ЗАКЛЮЧЕНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОГО СОВЕТА 24.2.336.02,
созданного на базе федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» Министерства науки и высшего образования Российской Федерации
ПО ДИССЕРТАЦИИ
НА СОИСКАНИЕ УЧЕНОЙ СТЕПЕНИ КАНДИДАТА НАУК

аттестационное дело № _____
решение диссертационного совета от 13.05.2025 № 38

О присуждении Боровик Екатерине Владимировне, гражданке Российской Федерации, ученой степени кандидата юридических наук

Диссертация «Механизм финансово-правового регулирования государственных закупок в Российской Федерации» по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки) принята к защите 25.02.2025г (протокол заседания №17) диссертационным советом 24.2.336.02, созданным на базе федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» Министерства науки и высшего образования Российской Федерации, 125993, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9, стр. 1 (приказ Министерства науки и высшего образования Российской Федерации от 20.07.2022 г. № 904/нк).

Соискатель Боровик Екатерина Владимировна, «08» декабря 1986 года рождения. В 2013 году соискатель окончила ФГБОУ ВПО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» по специальности «Юриспруденция».

Подготовка диссертации на тему «Механизм финансово-правового регулирования государственных закупок в Российской Федерации» осуществлялась Боровик Е.В. в период с 07 июня 2021 года по 06 июня 2024 года

на кафедре финансового права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) без освоения программ подготовки научно-педагогических кадров.

Справка о сдаче кандидатских экзаменов №2417/2021 по специальности 12.00.04 выдана ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)».

В настоящее время соискатель работает в ФГБОУ ВО «РЭУ им. Г.В. Плеханова» в должности старшего преподавателя на кафедре государственно-правовых и уголовно-правовых дисциплин.

Научный руководитель - доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации, заведующий кафедрой финансового права ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» **Грачева Елена Юрьевна.**

Официальные оппоненты:

Бит-Шабо Инесса Витальевна, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры финансового права ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия имени В.М. Лебедева»,

Соловьев Михаил Сергеевич, кандидат юридических наук, доцент кафедры административного права ФГБОУ ВО «Уральский государственный юридический университет имени В.Ф. Яковлева» дали положительные отзывы на диссертацию.

Ведущая организация - федеральное государственное научно-исследовательское учреждение «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» в своем положительном отзыве, подготовленном 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» и подписанным заведующим отделом финансового, налогового и бюджетного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктором юридических наук, профессором Поветкиной Наталией Алексеевной, утвержденном директором, академиком РАН доктором юридических наук, профессором, заслуженным юристом Российской Федерации Т.Я. Хабриевой, отмечая актуальность и новизну исследования, указала, что работа содержит некоторые положения, по которым будут интересны пояснения:

1. Какова должна быть структура Кодекса государственных (муниципальных) закупок, из каких основных разделов и (или) глав он должен состоять; какой у него будет предмет правового регулирования; 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 РФ при регулировании смежных отношений?

2. 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; имеются ли в зарубежных государствах кодифицированные акты, регулирующие отношения в сфере государственных закупок?

3. Автору следовало более четко сформулировать предложения в части возможности использования в Российской Федерации положительного опыта зарубежных государств.

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

Официальный оппонент доктор юридических наук, профессор кафедры финансового права ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия имени В.М. Лебедева» Бит-Шабо Инесса Витальевна, положительно оценив диссертацию, отмечая высокий теоретический уровень работы и достигнутую цель исследования, указала, что некоторые положения нуждаются в уточнении:

1. 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. 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 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. 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.

Официальный оппонент кандидат юридических наук, доцент кафедры административного права ФГБОУ ВО «Уральский государственный юридический университет имени В.Ф. Яковлева» Соловьев Михаил Сергеевич, положительно оценив диссертацию, отмечая высокий теоретический уровень работы и достигнутую цель исследования, указал, что некоторые положения нуждаются в уточнении:

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». В этой связи предлагается уточнить и обосновать предложенные формулировки об «узком» и «широком» понимании термина государственные закупки.

2. Дополнительно обосновать идею о принятии Кодекса государственных закупок, предметом регулирования которого будут охватываться, в том числе, и отношения по осуществлению финансового контроля (С. 14). В связи с чем необходимо разъяснить, как будут соотноситься его нормы с положениями Бюджетного Кодекса РФ, имеющего свои принципы и целый раздел, посвященный государственному (муниципальному) финансовому контролю (Раздел IX).

3. Также 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).

4. В положении № 9, выносимом на защиту, доказывается обоснованность имплементации принципа добросовестности в отрасли публичного права.

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.

Выбор ведущей организации и официальных оппонентов обуславливается их соответствием требованиям, предъявляемым постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842, наличием у них соответствующих компетенций и большого числа научных публикаций, посвященных вопросам, имеющим теоретическое и практическое значение, близких к тематике диссертационного исследования Боровик Е.В.

На диссертацию и автореферат поступили положительные отзывы:

- профессора кафедры административно-правовых дисциплин ФКОУ ВО «Вологодского института права и экономики Федеральной службы исполнения наказаний», доктора юридических наук, доцента, почетного работника высшего профессионального образования Российской Федерации Р.В. Нагорных;

- главного научного сотрудника центра научных исследований Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России), доктора юридических наук, профессора И.В. Рукавишниковой;

- доцента кафедры административного и финансового права Юридического института ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов им. Патриса Лумумбы», доктора юридических наук, доцента К.А. Писенко;

- заведующего кафедрой государственно-правовых и уголовно-правовых дисциплин ФГБОУ ВО «РЭУ им. Г.В.Плеханова», доктора юридических наук А.А. Фатьянова.

В своем отзыве профессор Нагорных Р. В. отмечает, что диссертационное исследование Боровик Е.В. представляет собой научно-квалификационную работу, в которой содержится решение задач, имеющих важное значение для дальнейшего развития юридической науки. Замечания в отзыве не указаны.

В отзыве профессора Рукавишниковой И.В. отмечено, что:

- требует дополнительной аргументации вывод №3, предлагаемый к защите о необходимости принятия нового законодательного акта «Кодекс государственных (муниципальных) закупок».

- дискуссионный характер имеет также положение №9, предлагаемое к защите.

В отзыве доктора юридических наук, доцента Писенко К. А. отмечено, что представляют несомненный интерес выводы и предложения автора, касающиеся централизации публичных закупок (с.13). При этом возникают следующие вопросы:

-как автор видит решение вопроса централизованного формирования начальной цены контракта и требований к закупаемой продукции?

- как видится в этом контексте разграничение полномочий заказчиков и централизованного органа, не приведет ли система к дублированию функций и полномочий централизованного органа и отдельных заказчиков?

- хотелось бы уточнить позицию автора о соотношении предмета и содержания этого Кодекса с иными источниками правового регулирования закупочной сферы, в том числе, актами стратегического планирования, бюджетного, гражданского, антимонопольного законодательства, законодательства об оборонном заказе и др.

В своем отзыве доктор юридических наук Фатьянов А. А. отмечает высокий теоретический уровень работы и достигнутую цель исследования, при этом формулирует следующие вопросы:

- каким образом распространение практики заключения офсетных контрактов позволит преодолеть санкционное давление на экономику России?

- может ли создание такого единого государственного органа усложнить процесс закупки товаров, работ, услуг и породить бюрократические сложности в процессе закупочной деятельности?

Соискатель имеет 4 четыре опубликованных работы (2,05 п.л.) в ведущих научных рецензируемых журналах, перечень которых утвержден ВАК при Минобрнауки РФ. Наиболее значимыми являются следующие публикации по теме диссертации:

1. Боровик Е.В. Правовое положение субъектов системы государственных закупок: их права и обязанности //Ученые труды российской академии адвокатуры и нотариата. – 2022.- №4.- С.102-108 (0,62 п.л).

2. Гвоздецкий Д.В., Боровик Е.В. - Юридическая техника в ведомственном правотворчестве: практический аспект // Закон и право. – 2023.- №2.-С.22-25 (0,35п.л.).

3. Боровик Е.В. Соблюдение принципа прозрачности в период цифровизации государственных закупок // Ученые труды российской академии адвокатуры и нотариата. – 2023.- №2.- С.41-44 (0,46п.л.).

4. Боровик Е.В. Система государственных закупок как инструмент воздействия на внутреннюю экономику государства // Финансовое право. – 2024.-№12.-С.28-31 (0,62п.л.).

Публикации соискателя соответствуют теме диссертационного исследования и отражают его содержание.

Диссертационный совет отмечает, что на основании выполненных соискателем исследований разработаны теоретические положения, совокупность которых можно квалифицировать как решение научной задачи, вносящей

определенный вклад в публично-правовые науки, теорию и практику механизма финансово-правового регулирования государственных закупок в России.

Научная новизна результатов исследования обусловлена разработкой концептуальных основ развития действующего механизма финансово-правового регулирования сферы госзакупок, в частности предложений по внесению ряда изменений в действующее законодательство, исследование и поиск теоретических, концептуально новых подходов и путей решения проблем, связанных с практической реализацией госзакупок, с учетом сложившихся экономических и политических условий. Данное исследование проведено на основе всестороннего изучения механизма финансово-правового регулирования системы государственных закупок как в отечественном законодательстве и правоприменительной практике, так и в законодательстве стран — стратегических партнеров Российской Федерации в сложившихся политических условиях.

Результаты, полученные в ходе проведенного исследования, могут способствовать не только устойчивому развитию системы государственных закупок в РФ, но и развитию международного инвестиционного сотрудничества с зарубежными странами с целью наращивания объемов импортозамещения и реализации совместных международных проектов. Вместе с тем, для проведения настоящего исследования автор рассматривает зарубежный опыт финансово-правового регулирования государственных закупок на примере таких стран, как Исламская Республика Иран, Южно-Африканская Республика (далее — ЮАР), Турецкая Республика, Королевство Камбоджа и Китайская Народная Республика (далее — КНР).

Выбор указанных стран обусловлен тем фактом, что они являются стратегическими торговыми партнерами Российской Федерации и продолжают наращивание потенциала сотрудничества в условиях санкционной политики, проводимой странами Запада. Более того, ЮАР и КНР являются участниками межгосударственного объединения БРИКС, которое в современных условиях имеет практическое значение для России. Изучение механизма финансово-

правового регулирования указанных стран позволит в дальнейшем расширить формы межгосударственного сотрудничества как в сфере государственных закупок, так и в сфере международного инвестиционного сотрудничества на мировом рынке.

Теоретическая значимость исследования обоснована тем, что настоящее исследование направлено на изучение и разработку концептуальных основ развития действующего механизма финансово-правового регулирования сферы госзакупок, в частности, предложений по внесению ряда изменений в действующее законодательство, исследование и поиск теоретических, концептуально новых подходов и путей решения проблем, связанных с практической реализацией госзакупок, с учетом сложившихся экономических и политических условий. Данное исследование проведено на основе всестороннего изучения механизма финансово-правового регулирования системы государственных закупок как в отечественном законодательстве и правоприменительной практике, так и в законодательстве стран — стратегических партнеров Российской Федерации в сложившихся политических условиях.

Значение полученных соискателем результатов исследования **для практики** подтверждается тем, что в ходе проведенного исследования автором была доказана необходимость систематизации существующего законодательства путем принятия единого кодифицированного акта «Кодекс государственных (муниципальных) закупок».

Данный факт обусловлен выявленными 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. Потребность в совершенствовании законодательной базы направлено на стабильность и упорядочивание складывающихся закупочных правоотношений, что, в свою

очередь, способствует формированию единой судебной и административной практики по рассмотрению и разрешению споров в данной сфере.

При оценке достоверности результатов исследования установлено, что результаты и предложения построены на общеизвестных фактах, проверяемых данных, доктринальных наук бюджетного и административного права, согласуются с опубликованными данными по теме диссертации и смежным научным дисциплинам; степень достоверности и обоснованности результатов исследования обеспечивается системными подходами автора.

Личный вклад соискателя состоит в самостоятельной подготовке диссертации, определении эмпирической, нормативной, теоретической основы исследования, ее научной обработке и формулировании ряда оригинальных теоретически важных суждений, выводов, предложений по совершенствованию законодательства в сфере государственных закупок в России, составляющих научную новизну и подтверждающих теоретическую и практическую значимость исследования.

Доказана необходимость создания и разработки единого нормативного правового акта – «Кодекса государственных и муниципальных закупок», регулирующего порядок реализации финансового контроля, а также устанавливающего правовые основы государственного финансового контроля и критерии оценки эффективности расходования бюджетных средств.

Обосновано, что соответствие предлагаемого Кодекса современным условиям развития цифровой экономики и цифрового государства в целом способно обеспечить эффективное правовое регулирование государственных закупок в санкционных условиях, что является приоритетным направлением, способствующим результативному расходованию бюджетных средств. Предлагается закрепить в Кодексе государственных (муниципальных) закупок порядок и процедуру проведения финансового контроля в системе государственных закупок, а также разработать и установить экономические показатели эффективности и результативности проведенной закупки.

Доказано, что использование офсетных контрактов в закупочной практике позволяет сохранить баланс между потребностями и публичными интересами

государства и финансовой выгодой частного инвестора. На сегодняшний день государственные закупки реализуются только в отношении следующих видов обязательств: выполнение работ, оказание услуг, поставка товара, а в Законе № 44-ФЗ[1] отсутствуют общие нормы относительно проведения закупок для каких-либо иных обязательств.

Также обосновано, что принцип эффективности в государственных закупках является одним из ключевых и должен сопровождать любую закупочную процедуру и лежать в основе государственной закупки в целом. Данный принцип необходимо учитывать на протяжении всего процесса закупок.

Экономическая эффективность не должна опираться на предпочтения самой низкой цены: стоит учитывать другие факторы, такие как оперативность доставки, уровень обслуживания, будущие эксплуатационные расходы и иные аналогичные факторы.

Представлено обоснование необходимости имплементации принципа добросовестности и внедрения его в отрасли публичного права, при этом необходимо установить и нормативно закрепить четкие пределы использования данного принципа, особенно в системе публичных финансов, так как это имеет как экономические, так и правовые последствия.

Таким образом, основные выводы и положения могут быть применимы в дальнейшем при практической реализации построения стройной, логически не противоречивой концепции финансово-правового регулирования государственных закупок, учитывающей новые вызовы и угрозы, в частности, проводимой странами Запада санкционной политики и введенных ими необоснованных внешнеэкономических и политических ограничений в отношении России.

В ходе защиты диссертации были высказаны следующие критические замечания:

Зубарев С.М.: «Какие экономические отношения могут быть между контрольным органом и субъектом государственных закупок и не являются ли

[1] Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

они организационными? Как между собой взаимосвязаны контрольный орган и субъект государственных закупок? Является ли законность предметом финансового контроля в области государственных закупок?»

Комарова В.В.: «Использовали ли Вы исторические примеры о некачественных закупках? Отражена ли какая-либо взаимосвязь исторической динамики госзакупок у вас в работе?».

Садовникова Г.Д.: «Поясните, что подразумевается под утверждением «снижение требований по качеству»? Каким образом поставщик может попасть в электронный каталог? Не нарушит ли это конкуренцию?» «Какой зарубежный опыт может быть для нас полезным? Какие требование предъявляются к поставщикам, не включенным в каталог?».

Отческая Т.И.: «В четвертом положении, выносимом на защиту, отмечается необходимость разработки специальных показателей, какие еще специальные показатели можно было бы закрепить в законодательстве, наряду с такими как: коэффициент общей экономии бюджетных средств по закупкам, осуществляемым с использованием конкурентных способов и коэффициент удовлетворения заказчиком качества поставленного товара и другие».

Соискатель Боровик Е.В. ответила на задаваемые ей в ходе заседания вопросы и замечания, привела собственные доводы по каждому из них и представила собственную аргументацию.

Диссертационный совет пришел к выводу, что диссертация Е. В. Боровик представляет собой самостоятельную, завершенную научно-квалификационную работу и соответствует критериям, которым должны отвечать диссертации на соискание ученых степеней, установленных Положением о присуждении ученых степеней, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 24.09.2013г. № 842.

На заседании 13 мая 2025 года диссертационный совет принял решение присудить Боровик Екатерине Владимировне ученую степень кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

При проведении тайного голосования с использованием информационно-коммуникационных технологий диссертационный совет в количестве 17 человек (16 - очно, 1 - дистанционно), из них 17 докторов наук по научной специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки, участвовавших в заседании, из 24 человек, входящих в состав совета, проголосовали: за - 17, против - 0.

Заключение подготовили:
Доктор юридических наук, доцент А.Л. Благодир

Доктор юридических наук, профессор Б.В. Россинский

Председатель
диссертационного совета,
д.ю.н., профессор О.В. Болтинова

Ученый секретарь
диссертационного совета,
д.ю.н., доцент Ю.К. Цареградская

13 мая 2025 года