

**В диссертационный совет Д. 503.001.04
при ФГНИУ «Институт законодательства
и сравнительного правоведения при
Правительстве Российской Федерации
117218, г. Москва, ул. Большая
Черемушкинская, д. 34.**

ОТЗЫВ

**официального оппонента на диссертацию Юдина Владислава
Андреевича «Бюджетно-правовая природа контрактной системы в сфере
закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и
муниципальных нужд», представленную на соискание ученой кандидата
юридических наук по специальности
12.00.04 – финансовое право; налоговое право; бюджетное право
(Москва, 2021 – 167 с.)**

Вопросы оптимизации бюджетных расходов, целевого и эффективного использования бюджетных средств всегда являются предметом острых политических дискуссий и научных исследований. Это обусловлено тем, что система государственного управления не может существовать без финансирования, поскольку управлять государством – это значит производить расходы.

Одним из инструментов, обеспечивающих осуществление бюджетного финансирования, является контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, функционирование которой должно быть синхронизировано с бюджетным процессом. Однако на современном этапе развития финансового законодательства можно выделить ряд серьезных недостатков, возникающих в сфере государственных (муниципальных) закупок. С одной стороны, это вызвано необоснованным изъятием из сферы воздействия механизма финансово-правового регулирования обязательств, возникающих из

государственных (муниципальных) контрактов. С другой стороны, в отдельных случаях порядок формирования и исполнения расходных финансовых обязательств выходит за рамки процедуры санкционирования бюджетных расходов и, как следствие, – из сферы применения Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Устранение указанных недостатков функционирования контрактной системы требует теоретического обоснования финансово-правовой природы контрактной системы, выступающей инструментом осуществления финансовых обязательств расходного типа.

Учитывая изложенное, актуальность избранной автором темы диссертационного исследования не вызывает сомнений.

Своевременность проведенного автором исследования подтверждается важностью повышения эффективности модели бюджетного финансирования, что может быть достигнуто, в первую очередь, путем совершенствования Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», неразрывно связанного с положениями Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Представленная на рецензирование работа последовательна и логически структурирована; она включает: введение, две главы, заключение и список использованных источников. Методология исследования весьма перспективна; в совокупности с другими факторами она позволила диссертанту достичь цели своего исследования – разработать и обосновать теоретические и практические положения, направленные на выявление и обоснование бюджетно-правовой природы контрактной системы.

На защиту вынесено 8 положений, в которых тезисно отражена научная новизна работы.

В представленной на рецензирование диссертации Юдиным В. А. сформулировано целостное представление о контрактной системе, обосновывается ее бюджетно-правовая природа, установлена неразрывная связь бюджетного процесса и контрактной системы (пункты 1, 2, 4, 6, 7 положений, выносимых на защиту).

Кроме того, в работе выявлены недостатки в регулировании государственных закупок, вызванные выведением отдельных процедур и субъектов контрактной системы из сферы действия бюджетного законодательства.

Изложенный в диссертации подход к пониманию особенностей функционирования контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд позволяет продемонстрировать ее связь с другими инструментами бюджетного финансирования и заслуживает поддержки. Контрактная система, наряду с казначейским сопровождением расходов, обратным выкупом эмитентом ценных бумаг и т.д., является инструментом, обеспечивающим формирование и исполнение финансовых обязательств расходного типа. С этой точки зрения недопустимой представляется сложившаяся практика, в рамках которой рассмотрение споров, возникающих по поводу исполнения государственных контрактов, отдается на откуп гражданскому праву. В таком случае оценка обоснованности использования бюджетных средств осуществляется без учета принципов функционирования бюджетной системы государства.

При этом следует отметить, что применяемые частноправовые конструкции в регулировании процедуры заключения государственных (муниципальных) контрактов выступают лишь технико-юридическим приемом воздействия на отношения в сфере бюджетного финансирования, не изменяющим природу и сферу регулирования обязательств, возникающих из государственных (муниципальных) закупок. Такой подход в регулировании

обусловлен природой финансовых операций, являющихся гражданско-правовой сделкой, заключенной в финансово-правовой форме.

Заслуживает внимания вывод автора о том, 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 действия таких мер остаются иные субъекты, осуществляющие закупки за счет бюджетных средств» (п. 7 положений, выносимых на защиту).

Кроме того, заслуживает поддержки п. 4. положений, выносимых на защиту, в котором автор указывает на 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, сбалансированности интересов заказчиков и исполнителей государственных контрактов» (с. 9 диссертации).

Изложенные выводы подтверждают подход автора о необходимости рассматривать контрактную систему как инструмент, обеспечивающий формирование и исполнение финансовых обязательств расходного типа, который не может быть реализован в отрыве от общих принципов построения бюджетной системы.

Несомненным достоинством работы является проведенный автором ретроспективный анализ формирования контрактной системы, что позволило Юдину В. А. обобщить подходы к регулированию государственных закупок, применяемые на разных этапах экономического развития государства (с. 14-17 диссертации).

В параграфе третьем главы второй автор акцентирует внимание на отдельные проблемы, связанные с применением информационных систем в сфере государственных закупок (с. 116-128 диссертации). Обоснованным представляется вывод автора о преждевременности перевода

государственных закупок на технологию блокчейн. Это, по мнению автора, повлечет обезличивание потоков публичных финансов, а также невозможность осуществления надлежащего контроля за их расходованием (п. 8 положений, выносимых на защиту, с. 10 и 128 диссертации).

Изложенный Юдиным В. А. подход является своевременным, поскольку маркером качества функционирования информационных систем в сфере государственных закупок является эффективность использования бюджетных средств, которая не может быть достигнута исключительно с помощью использования цифровых технологий. Совершенствование контрактной системы преимущественно посредством применения информационных систем представляется нецелесообразным. А отсутствие фундаментальных правовых условий функционирования контрактной системы существенно ослабляет ее влияние на механизм бюджетного финансирования.

По всем вопросам диссертации Юдиным В. А. приведены самостоятельные, научно-обоснованные, достоверные выводы, сформулированные в результате научного анализа нормативных актов, материалов судебной практики, источников специальной литературы. В текст диссертации удачно «вплетены» изыскания автора в части исследования вопросов формирования контрактной системы в историческом аспекте.

Личный вклад диссертанта в финансово-правовую науку заключается в самостоятельной разработке и обосновании теоретических и практических положений, направленных на выявление и обоснование бюджетно-правовой природы контрактной системы.

Между тем, несмотря на перечисленные достоинства работы Юдина В. А., в диссертации имеются спорные положения, дискуссионные моменты, требующие дополнительной аргументации.

Во-первых, в диссертационном исследовании не затронуты проблемы, вызванные внедрением и развитием неконкурентных способов распределения бюджетных доходов. В частности, примером выведения

бюджетного финансирования за рамки контрактной системы может служить субсидирование, получившее с 2010 года стремительное развитие в рамках концепции бюджетирования, ориентированного на результат. Субсидирование представляет собой не что иное, как упрощенный порядок финансирования, позволяющий выводить значительный объем бюджетных средств из сферы санкционирования бюджетных расходов и, как следствие, – из области применения Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Кроме того, в отношении отдельных категорий субъектов законодатель устраняет конкурентные процедуры. Например, согласно Федеральному закону от 31 декабря 2017 № 505 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» госкомпании, госкорпорации, естественные монополии вправе проводить закупки у взаимозависимых лиц, минуя конкурентные процедуры. В этой связи диссертанту во время публичной защиты предлагается прокомментировать сложившийся в законодательстве подход с учетом разработанных в диссертации теоретических и практических положений.

Во-вторых, автору следовало бы расширить эмпирическую базу исследования принципов функционирования контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, которые исследуются им в параграфе втором главы первой диссертации. Это позволило бы выделить блок существенных проблем в сфере формирования и исполнения расходных финансовых обязательств, обеспеченных государственными (муниципальными) контрактами, в целях обоснования изложенных в диссертации положений.

В-третьих, исследуя проблемы осуществления финансового контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, автор рассматривает бюджетный мониторинг как инновационный инструмент в сфере финансового контроля (с. 106

диссертации). В этой связи хотелось бы узнать мнение автора о соотношении таких понятий, как «контроль», надзор», аудит» и «мониторинг», которые не разграничены в современном законодательстве и зачастую используются в качестве взаимозаменяемых.

Полагаю, что при определении финансового контроля в широком смысле следует исходить из того, что контроль, надзор, аудит и мониторинг выступают в качестве самостоятельных и одновременно взаимодополняемых форм осуществления государственного управления, характеризующихся разной степенью вмешательства в финансово-хозяйственную деятельность подконтрольного субъекта и подчиненных общим принципам организации финансового контроля.

Такое понимание природы финансового контроля позволит автору обосновать справедливо отмеченный им на страницах диссертации тезис о неправомерности выработанного в рамках судебной практики подхода, согласно которому органы аудита в сфере закупок не вправе направлять аудируемым лицам представления и предписания, поскольку осуществляемый органами внешнего финансового контроля аудит в сфере закупок относится к экспертно-аналитическим мероприятиям, а следовательно, не может быть квалифицирован в качестве контрольного мероприятия, осуществление которого регламентировано гл. 5 Закона о контрактной системе (с. 114 диссертации).

Указанные замечания подчеркивают дискуссионность вопросов и проблем, поднятых в диссертации, и не влияют на общую положительную оценку проделанной В. А. Юдиным работы.

Содержание диссертации и автореферата позволяют отметить самостоятельные, научно-обоснованные, достоверные выводы, сформулированные по результатам проведенного исследования.

Автореферат и опубликованные научные статьи адекватно отражают тематику и основные положения работы.

Положения, вынесенные автором на защиту, прошли должную апробацию в опубликованных автором по теме исследования работах, а также в выступлениях диссертанта на научных конференциях.

Данная диссертация написана единолично, характеризуется внутренним единством и логической структурой, имеет существенное значение для развития финансового права как науки и отрасли права. Она соответствует профилю научной специальности 12.00.04 – финансовое право; налоговое право; бюджетное право, а также критериям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата наук, установленным разделом II Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства РФ от 24 сентября 2013 г. № 842. Автор диссертации Юдин Владислав Андреевич заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по названной специальности.

Отзыв подготовлен доктором юридических наук, доцентом, ведущим научным сотрудником сектора административного права и административного процесса Федерального государственного бюджетного учреждения науки «Институт государства и права Российской академии наук» Еленой Леонидовной Васяниной

07 сентября 2021 г.

Васянина Е. Л.

Адрес: 119019, Москва, ул. Знаменка, д. 10

Тел.: +7 (495)6918721

e-mail: adminlaw@igpran.ru

*Подпись Васяниной Е. Л. – заверено.
Исполнитель отдела кадров Сед-Савинова М.В.
07.09.2021.*

