«Утверждаю»

Заместитель директора
федерального государственного
научно-исследовательского учреждения
«Институт законодательства и
сравнительного правоведения при
Правительстве Российской Федерации»,
доктор юридических наук, профессор
Российской академии наук
Синицын Сергей Андреевич
„24" мая 2022 г.

ОТЗЫВ ВЕДУЩЕЙ ОРГАНИЗАЦИИ

на диссертацию Шмелевой Марины Владимировны «Концепция государственных (муниципальных) закупок в Российской Федерации», представленную на соискание ученой степени доктора юридических наук по научной специальности

5.1.3. Частно-правовые (цивилистические) науки

Проведенная научная экспертиза представленных диссертации, автореферата и опубликованных работ по заявленной теме в соответствии с п. 24 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842, дает основание положительно оценить рецензируемое исследование по критериям актуальности избранной темы, степени обоснованности научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации, их достоверности и научной новизны, научной и практической значимости.

Следует отметить степень актуальности темы диссертационного исследования, проведенного М.В. Шмелевой, что убедительно раскрывается в тексте диссертации (с. 5–9). Автор справедливо отмечает, что для любого

правового государства система государственных закупок как механизм расходования средств бюджетной системы имеет большое значение. Экономика Российской Федерации, результативность работы ее отраслей, финансируемых из бюджета, детерминированы эффективностью работы системы государственных закупок.

Законодательная база в области регулирования государственных и муниципальных закупок находится в постоянной динамике, модернизируется, принимаются многочисленные нормативные правовые акты, что неизбежно приводит к возникновению правовых коллизий, несогласованности и противоречию положений и понятийного аппарата отдельных актов.

В связи с этим особенно остро встает вопрос о необходимости изучения фундаментальных аспектов государственных закупок: раскрытия содержания понятий, принципов, целей, функционального назначения, отношений и складывающихся закономерностей, субъектного состава, механизма правового регулирования. Диссертант справедливо отмечает, что одной из основополагающих задач является разработка концепции развития системы государственных закупок (с. 7, 9, 65).

Диссертант обращает внимание, что несмотря на имеющийся интерес ученых к теоретическим проблемам в данной области, многие из них не решены. Проведение комплексного исследования, раскрывающего сущность системы государственных закупок как одного из механизмов гражданско-правового регулирования, построенного на единой концептуальной основе с учетом цивилистической догматики остается одной из основных правовых задач и требует дальнейшего теоретического осмысления.

Необходимо отметить достаточную степень обоснованности и достоверности научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации. Автор обращается к вопросам методологии исследования, которая базируется на изучении института государственных закупок с традиционной и с институциональной точек

зрения. Автором применен системный подход, который заключается в том, что государственные закупки были исследованы как система, которая четко структурирована и включает множество статичных элементов (с. 15–16).

Убедительной представляется теоретическая, нормативная и эмпирическая база исследования: всего проанализировано 618 источников (с. 560–632).

Отмеченное предопределило достижение цели диссертационного исследования – решения научной проблемы, имеющей важное социально-экономическое и хозяйственное значение, а именно формирование единой концепции государственных закупок и обоснования способов решения наиболее существенных теоретико-методологических и практических проблем. Сделанные автором выводы и сформулированные положения сопровождаются необходимой аргументацией, основанной на соответствующем научном аппарате и практике правоприменения.

Диссертантом сформулированы 17 самостоятельных выводов и положений по теме исследования, а также представлены конкретные предложения по совершенствованию действующего законодательства (с. 19–36).

Автор предлагает рассматривать государственные и муниципальные закупки как систему со сложной структурой правовых связей, взаимодействующих элементов (положение № 1), раскрывая ее компоненты (положение № 2). Автор делает обоснованный вывод, что государственные закупки могут быть рассмотрены не только в широком, но и в узком смысле, в частности, как приобретение (получение) по договору товаров, работ и услуг или других объектов закупки полностью или частично за счет средств бюджетной системы (положение № 3).

Диссертантом обращается внимание на механизм проведения государственной закупки и выделяются ее признаки (положения № 4 и № 5). Автором сформулированы семь базовых целей системы государственных закупок (положение № 6), Обосновано, что закупки не могут

рассматриваться в качестве эффективных, если отбор поставщиков (подрядчиков, исполнителей) будет осуществляться только на основании одного критерия – низкой цены (положение № 7). Диссертантом разработана авторская система принципов государственных закупок, предложено ее теоретическое обоснование (положения № 8 и № 9).

Отдельное положение, выносимое на защиту, посвящено правовой природе закупочных отношений (положение № 10). Автором последовательно проводится выделение признаков закупочных отношений (положение № 11), их классификация и группировка (положение № 12). Представляет научный интерес вывод автора о существовании групп субъектов в сфере государственных закупок (положение № 13).

Диссертант обосновывает позицию о наличии у заказчиков специальной межотраслевой (комплексной) правосубъектности, которую следует отличать от отраслевой, в частности гражданской правосубъектности юридического лица (положение № 14); в диссертации представлен авторский подход к пониманию объекта закупочных правоотношений (положение № 15).

Кроме того, сделан вывод о необходимости проведении определенных закупочных процедур для осуществления государственной закупки (положение № 16). Автором сформулированы и обоснованы признаки государственного контракта в системе проведения государственных закупок (положение № 17).

Автором сделаны важные предложения по совершенствованию действующего законодательства. Основной его идеей выступает концепция проекта федерального закона «Кодекс о государственных (муниципальных) закупках и закупках отдельными видами юридических лиц в Российской Федерации». Автором предлагается разработанный проект федерального закона, его структурированное содержание.

Можно сделать вывод, что материал диссертационного исследования, содержащийся в четырех главах, объединяющих двадцать параграфов,

является выражением авторской концепции. Диссертантом предложено собственное видение совершенствования механизмов правового регулирования в сфере государственных закупок.

В главе первой автор характеризует теоретико-правовые основы государственных (муниципальных) закупок, раскрывая основные доктринальные подходы к определению роли и места государственных закупок. Справедливо отмечается, что современное российское законодательство обнаруживает постоянное совершенствование системы государственных закупок, но при этом положительных изменений не происходит, а система фактически подвергается избыточной регламентации (с. 43).

Автор обращает внимание на место и роль системы государственных закупок в современном обществе и государстве. Аргументируется употребление терминологии, где государственные закупки как понятие в первую очередь отражает субъекта закупочной деятельности – государство в широком смысле этого слова, т.е. все государственные и муниципальные органы власти, организации и предприятия государственного сектора экономики, организации с участием государства или муниципальных образований (с. 42).

Диссертант подробно анализирует нормативно-правовую базу в сфере государственных закупок, и делает вывод о системной разбалансированности действующего законодательства, которая неизбежно приводит к ряду деструктивных последствий не только в этой области регулирования, но и во всей правовой системе (с. 48).

Заслуживает одобрения предложенная автором концепция государственных закупок, которая строится на утверждении о том, что государственные закупки представляют собой выверенную систему логически последовательных методологических и организационных процедур, подчиненных единой цели удовлетворения государственных нужд, которая развивается на следующих друг за другом этапах.

Следует поддержать рассмотрение доктринальных подходов к определению государственных (муниципальных) закупок. Диссертант делает обоснованный вывод о том, что в последние годы исследования понятия системы государственных закупок осуществлялись, как правило, в рамках действующей парадигмы с попытками адаптировать ее к конкретным практическим задачам (с. 79).

Обладает несомненной теоретической и практической значимостью проведенный сравнительный анализ категорий «закупка» и «размещение государственного заказа» (с. 131). Автором отмечается, что понятие «закупка» не является оценочной категорией, поэтому его содержательное наполнение должно быть четко зафиксировано в правовой норме. Это позволит субъекту закупочных правоотношений реализовать норму, без сложностей устанавливая признаки, формирующие содержательную структуру соответствующего понятия, и соотнести ее с конкретными правоприменительными обстоятельствами, определяя тождество признаков понятия и конкретной ситуации (с. 144).

Особого внимания заслуживает авторский подход, согласно которому система государственных закупок представляет собой многоуровневое образование, внутри которой интегрированы между собой много более мелких подсистем. Для системы государственных закупок характерно свойство целостности, оно присуще только ей и отсутствует у образующих ее элементов (с. 167).

Системный характер государственных закупок необходимо рассматривать как важнейшее и обязательное условие их эффективности. При этом из приведенного определения контрактной системы становится ясно, что исследование указанной системы нецелесообразно и в принципе невозможно в отрыве от рассмотрения категории «государственные закупки».

Вторая глава диссертации посвящена определению значения и целей осуществления государственных закупок, рассмотрению признаков,

функционального назначения и принципов системы государственных закупок. Соискателем отмечено отсутствие системы государственных закупок с четко выраженными целями и закупочной политикой. В связи с этим отмечена важность введения понятия «стратегические государственные закупки» с учетом целей политики высокого уровня, направленных на решение задач устойчивого социально-экономического развития. Достижение дополнительных политических целей с помощью государственных закупок обладает существенными преимуществами для государства и общества (с. 24, 208, 212).

Подробно анализируется функциональное назначение государственных закупок, которое состоит в том, что они представляют собой один из универсальных способов приобретения товаров и различного рода прав для обеспечения государственных нужд. При этом государственные закупки не предполагают осуществление закупок товаров непосредственно с открытого рынка.

Диссертант обращает особое внимание на то, что многочисленные особенности и исключения из общих правил регулирования закупочных процедур, свидетельствуют об отсутствии сфере государственных закупок единства правового поля, а провозглашенный законом принцип единства контрактной системы практически полностью нивелирован (с. 267).

В главе третьей диссертант подробно анализирует понятие и признаки закупочных правоотношений, классифицирует их, изучает категории баланса и иерархии интересов в закупочных правоотношениях. Представляется верной точка зрения автора о том, что заказчики не имеют собственных нужд в процессе осуществления своих функций, и соответственно не имеют правовых оснований разделять закупки на проводимые для собственных и государственных нужд.

Диссертантом предложено считать ключевым в определении заказчика целевое назначение закупки – удовлетворение государственных, муниципальных нужд. Обосновывается, что заказчик в государственных

закупках обладает особым правовым статусом, обусловливающим специфику его правового положения среди остальных участников гражданского оборота.

Следует поддержать предложенную диссертантом классификацию закупочных правоотношений в зависимости от организации системы закупок и субъектного состава (с. 386).

Представляет научный интерес точка зрения о подразделении закупочных отношений на непосредственно связанные с государственными закупками и сопутствующие им или организационные. Автор обращает внимание, что нормы, регламентирующие отношения, складывающиеся при организации и проведении государственных закупок, большей частью касаются порядка оформления заявки на участие в закупочной процедуре, порядка участия в закупке – процедуры и механизма осуществления государственной закупки. Нормы же, регламентирующие отношения, складывающиеся при заключении, изменении, исполнении и расторжении контракта, касаются непосредственно контракта, т.е. материальных его аспектов (с. 405).

Диссертантом выработан новаторский подход, в соответствии с которым государственные закупки направлены по целевому характеру для удовлетворения разнонаправленных общественных и частных интересов. Автор особо обращает внимание, что закупки могут осуществляться в общественных интересах, когда с их помощью обеспечивается защита интересов профсоюзных организаций или обеспечивается соблюдение прав широкого круга лиц в области охраны труда, запрета на принудительный труд и соблюдения трудовых норм.

Диссертантом проведен обширный анализ правоприменительной практики, в том числе зарубежной, результатом которого стал вывод о разнонаправленности интересов субъектов правоотношений в сфере государственных закупок и необходимости достижения баланса интересов всех сторон.

Четвертая глава обнаруживает подробное изучение норм права, являющихся основой механизма реализации закупочных отношений и элементов механизма закупочно-правового регулирования, диссертантом изучаются способы закупок, контракты как правовые механизмы регулирования закупочных отношений.

Автор обращает внимание, что Российской Федерации присущ особый механизм правового регулирования государственных закупок. Диссертант предлагает собственное определение такого механизма, в связи с чем выделяется и юридический инструментарий для его функционирования.

Автор справедливо указывает, что механизм гражданско-правового регулирования в сфере закупок представляет собой единство основных и вспомогательных элементов, при помощи которых обеспечивается воздействие на закупочные правоотношения. Основными элементами механизма закупочно-правового регулирования выступают нормы права в сфере государственных закупок (с. 447).

Представляется целесообразным согласиться с позицией, согласно которой через контракты и механизм их заключения проявляется правовая сущность государственных закупок. Автором аргументируется введение в действующее законодательство условия об обязательности заключения контракта посредством проведения закупок при необходимости заключения некоторых видов договоров (с. 517).

Верной видится позиция диссертанта о том, что запрос котировок и запрос предложений должны позиционироваться как упрощенные формы аукциона и конкурса, соответственно, однако тождества между ними нет (с. 489, 568).

Следует также поддержать предложение автора об исключении из законодательства термина «специализированная организация» (это действительно архаизм, поскольку каких-либо требований к ее специализации наше законодательство не содержит) с заменой его понятием «организатор торгов» (с. 33).

Сделанные автором выводы являются оригинальными, обоснованными, концептуальными, что предопределяет и научную новизну всей работы.

Теоретическая и практическая значимость исследования М.В. Шмелевой обусловлена тем, что оно дополняет и развивает теорию права в части, касающейся регулирования отношений в области государственных и муниципальных закупок. Исследование носит междисциплинарный характер, что несомненно повышает его научную значимость. Сделанные автором выводы могут быть использованы при модернизации действующего законодательства, а результаты использованы в преподавании учебных курсов, в научно-исследовательской работе и юридической практике.

Основные выводы, предложения и научные положения, сформулированные в диссертации, нашли достаточно полное отражение в опубликованных автором научных работах: семи монографиях, тридцати пяти научных статьях, опубликованных в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации, материалах, опубликованных в иных изданиях.

Не подвергая сомнению полученные М.В. Шмелевой научные выводы, нельзя не обратить внимание на ряд положений диссертации, требующих дополнительных пояснений.

1. Дискуссионным представляется термин «государственно-корпоративные закупки», которым оперирует автор (с. 4, 150, 554). Все же в Российской Федерации имеется дуальная система регулирования закупок, сегменты государственных и корпоративных закупок, хотя и имеют точки пересечения, остаются разными сферами регулирования, у них различный субъектный состав, а главное – разные цели правовой регламентации. Одна из основных идей диссертационной работы заключается в унифицированном регулировании этих сегментов, поскольку, по мнению автора, отсутствие кодифицированного акта свидетельствует об отсутствии действенной

системы юридических средств в области государственных закупок (с. 7, 59, 63, 558, 1145, 1148). Однако следует констатировать, что концептуальное обоснование этой идеи из диссертации не следует. Автор просто ограничивается своим утверждением, не приводя каких-либо аргументов в пользу необходимости принятия Кодекса о государственных (муниципальных) закупках и закупках отдельными видами юридических лиц в Российской Федерации. По сути, предложенный автором проект кодекса представляет собой не кодификацию как таковую, а консолидацию нескольких действующих федеральных законов в одном нормативном правовом акте. Вместе с тем, очевидно, что общего знаменателя эти законы не имеют, они исходят из принципиально разных целей регулирования, сами закупки имеют различные источники финансирования. Причем сам автор именно по этому критерию дифференцирует закупки (с. 34).

Однако это представляется неверным и принятие одного закона вместо трех (не двух, потому что особняком еще существует сфера государственного оборонного заказа, в которой задействованы различные виды заказчиков, однако акцент в ней ставится не на процедуры, а на контрактацию и ценообразование) никак не приближает единообразие регулирования. Причина в том, что единообразия быть и не должно, а тенденция сближения в регулировании закупок разных субъектов заслуживает порицания, а не развития и научного осмысления. Как пример, поставим простой, но вместе с тем риторический вопрос: как в едином кодексе нормы разделятся на общую и особенную части? Автору диссертации сделать это не удалось, в разработанном им кодексе общая часть отсутствует, ее не восполняет раздел под названием «Общие положения», в представленном проекте кодекса просто даны отдельные блоки норм и общего в них нет. К примеру, глава проектируемого кодекса «Основы бюджетного регулирования государственных закупок» не может быть применена лицами, которые бюджетного финансирования не имеют.

Равным образом не может общее понятие «государственные нужды» включать в себя нужды частных хозяйствующих субъектов (например, потребности коммерческой организации, которая осуществляет регулируемый вид деятельности, либо «внучатой» организации государственной корпорации и проч.).

Неясна и судьба Федерального закона «О государственном оборонном заказе», поскольку в списке актов, которые, по мысли автора, должны утратить силу, данный закон не значится (с. 643, 644). Хотя по смыслу диссертации проектируемый кодекс тоже должен его «поглотить». Однако такая идея – повод для серьезной дискуссии, цели оборонных и гражданских закупок не совпадают и не должны совпадать. Простой пример – социальная нагрузка, которую выполняет контрактная система; в едином кодексе она приобретет универсальный характер? В оборонных закупках начнут развивать конкуренцию, открытость и прозрачность, поддержку инвалидов, малого бизнеса и проч.? Представляется, что обеспечение обороны и безопасности нашего государства – это немного о другом.

Таким образом, авторская идея кодификации выглядит весьма конъюнктурно. Кодекс отнюдь не является залогом гармонизации законодательства. Нельзя не отметить, что данная идея уже неоднократно высказывалась современными учеными, тем не менее, проработанной и аргументированной считать ее нельзя[1].

2. Автором предложены элементы контрактной системы, одним из которых выступает так называемая обратная связь (с. 21, 157, 172, 533). Представляется, что идея обратной связи заложена в Федеральном законе «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о контрактной системе), заключается она в мониторинге и аудите контрактной системы.

---

[1] См. Андреева Л.В. Государственные закупки в России: правовое регулирование и меры по его совершенствованию: монография. М., 2019. С. 222; Кичик К.В. Принадлежность имущества публично-правовому образованию как критерий отнесения хозяйствующего субъекта к числу заказчиков в сфере государственных (муниципальных) и корпоративных закупок // Законы России: опыт, анализ, практика. 2020. № 2. С. 49.

Автором предложен несомненно значительно более широкий подход к пониманию обратной связи, по сути, это получение информации от кого-угодно. Представляется, что реализация такой авторской идеи будет неизбежно сопряжена с ростом разного рода злоупотреблений, а также массовой дезинформацией. Таким образом, обратная связь может дать непредсказуемый эффект.

3. Автором разработана система принципов государственных закупок (с. 25, 26), одним из которых является «принцип реалистичности» (с. 664), предполагающий, что при планировании и осуществлении закупочной процедуры заказчики должны исходить из возможности достижения целей и решения задач закупки в установленные сроки с учетом ресурсных ограничений и рисков. Предложенный принцип и его дефиниция, как видится, не позволяют достаточно четко отграничить его от принципа ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективность осуществления закупок, закрепленного в ст. 12 Закона о контрактной системе.

Кроме того, автор утверждает, что принципы являются независимыми друг от друга, один из принципов может являться приоритетным. Приоритетность должна определяться законодателем, а при отсутствии правового регулирования – специалистом по закупкам (с. 25).

Следует отметить, что арсенал принципов контрактной системы в сфере закупок, а также правила следованиям им – один из сложнейших вопросов, причем не только теоретического, но и сугубо прикладного характера. Обращение к принципам, которые в нашем правопорядке вообще и в Законе о контрактной системе, в частности, имеют высокую степень формализации, требуется не только для разрешения спорных ситуаций[2], но и в законоподготовительной работе.

---

[2] См. п. 1 Обзора судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 28.06.2017.

Представляется, что все принципы следует рассматривать в неразрывном единстве. Например, прозрачность (транспарентность) неотделима от обеспечения конкуренции и от воспрепятствования коррупции. Принципы контрактной системы – это многомерная модель руководящих начал правовой реторсии на отношения в сфере контрактной системы[3].

Что касается выдвинутого автором принципа сотрудничества (с. 25, 26, 265, 268, 275, 289, 290, 667), то он безусловно заслуживает поддержки. Однако следует отметить, что эта идея ранее уже была высказана в цивилистической науке[4].

4. Одним из признаков закупочных отношений автором назван динамизм (с. 27, 393, 555, 561). Соглашаясь с автором, следует отметить, что эта идея уже была ранее обозначена в науке гражданского права. В частности, было определено следующее: «такие отношения являются «динамичными» и в том смысле, что процедура требует оперативного проведения и четкого соблюдения комиссией по закупкам формальностей на предмет допуска или отклонения претендентов, и потому, что в их динамике есть опорные точки (этапы процедуры), попадая в которые субъект получает разный набор прав и обязанностей, меняется соответственно и его правовой статус»[5]. Хотя следует признать, что в диссертации данный признак аргументирован весьма убедительно.

5. Отличается оригинальностью и несомненной новизной суждение автора диссертации о выделении микрозакупок, закупок малого объема и упрощенных закупок (с. 30, 465, 493, 494, 704, 706). Однако в предложенной градации усматриваются неточности. Так, требует пояснения алгоритм

---

[3] См. Современные проблемы развития предпринимательского и корпоративного права в России и за рубежом: монография; под общ. ред. В.А. Вайпана, М.А. Егоровой. М., 2021. С. 292, 293.

[4] См. Чваненко Д.А. Государственный контракт как особая модель гражданско-правового договора: автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2021. С. 11, 21.

[5] См. Беляева О.А. Одобрение крупных сделок для целей участия в публичных закупках // Двадцать пять лет российскому акционерному закону: проблемы, задачи, перспективы развития / отв. ред. докт. юрид. наук, проф. Д.В. Ломакин. М., 2021. С. 384.

определения автором ценовых порогов для перечисленных закупок, какими ориентирами пользовался диссертант, в работе не излагается (10 тыс. руб., 1,5 млн руб., 5 млн руб.).

6. Диссертант предлагает отказаться от использования термина «контракт», оставив его исключительно для внешнеторговых отношений (с. 31, 500, 503, 517, 522, 523). Однако остается неясным, какие конкретные правовые последствия в связи с этим наступят. Напротив, представляется, что особая терминология сигнализирует участникам гражданского оборота о том, что они вступают в договорные отношения особого рода.

7. Диссертант, опираясь на опыт зарубежных стран, указывает на необходимость сокращения количества закупочных процедур (с. 33, 464, 489, 568). Однако это сокращение уже произошло. Вероятно, диссертационная работа была закончена до внесения соответствующих изменений в Закон о контрактной системе[6]. Кроме того, неочевидно, что произошедшее сокращение следует оценивать положительно. Если большинство заказчиков не используют какую-либо закупочную процедуру, это не свидетельствует о ее ненужности. Процедурная палитра никому из заказчиков, по существу, не мешает. Так, отмена двухэтапного конкурса вряд ли в перспективе положительно скажется на закупках опытно-конструкторских и научно-исследовательских работ.

Высказанные замечания и поставленные вопросы не умаляют бесспорных достоинств рецензируемой докторской диссертации и не снижают научной значимости полученных соискателем ученой степени выводов.

Диссертация Шмелевой Марины Владимировны «Концепция государственных (муниципальных) закупок в Российской Федерации» является самостоятельным, творческим и завершенным исследованием, обладает должной научной новизной, является научным достижением и

---

[6] См. Федеральный закон от 2 июля 2021 г. № 360-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

соответствует требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени доктора юридических наук, в соответствии с разделом II Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842, а соискатель Марина Владимировна Шмелева заслуживает присуждения искомой ученой степени доктора юридических наук по научной специальности 5.1.3. Частно-правовые (цивилистические) науки.

Отзыв ведущей организации подготовлен главным научным сотрудником отдела гражданского законодательства и процесса федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», доктором юридических наук, профессором Российской академии наук Беляевой Ольгой Александровной, обсужден и одобрен на заседании отдела гражданского законодательства и процесса федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» (протокол № 6 от 23.05.2022 г.).

И.о. заведующего отделом
гражданского законодательства и процесса
федерального государственного
научно-исследовательского учреждения
«Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации,
доктор юридических наук О.В. Гутников

Сведения о ведущей организации:
Адрес: 117218, г. Москва, ул. Б. Черемушкинская, д. 34, тел.: +7 (495) 719-70-00, e-mail: office@izak.ru; веб-сайт: https://izak.ru/

Подпись сотрудника Федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»
О.В. Гутникова удостоверена
Заведующий отделом управления персоналом

Сведения о ведущей организации:

1. Федеральное государственное научно-исследовательское учреждение «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»; ФГНИУ «ИЗиСП»

2. 117218, г. Москва, ул. Большая Черёмушкинская, д. 34

3. Почтовый адрес: 117218, г. Москва, ул. Большая Черёмушкинская, д. 34
Тел./факс: (495) 719-76-02, (495) 719-73-02
E-mail: officel@izak.ru
Официальный сайт: www.izak.ru

4. Основные публикации работников ведущей организации по теме диссертации за последние 5 лет в рецензируемых научных изданиях:

1. Беляева О.А., Цирин А.М. Направления повышения эффективности противодействия коррупции в сфере корпоративных закупок // Журнал российского права. 2019. № 10. С. 152-162.

2. Беляева О.А. Конфликт интересов в публичных закупках // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2019. № 1. С. 13-18.

3. Чваненко Д.А. Включение в реестр недобросовестных поставщиков как вид публично-правовой ответственности // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2019. № 1 (13). С. 28-32.

4. Беляева О.А. Несостоявшиеся закупки по Закону о закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц: причины и правовые последствия // Законы России: опыт, анализ, практика. 2020. № 6. С. 11-15.

5. Беляева О.А. О применении лизинга в контрактных отношениях // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2020. № 1. С. 16-18.

6. Чваненко Д.А. Конвалидация ничтожного государственного контракта // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2020. № 3 (19). С. 52-56.

7. Беляева О.А. Несостоявшийся конкурс как следствие антиконкурентного соглашения // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2021. № 2. С. 41-45.

8. Беляева О.А. «Договор закупки» – феномен современного гражданского оборота // Право, его применение и реализация в эпоху глобальных вызовов и меняющейся реальности: сорник докладов. Владивосток, ДДВФУ, 2021. С. 86-89.

9. Беляева О.А. Предварительная квалификация в современной практике корпоративных закупок // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2021. № 63. С. 48-51.

10. Беляева О.А. Правовая композиция контрактной системы в сфере закупок // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2021. № 1 (21). С. 57-61.

ОТЗЫВ

официального оппонента на диссертацию

Шмелевой Марины Владимировны

«Концепция государственных (муниципальных) закупок

в Российской Федерации», представленную на соискание ученой степени

доктора юридических наук по научной специальности

5.1.3. Частно-правовые (цивилистические) науки

Тема диссертационного исследования, представленного М.В. Шмелевой, является, бесспорно, актуальной. Актуальность убедительно раскрывается автором с точки зрения экономического, социально-политического, доктринального, нормативного и правоприменительного аспектов.

Автор представленной к защите докторской диссертации справедливо отмечает, что государственные и муниципальные закупки в условиях современного общества играют не только экономическую, но и социальную роль. Государство использует публичные закупки в качестве инструмента регулирования экономики, реализации своей политики в различных сферах деятельности: социальной, экологической, правовой.

Представляется обоснованным указание в диссертации на важность изучения фундаментальных аспектов госзакупок: раскрытия содержания понятий, принципов, целей, функционального назначения, отношений и складывающихся закономерностей, субъектного состава, механизма правового регулирования государственных и муниципальных закупок.

Исследователь ставит приоритетной задачей разработку концепции развития системы госзакупок. Именно этому кругу вопросов, раскрывающих сущность нового концептуального подхода и дающих представление об особенностях госзакупок и возникающих практических проблемах внедрения юридических новаций в рассматриваемую сферу, посвящена диссертация.

Нельзя не согласиться с выводом соискателя о том, что требует совершенствования нормативная база предмета исследования. Нормы федеральных законов в сфере закупок противоречивы, неоправданно дублируют правовые предписания, что приводит к возникновению коллизий и правовых противоречий.

С одной стороны, закупочное законодательство пробельно, с другой – отдельные области деятельности субъектов закупочных правоотношений подвергается избыточной регламентации. В этой связи следует согласится с выводом о необходимости не только совершенствования регулирования рассматриваемых отношений, но в ряде случаев и с их дерегулированием. Автор обращает внимание на то, что отсутствие в некоторых случаях законодательного регулирования тех или иных отношений в сфере закупочной деятельности приводит к зависимости их толкования от позиции различных ведомств (с. 4-5 автореферата, с. 8 диссертации). Названные выводы подтверждают актуальность темы исследования М.В. Шмелевой.

Следует отметить методологическую обоснованность научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации. Методология исследования основывается на комплексе общенаучных и специальных юридических методов, а также специфических научных концептов: формирования первичных, вторичных и окончательных обобщений; направленности на осознание законов причины и следствия применительно к изучаемым объектам, описания идеальных моделей и конструкций, выдвижение большого количества предположений и гипотез, построение теорий и концепций (с. 10 автореферата, с. 15 диссертации).

Автором убедительно проработана теоретическая, нормативная и эмпирическая база исследования. Соискатель проанализировал значительное количество источников различной природы. Хотелось бы обратить внимание на изучение иностранной литературы, что было использовано при сравнительном анализе механизма проведения закупок (с. 560-661, 572-575, 584-587 диссертации). Это позволило М.В. Шмелевой сделать обоснованные

выводы и обобщения, внести предложения, направленные на совершенствование действующего законодательства.

Все выводы, положения и рекомендации, сделанные автором, основываются на обстоятельном научном анализе, подкрепляются доктринальными положениями и правоприменительной практикой, что в итоге позволило М.В. Шмелевой достичь выдвинутую в диссертационном исследовании цель.

Соискателем были сформулированы выводы по теме исследования, сделаны практикоориентированные предложения по совершенствованию законодательства (с. 19-36 и др. диссертации).

Особого внимания заслуживает разработанная автором Концепция проекта Федерального закона «Кодекс о государственных (муниципальных) закупках и закупках отдельными видами юридических лиц в Российской Федерации» (с. 1121 диссертации). Несмотря на дискуссионность необходимости принятия именно кодекса, автором проделана большая законотворческая работа по разработке заслуживающего внимания проекта нормативного акта в сфере государственных закупок.

Нельзя не согласиться с предложенным автором представлением о государственных и муниципальных закупках как о сложной многоаспектной системе, отличающейся при этом целостностью и единством (с. 14 автореферата, с. 20 диссертации). Обосновано авторское видение элементов такой системы, к которым относятся: правовое обеспечение, закупочная деятельность; бюджетирование и планирование; договорные отношения; обратная связь; информационное обеспечение (с. 15 автореферата, с. 20 диссертации). Автор справедливо отмечает, что системный характер госзакупок необходимо рассматривать как обязательное условие их эффективности. Изменение или модификация каждого элемента зависит от других элементов, которые могут быть затронуты этим изменением (положение 2 выносимое на защиту).

Диссертантом обосновывается необходимость соблюдения последовательности действий как сложного юридического состава, и отмечается, что только в отдельных случаях возможно развитие закупочного отношения без соблюдения последовательности, закрепленной закупочным законодательством, – это закупка у единственного лица (с. 16 автореферата, с. 22 диссертации).

Автор убедительно раскрывает цели применения системы госзакупок. Предлагается выделять цели, связанные напрямую с закупками, которые включают в себя обеспечение качества закупаемых товаров, своевременность, стоимость закупки, минимизацию издержек, финансовые и технические риски, максимизацию конкуренции и поддержание целостности; и цели, непосредственно не связанным с закупками, но определяющие их, к которым относятся экономические цели, цели охраны окружающей среды, социальные цели и цели международных отношений (положение 6 выносимое на защиту).

Диссертантом исследована правовая природа государственных и муниципальных закупок, что выразилось в формулировании системы принципов госзакупок. Именно принципы относятся к числу основных механизмов реализации права (с. 262 диссертации).

Следует поддержать определение государственных закупок, содержащееся в положении 3 выносимом на защиту.

Заслуживает положительной оценки исследование сущности закупочных отношений. Это обязательственные и организационные отношения, возникающие в процессе осуществления госзакупок, а также тесно связанные с ними отношения по доведению средств бюджетной системы распорядителями до заказчиков, что подчеркивает их комплексный характер.

Закупочные правоотношения, по мнению автора, включают в себя следующие группы отношений: контрактные отношения, т.е. отношения, складывающиеся между участниками контрактной системы; закупочные

отношения с участием отдельных видов юридических лиц, т.е. отношения, возникающие между участниками системы закупок в рамках Закона о закупках госкомпаниями; частные закупочные отношения, т.е. отношения, формирующиеся между любыми хозяйствующими субъектами в соответствии с общими положениями гражданского законодательства по поводу закупки товаров и не подпадающие под действие Закона о контрактной системе и Закона о закупках госкомпаниями (с. 21 автореферата, с. 27-28 диссертации).

Важнейшая характеристика закупочных правоотношений состоит в том, что они носят межотраслевой характер, который можно проследить на всех стадиях правового регулирования (положение 11 выносимое на защиту).

Положения, вынесенные диссертантом на защиту, научно обоснованы. Они определяют новизну диссертации, свидетельствуют о существенном вкладе диссертационной работы в развитие гражданско-правовой науки по исследуемой проблематике.

Оптимальной представляется структура работы, включающая введение, четыре главы, состоящие из двадцати параграфов, заключение, список использованных нормативных правовых актов, литературы и материалов правоприменительной практики, что позволило автору диссертации реализовать выдвинутые цель и задачи, отразить авторское видение научной проблемы о концепции государственных (муниципальных) закупок в Российской Федерации.

В Первой главе диссертации автор раскрывает основные доктринальные подходы к определению роли и места госзакупок. Диссертантом представлены научные рассуждения относительно предмета, метода и междисциплинарной связанности права в сфере закупок с другими отраслями права, был предложен соответствующий понятийный аппарат, обоснован авторский подход к изучению правового явления системы госзакупок и доктринальному толкованию действующего законодательства в

области госзакупок. В этой связи следует согласиться и поддержать вывод, сделанный в первом положении выносимом на защиту о том, что «государственные закупки в широком смысле следует рассматривать как систему со сложной структурой правовых связей, взаимодействующих элементов» (с. 14 автореферата).

Во Второй главе диссертант раскрывает основное целевое назначение государственных и муниципальных закупок. Автором уделяется внимание исследованию системы признаков и принципов госзакупок.

Соискатель учёной степени обосновывает взаимосвязь стратегического назначения госзакупок с экономической и социальной политикой государства (с. 175-181 диссертации).

Автором исследуется концепция конфликта интересов. Заслуживает внимания формулировка такой концепции как фактических ситуаций, в которых существует конфликт между интересами должностного лица, как частного лица, и его функциями, как ответственного за организацию и проведение закупочных процедур, а также ситуации, когда имеются очевидные или потенциальные конфликты интересов (с. 219-221 диссертации).

Диссертант обстоятельно освещает признаки и функциональное назначение государственных (муниципальных) закупок. Автор приходит к правомерному выводу, что система госзакупок выполняет следующие функции: 1) удовлетворяет государственные нужды; 2) предполагает проведение закупочных процедур в целях достижения наибольшей эффективности использования бюджетных средств; 3) стимулирует национальных производителей; 4) направлена на содействие реализации социально-экономических задач государства; 5) способствует развитию инноваций; 6) обеспечивает единство экономического пространства посредством установления обязательных нормативных требований ко всем заказчикам; 7) противодействует коррупции и другим негативным явлениям в обществе; 8) обеспечивает формирование стабильных экономических

связей между государством и бизнесом (с. 36 автореферата, с. 255 диссертации).

М.В. Шмелевой проанализированы принципы эффективности и открытости как ключевые принципы госзакупок. Автор убедительно доказывает, что Законом о контрактной системе принцип эффективности госзакупок, ориентирующий заказчиков на достижение целевых установок и плановых показателей, не согласуется с принципом эффективности, предусмотренным Бюджетным кодексом РФ, ориентированным на достижение результативности расходования бюджетных средств (с. 296 диссертации).

Бесспорный интерес представляет выделение принципа сотрудничества между заказчиком и поставщиком (с. 284). Он в полной мере соответствует положением ст. 75.1. Конституции Российской Федерации.

В Третьей главе диссертационного исследования акцентируется внимание на сущностном содержании закупочных правоотношений. Положительно можно оценить предложенную автором классификацию таких правоотношений: 1) Контрактные отношения; 2) Государственно-корпоративные закупочные отношения; 3) Корпоративные закупочные отношения или частные закупочные отношения.

Кроме того, в соответствии с авторской концепцией, в современных условиях можно выделить и иные формы закупочных правоотношений: организационно-правовые отношения или отношения, складывающиеся при организации и проведении закупок; договорные (обязательственные) правоотношения или отношения, складывающиеся при заключении, изменении, исполнении и расторжении контракта.

М.В. Шмелева приходит к обоснованному выводу, что заказчики в госзакупках обладают целевой правоспособностью, которая свидетельствует о наличии у них обязанности действовать в экономических и социальных интересах государства. Ключевым в определении заказчика является целевое назначение закупки – удовлетворение государственных, муниципальных

нужд или нужд организаций с государственным участием. Заказчик в госзакупках – это тоже заказчик, но с особым правовым статусом, обуславливающим специфику его правового положения среди остальных участников гражданского оборота (с. 350 диссертации).

В главе Четвертой в качестве самостоятельной проблемы автор выделяет реализацию правовой основы механизма закупочных отношений и основных элементов механизма закупочно-правового регулирования, способам закупок, а также место контракта как основного правового механизма регулирования закупочных отношений (с. 442 диссертации).

Диссертантом справедливо отмечается, что в закупках можно выделить несколько уровней реализации юридического инструментария: 1 уровень. Нормы закупочного законодательства; закупочные правоотношения; акты ФАС, Минфина и Федерального казначейства, судебная и административная практика; 2 уровень. Определение поставщиков с помощью конкретной закупочной процедуры; 3 уровень. Подготовка извещения и закупочной документации для закупки конкретного товара конкретным способом (с. 453 диссертации).

Заслуживает одобрения позиция, согласно которой механизм гражданско-правового регулирования в сфере закупок представляет собой единство основных и вспомогательных элементов, при помощи которых обеспечивается воздействие на закупочные правоотношения.

В заключении сформулированы выводы и сделаны обобщения по содержанию всего диссертационного исследования.

Таким образом, выводы автора представленного исследования М.В. Шмелевой научно обоснованы, выверены, и являются основой научной новизны докторской диссертации.

Несомненным достоинством проведенного исследования можно признать анализ нормативных источников и теоретической базы в целях всестороннего изучения механизма осуществления государственных и муниципальных закупок.

Автор развивает предложенную и разработанную концепцию закупок в научных публикациях различного уровня, в том числе изданиях, рекомендованных ВАК при Министерстве науки и высшего образования РФ.

Несмотря на отмеченные и иные достоинства диссертационного исследования М.В. Шмелевой, ряд положений требует дополнительных пояснений.

1.Во втором абзаце положения 8 выносимого на защиту автор диссертации утверждает, что «принципы являются независимыми друг от друга, при этом выполнение одних и тех же действий заказчиком может гарантировать реализацию сразу нескольких принципов».

Однако в первом абзаце рассматриваемого положения совершенно обоснованно сделан вывод о том, что в диссертации «разработана и обоснована … система принципов системы госзакупок».

Представляется, что любые элементы системы всегда взаимосвязаны и зависимы друг от друга. Как объяснить, что в системе госзакупок такая зависимость отсутствует применительно к принципам.

2.Автор диссертации предлагает принять Кодекс о государственных (муниципальных) закупках и закупках отдельными видами юридических лиц в Российской Федерации (с. 24 автореферата).

Однако непосредственно в диссертации не определено, как будут соотноситься нормы указанного нормативного акта с нормами Гражданского кодекса РФ, Бюджетного кодекса РФ и иными нормативными актами.

3.В условиях кризисных явлений в экономике, беспрецедентных санкций, вводимых рядом стран против России, экономическая и правовая политика государства направлена на минимизацию их вредного воздействия на российскую экономику и бизнес.

Государственные закупки – один из эффективных инструментов государственного регулирования, направленный на поддержку российского бизнеса. В этой связи возникает вопрос: каким образом в предлагаемой автором концепции Кодекса о государственных (муниципальных) закупках и

закупках отдельными видами юридических лиц в Российской Федерации учитывается сложившиеся ситуация в экономике.

4.На с. 548 диссертации делается вывод о том, что «закупочное право – это совокупность общих и специальных норм гражданского права, регулирующих договорные и иные обязательства, а также имущественные и связанные с ними личные неимущественные отношения, складывающиеся между лицами, обладающими специальным статусом заказчика или участника закупок при проведении закупочных процедур в рамках государственной системы закупок. Выделение закупочного права в системе гражданского права может быть не только в виде института, но и в виде отдельной подотрасли гражданского права по аналогии с коммерческим правом и международным частным правом».

Однако на с. 32 автореферата утверждается, что «для закупочного права, как для комплексной отрасли права, в большей степени, чем для основных («материнских») отраслей права, свойственна такая черта как междисциплинарная связанность с другими отраслями права».

Гражданское право не является комплексной отраслью права. Как входит закупочное право, будучи, по утверждению автора комплексной отраслью права, в гражданское право.

5.Изучая правовой механизм государственных закупок, в диссертационном исследовании обоснованно уделяется внимание правовым средствам. Как утверждает М.В. Шмелева, правовые средства в сфере госзакупок – это явления правовой действительности, выражающиеся в инструментах или установлениях и действиях, с помощью которых удовлетворяются интересы субъектов закупочного права (с. 453 и др.). Однако свои выводы автор делает на основе анализа ограниченного круга научных источников. Так, остались без внимания работы профессора Б.И. Пугинского. Конечно, нормы права относятся рядом авторов, в том числе С.С. Алексеевым, к правовым средствам. И здесь возражений быть не может.

Однако отнесение к юридическому инструментарию подготовку извещения и закупочной документации, вряд ли возможно (с.444).

6.Представляется, что несмотря на глубокий анализ большого числа проблем государственных закупок, должного внимания вопросам цифровизации закупочных отношений в работе не отведено.

Также хотелось бы увидеть в работе больше внимания особенностям правового регулирования отношений на региональном и муниципальном уровне.

7.На с.438 предлагается в закупочном законодательстве закрепить защиту основных прав человека. Стандарт соблюдения прав человека должен быть четко прописан на каждом из этапов.

Представляется, что права человека находят свое закрепление в специальном законодательстве и включать нормы по защите прав человека в закупочное законодательство оснований нет.

8.На с. 283 диссертации делается вывод о том, что «в настоящее время принцип конкуренции носит лишь декларативный характер, а действующие нормы в этой области создают только видимость правового регулирования. Реальной конкуренции среди участников госзакупок практически нет, поскольку более половины всех контрактов заключаются в отсутствие конкуренции».

В ходе публичной защиты диссертации хотелось бы услышать ответ на вопрос о том, что надо сделать для того, чтобы конкуренция среди участников была.

9.Диссертация принята к защите в 2022 году, однако автор ссылается на редакцию Закона о контрактной системе, утратившей силу с 1 января 2022 года. Так, на с. 52-53, 92, 103, 280 автор пишет о запросе предложений, исключенном из числа способов государственных и муниципальных закупок.

Указанные недостатки носят дискуссионный и частный характер и не влияют на общее благоприятное впечатление от рецензируемой докторской диссертации.

Исследование М.В. Шмелевой органично дополняет научные разработки в области закупочных правоотношений. Внесённые автором предложения по совершенствованию законодательства могут быть использованы в работе по модернизации законодательства в сфере закупок. Результаты могут быть применены в разработке и преподавании учебных курсов, в научно-исследовательской работе и правоприменительной практике.

В соответствии с п. 23 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства РФ 24.09.2013 г. № 842 (в ред. от 11.09.2021 г.), представленные для проведения научной экспертизы диссертация, автореферат диссертации, опубликованные по теме диссертации работы позволяют дать положительную оценку исследованию по критериям актуальности темы, степени обоснованности научных положений, сделанных выводов и рекомендаций, а также их достоверности, научной новизны и практической значимости.

В целом, диссертация Шмелевой Марины Владимировны «Концепция государственных (муниципальных) закупок в Российской Федерации» представляет собой законченное, оригинальное, самостоятельное исследование, выполненное на высоком методологическом и научно-теоретическом уровне, вносит важный вклад в разработку актуальной и недостаточно изученной темы, обладает научной новизной, является научным достижением и соответствует требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени доктора юридических наук в соответствии с разделом II Положения присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации 24.09.2013 г. № 842 (в редакции от 11.09.2021 г.), а соискатель Марина Владимировна Шмелева заслуживает присуждения искомой ученой степени доктора юридических наук по

научной специальности 5.1.3. Частно-правовые (цивилистические) науки.

Официальный оппонент:
доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой предпринимательского права
федерального государственного бюджетного
образовательного учреждения высшего
образования «Московский государственный
университет имени М.В. Ломоносова» Е.П. Губин

Адрес места работы: 119991, г. Москва, Ленинские горы, д. 1, строение 13
Телефон: 8 903 729 70 59
Адрес электронной почты: e.p.gubin@mail.ru

ПОДПИСЬ
ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ
УДОСТОВЕРЯЮ
«10» 06 2022

«10» 06 2022 года

Сведения об официальном оппоненте:

1. Губин Евгений Парфирьевич

2. Доктор юридических наук (юридические науки, специальность 5.1.3. Частно-правовые (цивилистические) науки, ранее 12.00.03)

3. Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова», заведующий кафедрой предпринимательского права

4. Основные публикации официального оппонента по теме диссертации за последние 5 лет в рецензируемых научных изданиях:

1. Губин Е.П. Правовые аспекты повышения качества корпоративного управления в компаниях с государственным участием // Право и бизнес. 2018. № 2. С. 35-40.

2. Губин Е.П. Теория и практика правового регулирования предпринимательской деятельности: соотношение и взаимодействие // Предпринимательское право. 2018. № 1. С. 3-9.

3. Губин Е.П. Важно не ставить во главу угла правовые традиции, а решать экономическую задачу // Закон. 2019. № 3.С. 8-18.

4. Губин Е.П., Шерстобитов А.Е. Совершенствование законодательства о государственном и муниципальном имуществе: основные положения // Законы России: опыт, анализ, практика. 2020. № 2. С. 3-10.

5. Губин Е.П., Харитонова Ю.С. Цифровые платформы в Европе, Китае и России: основные подходы и тенденции правового регулирования // Право и экономика. 2020. № 8(390). С. 5-13.

6. Губин Е.П., Шерстобитов, А.Е. Государство как субъект гражданского права // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. 2020. № 5. С. 115-122.

7. Губин Е.П. Правовая основа национальных проектов в Российской Федерации // Государство и право. 2020. № 8. С. 104-109.

8. Губин Е.П. Экономическая деятельность, экономические права и их защита в контексте соотношения права и экономики // Предпринимательское право. 2021. № 3. С. 3-10.

9. Губин Е.П. Устойчивое развитие рыночной экономики и предпринимательства: вопросы права // Журнал российского права. 2022. Т. 26. № 1. С. 36-46.

Отзыв официального оппонента

Гусевой Татьяны Алексеевны, доктора юридических наук, доцента, профессора кафедры конституционного, административного и финансового права федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Орловский государственный университет имени И.С. Тургенева»,

на диссертацию Шмелевой Марины Владимировны на тему «Концепция государственных (муниципальных) закупок в Российской Федерации», представленную на соискание ученой степени доктора юридических наук по научной специальности

5.1.3. Частно-правовые (цивилистические) науки

С экономической, социально-политической, доктринальной и правовой обоснована *актуальность темы исследования,* которая не вызывает сомнения: по итогам 2019 г. заказчики заключили около 3,4 млн контрактов на общую сумму более 7,7 трлн руб. и с разнообразием ассортиментного состава около 12 млн товарных позиций. Грандиозны объемы и государственно-корпоративных закупок: заключено 1,4 млн контрактов на общую сумму более 18 трлн руб.

Цель диссертационного исследования Шмелевой Марины Владимировны – построение единой концепции госзакупок и обоснования способов решения наиболее существенных теоретико-методологических и практических проблем.

Исходя их понимания концепции (лат. conceptio - понимание, единый замысел) как системы взглядов, выражающих определенный способ видения, понимания явлений и процессов, включающий в себя сложный конгломерат логико-теоретических, философских, социальных, психологических компонентов, представляется, что соискателем достигнута цель исследования.

Диссертант исходит из того, что его *концепция госзакупок* строится на том факте, что госзакупки представляют собой выверенную систему

логически последовательных методологических и организационных процедур, подчиненных единой цели удовлетворения государственных нужд, которая развивается на следующих друг за другом этапах.

Автором обосновано, что целевое предназначение госзакупок детерминировано различными социальными, экономическими и политико-правовыми факторами, что позволяет учесть и в последующем удовлетворить интересы публично-правовых образований и заказчиков.

Государственные закупки автор рассматривает как систему со сложной структурой правовых связей, взаимодействующих элементов, отличающихся целостностью и единством, включая ИТ-бизнес-процессы, процессы закупок и бюджетные процессы.

Подчеркивая гражданско-правовую природу закупочного процесса автор выделяет ее такой признак как то, что госзакупки должны быть сбалансированы не только по целям, принципам, потребностям, финансовым ресурсам и срокам реализации, но и в плане прав и обязанностей заказчиков и участников закупок; рассматриваться как инструмент регулирования покупательной способности и стимулирования деятельности таких организаций, которые защищают и охраняют права человека; должны охватывать весь жизненный цикл от определения потребностей до окончания срока полезного использования объекта закупки по договору; включать как традиционно финансируемые, так и более инновационные проекты, в том числе в рамках государственно-частного партнерства (стр. 17-18 автореферата).

Во втором положении на защиту автор определяет элементы системы госзакупок к коим относит: правовое обеспечение, закупочная деятельность; бюджетирование и планирование; договорные отношения; обратная связь; информационное обеспечение, определяя значение каждого элемента (стр. 18 автореферата).

Наряду с определением базовых целей закупок, представляет научную новизну классификация целей закупок на цели закупок и цели, не связанные с

закупками. Автор определяет их как цели, связанные напрямую с закупками, включают в себя обеспечение качества закупаемых товаров (услуг, работ и других объектов закупки), своевременность, стоимость закупки (это не только цена, но и учет жизненного цикла, стоимости обслуживания приобретаемых объектов закупки), минимизация издержек, финансовые и технические риски, максимизация конкуренции и поддержание целостности. К целям, непосредственно не связанным с закупками, но определяющие их, относятся экономические цели, цели охраны окружающей среды, социальные цели и цели международных отношений.

Научной новизной обладает предложение автора о введении в торговый оборот термина «стратегические (особо важные) госзакупки», под которыми автор понимает закупки, которые преследуют решение не только экономических задач, но и посредством которых осуществляется поддержка высокотехнологичных предприятий, малого и среднего бизнеса), социальных (создание новых рабочих мест, обеспечение высокого уровня заработной платы, охрана труда) и экологических вопросов (вторичное использование ресурсов, производство экологически чистой продукции, предпочтение объектов закупки с экомаркировкой) (стр. 21 автореферата и стр. 194 диссертации).

Обоснование концепции предполагает выделение принципов, что и сформулировано автором на стр. 22 автореферата и стр. диссертации., в том числе дано их теоретическое обоснование (стр. 22 автореферата, стр. 25 диссертации).

Автором определена правовая природа и содержание закупочных правоотношений, особенности правового статуса заказчика и участника закупок (стр. 24 автореферата, стр. 26 диссертации).

Исходя из гражданско-правовой природы отношений в сфере закупок, Шмелева М.В. раскрывает специальную межотраслевую правоспособность государственного заказчика (исключения принципа свободы договора, не возможность оказывать предпочтение кому либо из обратившихся,

одинаковые условия для всех поставщиков и др.); объект закупочных правоотношений рассматривается как право на заключение договора о передаче товара, имущества, имущественного права, результата работ, услуги или интеллектуальных прав, а предмет закупочных правоотношения – как конкретная вещь или имущественное право, конкретная работа и (или) услуга, интеллектуальная собственность, подлежащие закупке (стр. 27 автореферата, стр. 28 диссертации).

Таким образом, разработанная соискателем Шмелевой М.В. концепция направлена на уточнение основных понятий в сфере госзакупок, с тем чтобы обеспечить правовую определенность и включить их в нормативное регулирование указанной сферы.

Так, заслуживает внимание соискателя положение о том, что в целях упрощения и исключения избыточного заимствования из англо-американской системы права, а также в связи с отсутствием ясности относительно специфики контракта и его заключения, обоснована целесообразность отказа от понятия «контракт» в закупочном законодательстве.

Следует согласиться с замечанием автора о том, что законодательство о закупках ТРУ для государственных (муниципальных) нужд встроено во всю правовую систему России и разбалансировка закупочного законодательства может привести к деструктивным последствиям во всей правой системе.

Между тем Федеральный закон от 2 декабря 1994 г. N 53-ФЗ "О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд", Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. N 275-ФЗ "О государственном оборонном заказе" Федеральный закон от 13 декабря 1994 г. N 60-ФЗ "О поставках продукции для федеральных государственных нужд" и принятых во исполнение указанных законов постановления правительства создают чрезмерную регуляторную нагрузку в исследуемой сфере, обусловленную огромным массивом нормативных правых актов, многие из которых содержат устаревшие, явно необоснованные или дублирующие требования.

Поэтому вывод автора об объединении в единый нормативно-правовой акт вышеперечисленных законов представляется научно-обоснованным, как и предложение о разработке Кодекса о государственных (муниципальных) закупках и закупках отдельными видами юридических лиц.

Научной новизной является разработка соискателем структуры нового нормативного акта - Кодекса о государственных (муниципальных) закупках и закупках отдельными видами юридических лиц, с определением цели, задач закупочного законодательства, определение основных категорий: система госзакупок; закупка; объект закупки; закупочная процедура; общественные нужды; государственные, муниципальные нужды и нужды отдельных видов юридических лиц; закупочная деятельность; исключительный поставщик (подрядчик, исполнитель); критическая функция; государственные функции; роскошь; экологически предпочтительный объект закупки; недостоверная информация; отечественная продукция; импортная продукция; заинтересованное лицо; совместные закупки и ряд др.

Особую ценность представляют предложения соискателя о необходимости исключить из Закона категорию «определение поставщика (исполнителя, подрядчика)» и заменить ее на понятие «закупочная процедура»; исключить из Закона категорию «специализированная организация» и ввести понятие организатора закупок, что будет соответствовать положениям Договора о Евразийском экономическом союзе; целый ряд иных предложений автора.

Диссертация Шмелевой М.В. представляется научно-обоснованном исследованием и с точки зрения используемых концептуальных подходов и его методологии. Так, диссертации используются не только общие доступные и дифференцированные средства (инструменты) осуществления работы с особенным и конкретным материалом, но и следующие специфические научные концепты: формирование первичных, вторичных и окончательных обобщений; направленность на осознание законов причины и следствия применительно к изучаемым объектам, описание идеальных моделей и

конструкций, выдвижение большого количества предположений и гипотез, построение теорий и концепций.

Качество представления современного состояния проблемы дает исчерпывающее представление о ее состоянии. План исследования полностью соответствует его задачам, последователен и четко структурирован.

Оппонируемое исследование имеет системный характер с точки зрения охвата всех существенных аспектов проблемы.

Дискуссионными представляются следующие положения диссертации автора.

1) Введения запрета на участие в госзакупке юридических или физических лиц, в том числе индивидуальных предпринимателей, включенных в такой реестр недобросовестных поставщиков.

2) Запретить заказчикам дробление закупок на несколько, которые меньше порога для упрощенных закупок или соответствуют ему, а также порогу микрозакупки для того, чтобы провести упрощенную закупочную процедуру или избежать любых требований, относящихся к закупкам, превышающим порог микрозакупки.

Дискуссионные моменты носят следующие позиции, по которым в ходе публичной дискуссии, хотелось бы узнать мнение диссертанта.

Следует согласиться с автором, об избыточном правовом регулировании госзакупок на уровне Федерального закона №44-ФЗ и иных законов. Хотелось бы узнать позицию автора: почему при том, что Закон о контрактной системе комплексно регулирует всю закупочную процедуру приобретения товаров, выполнения работ, оказания услуг, не отметены Федеральный закон от 2 декабря 1994 г. N 53-ФЗ "О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд", Федеральный закон от 13 декабря 1994 г. N 60-ФЗ "О поставках продукции для федеральных государственных нужд". Какие нормы, отличные от 44-ФЗ, содержат эти законы?

Возможно допущена техническая ошибка в абзаце втором положения третьего на защиту или позиция автора в этом случае, нуждается в уточнении (стр.19 автореферата, стр. 21 диссертации).

Аналогично: в абзаце первом положения 4 положения на защиту: либо техническая опечатка или слова «присуждение договора» нуждаются в пояснении (стр. 19 автореферата, стр. 22 диссертации).

Высказанные замечания являются дискуссионными и не влияют на общую положительную оценку диссертационного исследования Шмелевой М.В.

Таким образом, анализ диссертации и автореферата Шмелевой М.В. позволяет сделать вывод, что его исследование направлено на поиск общих закономерностей (исследуется правовая природа государственных и муниципальных закупок природа, их структура и механизмы) явлений, процессов, объектов, установление отношений между ними, что свидетельствует о фундаментальности научного исследования. Результаты исследования могут быть использованы для научного решения конкретных социально-экономических проблем в сфере государственных и муниципальных закупок.

Научные работы Шмелевой М.В. известны и опубликованы в ведущих научных изданиях, входящих в перечень Высшей аттестационной комиссии при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что диссертация Шмелевой Марины Владимировны является научно-квалификационной работой, в которой на основании выполненных автором исследований разработаны теоретические положения, совокупность которых можно квалифицировать как научной достижение, и соответствует профилю научной специальности 5.1.3. Частно-правовые (цивилистические) науки.

Автореферат диссертации Шмелевой М.В. отражает ее содержание, включает в себя все необходимые для такого рода атрибуты, объясняет сущность проведенного автором исследования, обосновывающего частно-правовой характер общественных отношений, возникающих при функционировании контрактной системы в сфере закупок товаров, работ,

услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд на современном этапе ее развития.

Диссертационное исследование Шмелевой М.В. является самостоятельным, творческим и завершенным исследованием, обладает должной научной новизной и полностью соответствует требованиям раздела II Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842, а его автор заслуживает присуждения ученой степени доктора юридических наук по научной специальности 5.1.3. Частно-правовые (цивилистические) науки.

Официальный оппонент:
доктор юридических наук, доцент,
профессор кафедры конституционного, административного и финансового права федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Орловский государственный университет имени И.С. Тургенева» Т.А. Гусева

Адрес места работы: 302026, г. Орел, ул. Комсомольская, д. 95
Телефон: 8 905 166 35 73
Адрес электронной почты: nfo@oreluniver.ru
Сайт: guseva2002@rambler.ru

ПОДПИСЬ ЗАВЕРЯЮ
Начальник отдела кадров по работе с научно-педагогическими работниками ОГУ им. И.С. Тургенева
Е.В. Астапова

«11» 03 2022 года

Сведения об официальном оппоненте:

1. Гусева Татьяна Алексеевна

2. Доктор юридических наук (юридические науки, специальность 5.1.3. Частно-правовые (цивилистические) науки, ранее 12.00.03)

3. Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Орловский государственный университет имени И.С. Тургенева», профессор кафедры конституционного, административного и финансового права

4. Основные публикации официального оппонента по теме диссертации за последние 5 лет в рецензируемых научных изданиях:

1. Гусева Т.А. Противодействие коррупции в сфере государственных (муниципальных) закупок // В сборнике: Социология, философия, право в системе противодействия преступности. Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Красноярск, 2018. С. 162-166.

2. Гусева Т.А. Совершенствование системы закупок для обеспечения государственных (муниципальных) нужд как фактор баланса частных и публичных интересов // Современное общество и право. 2019. № 2 (39). С. 114-120.

3. Гусева Т.А., Пашин А.Л. Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных (муниципальных) нужд как фактор стимулирования развития экономики // Современное общество и право. 2019. № 1 (38). С. 107-120.

4. Гусева Т.А. Совершенствование системы закупок для обеспечения государственных (муниципальных) нужд как фактор баланса частных и публичных интересов // Современное общество и право. 2019. № 2 (39). С. 114-120.

5. Гусева Т.А. Государственные (муниципальные) закупки как механизм реализации национальных проектов // Юрист. 2020. № 6. С. 19-23.

6. Гусева Т.А., Фоминова Е.М. Проблемы обеспечения исполнения гарантийных обязательств после 1 июля 2019 года // Хозяйство и право. 2020. № 9 (524). С. 123-128.

7. Гусева Т.А. Совершенствование системы закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд // В сборнике: Бюджетная система государства в условиях развития цифровой экономики: правовые и экономические аспекты. Материалы Международной научно-практической конференции. 2020. С. 239-246.

8. Гусева Т.А. Реализация принципов контрактной системы // Юридическая техника. 2020. № 14. С. 401-404.

9. Гусева Т.А., Позднякова К.А. Актуальные вопросы разграничения профессионального обучения и профессионального образования в сфере закупок образовательных услуг // Современное общество и право. 2021. № 5. С. 127-133.

10. Гусева Т.А., Фоминова Е.М. Особенности госзакупок органами ФСО России // Современное общество и право. 2021. № 1. С. 92-100.

11. Гусева Т.А. Социальный заказ – новая форма финансирования учреждений. Финансовое право в цифровую эпоху: Материалы Международной научно-практической конференции. Москва, 27 ноября 2020 г. М.: РГУП, 2021. с. 632. С. 111-114.

ОТЗЫВ

официального оппонента

на диссертацию Шмелевой Марины Владимировны

«Концепция государственных (муниципальных) закупок

в Российской Федерации», представленную на соискание

ученой степени доктора юридических наук

по научной специальности

5.1.3. Частно-правовые (цивилистические) науки

В соответствии с п. 23 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства РФ 24 сентября 2013 г. № 842, была проведена научная экспертиза представленных диссертации, автореферата диссертации, опубликованных по теме диссертации работ. Совокупность материалов позволяет дать положительную оценку исследованию по критериям актуальности темы, степени обоснованности научных положений, сделанных выводов и рекомендаций, а также их достоверности, научной новизны и практической значимости.

Избранная тема исследования представляется актуальной. Множество частных проблемных вопросов в сфере правового регулирования закупок не могут быть решены без построения их общей юридической концепции.

Диссертант справедливо отмечает, что величина затрат на закупки оказывает большое влияние на экономику. Публичные одновременно выступают как инструмент для достижения экономических, социальных и экологических целей. Однако из-за несовершенства действующей законодательной базы сфера закупок становится более коррупциоемкой (с. 5–6 диссертации).

Соискатель убедительно обосновывает актуальность с точки зрения социально-политического, доктринального, нормативного и правоприменительного аспектов. Отмечается, что несмотря на значимость закупок и их объемы в масштабах всего рынка, в Российской Федерации на

сегодня в рассматриваемой области действенная система юридических средств так и не создана. В отечественной системе правового регулирования закупочное законодательство постоянно совершенствуется, принимаются многочисленные нормативные правовые акты, однако положения и терминология некоторых из них остаются несогласованными. Кроме того, за пределами узкого закупочного законодательства лежат воздействующие на те же самые отношения нормы ГК РФ, вступающие с ними в коллизии и конкуренцию.

В этой связи соискатель ученой степени видит одной из главных задач разработку концепции развития системы закупок. Автором уделяется внимание сущности концептуального подхода к осуществлению закупок, рассматриваются возникающие практические проблемы внедрения юридических новаций в рассматриваемую сферу.

Автор предпринимает попытку повышения эффективности проведения закупочных процедур и, как следствие, обеспечение максимально полного удовлетворения потребностей государственного (общественного) сектора.

Заслуживает одобрения высказанная автором позиция о состоянии современного законодательства о закупках. Нормы действующего закупочного законодательства противоречивы, неоправданно дублируют друг друга, порождают правовые коллизии, используют неустоявшиеся термины, текстовая и смысловая составляющие которых зачастую не соответствуют друг другу. Сегодня закупочное законодательство, с одной стороны, достаточно пробельно, с другой – излишне регламентирует отдельные области деятельности субъектов закупочных правоотношений. В конечном итоге, это приводит к правоприменению в зависимости от толкования, и порождает отсутствие единообразной практики (с. 4–5 автореферата, с. 8 диссертации).

В диссертации обнаруживается подробный и обстоятельный анализ теоретической базы исследования. Автор уделяет внимание историографии применения государственных закупок, отмечая, что несмотря на длительную историю существования этого института, в отечественном и зарубежном праве

не уделяется должного внимания теоретическому исследованию системы закупок (с. 5–8 автореферата, с. 9–13диссертации).

Подчеркивается, что изучение закупок носит междисциплинарный характер и стало основой для научных исследований, опирающихся на теории ряда дисциплин (финансового права, административного права, гражданского права и т.д.) (с. 7 автореферата, с. 12 диссертации).

Однако значимость рецензируемого исследования заключается в том, что он раскрывает сущность системы закупок как одного из механизмов гражданско-правового регулирования, построенного на единой концептуальной основе с учетом цивилистической догматики и современных тенденций зарубежного и российского гражданского права (с. 8 автореферата, с. 13 диссертации).

Все это определило цель диссертационного исследования, достижению которой посвящено двадцать самостоятельных задач.

Сделанные автором научные выводы и данные рекомендации достаточно обоснованы и достоверны. Автор применяет широкий спектр методов исследования, сочетая междисциплинарный подход, традиционных традиционные методы исследования права — формально-юридический (догматический), исторический, логический, сравнительный — и иные методы, помимо правовых, а именно количественного анализа информации, систематизации и категоризации, типизирования полученных данных, моделирования (с. 11 автореферата, с. 15 диссертации).

Соискателем ученой степени доктринальном монографическом уровне разработана концепция закупок, которая представляет собой совокупность теоретических положений на понимание их сущности, содержания, путей повышения эффективности механизма закупок.

Особый научный интерес в этой связи представляет авторская концепция закупок. Предложенная концепция опосредует комплексный подход в правовом регулировании исследуемой сферы, адекватный социально-экономическим условиям, опирающийся на научно-обоснованные

решения и учитывающий необходимость обеспечения эффективного расходования средств бюджетной системы, в том числе за счет: определения базовых принципов функционирования системы, детерминацию закупочных процессов, динамику закупочных правоотношений, взаимосвязь элементов системы закупок, а также различных подсистем, роль идеальных факторов в структурировании системы закупок.

В рамках концепции сформулированы авторские понятия, применяемые к теме исследования: закупка, государственный заказ, система закупок, контрактная система, заказчик, участник закупки, поставщик, потенциальный поставщик, закупочная процедура, контракт, закупочное правоотношение, общественные нужды, объект закупки, закупочная деятельность, критическая функция, государственная функция, организатор, договор, заинтересованное лицо, совместные закупки и ряд др.

Диссертантом сформулированы самостоятельные и оригинальные выводы по теме исследования, а также сделаны предложения по модернизации действующего законодательства (с. 13–26 автореферата, с. 19–36 диссертации).

Заслуживает одобрения позиция, согласно которой система государственных закупок должна быть сбалансирована не только по целям, принципам, потребностям, финансовым ресурсам и срокам реализации, но и в плане прав и обязанностей заказчиков и участников закупок; рассматриваться как инструмент регулирования покупательной способности и стимулирования деятельности таких организаций, которые защищают и охраняют права человека; охватывать весь жизненный цикл от определения потребностей до окончания срока полезного использования объекта закупки по договору; включать как традиционно финансируемые, так и более инновационные проекты, в том числе в рамках государственно-частного партнерства (Положение № 1 на с. 19–20 диссертации).

Автор подчеркивает, что системный характер закупок необходимо рассматривать как обязательное условие их эффективности. Изменение или

модификация каждого элемента зависит от других элементов, которые могут быть затронуты этим изменением (Положение № 2 на с. 21 диссертации).

Обосновано, что процесс государственной закупки начинается с момента определения потребностей заказчика и включает в себя доведение бюджетного финансирования, планирование закупок, определение оптимального способа закупки и подготовку закупочной документации, поиск поставщика (подрядчика, исполнителя), способного выполнить заказ, присуждение договора, финансирование договора, исполнение договора, администрирование договора, сдача отчетности по закупочной деятельности (Положение № 4 на с. 22 диссертации).

Автором сформулированы базовые цели системы закупок: создание условий для своевременного и полного удовлетворения потребностей заказчиков в товарах (работах, услугах или других объектах закупки) с необходимыми показателями цены, качества и надежности; развитие добросовестной конкуренции; эффективное решение социальных, экономических и экологических задач; расширение возможностей участия юридических и физических лиц в закупке товаров (работ, услуг и других объектов закупки) для нужд заказчиков и стимулирование такого участия; предотвращение коррупции и других злоупотреблений; подотчетность; импортозамещение и поддержка отечественных производителей (Положение № 6 на с. 23 диссертации).

Представляет интерес сформированное представление о системе стратегических закупок – механизме обеспечения согласованного взаимодействия субъектов закупочных отношений на основе принципов стратегического планирования при осуществлении разработки и реализации планов закупок, а также осуществления закупок и контроля реализации планов закупок в рамках целеполагания, установленных принципов и функционального назначения закупок с использованием нормативно-правового, информационного, научно-методического,

финансового и иного ресурсного обеспечения (Положение № 7 на с. 24 диссертации).

Автором аргументировано, что самостоятельные действия заказчиков в закупках должны сопровождаться законодательным закреплением их имущественной самостоятельности, а также установлением ответственности как заказчиков, так и их должностных лиц в случае злоупотребления своими правами (Положение № 14 на с. 29 диссертации).

Проведенное исследование позволило диссертанту сделать ряд предложений о модернизации действующего закупочного законодательства, что предопределяет практическую значимость работы. Результаты, полученные в ходе исследования, обладают несомненной научной новизной, что обусловлено отсутствием подобных комплексных монографических исследований в российской правовой доктрине.

Изложенные положения представляются достоверными и апробированными, что подтверждено результатами апробации и опубликованными научными работами автора. По теме диссертационного исследования опубликовано более 68 научных и научно-методических работ (из них 7 монографий). 35 статей опубликованы в журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации для публикаций основных результатов диссертаций на соискание ученой степени кандидата и доктора наук.

Структура диссертации обусловлена характером и содержанием работы, и включает введение, два раздела, четыре главы, двадцать параграфов, заключение, список использованных нормативных правовых актов, литературы и материалов правоприменительной практики.

Первый раздел автор посвящает раскрытию сущности закупок, последовательно вводя понятия, принципы, раскрывая функции.

В Главе первой диссертант обращает внимание, что за время существования современной России было принято 11 специальных законов, направленных на регулирование закупок. Однако правовое регулирование системы закупок

остается нестабильным и недостаточно системным, в контрактной системе сохраняются пробелы и внутренние противоречия правового регулирования (с. 44 диссертации).

Автор аргументирует необходимость разработки концепции закупок, которая была бы направлена на уточнение основных понятий в сфере закупок, обеспечение правовой определенности, включения в законодательство положений, к которым пришла, в том числе судебная и административная практика (с. 45 диссертации).

Диссертантом отмечается, что в последние годы исследования понятия системы закупок осуществлялись, как правило, в рамках действующей парадигмы с попытками адаптировать ее к конкретным практическим задачам. Выводы были сведены только к констатации факта отсутствия в настоящее время достаточных теоретико-методологических изысканий в исследуемой области или законодательно установленного определения системы закупок (с. 77 диссертации).

Представляет научный интерес позиция автора о существовании т.н. закупочного права. Обосновано, что для закупочного права, как для комплексной отрасли права, в большей степени, чем для основных отраслей права, свойственна междисциплинарная связанность с другими отраслями права.Межотраслевые связи правового регулирования в сфере закупок можно проследить на всех стадиях правового регулирования и во всех элементах его механизма: на стадии правоприменения; в актах реализации прав и обязанностей; в отношении юридических фактов; в рамках правоотношений; на уровне норм права (с. 89 диссертации).

Автором обращается внимание на недостаточность и неэффективность существующего понятийного аппарата. Отмечается, что в закупочное законодательно постоянно вводятся дублирующие друг друга понятийные конструкции, раскрывающие различные грани одного и того же явления (с. 100–101 диссертации).

Соискатель ученой степени обосновывает, что закупочному механизму присуща определённая системность и взаимосвязанность элементов. Изменение или модификация элемента зависит от других элементов, которые могут быть затронуты этим изменением.

Представляется справедливым мнение о том, что легальное определение контрактной системы обладает очевидным логическим противоречием. С одной стороны, в нем указана цель действий участников контрактной системы в сфере закупок — удовлетворение государственных нужд. С другой стороны, к участникам этой системы отнесены, например, органы исполнительной власти, уполномоченные на осуществление нормативно-правового регулирования и контроля в сфере закупок (с. 161диссертации).

Вторая глава отличается изучением значения и целей осуществления закупок, рассмотрением признаков, функционального назначения закупок и принципов системы закупок.

Любопытно утверждение, согласно которому важнейшим атрибутами закупок являются структурность и целостность. Структурность закупок находит свое отражение в их системной организации, существовании в виде множества иерархически взаимосвязанных подсистем: контрактной системы; системы закупок отдельными видами юридических лиц; системы закупок сельскохозяйственной продукции; системы закупок в рамках социального заказа; системы гособоронзаказа (с. 267–268диссертации).

Второй раздел автор посвящает раскрытию понятия и основных признаковзакупочных правоотношений, исследованию субъектов, объектов и особой природы закупочных правоотношений, рассмотрению механизма правового регулированиязакупок.

В Главе третьей обосновано, что в настоящее время закупочные отношения включают в себя три группы отношений: 1) Контрактные отношения; 2) Государственно-корпоративные закупочные отношения;

3) Корпоративные закупочные отношения или частные закупочные отношения (с. 325 диссертации).

Диссертантом аргументировано, что закупки проводятся в целях удовлетворения разнонаправленных общественных и частных интересов. Так заказчик стремится к наиболее полному и качественному удовлетворению своих потребностей за минимальную цену (в европейских странах за оптимальную цену). Участник закупки – к извлечению прибыли любыми доступными способами, в том числе путем поставки некачественного товара. Государство же стремится к максимальной эффективности закупок и экономии бюджетных средств (с. 415диссертации).

В Главе четвертой автор уделяет внимание рассмотрению правовой основы механизма реализации закупочных отношений и основных элементов механизма закупочно-правового регулирования, способам закупок, контракту как основному правовому механизму регулирования закупочных отношений.

Заслуживает одобрения позиция о том, что механизм гражданско-правового регулирования в сфере закупок представляет собой единство основных, а также вспомогательных элементов, при помощи которых обеспечивается воздействие на закупочные правоотношения.Основными элементами механизма закупочно-правового регулирования выступают нормы права в сфере закупок (с. 445 диссертации).

Автором установлено, что контракт и особый порядок его заключения в полной мере раскрывают сущность такого правового явления закупок, поскольку заказчики в пределах своих полномочий самостоятельно решают проблемы обеспечения собственных нужд и нужд государства необходимыми товарами и ключевой значение здесь имеет контракт (с. 514 диссертации).

Диссертантом предлагается введение в действующее законодательство условия об обязательности заключения контракта посредством проведения закупок при необходимости заключения отдельных видов договоров (с. 513 диссертации).

В заключении представлены выводы и обобщения по итогам

проведенного диссертационного исследования.

Все выводы отличаются новизной, достоверностью и обоснованностью. Однако ряд положений требует пояснений.

1. Изучение положений, выносимых на защиту, позволяет сделать вывод, что одним из ключевых методологических подходов диссертации выступает теория систем. Так, в положении 1, выносимом на защиту раскрывается определение изучаемой системы, а в положении 2 – ее элементы. Однако такой подход ставит множество вопросов: какой именно системой являются закупки? Социальной? Правовой? Нормативной? Что является мельчайшими элементами в этой системе? Если речь о подсистеме внутри социальной системы, то автору следует выбрать между концепциями Т. Парсонса и Н. Лумана. Кроме того, в положении 1 говорится о системе с правовыми связями. Традиционно в юридической науке правовая связь (vinculumjuris) – это правоотношение. Разве между элементами, указанными в положении 2, имеются правоотношения? Или все-таки в положении 2 подразумевались подсистемы? Либо автор предлагает собственное понимание правовых связей?

2. В положении 9 на защиту вынесена система принципов закупок. При этом из содержания самой работы (пар. 2.4, 2.5) следует, что речь идет о принципах права. Но в таком случае удивляет весьма малое теоретическое обоснование. В частности, о принципах права имеются две принципиальные дискуссии в мировой науке (между Г. Хартом и Р. Дворкиным, между Е. Булыгиным и Р. Алекси). Обходя их, диссертант не только обедняет свою работу, но оставляет без решения практические вопросы: Могут ли эти принципы быть применены юрисдикционным органом? Являются ли они правовыми или моральными регуляторами? Как быть в случае противоречия между этими принципами в конкретных ситуациях? Ответы на эти вопросы невозможны без занятия той или иной позиции в имеющихся дискуссиях. В настоящее время автор лишь присоединяется к одному из утверждений научного консультанта о роли принципов гражданского права и использует

его в качестве посылки для своих выводов. Наконец, возникает вопрос, есть ли какое-то юридическое обоснование необходимости закрепления этих принципов, кроме зарубежного опыта?

3. Диссертант многократно приводит аргументы об эффективности закупок. Между тем, эффективность – понятие многозначное и междисциплинарное. Имеется ли ввиду экономическая эффективность? Если да, то насколько этот аргумент уместен в юридической работе? Либо речь идет об эффективности норм права? Тогда каковы критерии ее оценки, какова теоретическая и эмпирическая база, которая позволяет делать выводы.

4. Ряд параграфов диссертации востребуют зарубежный опыт. В частности, параграфе 1.2 приводится многочисленные цитаты англоязычных ученых о том, что отсутствует теория закупок и какой она должна быть. Однако процитированные авторы не всегда являются учеными-юристами. Уместно ли говорить об отсутствии юридической теории публичных закупок, если именно в России за три десятилетия защищено множество диссертаций по специальности 12.00.03 по тематике закупок? Если в России давно поставлена законодателем точка в теоретический спор об отраслевой природе контракта? Еще в 2004 г. Л.В. Андреевой была предложена оригинальная и одновременно соответствующая традициям российского юриспруденции концепция закупок как части коммерческого права, то есть закупки воспринимаются в качестве обособленной, но интегрированной части торгового оборота. Имеется и множество других исследований. Уместно ли на основании отсутствия теории закупок как экономического процесса говорить об отсутствии юридической теории закупок?

5. Вызывает сомнения законченность предлагаемой в параграфе 3.3 классификации правоотношений в сфере закупок. Сам параграф несколько удивляет тем, что там утверждается, что классификацию закупочных предложений дал А. Смит. В чем именно состоит данная классификация?

Кроме того, большая часть параграф посвящена моделям централизации закупок. Является ли это характеристикой классификации именно правоотношений? По какому основанию?

Далее дается характеристикаделению правоотношений по одному основанию – субъектному составу. Сама характеристика носит описательный характер, но описание системы правоотношений по одному известному критерию вряд ли можно считать научной новизной. Даже если какие-то из правоотношений упомянуты в науке впервые, этого не достаточно.

Между тем, теория правоотношений, в том числе, в рамках науки гражданского права знает множество других классификаций: имущественные и организационные, относительные и абсолютные, вещные и обязательственные, срочные и постоянные. Классификацию можно было считать хоть сколь-нибудь законченной, если бы она отражала хотя бы принятые деления. При этом часть из этих делений раскрываются в других параграфах (например, в параграфе 3.5). В чем состоит авторский замысел, согласно которому одна половина параграфа о классификации посвящена не классификации правоотношений, а вторая – всего одному делению?

Возможно, авторский замысел не был до конца реализован из-за общего объема диссертации, в таком случае, иные деления должны быть представлены на публичной защите.

6. Работу обедняют декларативные утверждения, отражающие личную рефлексию автора: «В настоящее время, к сожалению, заказчики и участники закупок воспринимают друг друга как противоборствующие стороны и это неправильно» (с. 290). На основании какой эмпирической базы был сделан вывод о таком взаимном восприятии? Какие конкретно методы социологии права послужили основой? В какой степени допустимо в научной работе утверждение «и это неправильно»? – такими вопросами задается читатель.

На с. 565 указывается, что «на законодательном уровне отсутствует закрепление понятия «государственные нужды», что приводит к

неправильному пониманию заказчиками целей осуществления закупок». Во-первых, здесь перепутаны понятие и определение. Отсутствие определения не означает отсутствия понятия. Во-вторых, опять-таки неясно, какими научными методами автор приходит к выводу о непонимании заказчиками целей осуществления закупок? В-третьих, каким образом именно отсутствие дефиниции влечет неправильное понимание целей закупок?

7. В диссертации среди прочего предлагается объединение Федеральных законов № 44-ФЗ и № 223-ФЗ с сохранением специфики заказчиков (предложение 1 по совершенствованию действующего законодательства). В самой диссертации (с. 50-51) отсутствует юридическое обоснование данного предложения, а лишь указывается, что это будет «оптимальным решением» проблемы несистемности закупок (хотя на с. 47-49, характеризующих данную проблемы, Федеральный закон № 223-ФЗ не упоминается вообще. В связи с этим предлагается диссертанту:

7.1. Дать юридическое обоснование высказанному предположению.

7.2. Оценить его с точки зрения обязательств, принятых на себя Российской Федерацией при вступлении в ВТО.

Указанные положения носят дискуссионный характере и не снижают общее благоприятное впечатление от рецензируемого исследования.

Диссертация М.В. Шмелевой является значительным вкладом в теорию права, диссертантом разработаны теоретические положения, совокупность которых можно квалифицировать как научное достижение. Диссертация позволяет применить сделанные автором предложения в модернизации законодательства в сфере закупок. Результаты могут быть применены в разработке и преподавании учебных курсов, в научно-исследовательской работе и правоприменительной практике.

В целом, диссертация Шмелевой Марины Владимировны «Концепция государственных (муниципальных) закупок в Российской Федерации» является оригинальным, самостоятельным творческим исследованием, выполненным на высоком методологическом и

научно-теоретическом уровне. Представленное исследование обладает научной новизной и соответствует требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени доктора юридических наук в соответствии с разделом II Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства РФ 24.09.2013 г. № 842, а соискатель Марина Владимировна Шмелева заслуживает присуждения искомой ученой степени доктора юридических наук по научной специальности 5.1.3. Частно-правовые (цивилистические) науки.

Официальный оппонент:

доктор юридических наук,

доцент, заведующий кафедрой

предпринимательского и корпоративного

права ФГБОУ ВО «Российский государственный

университет правосудия» Кирпичев Александр Евгеньевич

Адрес: 117461, г. Москва, ул. Новочеремушкинская, д. 69

Телефон: 8 967 049 44 49

Адрес электронной почты: raj@aekirpichev.ru

Сайт: https://rgup.ru/

«8» 06 2022 года

ПОДПИСЬ ЗАВЕРЯЮ
Начальник
Управления кадров

А. Е. Кирпичёва
Н. Я. Савельева

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ПРАВОСУДИЯ ФГБОУ ВО «РГУП» УПРАВЛЕНИЕ КАДРОВ МОСКВА

Сведения об официальном оппоненте:

1. Кирпичев Александр Евгеньевич

2. Доктор юридических наук (юридические науки, специальность 5.1.3. Частно-правовые (цивилистические) науки, ранее 12.00.03)

3. Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский государственный университет правосудия», заведующий кафедрой предпринимательского и корпоративного права

4. Основные публикации официального оппонента по теме диссертации за последние 5 лет в рецензируемых научных изданиях:

1. Кирпичев А.Е. Агрегаторы товаров и услуг как новые субъекты коммерческого права // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 2 (87). С. 55-59.

2. Кирпичев А.Е. Использование экономических категорий в судебных актах по спорам из обязательственных отношений // Российское правосудие. 2018. № S1. С. 74-82.

3. Кирпичев А.Е. Предпринимательские обязательства (business-to-business contracts) и государственное регулирование экономики // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2018. № 4 (12). С. 26-30.

4. Кирпичев А.Е. Односторонний отказ от взаимосвязанного договора // Закон. 2019. № 10. С. 161-170.

5. Кирпичев А.Е. Продажа товаров дистанционным способом в условиях перехода к цифровой экономике // Коммерческое право. Научно-практический журнал. 2019. № 4 (35). С. 24-30.

6. Кирпичев А.Е. Участие государственных (муниципальных) юридических лиц в договорных обязательствах // Российское правосудие. 2019. № 1. С. 64–77.

7. Кирпичев А.Е. Публичные закупки как средство обеспечения жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей // Законы России: опыт, анализ, практика. 2020. № 6. С. 34–37.

8. Кирпичев А.Е. Закупки для нужд публичного сектора и система обязательственного права: терминология и выбор применимых норм // Закон. 2021. № 8. С. 52-66.