

«УТВЕРЖДАЮ»


Директор

Института законодательства и сравнительного
правоведения при Правительстве

Российской Федерации,

Академик РАН, д.ю.н., профессор

Т.Я. Хабриева



«14» мая 2021 г.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

**ФЕДЕРАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО
НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОГО УЧРЕЖДЕНИЯ "ИНСТИТУТ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ"**

Диссертация Юдина Владислава Андреевича на тему: «Бюджетно-правовая природа контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» выполнена в отделе финансового, налогового и бюджетного законодательства федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации».

В период подготовки диссертации Юдин В.А. являлся аспирантом очной формы обучения в аспирантуре ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», а также работал в Федеральном казначействе в должности главного специалиста – эксперта Контрольно-аналитического управления в финансово-бюджетной сфере (2016-2018г.г.), в Юридическом управлении Главного контрольного управления города Москвы в должности советника (2018 г.- н/в.)

В 2015 г. Юдин В.А. с отличием окончил ФГБОУ ВПО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

(программу бакалавриата, направление юриспруденция, очная форма); в 2017 г. с отличием окончил ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» (программу магистратуры, направление юриспруденция, очная форма); в 2020 г. освоил в ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» программу подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре по направлению подготовки «Юриспруденция» по специальности 12.00.04 – Финансовое право; налоговое право; бюджетное право (очная форма).

Кандидатские экзамены сданы в 2018, 2019 г.г. в ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» (специальность - Финансовое право, налоговое право, бюджетное право).

Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор Поветкина Наталья Алексеевна, работает в должности заведующей отделом финансового, налогового и бюджетного законодательства, заведующей кафедрой правового обеспечения публичных финансов ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации».

По результатам рассмотрения и обсуждения диссертации Юдина В.А. на тему «Бюджетно-правовая природа контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», выполненной по специальности 12.00.04 - Финансовое право, налоговое право, бюджетное право, на совместном заседании отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства и кафедры правового обеспечения публичных финансов, принято следующее заключение.

Диссертация Юдина В.А. написана единолично, содержит совокупность новых научных результатов и имеет внутреннее единство, является научно-квалифицированной работой. На основании выполненных соискателем исследований разработана и решена новая научная идея, обогащающая научную концепцию по разработке теоретических и практических основ бюджетно-правовой природы контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг

для обеспечения государственных и муниципальных нужд, что позволило выработать научно обоснованные предложения по совершенствованию бюджетного законодательства и практики его применения в исследуемом вопросе. Форма изложения содержания характеризуется активным применением средств логического мышления, аргументированностью суждений и точностью приводимых данных. Выводы и предложения диссертанта отвечают требованиям оригинальности, уникальности, могут быть квалифицированы как научное достижение и использованы в законотворческой и правоприменительной деятельности, а также для дальнейших научных исследований правовых проблем финансового (бюджетного) права.

Актуальность темы исследования. Повышение эффективности использования государством бюджетных средств в условиях кризисных явлений в экономике приобретает наибольшую актуальность и стратегическое значение для дальнейшего развития Российской Федерации. Неслучайно задачам повышения эффективности бюджетных расходов уделено особое внимание в Основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов, в том числе и в рамках развития контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее — контрактная система).

Вследствие возникновения новых и расширения существующих направлений расходования бюджетных средств перед государством встает вопрос об оптимальном структурировании этих направлений и создании современных правовых инструментов, способствующих динамичному развитию страны.

Согласно данным Минфина России, по результатам 2020 г. размещено извещений об осуществлении закупок на сумму 9,4 трлн рублей¹. В связи с этим перед контрактной системой как инструментом оптимизации расходов

¹ См.: Вводный аналитический отчет по результатам осуществления мониторинга закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» по итогам 2020 года // Минфин России : [официальный сайт]. URL: https://mi.nsf.gov.ru/ru/perfoma/ce/coNtracts/purchases/?id_38=133458-svodNvj_aNealitcheskii_otchet_po_rezultatam_osushchestvleNiya moNsitoriNega zakupok_tovarov_uslug_dlya_obespecheNiya_gosudarstveNnNeykh_i_muNsitsipalNeykh_Neu

государства стоит сложная задача — в режиме необходимой экономии финансовых ресурсов обеспечить максимально эффективное их использование.

Действующее законодательство РФ определяет единственный источник финансового обеспечения государственных и муниципальных нужд — бюджетные средства. Соответственно, и механизмы, заложенные в основу контрактной системы направлены исключительно на удовлетворение государственно значимых нужд и потребностей за счет единственного источника - средств бюджетов бюджетной системы РФ.

Использование таких механизмов, несомненно, должно осуществляться в соответствии с принципами единства экономического пространства, свободы осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности, свободы перемещения товаров и услуг, поддержания «здоровой» конкуренции между участниками хозяйственной деятельности.

Проблеме обеспечения повышения эффективности использования бюджетных средств за счет задействования контрактной системы в сфере закупок имманентна тонкая грань между административным, гражданским и бюджетным регулированием, что вызывает дополнительный интерес к выбранной теме и объясняет необходимость проведения исследования контрактной системы с позиций бюджетно-правового регулирования.

Несмотря на междисциплинарность исследуемой темы, природа контрактной системы имеет приоритетный бюджетно-правовой характер, поскольку предпосылки создания института государственных закупок связаны с удовлетворением потребностей публично-правовых образований за счет бюджетных средств, а также с повышением эффективности расходов бюджетов бюджетной системы РФ. Смещение приоритетов неизбежно приведет к возрастанию риска ненадлежащего использования бюджетных средств, направляемых государством (муниципальными образованиями) на выполнение своих задач и функций.

Данные обстоятельства обуславливают актуальность темы диссертационного исследования, а также необходимость разработки научно обоснованных

предложений и рекомендаций по выявлению и обоснованию бюджетно-правовой природы контрактной системы.

Личное участие автора в получении результатов научных исследований, изложенных в диссертации, проявляется в самостоятельной разработке и решении поставленной научной задачи, практических проблем, имеющих существенное значение для финансово-правовой науки, апробации его результатов, в выработке предложений по совершенствованию механизма правового регулирования в исследуемой сфере, а также в непосредственном участии соискателя в получении результатов, изложенных в исследовании, а именно:

1. В целях формирования целостного научного представления о контрактной системе обоснована ее бюджетно-правовая природа, проявляющаяся в реализации бюджетно-правовых основ данной системы (бюджетного законодательства РФ); во взаимозависимости и взаимообусловленности принципов контрактной системы и принципов бюджетного права; в зависимости сроков внесения изменений в законодательство о контрактной системе от начала финансового года; в увязке сроков планирования государственных закупок со сроком действия федерального закона о бюджете (в рамках финансового года); в реализации бюджетно-правового статуса участников контрактной системы; в процедурах доведения до государственных (муниципальных) заказчиков лимитов бюджетных обязательств и, как следствие, в мониторинге, контроле и аудите, осуществляемых в сфере закупок; в реализации финансового (бюджетного) контроля за осуществлением государственных закупок на всех этапах (от обоснования, планирования до получения конкретного результата); в возможности применения бюджетных мер принуждения к участникам контрактной системы; во взаимообусловленности информационных систем и единстве администратора управления информационными системами, задействованными в процессе осуществления государственных закупок, и т. д.

2. В целях развития доктрины финансового права сформулировано авторское определение понятия «основы бюджетно-правового регулирования контрактной

системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», под которыми предлагается понимать целенаправленное воздействие на общественные отношения, складывающиеся при осуществлении закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд, обусловленных задачами и функциями государства (муниципальных образований), системы бюджетно-правовых средств, гарантирующих эффективное расходование средств бюджетов бюджетной системы РФ в целях устойчивого социально-экономического развития государства (муниципальных образований).

3. В целях развития доктрины бюджетного права и восполнения пробела в законодательстве о контрактной системе разработано авторское определение понятия «государственные и муниципальные нужды», под которыми предложено понимать объективно существующие потребности государства (муниципального образования) в товарах, работах, услугах, необходимые для реализации задач и функций публично-правовых образований и обеспеченные за счет средств соответствующего бюджета бюджетной системы РФ. Обосновывается необходимость закрепления данного понятия в законодательстве о контрактной системе.

4. Установлено, что ввиду неразрывной взаимосвязи бюджетного процесса и функционирования контрактной системы, принципы контрактной системы являются логическим продолжением принципов бюджетного права. При этом обоснована необходимость дополнения перечня принципов контрактной системы, получивших закрепление в действующем законодательстве о контрактной системе, следующими доктринальными принципами: принципом федерализма контрактной системы, принципом непрерывности осуществления закупок, принципом сбалансированности интересов заказчиков и исполнителей государственных контрактов.

5. Доказано, что правовыми гарантиями эффективного расходования бюджетных средств при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд являются: стабильность и

высокое качество законодательства о контрактной системе; институт обоснования закупок (включая нормирование закупок и определение начальной (максимальной) цены контракта); конкурентные способы определения поставщика (исполнителя, подрядчика); обязательное общественное обсуждение закупок; обеспечение исполнения государственных (муниципальных) контрактов; казначейское сопровождение (бюджетный мониторинг) исполнения контрактов; мониторинг, контроль и аудит, осуществляемые в сфере закупок.

6. Выявлено, что деятельность всех участников контрактной системы в той или иной степени регламентируется нормами бюджетного права. В связи с перманентным расширением круга общественных отношений, регулируемых нормами финансового (бюджетного) права бюджетно-правовым статусом обладают не только участники контрактной системы, относящиеся к участникам бюджетного процесса (финансовые органы, органы финансового контроля, органы Федерального казначейства, главные распорядители (распорядители) бюджетных средств, органы управления внебюджетными фондами), но и субъекты, не относящиеся к участникам бюджетного процесса (государственные (муниципальные) учреждения, унитарные предприятия, государственные корпорации (компании), публично-правовые компании), и даже субъекты, не относящиеся к традиционным субъектам бюджетного права (являющиеся участниками закупки юридические лица независимо от их организационно-правовой формы, формы собственности и физические лица).

7. Обосновано, что ограничение перечня субъектов, на которых распространяются бюджетные меры принуждения, лишь государственными (муниципальными) заказчиками, значительно снижает потенциал финансового контроля в сфере закупок, поскольку за пределами воздействия таких мер остаются иные субъекты, осуществляющие закупки за счет бюджетных средств. Выявлен правовой дефект действующего механизма финансового контроля в сфере закупок, который заключается в невозможности направления органами внешнего финансового контроля при осуществлении

аудита в сфере закупок обязательных к исполнению аудируемыми лицами представлений и предписаний.

8. Аргументировано, что информационные системы (государственная интегрированная информационная система управления общественными финансами «Электронный бюджет» (далее — ГИИС «Электронный бюджет») и единая информационная система в сфере закупок (далее — ЕИС в сфере закупок) в процессе функционирования контрактной системы выступают правовым средством обеспечения эффективности и прозрачности бюджетных расходов, осуществляемых в сфере государственных закупок. Обоснована преждевременность использования технологии блокчейн в указанной системе.

Научная новизна диссертации определяется разработкой и решением научной задачи, имеющей значение для теории бюджетного права и смежных отраслей, и заключается в расширении научных представлений о правовой природе, особенностях бюджетно-правового регулирования контрактной системы в сфере закупок, упорядочивании и совершенствовании категорийно-понятийного аппарата доктрины бюджетного права, выработке предложений, направленных на совершенствование правового регулирования контрактной системы.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования определена актуальностью и новизной рассматриваемых проблем. На диссертационном уровне выявлена бюджетно-правовая природа контрактной системы, которая вносит существенный вклад в развитие финансово-правовой науки.

Установлено, что при комплексном характере общественных отношений, возникающих при осуществлении государственных и муниципальных закупок, бюджетные правоотношения выступают фундаментом для функционирования контрактной системы. Учитывая выявленную специфику бюджетно-правового регулирования отношений в сфере государственного заказа, автором предложено рассматривать принципы контрактной системы в сфере закупок, закрепленные в Федеральном законе от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и

муниципальных нужд» (далее — Закон о контрактной системе), в системной взаимосвязи с принципами бюджетного права.

В рамках исследования выявлена система правовых гарантий при реализации контрактной системы, которые также определяются в качестве самостоятельных правовых средств обеспечения эффективного использования бюджетных средств. Самостоятельной правовой гарантией осуществления закупок признается проводимый органами государственного контроля финансовый (бюджетный) контроль в сфере закупок. Кроме того, автором предложено идентифицировать статус участников контрактной системы с позиций их вовлеченности в бюджетный процесс, а также продемонстрирован положительный опыт применения информационных технологий при осуществлении государственных и муниципальных закупок.

Практическую значимость исследования составляют предложенные рекомендации по совершенствованию правотворческой и правореализационной деятельности в бюджетной сфере. Содержащиеся в диссертационном исследовании выводы и предложения, касающиеся бюджетно-правовой природы контрактной системы, совершенствования института правовых гарантий, понимания принципов контрактной системы, применения информационных технологий при осуществлении закупок, особенностей финансового (бюджетного) контроля, идентификации бюджетно-правового статуса участников контрактной системы, могут быть использованы в решении теоретических и практических проблем финансового и бюджетного права, а также в научно-исследовательской деятельности и преподавании учебных дисциплин (финансовое право, бюджетное право, смежных дисциплин).

Ценность научных работ автора проявляется в формировании целостной научной концепции о бюджетно-правовой природе контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, которая, в свою очередь, дополняет и развивает теорию финансового (бюджетного) права по исследуемым вопросам.

Полнота изложения материалов диссертации отражена в работах, опубликованных диссертантом, общим объемом 2,5 п.л., в том числе 3 из них опубликованы в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных Министерством науки и высшего образования Российской Федерации:

1. Контрактная система в сфере закупок как средство обеспечения финансовой безопасности / В.А. Юдин // Финансовое право. – 2021. – № 5. — 0,55 п.л.;
2. Бюджетный контроль в сфере закупок / В.А. Юдин // Финансовое право. – 2020. – №1. — 0,55 п.л.;
3. Правовое регулирование казначейского сопровождения государственных контрактов / В.А. Юдин // Финансовое право. – 2018. – № 7 —0,55 п.л.;

Другие публикации:

4. Финансово-правовые средства обеспечения финансовой безопасности в контрактной системе Российской Федерации. / Поветкина Н.А., Юдин В.А // Правовые средства обеспечения финансовой безопасности: монография / отв. ред. И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина. — М.: ИЗиСП: Норма : Инфра-М, 2019.

Степень достоверности и апробация результатов исследования.
Диссертация обсуждена и одобрена на совместном заседании отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства и кафедры правового обеспечения публичных финансов Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Теоретические положения диссертации, выводы и научно-практические рекомендации представлены в публикациях автора, в том числе в научных журналах, указанных в перечне рецензируемых научных журналов, рекомендованных Министерством науки и высшего образования Российской Федерации.

Основные теоретические положения и выводы диссертации использовались:

- при проведении практических занятий;
- в докладах и выступлениях на различных конференциях (форумах) и круглых столах.

Соответствие диссертации специальности. Диссертация Юдина Владислава Андреевича на тему: «Бюджетно-правовая природа контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» представленная на соискание ученой степени кандидата юридических наук, соответствует специальности 12.00.04 - Финансовое право, налоговое право, бюджетное право и отвечает требованиям Положения о порядке присуждения ученых степеней.

Диссертация Юдина Владислава Андреевича на тему: «Бюджетно-правовая природа контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» **рекомендуется к защите** на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.04 - Финансовое право, налоговое право, бюджетное право.

Заключение принято на совместном заседании отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства и кафедры правового обеспечения публичных финансов Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

На заседании присутствовало – 10 человек.

Результаты голосования: «за» – «10» чел., «против» – «0» чел., воздержалось – «0» чел. (протокол № 7 от 12 мая 2021 г).

Заведующий отделом финансового,
налогового и бюджетного законодательства,
заведующий кафедрой правового обеспечения
публичных финансов,
доктор юридических наук, профессор

Н.А. Поветкина

