

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**  
**ДИССЕРТАЦИОННОГО СОВЕТА Д.503001.02 НА БАЗЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО**  
**ГОСУДАРСТВЕННОГО НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОГО**  
**УЧРЕЖДЕНИЯ «ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И**  
**СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ**  
**РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ» ПО ДИССЕРТАЦИИ НА СОИСКАНИЕ**  
**УЧЕНОЙ СТЕПЕНИ КАНДИДАТА ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК**

Аттестационное дело № \_\_\_\_\_

Решение диссертационного совета от 23 июня 2021 г., протокол №5  
о присуждении Кабытову Павлу Петровичу, гражданину Российской Федерации,  
ученой степени кандидата юридических наук.

Диссертация «Административно-правовое регулирование контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» по специальности 12.00.14. – Административное право; административный процесс принята к защите 22 апреля 2021 года (протокол № 4) диссертационным советом Д 503.001.02, созданным на базе федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» (117218, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, д. 34) в соответствии с приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 9 апреля 2013 года № 192/нк.

Соискатель, Кабытов Павел Петрович, в 2012 году окончил юридический факультет федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Самарский государственный университет» (443011, Самарская область, город Самара, улица Академика Павлова, 1) по специальности «Юриспруденция», квалификация «Юрист» (диплом № 42818, выдан 6 июля 2012 г.).

С 2013 по 2015 гг. Кабытов Павел Петрович обучался в очной аспирантуре федерального государственного научно-исследовательского учреждения

«Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» (117218, г. Москва, ул. Б. Черемушкинская, д. 34) по специальности 12.00.14. – Административное право; административный процесс.

Справка о сдаче кандидатских экзаменов № 1085/21-А от 09.02.2021 выдана федеральным государственным научно-исследовательским учреждением «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» (117218, г. Москва, ул. Большая Черемушкинская, д. 34).

С 2013 года по настоящее время соискатель работает научным сотрудником отдела административного законодательства и процесса федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» (117218, г. Москва, ул. Б. Черемушкинская, д. 34).

Диссертация выполнена в отделе административного законодательства и процесса федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» (117218, г. Москва, ул. Б. Черемушкинская, д. 34).

**Научный руководитель – Кузнецов Владимир Иванович**, кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» (117218, г. Москва, ул. Большая Черемушкинская, д. 34).

**Официальные оппоненты:**

**Гусева Татьяна Алексеевна** – 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» (302026, Орловская область, г. Орел, ул. Комсомольская д. 95.);

**Писенко Кирилл Андреевич** – доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры финансового права федерального государственного

бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный университет правосудия» (117418, г. Москва, улица Новочеремушкинская, дом 69)

дали положительные отзывы на диссертацию.

**Ведущая организация** – федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (119571, г. Москва, проспект Вернадского, 82, стр. 1) в положительном отзыве на диссертацию, подписанном деканом юридического факультета, заведующим кафедрой административного и информационного права, доктором юридических наук, доцентом О.В. Шмалий, утвержденном проректором ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», доктором экономических наук, профессором А.М. Марголиным указала, что в диссертационном исследовании логично обозначена цель исследования, отмечено, что данная цель была успешно достигнута благодаря решению задач исследования, проведено комплексное изучение общественных отношений, носящих публично-властный характер, которые возникают при функционировании контрактной системы на современном этапе ее развития, отмечаются другие положительные черты исследования. В отзыве отмечается научная новизна, теоретическая и практическая значимость исследования, логическая завершенность его структуры, соответствие содержания и оформления диссертации предъявляемым требованиям. В отзыве отмечается, что Кабытов Павел Петрович заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.14 – Административное право; административный процесс.

**В отзыве ведущей организации отражены следующие замечания:**

1. Правильным и научно продуктивным представляется проведение диссертантом исследования закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд через призму категории административной процедуры (§ 1.3 главы 1 диссертации). В ходе этого исследования диссертант на основе

существующих в доктрине административного права подходов выявляет стадии административной процедуры, опосредующей закупку для обеспечения государственных и муниципальных нужд: опубликование извещения о проведении закупки; проведение определения поставщика (подрядчика, исполнителя), принятие решения об определении лица, с которым следует заключить контракт, и о его заключении; заключение контракта и его исполнение (с.72 диссертации). Поддерживая в целом примененный диссертантом методологический прием исследования и его результаты, высказываются сомнения в обоснованности вывода о включении в содержание административной процедуры исполнения контракта. Несомненно, выраженный в государственных и муниципальных нуждах публичный интерес оказывает известное влияние на правовой режим закупок, что проявляется, в том числе, в правах и обязанностях сторон при исполнении государственного и муниципального контракта, однако обусловленные этим влиянием особенности, на наш взгляд, недостаточны для достоверного вывода о трансформации правовой природы гражданско-правового договора в административно-правового акт.

2. Автор, ссылаясь на наличие в положениях законов 248-ФЗ и 294-ФЗ такого профилактического мероприятия как «объявление предостережения, которое предполагает объявление контролируемому лицу предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований, с предложением принять меры по обеспечению их соблюдения» (стр. 123-124 диссертации), в положение № 5 справедливо включает данное мероприятие в состав системы профилактических мероприятий, подлежащих применению в деятельности участников контрактной системы. Однако исследование данного профилактического мероприятия находилось, к сожалению, за пределами внимания соискателя.

3. Существующий порядок досудебного обжалования действий (бездействия) участников контрактной системы по определению автора по своей правовой природе является административно-правовой формой защиты гражданских прав, что исключает его применение при обжаловании действий (бездействия) контрольных (надзорных) органов (стр. 82-83, 94-95, 170-172,

положение № 6), и, по мнению автора, обуславливает необходимость формирования отдельного специального порядка. Здесь следует отметить, что именно такой взгляд на указанную проблему весьма детально уже обоснован и реализован при проведении на территории Российской Федерации эксперимента по досудебному обжалованию решений контрольного (надзорного) органа, действий (бездействия) его должностных лиц, в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 июля 2020 г. № 1108. Поэтому автору диссертации рекомендуется представить новые аргументы в обоснование анализируемого вывода.

4. В третьем положении, выносимом на защиту, автор, с опорой на специфику организации и проведения закупок для нужд обороны и безопасности, обосновывает необходимость обеспечения обособленности правовых норм, регулирующих организацию и проведение закупок для нужд обороны и безопасности, через их систематизацию в отдельном законодательном акте. В связи с этим хотелось бы уточнить, как автор видит соотношение между Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и Федеральным законом от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе».

#### **Наиболее значительные научные работы по теме диссертации.**

Диссертант имеет 19 опубликованных работ, в том числе по теме диссертационного исследования – 9 работ, из них 5 работ – в изданиях, входящих в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов Высшей аттестационной комиссии при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации. Общий объем публикаций по теме диссертации – 6,6 п.л. Публикации представляют собой научные статьи, главы монографий, тезисы докладов на научных конференциях, в которых отражены теоретические положения и практические предложения по совершенствованию административно-правового регулирования контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Недостоверные сведения об опубликованных соискателем ученой степени научных трудах, в которых изложены исследования, в диссертации Кабытова П.П. отсутствуют.

Наиболее значительные работы по теме диссертации:

1. Кабытов П.П. Анализ содержания и структуры контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2020. Т. 11. № 3. С. 601–624 (1,9 п. л.);

2. Беляева О.А., Кабытов П.П., Кузнецов В.И. Правовое регулирование государственного оборонного заказа: цивилистический и административно-правовой аспекты // Журнал российского права. 2019. № 9. С. 60–72 (1,1 п. л.);

3. Кабытов П.П. О направлениях совершенствования государственного (муниципального) контроля в сфере государственных и муниципальных закупок // Административное право и процесс. 2017. № 10. С. 70–76 (0,8 п. л.);

4. Кабытов П.П. Государственные закупки в условиях Евразийского экономического союза // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2017. № 5 (66). С. 104–109 (0,7 п. л.);

5. Кабытов П.П. Административно-правовой статус участников контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Административное и муниципальное право. 2018. № 7. С. 26–36 (0,9 п. л.).

**На диссертацию и автореферат поступили положительные отзывы.** Содержащиеся в них замечания имеют дискуссионный характер и не влияют на положительную оценку диссертационной работы. В ходе публичной защиты соискателем были даны ответы и комментарии на все замечания и вопросы.

**На диссертацию поступили положительные отзывы официальных оппонентов.**

Вместе с тем, в отзыве официального оппонента Т.А. Гусевой были отражены следующие замечания:

1. Кабытов П.П. исходит из того, что кодификация законодательства в области публичных закупок нецелесообразна (госзакупки, гособоронзаказ, закупки отдельными видами юридических лиц), так как федеральные законы о контрактной системе, о закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц и о государственном оборонном заказе имеют самостоятельные предметы и цели регулирования, субъектный состав, а также особенности в методе регулирования (стр.33 диссертации). Между тем, законодатель идет по пути унификации закупочных процедур как для закупок для государственных нужд, так и при закупках отдельными видами юридических лиц, что не исключает в последующем принятие единого кодифицированного акта.

2. Представляется, что автор исследования мог бы высказать свою позицию относительно нового проекта федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам упрощения и оптимизации порядка осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (проекта федерального закона № 1100997-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части упрощения и оптимизации порядка осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации»), ([https://minfin.gov.ru/ru/document/?id\\_4=132180-informatsionnoe\\_soobshchenie\\_o\\_rabote\\_minfina\\_rossii\\_nad\\_zakonoproektom\\_ob\\_optimizatsii\\_i\\_uproshchenii\\_gosudarstvennykh\\_i\\_munitsipalnykh\\_zakupok](https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=132180-informatsionnoe_soobshchenie_o_rabote_minfina_rossii_nad_zakonoproektom_ob_optimizatsii_i_uproshchenii_gosudarstvennykh_i_munitsipalnykh_zakupok)), находящегося на рассмотрении в Государственной Думе и принятым в первом чтении, вносящим существенный изменения в действующий режим закупок, а так же соотнести свои предложения по совершенствованию действующего законодательства с положениями проекта.

3. Спорным и недостаточно аргументированным представляется вывод автора о необходимости обособления в отдельной главе проекта КоАП РФ норм, устанавливающих административную ответственность за нарушение законодательства о контрактной системе от норм, устанавливающих

ответственность за нарушения закупок отдельными видами юридических лиц и закупок в рамках государственного оборонного заказа (стр. 123 диссертации).

В критической части отзыва официального оппонента К.А. Писенко отмечается следующее:

1. Обосновывая оптимальную структуру законодательства о публичных закупках, автор исходит из того, что, взаимосвязь контрактной системы и удовлетворения государственных и муниципальных нужд как формы и содержания исключает возможность регламентации единым законодательным актом контрактной системы и осуществления хозяйствующими субъектами корпоративных закупок, указывается объективная потребность в обособлении правовых норм, регламентирующих организацию и проведение закупок для нужд обороны и безопасности через их систематизацию в отдельном законодательном акте (с.13-14, с.28, с.167). К сожалению, при аргументации своей позиции диссертант не приводит и не опровергает аргументы сторонников противоположной точки зрения, согласно которой целесообразна кодификация всего действующего законодательства о публичных закупках.

2. Диссертант предлагает сформировать систему профилактики соблюдения обязательных требований в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд предусматривающую осуществление контрольными (надзорными) органами комплекса профилактических мероприятий (информирование, обобщение правоприменительной практики, объявление предостережения, консультирование, комплаенс) (с.15, с.121, с.169). Вместе с тем автором вопрос об организационной структуре системы профилактики обязательных требований исследован не полностью. Так, не представлен анализ зарубежного опыта формирования систем профилактики обязательных требований в сфере закупок. За рамками исследования остался вопрос об оптимальной организационной структуре профилактики обязательных требований. Также дискуссионный характер носят предложения о формах и методах профилактики обязательных требований в сфере закупок. Нет ли необходимости в адаптации



общих форм и методов профилактики обязательных требований под нужды контрактной системы?

3. Дискуссионной представляется научная позиция относительно правовой природы контроля в сфере закупок как особого вида административного надзора, объединяющего процедурный, финансовый и информационный контроль в сфере закупок, и оптимальной модели организации такого надзора (с. 95-125).

4. Характеризуя включение информации в реестр недобросовестных поставщиков в качестве административно-предупредительной меры, закрепленной в санкции нормы права, автор одновременно указывает, что для включения реестр недобросовестных поставщиков отдельных субъектов права не требуется установление их вины в противоправном деянии (с.16, с.169). Однако в свете положений теории административного принуждения, действующего законодательства Российской Федерации, решений Конституционного Суда Российской Федерации такой вывод представляется весьма спорным.

**На автореферат диссертации поступили положительные отзывы:**

1) отзыв кандидата юридических наук, доцента, доцента кафедры таможенного, административного и финансового права Саратовского национального исследовательского государственного университета имени Н.Г. Чернышевского Мошкиной Н.А., в критической части которого отмечается, что необходимо конкретизировать предлагаемые автором предложения по совершенствованию законодательства;

2) отзыв доктора юридических наук, профессора, заведующего кафедрой государственно-правовых и уголовно-правовых дисциплин Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова, Фатьянова А.А., в котором отмечается, что исследуя проблемы юридической ответственности участников контрактной системы, автор оставляет за рамками предмета исследования вопросы, связанные с дисциплинарной ответственностью участников контрактной системы. Представляется немаловажным прояснить позицию автора относительно соотношения дисциплинарной и административной ответственности участников контрактной системы. Также констатируется, что необходима конкретизация

тезиса об ограниченности сферы применения специального порядка досудебного обжалования действий (бездействия) участников контрактной системы. Представляется необходимым: во-первых, уточнить объем соответствующих ограничений; а, во-вторых, ответить на вопрос, может ли быть расширена сфера применения специального порядка досудебного обжалования действий (бездействия) участников контрактной системы и каковы в таком случае пределы такого расширения?

3) отзыв кандидата юридических наук, профессора, заведующего кафедрой государственного и административного права юридического института Самарского национального исследовательского университета имени академика С.П. Королева, Полянского В.В., в критической части которого отмечается, что автором не раскрывается конкретное содержание предложений по совершенствованию законодательства.

4) отзыв кандидата юридических наук, доцента, заведующего кафедрой государственного и административного права Национального исследовательского Мордовского государственного университета имени Н. П. Огарёва, Томилина О.О., в котором содержатся следующие замечания. Во-первых, во введении соискателем ученой степени перечисляются ученые, занимавшиеся заявленной темой, но не показан их вклад в раскрытие проблемы административно-правового регулирования контрактной системы. Во-вторых, вызывает некоторые вопросы формулировка положения № 8, выносимого на защиту. Здесь речь идет скорее о практической значимости выводов диссертации, а не о каком-то теоретическом положении, требующем научного обоснования. В-третьих, анализ автореферата не позволил определить позицию соискателя по поводу перспектив развития контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в контексте проводимой политики «регуляторной гильотины». В автореферате можно встретить только упоминание об этом (с. 5). Возможно, в самом диссертационном исследовании данный вопрос освещен подробнее.

В поступивших отзывах на диссертацию и автореферат содержится оговорка о том, что приведенные в них замечания носят дискуссионный характер, и они не влияют на положительную оценку проведенного исследования.

В отзывах отмечается актуальность избранной темы, ее значимость, обоснованность, достоверность и научная новизна полученных результатов исследования, внесение автором диссертации значительного вклада в науку, соответствие диссертации и автореферата критериям, предъявляемым к кандидатским диссертациям в соответствии с Положением о присуждении ученых степеней, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842. В отзывах утверждается, что Кабытов Павел Петрович заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по научной специальной 12.00.14 – Административное право; административный процесс.

**Выбор официальных оппонентов и ведущей организации обосновывается** их вниманием и интересом к исследованию вопросов административно-правового регулирования участия органов публичной власти в имущественных отношениях, в том числе посредством закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, проблемам административно-правового обеспечения конкуренции, вопросам правового регулирования государственного контроля (надзора), проблематике административной ответственности, наличием у официальных оппонентов и сотрудников ведущей организации научных трудов по теме диссертационного исследования.

**Диссертационный совет отмечает, что на основании выполненных соискателем исследований:**

1) проанализировано содержание и сущность контактной системы, определен предмет административно-правового регулирования в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, и сформулирована авторская концепция юридической идентификации контрактной системы;

2) установлен административно-правовой статус участников контрактной системы;

3) систематизированы административные процедуры в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;

4) выявлены особенности процедур обжалования действий (бездействия) участников контрактной системы;

5) определена оптимальная модель государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;

6) выявлена правовая природа включения в реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) и рассмотрена административная ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации о контрактной системе

**Теоретическая значимость и новизна исследования состоят в том, что:**

1) расширены и уточнены научные представления об административно-правовом регулировании контрактной системы;

2) выявлена сущность контрактной системы и её взаимосвязь с моделью государственного управления;

3) определена правовая природа контроля в сфере закупок и включения в реестр недобросовестных поставщиков развивают положения науки административного права.

**Практическая значимость исследования состоит в том, что практики подтверждается тем, что:**

1) сделаны выводы о необходимости совершенствования институциональной модели контроля в сфере закупок, организационной структуры государственных заказчиков;

2) сформулированы предложения к совершенствованию порядка ведения реестра недобросовестных поставщиков, обеспечивающие повышение гарантий прав и законных интересов участников контрактной системы;

3) определена оптимальная структура законодательства о контрактной системе;

4) сформулированы предложения направленные на обеспечение реализации принципа соразмерности административного наказания характеру и степени общественной опасности административных правонарушений в сфере закупок.

Предложенные диссертантом выводы и идеи имеют важное теоретическое и практическое значение и могут быть использованы в нормотворческой деятельности для совершенствования законодательства о контрактной системе и публичных закупках, а также в образовательной деятельности при подготовке специальных учебных курсов, посвященных проблемам административно-правового регулирования контрактной системы. Научные результаты диссертационного исследования могут быть полезны в правоприменительной деятельности органов государственной власти, в том числе использованы при разрешении индивидуальных административных дел.

**Степень достоверности полученных результатов исследования** подтверждается его теоретической и методологическими основами, а также нормативной и эмпирической базой. В работе проанализирован большой массив российского и зарубежного законодательства, материалы правоприменительной практики, а также отечественной и иностранной научной литературы.

**Личный вклад диссертанта** состоит в непосредственном участии в получении, анализе и систематизации исходных теоретических данных на всех этапах проведенного исследования; личном выполнении всего объема исследования; самостоятельном формулировании положений, вынесенных на защиту; разработке авторских предложений по совершенствованию законодательства Российской Федерации; личной апробации исследования.

Таким образом, диссертационное исследование Кабытова Павла Петровича представляет собой научно-квалификационную работу, в которой содержится решение поставленных автором задач, имеющих значение для совершенствования правового регулирования контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд.

Диссертация написана автором самостоятельно, обладает внутренним единством, содержит новые научные результаты и положения, которые были аргументированы в процессе публичной защиты и свидетельствуют о личном вкладе диссертанта в науку административного и административного процессуального права.

Диссертация на тему «Административно-правовое регулирование контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» на соискание ученой степени кандидата юридических наук подготовлена на актуальную тему, обладает научной новизной и представляет собой оригинальное и завершённое научное исследование, соответствующее требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата наук, в соответствии с Разделом 2 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842.

На заседании 23 июня 2021 года, проводимом в удалённом интерактивном режиме, диссертационный совет принял решение присудить Кабытову Павлу Петровичу ученую степень кандидата юридических наук. При проведении открытого голосования диссертационный совет в количестве 17 человек (из них присутствовавших в месте проведения заседания 7 человек, в удаленном интерактивном режиме 10 человек), из них 5 докторов наук по профилю рассматриваемой диссертации; проголосовали: за – 17, против – 0.

Председатель диссертационного совета  
доктор юридических наук, профессор

В.В. Лазарев

Ученый секретарь диссертационного совета  
кандидат юридических наук



А.Е. Помазанский

23 июня 2021 г.