

«УТВЕРЖДАЮ»

Проректор ФГБОУ ВО  
«Российская академия народного  
хозяйства и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации»,  
доктор экономических наук, профессор  
Марголин Андрей Маркович



2021 года

### ОТЗЫВ ВЕДУЩЕЙ ОРГАНИЗАЦИИ

федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» 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

#### 1. Актуальность выполненной работы

Диссертационная работа Кабытова Павла Петровича представляет собой актуальное, теоретически и практически значимое исследование, в котором отражены итоги системного исследования публично-властных общественных отношений, возникающих при функционировании контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее – контрактная система) на современном этапе ее развития.

Тема диссертационного исследования вызывает существенный исследовательский интерес по нескольким причинам. Во-первых, несмотря на значительное внимание, уделяемое в научной литературе проблемам правового регулирования контрактной системы, большинство современных

исследований имеют гражданско-правовую и финансово-правовую направленность. Таким образом, проблемы и вопросы административно-правового регулирования сферы закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд остаются недостаточно изученными.

Во-вторых, проблематика обеспечения надлежащего функционирования контрактной системы обладает высокой социальной значимостью. В сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд вовлечено огромное количество органов публичной власти, организаций государственной и частной форм собственности. Ежегодно с использованием контрактной системы в экономику попадает значительная часть бюджетных денежных средств (в 2017 г. – 6,3 трлн. рублей, в 2018 г. – 6,9 трлн рублей, в 2019 г. – 7,3 трлн рублей). При этом для сферы закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд характерен достаточно высокий уровень противоправности (2017 г. – 90 708 правонарушений; 2018 г. – 90 910 правонарушений; 2019 г. – 91 886 правонарушений).

В-третьих, органы государственной власти, законодатель находятся в постоянном поиске оптимальных путей и методов совершенствования правового регулирования контрактной системы. В 2018 г. принято 9, в 2019 г. – 8, 2020 г. – 12 федеральных законов о внесении изменений в Закон о контрактной системе. Все это свидетельствует об актуальности избранной темы диссертационного исследования.

## **2. Степень достоверности и обоснованности научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации**

Диссертантом при проведении диссертационного исследования проанализирован большой объем нормативных правовых актов, научных статей, монографических и диссертационных исследований, значительный объем судебной и правоприменительной практики органов государственной власти и местного самоуправления, аналитических, информационных,

статистических и иных материалов, содержащих сведения о результатах реализации контрактной системы.

Диссертантом при проведении диссертационного исследования использована надлежащая совокупность способов решения поставленных задач и достижения цели научно-исследовательской работы, увязанных в единый методологический аппарат исследования.

Стиль и язык научного исследования predetermined формально-логическим способом изложения материала диссертационной работы, что соответствует ее характеру как научного труда.

Сформулированные диссертантом научные положения и выводы аргументированы и обоснованы в диссертационной работе.

Результаты диссертационного исследования получили необходимую апробацию.

Таким образом, научные положения, выводы и рекомендации, сформулированные в диссертации, являются обоснованными и обладают высокой степенью достоверности.

### **3. Оценка выполненной работы**

Диссертационная работа характеризуется новизной, которая predetermined поставленными в рамках исследования проблемами и подходом к их решению.

Автором осуществляется комплексное исследование, носящих публично-властный характер общественных отношений, возникающих при функционировании контрактной системы на современном этапе ее развития.

Представляет интерес предложенная автором концепция юридической идентификации контрактной системы, включающая ее определение как явления правовой действительности, выявление её взаимосвязи с иными государственно-правовыми явлениями.

Заслуживает внимания авторская позиция и приводимые в ее обоснование аргументы относительно оптимальной структуры

законодательства в сфере публичных закупок, а также о необходимости обеспечения большей обособленности норм, регулирующих организацию и проведение закупок для нужд обороны и безопасности, посредством их систематизации в отдельном законодательном акте.

Значимыми являются выводы относительно правовой природы контроля в сфере закупок и включения в реестр недобросовестных поставщиков, а также изложенное в работе целостное представление об административно-правовых средствах обеспечения законности в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Диссертационная работа имеет логичную структуру, обладает внутренним единством и состоит из введения, двух глав, заключения и библиографического списка.

Анализ научных положений, выносимых автором на защиту, свидетельствует о том, что диссертация П.П. Кабытова соответствует паспорту научной специальности 12.00.14 – Административное право; административный процесс.

Решение задач диссертационного исследования позволило диссертанту расширить и уточнить научные представления об административно-правовом регулировании контрактной системы. Сформулированные соискателем теоретические выводы о сущности контрактной системе и её взаимосвязи с моделью государственного управления, о правовой природе контроля в сфере закупок и включения в реестр недобросовестных поставщиков развивают положения науки административного права.

Практическую ценность имеют положения по совершенствованию административных процедур в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд; порядка ведения реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей); правового статуса должностных лиц заказчиков, уполномоченных в сфере закупок;

административной ответственности участников контактной системы; порядка организации и проведения контроля в сфере закупок.

К числу позитивных научно-практических результатов исследования относится формулирование оптимальной модели организационной структуры органов контроля в сфере закупок, а также предложения о перераспределении полномочий органов публичной власти уполномоченных на осуществление контроля в сфере закупок.

Наряду с общей положительной оценкой диссертационной работы хотелось бы отметить отдельные недостатки и дискуссионные моменты, которые требуют дополнительного пояснения в ходе публичной защиты:

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, позволим высказать 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 административный правовой 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 Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе».

Автору необходимо привести дополнительную аргументацию своей позиции, а также конкретизировать высказанные им предложения.

Высказанные замечания не оказывают принципиального влияния на общую положительную оценку диссертации как законченной самостоятельно выполненной научно-квалификационной работы.

**Вывод:** диссертационная работа П.П. Кабытова соответствует требованиям, установленным Положением о порядке присуждения ученых степеней, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842 «О порядке присуждения ученых степеней», предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата наук, является научно-квалификационной работой, имеющей значение для науки административного права.

Автореферат в должной степени позволяет судить о содержании диссертационного исследования. В публикациях автора нашли отражения основанные выводы диссертационного исследования, положения, выносимые на защиту.

Автор диссертационной работы – Кабытов Павел Петрович заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.14 – Административное право; административный процесс».

Настоящий отзыв подготовлен профессором кафедры административного и информационного права, доктором юридических наук О.В. Гречкиной (специальность 12.00.14 – Административное право;

