рамках организации закупочной деятельности отношения, складывающиеся между публично-правовым образованием и поставщиками, с одной стороны, носят договорный и добровольный характер, а с другой стороны, имеют жесткую регламентацию и контролируются со стороны уполномоченных органов (с. 140).

Автор приходит к выводу, что в Турции между государственными закупками и бюджетным процессом существует определенная координация; контрактная система государственных закупок имеет здесь бюджетно-правовую природу и обеспечивает эффективное выполнение государством своих функций и задач (с. 145).

Третья глава диссертационного исследования посвящена современным правовым инструментам совершенствования контрактной системы госзакупок (с. 147-186).

В *первом параграфе* диссертант анализирует особенности реализации госзакупок в контексте новых экономических вызовов и угроз (с. 147-165).

Следует согласиться с Боровик Е.В., что цифровизация государственных закупок в России имеет позитивный эффект, который позволяет реализовать ключевые функции принципа открытости и

прозрачности путем предоставления расширенного доступа общественности к актуальной закупочной политике, информации о торгах, к стандартизированной документации, ускоренной подаче заявок, оценке хода тендера и его результатов (с. 157).

Автором обоснованно предлагается внедрение модели единой электронной платформы (электронного каталога), включающей размещение предложений товаров, работ, услуг аккредитованных поставщиков. Существование единой платформы (базы) аккредитованных поставщиков позволит государственным заказчикам рассмотреть все варианты при планировании и разработке стратегий закупок, а также при выборе маршрута цепочки поставщиков, обеспечивающей удовлетворение публичных потребностей и максимально эффективное расходование бюджетных средств (с. 161-162).

Второй параграф посвящен практике применения офсетных контрактов как эффективного инструмента расходования бюджетных средств в государственных закупках (с. 165-176). Механизм офсетных контрактов («взаимозачеты» в международной практике) – это особая форма взаимодействия бизнеса и государства, юридически не относящаяся к государственно-частному партнерству.

Диссертант доказывает необходимость расширения сферы применения офсетных контрактов, при внесении изменений в законодательство о заключении таких контрактов одновременно как в отношении поставки товаров, так и в отношении оказания услуг и выполнения работ (с. 176).

В рамках *третьего параграфа* диссертант анализирует практику реализации принципа добросовестности в публичном праве на примере офсетных контрактов (с. 176-186).

Автором выделяются ключевые риски, которые должны быть выявлены и распределены между контрагентами офсетных контрактов с целью предотвращения возможных споров: риск при несвоевременном завершении строительства; риск, связанный с недополучением прибыли;

форс-мажорные обстоятельства и изменение законодательства; экологические риски; риск изменения курса валюты (с. 180-181).

Следует согласиться с выводом Боровик Е.В., что эффективное расходование бюджетных средств возможно достичь исключительно устойчивым и сбалансированным правовым регулированием сферы закупок в строгом соответствии с ясным целеполаганием (с. 186).

К достоинствам диссертационного исследования следует отнести также четкость изложения, ясность авторских формулировок и выводов.

При положительной оценке диссертационного исследования Боровик Екатерины Владимировны необходимо выделить ряд положений, которые носят дискуссионный характер и требуют дополнительной аргументации:

1. В положении 3, выносимого на защиту, отмечается нецелесообразность принятия единого кодифицированного акта «Кодекс государственных (муниципальных) закупок» обусловлена потребностями в устранении имеющихся пробелов и противоречий, реализации принципа эффективного расходования бюджетных средств, четкой регламентации деятельности уполномоченных субъектов закупочных отношений, а также в законодательном закреплении форм, методов и способов их взаимодействия (с. 14). При этом диссертантом предлагается закрепить в нем порядок проведения финансового контроля в системе государственных закупок, а также установить экономические показатели эффективности и результативности проведенной закупки, что прослеживается и в тексте диссертации (с. 85).

Несмотря на комплексность и завершенность диссертационного исследования, можно предположить, что работа выглядела бы более привлекательно, если бы диссертант предложил проект Кодекса государственных (муниципальных) закупок либо конкретизировал по тексту диссертации положения, которые должны быть регламентированы в нем.

2. В 8 положении, выносимого на защиту, диссертантом выделяются особенности государственных закупок в странах-партнерах России (с. 16-17).

При этом на с. 23 диссертации автор выделяет особенности госзакупок в Российской Федерации.

Какие предложения и рекомендации по оптимизации процессов государственных закупок в России, удалось выработать автору диссертации на основе проанализированных, указанных особенностей, учитывая зарубежный опыт?

3. В 10 положении, выносимого на защиту, диссертантом обосновывается необходимость имплементации принципа добросовестности в отрасли публичного права, однако в системе публичных финансов необходимо установить пределы указанного принципа, так как это имеет как экономические, так и правовые последствия (с. 17-18). Вместе с тем из текста диссертации остается неясным, в какие отрасли публичного права автором предлагается имплементировать принцип добросовестности и каковы должны быть его пределы в системе публичных финансов.

Представляется, что в рамках публичной защиты диссертанту следует дополнительно обосновать и аргументировать данное предложение с учетом того, что законодательство о государственных закупках предусматривает соблюдение принципа добросовестности.

4. Глава 2 диссертации, посвященная исследованию вопросов организации механизма финансово-правового регулирования государственных закупок в зарубежных странах, подробно раскрывает регулирование госзакупок в странах-членах БРИКС, АСЕАН и ВТО (с. 86-146). При этом одной из задач диссертационного исследования выступает изучение зарубежного опыта правового регулирования государственных закупок стран – стратегических партнеров России и стран – членов БРИКС, выявление позитивных тенденций зарубежной практики правового регулирования данной сферы с возможностью их последующего заимствования (с. 10). Вместе с тем в работе отсутствуют авторские предположения о возможности/невозможности использования зарубежного опыта. В этой связи диссертанту рекомендуется в рамках публичной защиты

уточнить какие позитивные тенденции зарубежной практики правового регулирования госзакупок целесообразно применить для совершенствования правового регулирования государственных закупок в Российской Федерации.

Вышеприведенные замечания носят дискуссионный характер, направлены на осмысление диссертантом поставленных проблем в дальнейшей научно-исследовательской деятельности и не влияют на общую положительную оценку диссертации Е.В. Боровик.

В целом диссертация Боровик Екатерины Владимировны на тему: «Механизм финансово-правового регулирования государственных закупок в Российской Федерации» представляет собой самостоятельное, творческое и оригинальное научное исследование высокого уровня, обладающее внутренним единством, содержит новые научные результаты и положения, выносимые на публичную защиту.

Автореферат диссертации отвечает предъявляемым требованиям, и наряду с опубликованными работами в полной мере отражает научную новизну, основные выводы и содержание работы. Результаты исследования прошли надлежащую апробацию в докладах на научно-практических мероприятиях и в научных публикациях. По теме диссертационного исследования опубликовано 5 научных трудов, из них 4 опубликованы в изданиях, которые включены в Перечень российских рецензируемых научных журналов, утвержденный Решением Президиума ВАК Минобрнауки РФ. Результаты исследования апробированы в научно-педагогической деятельности автора в РЭУ имени Г. В. Плеханова, а также на научно-практических конференциях различного уровня.

Диссертационное исследование Боровик Екатерины Владимировны на тему «Механизм финансово-правового регулирования государственных закупок в Российской Федерации» соответствует паспорту научной специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки), отвечает требованиям Положения о присуждении

ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842.

Диссертация Боровик Екатерины Владимировны является самостоятельной, завершенной научно-квалификационной работой, которая содержит решение задач, имеющих существенное значение для финансово-правовой науки, а ее автор – Боровик Екатерина Владимировна заслуживает присуждения ей ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки).

Официальный оппонент: _____ Бит-Шабо Инесса Витальевна

доктор юридических наук,

доцент (12.00.14)

профессор кафедры финансового права

ФГБОУ ВО «Российский государственный

университет правосудия имени В.М. Лебедева»

«14» апреля 2025 года.

Контактная информация:

Почтовый адрес: 117418, г. Москва, Новочерёмушкинская ул., д.69 Тел.: + 7 (495) 332-53-51; E-mail: **raj-priem@mail.ru**; Web-сайт: **http://www.rgup.ru** Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский государственный университет правосудия имени В.М. Лебедева».

ПОДПИСЬ ЗАВЕРЯЮ
Заместитель начальника
Управления кадров

Бит-Шабо И.В.
Васильева Я.В.