

В диссертационный совет ФГБОУ ВО
«Российская академия народного
хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации»
119571, г. Москва, проспект Вернадского,
д. 84

ОТЗЫВ

**члена диссертационного совета
Российской академии народного хозяйства и государственной
службы при Президенте Российской Федерации на диссертацию
Белова Валерия Евгеньевича на тему «Правовая модель
осуществления предпринимательской деятельности
в контрактной системе в сфере закупок в России», представленную
на соискание учёной степени доктора юридических наук
по специальности 5.1.3. Частно-правовые (цивилистические) науки**

Осуществляемый в Российской Федерации последовательный переход к устойчивому развитию должен обеспечить сбалансированное решение социально-экономических задач, проблем сохранения благоприятной окружающей среды и природно-ресурсного потенциала в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений людей¹. Научно-технологическое и социально-экономическое развитие Российской Федерации закреплено в программных документах в качестве одной из национальных целей развития Российской Федерации². Особая роль в реализации задач социально-экономического характера принадлежит лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность.

На современном этапе социально-экономического развития Российской Федерации важнейшее значение имеет дальнейшее совершенствование отношений, связанных с закупками товаров (выполнением работ, оказанием

¹ Указ Президента России от 1 апреля 1996 г. № 440 «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» // СЗ РФ. 1996. № 15. Ст. 1572.

² Указ Президента России от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // СЗ РФ. 2018. № 20. Ст. 2817.

услуг) для государственных и муниципальных нужд. В Посланиях Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации и Бюджетных посланиях Президента неоднократно отмечалась важность развития данной сферы и ее правового регулирования, а также роль предпринимателей, участвующих в данных отношениях. Так, в частности речь идет о том, что «доступ к заказам должен быть равным (во всяком случае для своих, для национальных компаний), чтобы побеждали те, кто докажет свою состоятельность напряжённой работой и результатами, готовностью меняться, внедрять передовые технологии и повышать производительность труда, предлагать лучший, конкурентный товар»³.

Президент России также особо отметил, что «бизнес, компании, особенно крупные, обязаны помнить о своей социальной и экологической ответственности»⁴.

О значимости этих отношений свидетельствует в том числе значительный объем бюджетных средств различного уровня, ежегодно расходуемых на рассматриваемые цели. Так, по данным Минфина России, в 2021 году соответствующие расходы составили 9 447,5 млрд рублей. В связи с этим особую актуальность представляет решение вопроса, касающегося эффективного расходования бюджетных средств.

В соответствии с ч. 1 ст. 8 Конституции России в Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности. Согласно ст. 34 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности. Не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию

³ Послание Президента России Федеральному Собранию РФ от 20 февраля 2019 г. // URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62582> (дата обращения 06.02.2023).

⁴ Послание Президента России Федеральному Собранию РФ от 15 января 2020 г. // URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62582> (дата обращения 06.02.2023).

и недобросовестную конкуренцию. Данные конституционные положения имеют особое значение для дальнейшего развития контрактной системы в сфере закупок, поскольку от эффективности предпринимательской деятельности в данной системе непосредственно зависит эффективность контрактной системы в сфере закупок в целом.

Контрактная система в сфере закупок предстает как экономическая система, непосредственными участниками которой выступают лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность. При этом одним из принципов данной системы является принцип обеспечения конкуренции. В соответствии с ч. 1 ст. 8 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»⁵ (далее – Закон о контрактной системе) контрактная система в сфере закупок направлена на создание равных условий для обеспечения конкуренции между участниками закупок. Любое заинтересованное лицо имеет возможность в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок стать поставщиком (подрядчиком, исполнителем).

Непосредственно от предпринимателей зависит решение важнейших задач, касающихся развития промышленного производства, импортозамещения, производства товаров (выполнения работ) технически и технологически сложного, инновационного характера и т.д.

В то же время для отечественной контрактной системы в сфере закупок характерно наличие большого количества проблемных вопросов, связанных с осуществлением в ней предпринимательской деятельности. Данные проблемы отражаются на всем «жизненном цикле» предпринимательской деятельности, начиная от планирования и заканчивая оценкой ее эффективности. Речь, в частности идет о проблемах концептуального характера, касающихся

⁵ СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

соотношения публичных и частных интересов, государственного и договорного регулирования, механизма взаимодействия предпринимателей, государства, общества в целом и отдельных граждан.

В этой связи представляется, что диссертационное исследование Валерия Евгеньевича Белова является актуальным научным трудом, имеющим теоретическую и практическую значимость.

Цель и задачи исследования (с. 11,12) свидетельствуют о способности автора структурировано решать научные проблемы, отражают взгляд диссертанта на методику исследования вопросов, касающихся экономических отношений, в том числе осуществления предпринимательской деятельности в сфере обеспечения государственных и муниципальных нужд, и правового регулирования данных отношений.

Научная новизна определяется сущностью сформулированных в диссертации цели и задач и заключается в комплексном, системном анализе правового регулирования предпринимательской деятельности в контрактной системе в сфере закупок в России и включает: разработку научно обоснованной правовой модели осуществления предпринимательской деятельности в контрактной системе в сфере закупок в России; выработку предложений по повышению эффективности правового обеспечения предпринимательской деятельности в контрактной системе в сфере закупок (с. 16). Автором предложена правовая модель осуществления предпринимательской деятельности в контрактной системе в сфере закупок, охватывающая механизм планирования данной деятельности, основывающегося на среднесрочном и долгосрочном планировании; стадию участия предпринимателей в заключении государственных и муниципальных контрактов, рассматриваемых автором в качестве предпринимательских договоров, в том числе долгосрочного характера; стадию исполнения и обеспечения исполнения предпринимателями договорных обязательств; систему стимулирования предпринимательской деятельности, а также систему защиты прав предпринимателей.

Диссертант провел научное исследование, учитывая имеющиеся научные разработки ученых в области гражданского и предпринимательского права. При этом сложный, комплексный характер исследуемых отношений обусловил также обращение автора к анализу работ ученых-философов, научной литературы по экономической теории, публичным финансам, политологии. Кроме того, при подготовке диссертации проанализированы имеющие отношение к рассматриваемой теме работы ученых в области публично-правовых (государственно-правовых) наук – в частности, конституционного, административного, информационного, финансового, бюджетного права.

Достоверность результатов исследования обеспечена обоснованностью методологии исследования, ее соответствием заявленной теме, применением комплекса научных методов, адекватных его предмету. Достоверность полученных в ходе исследования результатов подтверждается использованием значительного объема аналитического и эмпирического материала. Личное участие автора в получении научных результатов состоит в том, что содержащиеся в диссертации выводы, положения и рекомендации сделаны В.Е. Беловым самостоятельно, что характеризует новизну исследования и отражено в положениях, вынесенных соискателем на защиту (с. 17-23).

Структура работы подчинена логике исследования, обусловлена целями и задачами, отражающими научно-практический характер исследования, и состоит из введения, шести глав, включающих двадцать параграфов, заключения, списка использованных источников и литературы.

Несомненной научной заслугой диссертационного исследования В.Е. Белова является разработанная автором правовая модель осуществления предпринимательской деятельности в контрактной системе в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд (положение 1 на защиту, с. 17). Проведено сравнение предлагаемой правовой модели с действующей моделью контрактной системы в сфере закупок в части осуществления в ней предпринимательской деятельности, что позволило

диссертанту сформулировать ряд предложений концептуального характера по совершенствованию предпринимательской деятельности и ее правового регулирования, повышению эффективности как непосредственно предпринимательской деятельности, так и контрактной системы в сфере закупок в целом.

Следует отметить, что в качестве субъектов в предлагаемой правовой модели выступают как предприниматели, так и публично-правовые образования, общество в целом, а также отдельные граждане, что позволяет говорить о необходимости достижения баланса интересов всех указанных лиц. Важным представляется то, что именно отдельный гражданин представлен как субъект данной системы, учитывая, что согласно ст. 2 Конституции России именно человек, его права и свободы являются высшей ценностью (ст. 2). В этой связи является вполне очевидным, что эффективность рассматриваемой системы должна оцениваться в том числе с позиции обеспечения частных интересов отдельного человека. Как известно, в целом вопрос о соотношении публичных и частных интересов является дискуссионным, особую же актуальность он приобретает в рассматриваемых отношениях, где тесно переплетены публичные интересы государства и муниципальных образований, общества в целом, частные интересы предпринимателей, а также частные интересы отдельных граждан, выступающих в качестве конечных получателей материальных и нематериальных благ.

Автором проанализирована система правовых принципов, действующих в контрактной системе, и сделан вывод о нацеленности данных принципов на обеспечение сбалансированности прав и обязанностей предпринимателей, государства, общества в целом, а также отдельного гражданина. Отмечается комплексный характер системы правовых принципов, в том числе их комплексное регулирующее воздействие на предпринимательскую деятельность в контрактной системе (положение 5 на защиту, с. 18,19).

В качестве достоинства работы можно рассматривать то, что диссертантом использован экономико-правовой подход, в рамках которого

проведен анализ программных документов экономического характера, отражающих ориентир Российской Федерации на импортозамещение, поддержку отечественных товаропроизводителей, развитие промышленного производства, внедрение инноваций и т.д.

Диссертантом сделан вывод о том, что действующая модель контрактной системы в сфере закупок в отношении участия в ней лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность, не в полной мере соответствует предлагаемой правовой модели. В этой связи сформулированы предложения концептуального характера, касающиеся в том числе внесения изменений как непосредственно в Закон о контрактной системе, так и в иные нормативные правовые акты, в частности, в Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»⁶, Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁷.

Согласно ч. 1 ст. 7 Конституции России Российская Федерация является социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В этой связи следует отметить, что соискателем проанализированы программные документы социального характера, предусматривающие развитие социального предпринимательства, меры поддержки организаций инвалидов, социально ориентированных некоммерческих организаций и иные меры, реализуемые в плоскости рассматриваемых отношений. В предлагаемой автором правовой модели положения такого рода документов рассматриваются в качестве базовых положений, обуславливающих повышенную социальную направленность рассматриваемых отношений.

⁶ СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378.

⁷ СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4350.

Применительно к социальной сфере следует отметить вывод диссертанта (положение 9 на защиту, с. 21) о том, что для предлагаемой правовой модели осуществления предпринимательской деятельности в контрактной системе в сфере закупок характерна повышенная социальная направленность (включая повышенную социальную ответственность), связанная в том числе с институтами социального партнерства предпринимателей, государства, общества в целом и отдельных граждан (согласования публичных и частных интересов), социальной солидарности (объединения усилий указанных субъектов ради достижения общих целей), устойчивого развития (удовлетворения текущих потребностей человека при сохранении окружающей среды и ресурсов для будущих поколений).

Автором выделены группы государственных и муниципальных контрактов повышенной социальной направленности: контракты по государственной поддержке отдельных категорий хозяйствующих субъектов (контракты с участием организаций инвалидов, контракты с участием социально ориентированных некоммерческих организаций); контракты, предмет которых отражает повышенную социальную направленность (контракты в области социального предпринимательства, контракты в области экологического предпринимательства).

Соискателем в рамках предлагаемой правовой модели обосновано, что осуществление предпринимательской деятельности в контрактной системе в сфере закупок интегрировано с механизмом социально-экономического планирования, включающего разработку и реализацию документов стратегического планирования, в том числе государственных и муниципальных программ, национальных проектов (положение 6 на защиту, с. 19).

Заслуживает внимания авторский анализ вопросов, касающихся систематизации методов и форм контроля за осуществлением предпринимательской деятельности.

Автор отмечает, что согласно Федеральному закону от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»⁸ общественный контроль связывается исключительно с контролем за государственными органами и организациями, осуществляющими отдельные публичные полномочия. В то же время на практике, например, в сфере контрактной системы предусмотрен контроль за предпринимательской деятельностью. В этой связи, по мнению соискателя, актуальным представляется либо дополнить Закон об основах общественного контроля положениями, касающимися общественного контроля за предпринимательской деятельностью, либо принять отдельный законодательный акт об основах общественного контроля за предпринимательской деятельностью (с. 189).

Представляют научный и практический интерес также другие предложения концептуального характера, касающиеся совершенствования законодательства в части регулирования предпринимательской деятельности в рассматриваемой сфере (с. 24-26).

В целом, высоко оценивая результаты диссертационного исследования Валерия Евгеньевича Белова, можно сделать вывод о ее творческом характере, высоком научном уровне, самостоятельности полученных выводов и завершенности исследования. Вместе с тем, как и любая творческая работа, диссертационное исследование В.Е. Белова не свободно от спорных, дискуссионных моментов, некоторых замечаний и, разумеется, предложений.

1. Представляет как научный, так и практический интерес выносимое на защиту положение № 2 (с. 17,18) о том, что правовая модель осуществления предпринимательской деятельности в контрактной системе в современных экономических условиях может быть представлена как цифровая экосистема, включающая: совокупность субъектов – предпринимателей, государства и общества в целом, а также отдельных граждан; цифровую инфраструктуру –

⁸ СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. I). Ст. 4213.

электронные торговые площадки, обеспечивающие проведение электронных торгов и иных конкурентных процедур отбора предпринимателей и заключения предпринимательских договоров; информационную инфраструктуру - единую информационную систему в сфере закупок для размещения информации о планировании закупок, размещении заказов, заключении договоров и исполнении договорных обязательств, а также различных реестров (заключенных договоров; недобросовестных поставщиков, подрядчиков, исполнителей; жалоб участников закупок и др.); экономико-правовые, социально-правовые, управленческо-правовые связи между субъектами данной системы.

Автор отмечает, что применительно к цифровой экосистеме в рассматриваемой сфере отношений можно говорить о цифровых правах субъектов данной системы (с. 58, 59), однако при этом не раскрывает содержание данных прав. О каких конкретно цифровых правах идет речь?

2. Диссертант отмечает, что высказанное в научной литературе предложение о необходимости закрепления минимальных финансовых норм – гарантий реализации конституционно-правовых положений российской Конституции о социальном государстве, непосредственно касается рассматриваемых отношений, поскольку реализация отдельных социальных прав граждан осуществляется непосредственно через контрактную систему, в связи с чем требуется установление соответствующего уровня финансирования отдельных видов закупок в рамках общих бюджетных расходов на данную систему (с. 112). В этой связи целесообразно было бы несколько подробнее раскрыть данный вопрос.

3. По мнению соискателя, «актуальным представляется развитие института экологического предпринимательства и социального предпринимательства». Речь идет о заключении государственных и муниципальных контрактов (договоров поставки товаров для государственных и муниципальных нужд), предмет которых непосредственно связан с социальными либо экологическими аспектами (с. 114). В связи с этим

желательно было бы привести конкретные примеры отражения экологических аспектов в условиях государственного либо муниципального контракта.

4. В диссертации упоминается позиция Конституционного Суда Российской Федерации, согласно которой «исходя из того, что предпринимательская деятельность по своей природе направлена на извлечение прибыли и носит рисковый характер, а значит, может приводить к нарушению прав и законных интересов значительного числа лиц, прежде всего клиентов и контрагентов субъекта такой деятельности, законодатель при осуществлении соответствующего правового регулирования правомочен, руководствуясь статьями 17 (ч. 3), 19 (ч. 1, ч. 2), 34, 35 и 55 (ч. 3) Конституции Российской Федерации, определять условия занятия ею в целях согласования частной экономической инициативы с потребностями других лиц и общества в целом»⁹. Нашла ли отражение (и если нашла, то какое) данная судебная позиция в предлагаемой соискателем правовой модели осуществления предпринимательской деятельности в контрактной системе?

5. Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что «надежность и добросовестность сторон договорных обязательств является одним из необходимых условий стабильности гражданского оборота. При осуществлении государственных и муниципальных закупок данные условия приобретают особое значение в силу необходимости удовлетворения публичных интересов»¹⁰. Каким образом, по мнению диссертанта, может быть обеспечена надежность и добросовестность предпринимателей – участников контрактной системы в сфере закупок?

6. Автор неоднократно отмечает необходимость противодействия коррупции, в том числе за счет применения комплексного подхода (с. 66 -73,

⁹ П. 2 постановления Конституционного Суда РФ от 9 апреля 2020 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 части 3 статьи 104 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в связи с жалобой гражданина В.В. Сониной» // СЗ РФ. 2020. № 20. Ст. 3220.

¹⁰ См.: п. 3 постановления Конституционного Суда РФ от 9 апреля 2020 г. № 16-П.

144-149 и др.). При этом целесообразно было бы более четко обозначить как частно-правовые, так и публично-правовые средства противодействия данному явлению.

7. Работа бы выиграла, если бы автор несколько подробнее проанализировал некоторые из обозначенных им концептуальных проблем, например, вопрос, касающийся возможной интеграции института контрактной системы в сфере закупок с институтом государственно-частного и муниципально-частного партнерства (положение № 8, с. 20).

В целом, названные замечания не влияют на общую положительную оценку работы. Результаты, полученные Валерием Евгеньевичем Беловым в ходе диссертационного исследования, обладают научной новизной и имеют важное значение для частно-правовой науки.

Обоснованность научных положений, выводов и рекомендаций, изложенных в диссертационной работе, подтверждается сочетанием теоретических научных выводов с правовыми исследованиями; апробированием разработанных научных положений и рекомендаций при опубликовании научных статей; выступлениями соискателя на конференциях в профессиональном научном сообществе.

Общий вывод: диссертационная работа Белова Валерия Евгеньевича на тему «Правовая модель осуществления предпринимательской деятельности в контрактной системе в сфере закупок в России», представленная на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 5.1.3. Частно-правовые (цивилистические) науки, соответствует требованиям, предусмотренным ч. 1 п. 9 и п. 10 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842 (в редакции от 1 октября 2018 года, с изменениями от 26 мая 2020 года), а также пп. 2.1, 2.2 Порядка присуждения ученой степени кандидата наук, ученой степени доктора наук в Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, утвержденного приказом ректора РАНХиГС от 20 сентября 2019

г. № 02-1049 (в редакции приказа от 7 декабря 2021 г. № 02-1336)), является
единолично выполненным и завершенным исследованием и может быть
допущена к защите на заседании диссертационного совета.

Соискатель Белов Валерий Евгеньевич заслуживает присуждения
искомой ученой степени доктора юридических наук по специальности 5.1.3.
Частно-правовые (цивилистические) науки.

Член диссертационного совета,
профессор кафедры государственно-правовых дисциплин
отделения «Высшая школа правоведения»
Института государственной службы и управления РАНХиГС,
доктор юридических наук, профессор

М.А. Липчанская

08 декабря 2023 г.

Почтовый адрес организации: 119571, г. Москва, проспект Вернадского, дом 82, стр. 1

Телефон для связи: (499)956-90-88, (499)956-90-30

Адрес электронной почты: pravo-igsu@ranepa.ru

