

Отзыв официального оппонента  
на диссертацию Кабытова Павла Петровича на тему  
«Административно-правовое регулирование контрактной системы в сфере  
закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных  
и муниципальных нужд», представленной на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук по специальности 12.00.14 – административное  
право; административный процесс в диссертационный совет Д 503.001.02  
при Институте законодательства и сравнительного правоведения при  
Правительстве Российской Федерации

Актуальность темы диссертационного исследования Кабытова П.П. «Административно-правовое регулирование контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» не вызывает сомнения. Так, по данным Счетной палаты РФ мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок за 2019 год показал, что с 2014 по 2019 год удельный вес государственных и корпоративных закупок в среднем составлял 31% ВВП. В 2019 году общий объем контрактов в рамках 44-ФЗ и 223-ФЗ равнялся 31,6 трлн рублей или почти 29% ВВП, что свидетельствует о значительном влиянии государства на совокупный спрос продукции отраслей российской экономики и, следовательно, о наличии больших потенциальных возможностей для его стимулирования в целях социально-экономического развития и обеспечения экономического роста. По мнению Счетной палаты потенциал контрактной системы в полном объеме пока не раскрыт. Система госзакупок по-прежнему характеризуется преобладанием неконкурентных способов закупок (около 70%), неизменным уровнем конкуренции (около трех заявок на лот) и недоверием участников рынка.

Исследование Кабытова П.П. содержит новый взгляд на изучаемые явления (объекты) и их взаимосвязь: сделан вывод, что последние три десятилетия осуществлены три реформы, каждая из которых предусматривала концептуальное изменение подходов к правовому

регулированию обеспечения государственных и муниципальных нужд: «государственные закупки» – «государственный заказ» – «контрактная система»; выявлено, что имеется тенденция к росту количества выявленных противоправных деяний; констатируется, что снижается количество участников закупок (стр.4-6 диссертации).

Вышеназванные обстоятельства негативным образом сказались как на уровне конкуренции, так и на уровне эффективности и результативности закупок товаров, работ, услуг, что требует дальнейшего научного осмысления совершенствования правового регулирования закупочных процедур.

О научной новизне исследования свидетельствует:

- авторская трактовка контрактной системы как организационно-правовой формы удовлетворения государственных и муниципальных нужд, а с сущностной точки зрения – механизм обеспечения баланса интересов государева, муниципалитетов и субъектов предпринимательской деятельности, участвующих в удовлетворении государственных и муниципальных нужд (стр. 12 диссертации);
- диалектическое единство организационно-правовой формы удовлетворения государственных и муниципальных нужд и конкретной модели государственного управления, сложившейся в рамках национального правопорядка позволяют автору сделать вывод о том, что это обуславливает административно-правовую составляющую комплексной правовой основы данной системы, в которую, кроме того, входят некоторые гражданско-правовые институты, что вызвано необходимостью правовой регламентации закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд как части имущественного (гражданского) оборота (стр. 13 диссертации);
- вывод о том, что нормы гл. 6 Закона о контрактной системе, регламентирующие специальный порядок досудебного обжалования, с учетом их правовой природы (административно-правовая), статуса уполномоченного на рассмотрение жалоб субъекта (орган исполнительной

власти), следует рассматривать в качестве структурного элемента административно-правового института досудебного обжалования (стр. 83 диссертации);

- вывод о юридической презумпции лица, исполняющего функции единоличного исполнительного органа участника закупки или поставщика (подрядчика, исполнителя) и являющейся основанием для включения в реестр недобросовестных поставщиков информации об участниках (членах) корпоративного юридического лица, членах коллегиального исполнительного органа, лице, исполняющем функции единоличного исполнительного органа участника закупки или поставщика (подрядчика, исполнителя) и ряд иных, не менее интересные положения диссертации.

Если следовать за структурой работы, можно выделить следующие моменты, представляющие собой системное исследование общественных отношений, возникающих при функционировании контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг, для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Исследуя генезис возникновения контрактной системы в первом параграфе «Предмет административно-правового регулирования в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» первой главы соискатель в полемике с другими авторами делает вывод, что возникновение контрактной системы, связано с переходом государства от централизованной системы государственного материально-технического снабжения к удовлетворению своих потребностей, посредством приобретения товаров, работ, услуг на открытом рынке (стр. 30 диссертации).

Принципиальным, меняющим всю структуру отношений является вывод диссертанта, сделанный в параграфе «Административно-правовой статус участников контрактной системы», о том, что оптимальной видится модель, предусматривающая создание контрактной службы как специального структурного подразделения, наделенного всей полнотой полномочий, связанных с осуществлением закупок. Ее реализация предполагает передачу

контрактной службе всех полномочий, связанных с осуществлением закупок и возложенных в настоящее время на комиссии по осуществлению закупок, иных должностных лиц заказчиков и обеспечение единообразного подхода к установлению в отношении должностных лиц контрактной службы ограничений, обязанностей, запретов, ответственности, гарантий (стр.61 диссертации).

В главе «Административно-правовые средства обеспечения законности при реализации контрактной системы» диссертации отмечается, что проблемам определения понятий «контроль» и «надзор», выявлению их соотношения в отечественной административно-правовой науке посвящено значительное число исследований. Несмотря на плодотворность и полезность данных изысканий, законодатель при формулировании нормативного материала их последовательно игнорирует. Законодательство о контрактной системе не является исключением. Наименование гл. 5 Закона о контрактной системе оперирует термином «контроль». Вся урегулированная нормами названной главы деятельность именуется «контролем». В то время как по своему содержанию она преимущественно сводится к проверке исключительно законности деятельности субъектов контроля, то есть к надзору.

Проводя характеристику видов контроля, автор отмечает дублирование в предметах ведомственного контроля, административного и прокурорского надзора (стр. 107 диссертации).

Обращается внимание на такую проблему как совмещения ФАС России контрольно-надзорных полномочий в разных сферах (антимонопольная и сфера закупок) и их «перекрестного применения» (стр. 114 диссертации). Так, в случае истечения сроков привлечения к административной ответственности за нарушение законодательства о контрактной системе, контролирующий орган может инициировать проверку законодательства о конкуренции.

Кабытов П.П. вносит свои предложения по совершенствованию института контроля (стр. 97 диссертации).

Контроль в сфере закупок выведении из под действия нового Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Диссертант исследует возможность и целесообразность распространение новых способов контроля применительно к сфере контрактных отношений (стр. 123-126 диссертации).

В параграфе «Административная ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации о контрактной системе», диссертант анализирует действующие составы административных правонарушений и отмечает, что имеющийся состав административных правонарушений не в полной мере обеспечивает эффективный потенциал мер юридической ответственности. Так, к числу противоправных деяний, не влекущих административной ответственности, относится предоставление недостоверной информации: о соответствии требованиям к участникам закупки; о соответствии поставляемого товара установленным документацией о закупке требованиям (стр.137 диссертации); не охваченными административной ответственностью остаются противоправные деяния, связанные с невыплатой банковских гарантий (стр.140 диссертации) и др. Внесены предложения по совершенствованию законодательства.

Не обошел вниманием соискатель и проблему ординарности ситуаций (совершении нескольких однородных административных проступков) (стр. 163-164 диссертации).

Диссертация Кабытова П.П. представляется научно-обоснованном исследованием и с точки зрения используемых концептуальных подходов и его методологии. Так, формально-юридический, догматический и сравнительно-правовой методы, способствовал осмыслению теоретических основ административно-правового регулирования контрактной системы. Использование методов толкования права и государственно-правового моделирования позволило автору сформулировать практические

рекомендации по совершенствованию административно-правового регулирования контрактной системы.

Качество представления современного состояния проблемы дает исчерпывающее представление о ее состоянии.

План исследования полностью соответствует его задачам, последователен и четко структурирован.

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

Между тем, ряд положений исследования требуют уточнения.

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-](https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=132180-)

*informatsionnoe\_sobshchenie\_o\_rabote\_minfina\_rossii\_nad\_zakonoproektom\_o\_b\_optimizatsii\_i\_uproshchenii\_gosudarstvennykh\_i\_munitsipalnykh\_zakupok*), находящегося на рассмотрении в Государственной Думе и принятым в первом чтении, вносящим существенные изменения в действующий режим закупок, а так же соотнести свои предложения по совершенствованию действующего законодательства с положениями проекта.

3). Спорным и не достаточно 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).

Между тем, высказанные замечания являются дискуссионными и не влияют на общую положительную оценку диссертационного исследования Кабытова П.П.

Таким образом, анализ диссертации и автореферата Кабытова П.П. 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 Кабытова П. П. известны и опубликованы в ведущих научных изданиях, входящих в системы цитирования.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что диссертационная работа Кабытова Павла Петровича соответствует профилю научной специальности 12.00.14 – административное право, административный процесс. Автореферат диссертации Кабытова Павла Петровича отражает ее

содержание, включает в себя все необходимые для такого рода атрибуты, объясняет сущность проведенного автором исследования, обосновывающего публично-властный 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.

Научное исследование Кабытова Павла Петровича полностью соответствует требованиям Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842, а его автор Кабытов Павел Петрович заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.14 - административное право, административный процесс.

Официальный оппонент,  
профессор кафедры конституционного, административного и финансового права ФГБОУ ВО «Орловский государственный университет имени И.С. Тургенева»,  
доктор юридических наук (12.00.14 – административное право; финансовое право; информационное право), доцент

Адрес места работы: 302026, г. Орел, Комсомольская улица, 95  
Адрес электронной почты: [nfo@oreluniver.ru](mailto:nfo@oreluniver.ru)  
Телефон организации: +7 (4862) 751-318  
Web-сайт: <http://oreluniver.ru>

Т.А. Гусева

Подпись Т.А. Гусевой заверяю



*Н.С. Власов*  
*Антанов В.*

Дата

25 мая 2021 года