

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

ОТЗЫВ

официального оппонента на диссертацию

Белова Валерия Евгеньевича

**«Правовая модель осуществления предпринимательской деятельности в
контрактной системе в сфере закупок в России», представленную на
соискание ученой степени доктора юридических наук по научной
специальности**

5.1.3. Частно-правовые (цивилистические) науки

Тема диссертационного исследования, представленного В.Е. Беловым, является, бесспорно, актуальной. Актуальность убедительно раскрывается автором с точки зрения правового, экономического, социального, доктринального и правоприменительного аспектов.

Диссертация В.Е. Белова является практически первым научным исследованием концептуального характера, в котором отношения, связанные с закупками товаров (выполнением работ, оказанием услуг) для обеспечения государственных и муниципальных нужд, и правовое регулирование данных отношений рассматриваются не с позиции публично-правовых образований (государственных и муниципальных заказчиков, их должностных лиц), а со стороны предпринимателей, как «ключевых» участников рассматриваемых

отношений, от которых непосредственно зависит надлежащее исполнение обязательств в рассматриваемой сфере.

Автор представленной к защите докторской диссертации справедливо отмечает, что в контрактных системах особая роль принадлежит лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность (с. 4).

В работе проводится сравнение действующей модели контрактной системы в сфере закупок в части осуществления предпринимательской деятельности с предлагаемой правовой моделью осуществления предпринимательской деятельности в данной системе, что позволяет сформулировать предложения по совершенствованию предпринимательской деятельности и ее правового регулирования, повышению эффективности непосредственно предпринимательской деятельности и контрактной системы в целом (с. 17-26).

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 об обеспечении интересов (достижении баланса интересов) всех участников контрактной системы, несмотря на то, что в соответствии с легальным определением понятия контрактной системы публично-правовые образования, общество в целом и отдельные граждане не выделены в качестве участников данной системы.

Предлагаемая автором диссертационного исследования правовая модель осуществления предпринимательской деятельности в контрактной системе носит комплексный характер. Особенности правового регулирования предпринимательской деятельности в данной системе находят выражение в сочетании и взаимодействии отношений частноправового и публично-правового характера, частноправовых и публично-правовых интересов, частноправовых и публично-правовых средств. Такой подход обоснованно позволяет диссертанту провести наиболее полный и всесторонний научный анализ данных правоотношений, выявить проблемы и выработать пути

совершенствования правового регулирования предпринимательской деятельности в рассматриваемой сфере (с. 54).

В диссертации показано, что комплексный характер правового регулирования предпринимательской деятельности в контрактной системе обусловлен помимо прочего комплексной природой целей, задач и функций контрактной системы, а также комплексной природой используемого понятийного аппарата.

Предлагаемая правовая модель осуществления предпринимательской деятельности в контрактной системе рассматривается в научной работе в том числе как цифровая экосистема, включающая совокупность субъектов (предпринимателей, государства и общества в целом, а также отдельных граждан); цифровую инфраструктуру (электронные торговые площадки, обеспечивающие проведение электронных торгов и иных конкурентных процедур отбора предпринимателей и заключения 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 (с. 104 и др.).

На страницах докторской диссертации В.Е. Белов проводит анализ основных понятий, используемых в рассматриваемой сфере. Отмечается неоправданность изменения понятийного аппарата за счет отказа в специальном законодательстве от устоявшейся, общепринятой терминологии в сфере закупок (например, отказ от понятий «заказ», «размещение заказов»), а также исключения определений отдельных понятий (например, понятий «государственные нужды», «муниципальные нужды»). Также подчеркивается необходимость обеспечения соответствия терминологии специального

законодательства о контрактной системе терминологии ГК РФ. По мнению автора научного исследования, понятийный аппарат должен быть единым, в том числе с целью уяснения всеми участниками контрактной системы, включая лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность, как сути самих отношений, так и их правового регулирования. Совершенно справедливо делается вывод о том, что путем исключения (замены) отдельных терминов не решаются проблемные вопросы, в том числе касающиеся регулирования предпринимательской деятельности в контрактной системе (с. 40 и др.).

Применительно к сфере публичных закупок в диссертации рассматривается вопрос, касающийся коррупционных проявлений в рассматриваемой сфере, пагубно отражающихся в том числе на добросовестных (в широком понимании) предпринимателях, которые необоснованно не допускаются к процедурам закупок, лишаются возможности стать победителями данных процедур, стороной контракта, надлежащим образом исполнить свои обязательства и получить соответствующую прибыль. Справедливо отмечается необходимость комплексного подхода в противодействии коррупции в рассматриваемой сфере (не только в плоскости Закона о контрактной системе) (с. 145 и др.).

Следует поддержать вывод автора о том, предлагаемая правовая модель осуществления предпринимательской деятельности охватывает ряд этапов и видов деятельности предпринимателей в контрактной системе, в том числе производство товаров. Производственной деятельности предпринимателей и ее правовому регулированию в современных условиях (применения экономических санкций и т.п.) должно уделяться первостепенное внимание. Отмечается необходимость правового обеспечения решения задач развития промышленного производства, импортозамещения, реализации товаров (выполнения работ, оказания услуг) технически и технологически сложного, инновационного характера.

В диссертационном исследовании глубоко 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 (с. 83 и др.).

В работе В.Е. Белова много внимания уделяется вопросам государственного регулирования в системе закупок. Контрактная система в сфере закупок представлена как средство и объект государственного регулирования экономических отношений, предпринимательской деятельности (с. 153 и др.).

Следует согласиться с выводом автора о том, что анализ вопросов, касающихся системы правового обеспечения предпринимательской деятельности в контрактной системе, предполагает использование экономико-правового метода, предполагающего помимо прочего изучение программных документов экономического характера. Связь права и экономики раскрыта в работе глубоко и системно.

В диссертации проанализирована экономическая, социальная и правовая политика государства в сфере контрактной системы, оказывающая непосредственное влияние на осуществление предпринимательской деятельности. Так, экономическая политика касается, в частности, импортозамещения, поддержки отечественного товаропроизводителя, курса на устойчивое развитие, действий в условиях чрезвычайных ситуаций. Социальная политика связана, например, с институтами социального предпринимательства, экологического предпринимательства, поддержкой социально ориентированных некоммерческих организаций, что интегрировано с осуществлением предпринимательской деятельности в контрактной системе в сфере закупок (с. 161, 374 и др.).

В научной работе В.Е. Белова сделан обоснованный вывод о том, что проблемы концептуального характера, касающиеся формирования и функционирования контрактной системы в сфере закупок, включают, в частности, общие проблемы о соотношении частного и публичного права в регулировании экономических отношений, предпринимательской деятельности, соотношении государственного и договорного регулирования, соотношении Гражданского кодекса РФ и специального закона о контрактной системе и т.д. Существующие проблемы также связаны с непосредственным участием государства и муниципальных образований в рассматриваемых отношениях, особыми источниками финансирования – денежными средствами бюджетов различного уровня и государственных внебюджетных фондов. Такого рода проблемы оказывают непосредственное влияние на осуществление предпринимательской деятельности в контрактной системе (с.460 и др.).

В диссертации отмечается, что для государственной правовой политики в рассматриваемой сфере в России характерна определенная непоследовательность, смена приоритетов. По мнению автора, имеют место не всегда достаточно обоснованные отступления от международной и зарубежной практики правового регулирования рассматриваемых отношений. В частности, это касается системы способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей). Речь идет об отказе с 1 января 2022 года от проведения конкурса с ограниченным участием, который мог проводиться при закупке технически сложных товаров, а также товаров (работ) инновационного характера; отказе от двухэтапного конкурса при заключении государственных либо муниципальных контрактов на выполнение изыскательских, проектных работ, научных исследований, экспериментов, поставку высокотехнологичной продукции, а также при заключении энергосервисного контракта и т.п.; отказе от запроса предложений. Действующая модель ориентирована на проведение электронного аукциона

как основного способа отбора предпринимателей, что представляется неоправданным.

В.Е. Белов делается убедительный вывод о том, что контрактной системе в сфере закупок соответствует высокий уровень государственного регулирования экономических отношений, предпринимательской деятельности, что обусловлено рядом обстоятельств (в частности, обеспечение реализации функций государства, оказание государственных и муниципальных услуг, непосредственное участие в рассматриваемых отношениях публично-правовых образований, публичные источники финансирования).

Отмечается особое значение государственного регулирования экономики, предпринимательской деятельности в условиях экономического кризиса, роль контрактной системы как антикризисного инструмента.

В научном исследовании В.Е. Белова показана связь предпринимательской деятельности в контрактной системе в сфере закупок с механизмом социально-экономического планирования, включающего разработку и реализацию документов стратегического планирования, в том числе государственных и муниципальных программ, национальных проектов. Предприниматели должны принимать участие в разработке программных документов социально-экономического характера; осуществлять планирование предпринимательской деятельности, связанной с реализацией данных документов; участвовать в исполнении государственных и муниципальных программ, национальных проектов в качестве поставщиков, подрядчиков, исполнителей по государственным и муниципальным контрактам. Таким образом, основой для планирования предпринимательской деятельности в контрактной системе должны выступать программные документы долгосрочного и среднесрочного характера (с.152 и др.).

Предлагаемая диссертантом правовая модель осуществления предпринимательской деятельности в контрактной системе включает

комплексную, сбалансированную систему требований к предпринимателям (обычные требования к лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность; требования, предъявляемые ко всем участникам закупок в контрактной системе; дополнительные квалификационные требования); к товарам, результатам работ, услугам (стандартным либо технически и технологически сложным, инновационного характера и т.п.); к способам отбора предпринимателей (конкурентным и конкурентным способам, видам конкурентных способов). Данная система требований интегрирована с решением задач развития конкуренции и промышленного производства, внедрения инноваций в рамках контрактной системы.

В работе отмечается, что предъявление специальных и квалификационных требований к участникам закупок связано с ограничением принципа свободы договора, а также принципа свободы предпринимательской деятельности с целью обеспечения как публичных интересов, так и частных интересов добросовестных участников закупок, а также граждан, выступающих в качестве конечных получателей материальных и нематериальных благ. Квалификационные требования к предпринимателям интегрированы, в частности, с закупками технически и технологически сложных товаров (результатов работ), товаров (работ, услуг) инновационного характера и непосредственно связаны в том числе с решением задачи развития промышленного производства (с. 251 и др.).

В диссертации анализируется, представляющая бесспорный интерес, проблема, связанная с высокой степенью недоверия к предпринимателям, участвующим в закупках (а также их контрагентам), - формированием «презумпции недобросовестности» данных субъектов, что находит отражение в законодательстве о контрактной системе. Данное обстоятельство может негативно отражаться на добросовестных участниках закупок.

Автор отмечает, что подавляющее большинство контрактов в рассматриваемой сфере заключается по простой схеме договорных связей, предполагающей установление контрактных отношений непосредственно

между заказчиком и поставщиком, с исполнением в адрес заказчика и осуществление последним оплаты по контракту. Достаточно редко используется структура договорных связей с применением отгрузочных разнарядок. Практически не используется сложная схема договорных связей, предполагающая заключение во исполнение контрактных обязательств договоров поставки товаров для государственных либо муниципальных нужд между поставщиком (поставщиками) и покупателями. Две последние схемы могут использоваться, в частности, для решения задачи по централизации закупок в контрактной системе.

Государственные и муниципальные контракты рассматриваются в работе как предпринимательские договоры. Выделяется две группы особенностей предпринимательского договора в данной системе: особенности предпринимательского договора как такового (по сравнению с обычными гражданско-правовыми договорами); особенности предпринимательского договора как договора в контрактной системе – государственного либо муниципального контракта (по сравнению с обычными предпринимательскими договорами) (с. 278-283 и др.).

Предлагаемая диссертантом правовая модель осуществления предпринимательской деятельности ориентирована на увеличение количества контрактов жизненного цикла и иных договорных конструкций долгосрочного (и среднесрочного) характера, что способствует решению задач, поставленных в программных документах, формированию стабильных долгосрочных договорных связей, созданию возможности долгосрочного планирования предпринимательской деятельности, гарантии получения предпринимательской прибыли (действующая модель ориентирована на заключение краткосрочных контрактов) (с. 289 и др.).

Следует поддержать вывод об усилении в современных условиях функционирования экономики влияния государственного регулирования отношений, касающихся заключения государственных и муниципальных контрактов, исполнения договорных обязательств, изменения и расторжения

контрактов, что связано с необходимостью обеспечения публичных интересов (с.151, 317 и др.).

В диссертации в рамках предлагаемой правовой модели с целью обеспечения экономической и социальной солидарности государства, общества в целом и предпринимателей обоснована связь институтов контрактной системы в сфере закупок и государственно-частного (муниципально-частного) партнерства, что позволяет предпринимателям выступать в контрактной системе не только в качестве производителей, посредников, но и инвесторов. В действующем законодательстве и правоприменительной практике категории контрактной системы в сфере закупок и государственно-частного (муниципально-частного) партнерства пока что выступают как невзаимосвязанные категории.

Автор совершенно верно подчеркивает, что предлагаемая правовая модель осуществления предпринимательской деятельности в контрактной системе в сфере закупок характеризуется повышенной социальной направленностью (включая повышенную социальную ответственность), связанной 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) (см., положение 9, выносимое на защиту).

В рамках предлагаемой правовой модели В.Е. Беловым обоснована система контроля (аудита, мониторинга) за осуществлением предпринимательской деятельности в контрактной системе, включающая помимо государственного и муниципального контроля (аудита, мониторинга) также общественный контроль (аудит, мониторинг) со стороны общественных объединений и гражданский контроль со стороны отдельных граждан за

осуществлением предпринимательской деятельности в рассматриваемой сфере (с. 356 и др.).

В работе глубоко анализируется проблема соотношения публичных и частных интересов в рассматриваемой сфере. Выделяется две группы частных интересов в контрактной системе: частные интересы предпринимателей и частные интересы граждан – конечных получателей материальных и нематериальных благ, приобретаемых публично-правовыми образованиями. Отмечается роль государственного и договорного регулирования в обеспечении баланса публичных и частных интересов, а также роль предпринимателей в данных отношениях.

Представляет интерес исследование правовых форм обеспечения государственной поддержки отдельных категорий предпринимателей – участников контрактной системы (отечественных товаропроизводителей, субъектов малого предпринимательства) (с. 217 и др.). Отмечается, что на фоне запретов и ограничений, касающихся закупок товаров иностранного производства в целях поддержки отечественных товаропроизводителей (импортозамещения) должно быть гарантировано производство отечественных товаров, не уступающих по качеству, безопасности, потребительским свойствам импортным товарам.

В составе правовой модели осуществления предпринимательской деятельности в контрактной системе определена система стимулирования предпринимательской деятельности (с. 237 и др.). На фоне усиленных по отношению к предпринимателям санкций негативного характера, в предлагаемой модели выделены позитивные формы экономического и морального стимулирования предпринимательской деятельности, которые интегрированы с решением закрепленных в программных документах социально-экономического характера задач, касающихся развития промышленного производства, выпуска товаров (выполнения работ) инновационного характера и т.д.

Автором справедливо отмечается, что одновременно с выстраиванием комплексной, интегрированной системы защиты прав участников закупок - предпринимателей, обеспечивающей надежную защиту их прав на различных стадиях закупок, требуется обеспечение надежной защиты прав и законных интересов иных участников контрактной системы - публично-правовых образований, а также общества в целом и отдельного гражданина (с. 405 и др.).

Соискателем были сформулированы выводы по теме исследования, сделаны практикоориентированные предложения по совершенствованию законодательства (с. 24-26 и др. диссертации).

Таким образом, выводы автора представленного исследования В.Е. Белова научно обоснованы, выверены, и являются основой научной новизны докторской диссертации.

Несомненным достоинством проведенного исследования можно признать анализ нормативных источников и теоретической базы в целях всестороннего изучения механизма осуществления государственных и муниципальных закупок.

Автор развивает предложенную и разработанную правовую модель осуществления предпринимательской деятельности в контрактной системе России в научных публикациях различного уровня, в том числе изданиях, рекомендованных ВАК при Министерстве образования и науки РФ.

Несмотря на отмеченные и иные достоинства диссертационного исследования В.Е. Белова, ряд положений требует дополнительных пояснений.

1. На с. 75 диссертации автор относит планирование закупок; определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей); заключение гражданско-правовых договоров и т.д. к выполнению контрактной системой соответствующих функций. Представляется, что действующее законодательство – Закон о контрактной системе (п.1. ст. 1) не относит перечисленные выше действия к функциям контрактной системы.

2. На с. 325-326 диссертации автор пишет, что «в качестве причин «настороженного» отношения к протоколам разногласий при заключении контрактов можно выделить, во-первых, то обстоятельство, что государственный либо муниципальный контракт в судебной практике рассматривается как договор присоединения; во - вторых, наличие рисков возможных сговоров, касающихся, в частности, необоснованного изменения условий контрактов. Последний фактор может иметь место как при отборе контрагентов, так и непосредственно при заключении контрактов с лицами, признанных победителями конкурентных процедур. Правильно ли при этом запрещать оформление протоколов разногласий?».

Вопрос автором поставлен, однако найти четкий ответ на поставленный вопрос не удалось.

3. На с. 333 работы диссертант высказывает мнение о том, что нормы конкурентного законодательства не должны явно превалировать над нормами гражданского законодательства, касающимися свободы договора.

Указанная позиция требует пояснений: что значит «не должны явно превалировать»?

4. Автор диссертационного исследования на с. 340 утверждает, что «институт экспертизы (результатов исполнения контрактов – Е.Г.) должен применяться в рассматриваемой сфере, но лишь при закупках определенных категорий товаров (работ, услуг)».

Возможно, что это именно так, однако, как связан этот вывод с правовой составляющей научной работы автора.

Представляется, что при защите работы необходимо ответить на поставленный вопрос.

5. Требуется пояснений вывод автора о том, что «усиленное государственное регулирование исполнения договорных обязательств, изменения и расторжения государственных и муниципальных контрактов, связанное с обеспечением публичных интересов, должно быть обоснованным» (с. 357).

6. На с. 249 диссертант делает вывод о том, что «по мере развития законодательства стал наблюдаться определенный уход от экономических методов стимулирования, замена их мерами административного характера, что нельзя рассматривать в полной мере оправданным».

Почему законодатель не прав, чем меры административного характера, хуже экономических методов стимулирования?

7. В диссертации утверждается, что «в контрактной системе не реализуется в полной мере принцип сотрудничества сторон» (с. 474).

При проведении публичной защиты было бы интересным узнать мнение диссертанта о том, почему в контрактной системе не реализуется в полной мере принцип сотрудничества сторон и что необходимо сделать для того, чтобы он был реализован.

8. В тексте диссертации неоднократно говорится о правовой политике, которая оказывает влияние на контрактную систему (см, например, с 11).

О какой правовой политике говорит автор диссертационного исследования, в каких актах эта политика закреплена?

Указанные недостатки носят дискуссионный и частный характер и не влияют на общее благоприятное впечатление от рецензируемой докторской диссертации.

Исследование В.Е. Белова органично дополняет научные разработки в области закупочных правоотношений. Внесённые автором предложения по совершенствованию законодательства могут быть использованы в работе по модернизации законодательства в сфере закупок. Результаты могут быть применены в разработке и преподавании учебных курсов, в научно-исследовательской работе и правоприменительной практике.

В соответствии с п. 23 Положения «О порядке присуждения ученых степеней», утвержденного Постановлением Правительства РФ 24.09.2013 г. № 842 (в ред. от 11.09.2021 г.), представленные для проведения научной

экспертизы диссертация, автореферат диссертации, опубликованные по теме диссертации работы позволяют дать положительную оценку исследованию по критериям актуальности темы, степени обоснованности научных положений, сделанных выводов и рекомендаций, а также их достоверности, научной новизны и практической значимости.

В целом, диссертация Белова Валерия Евгеньевича «Правовая модель осуществления предпринимательской деятельности в контрактной системе в сфере закупок в России» представляет собой законченное, оригинальное, самостоятельное исследование, выполненное на высоком методологическом и научно-теоретическом уровне, вносит важный вклад в разработку актуальной и недостаточно изученной темы, обладает научной новизной и соответствует требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени доктора юридических наук в соответствии с ч. 1 п. 9 и п. 10 Положения «О порядке присуждения ученых степеней», утвержденного Постановлением Правительства РФ 24.09.2013 г. № 842 (в редакции от 11.09.2021 г., 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), и может быть допущена к защите на заседании диссертационного совета, а ее автор - Белов Валерий Евгеньевич заслуживает присуждения искомой ученой степени доктора юридических наук по научной специальности 5.1.3. Частно-правовые (цивилистические) науки.

Официальный оппонент,

Член диссертационного совета РАНХиГС,

доктор юридических наук, профессор,

заведующий кафедрой предпринимательского права
Федерального государственного бюджетного
образовательного учреждения высшего
образования «Московский государственный
университет имени М.В. Ломоносова»

Е.П. Губин

« 10 » февраля 2023 года

Адрес места работы: 119991, г. Москва, Ленинские горы, д. 1, строение 13, 4-й учебный корпус

Телефон: 8 903 729 70 59

Адрес электронной почты: e.p.gubin@mail.ru

