

В диссертационный совет  
Д 170.001.03 при Университете  
прокуратуры Российской Федера-  
ции  
123022, г. Москва,  
ул. 2-я Звенигородская, д. 15

### ОТЗЫВ

официального оппонента на диссертацию Максютова Марселя Флоритовича на тему «Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.11 – Судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность

**Актуальность темы диссертационного исследования**, проведенного Максютовым Марселем Флоритовичем, очевидна. В условиях низкого потребительского спроса на товары, работы и услуги, то есть невысокой платежеспособности населения, вызванной его низкими доходами, институт государственных закупок играет едва ли не решающую роль в поддержании на оптимальном уровне промышленного и сельскохозяйственного производства в Российской Федерации. В связи с этим крайне необходимо, чтобы выделяемые государством серьезные средства на закупки расходовались по прямому назначению, не допускалось их нецелевое расходование и элементарное расхищение. Речь идет о необходимости точного и неукоснительного исполнения всеми субъектами соответствующего законодательства, охватывающего группу федеральных законов и подзаконных правовых актов, перечисленных на страницах 179–181 диссертации (далее – законодательство о закупках).

Но, как справедливо отмечается в диссертации, это законодательство нередко нарушается, и особенно печально, что происходит существенный рост этих нарушений. Так, если в 2013 году прокурорами в России было выявлено 87 389 нарушений законодательства о закупках, то в 2017 году – уже 143 159 нарушений (с. 6), которыми причиняется существенный ущерб государству.

В этой связи нельзя не согласиться с диссертантом в том, что роль прокуратуры в выявлении, пресечении, устранении и предупреждении нарушений рассматриваемого законодательства как главного надзорного органа страны весьма значительна и она возрастает (с. 7). Одновременно в диссертации отмечается, что потенциал прокуратуры в деле укрепления законности в названной сфере в полную меру не исчерпан. Имеются резервы для его повышения. Именно этому в основном и посвящено диссертационное исследование М.Ф. Максютова. Любые разработки, так или иначе направленные на улучшение деятельности прокуратуры, повышение ее эффективности, являющейся основной оценочной категорией, должны приветствоваться.

**Научная новизна диссертационного исследования.** Это первое научное исследование на уровне кандидатской диссертации, посвященное прокурорскому надзору за исполнением законов в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц. Следует заметить, что по этому вопросу ранее не было опубликовано серьезных монографических и методических работ, что говорит в пользу данного диссертационного исследования.

Опираясь на имеющуюся теоретическую базу в области прокурорской деятельности, всесторонний анализ законодательства о закупках, практику его исполнения, основополагающие положения философской науки, теории права, сложившуюся практику прокурорского надзора за исполнением названного законодательства и собственный опыт работы в органах прокуратуры, автору диссертационного исследования, в частности удалось:

- в интересах прокурорской деятельности провести глубокий анализ законодательства о закупках и практики его исполнения, прийти к выводу, что это законодательство повсеместно нарушается всеми субъектами экономической деятельности, вычленив типичные, то есть наиболее часто допускаемые нарушения, ориентируя тем самым прокуроров на их выявление, сформулировать понятие «типичные нарушения» и, что особенно ценно, систематизировать их (с. 20-47, 57-70, 119-130);

- определить место прокурорского надзора за исполнением законодательства о закупках в структуре прокурорского надзора за исполнением законов. Диссертант полагает, что прокурорский надзор за исполнением законодательства о закупках является поднаправлением надзора, то есть частью видимо направления прокурорского надзора за исполнением законов в сфере экономики в рамках такой отрасли, как надзор за исполнением законов, с чем можно согласиться (с. 49-50);

- высказать мнение о предмете и пределах прокурорского надзора за исполнением законодательства о закупках. По мнению диссертанта, предметом названного направления являются соответствие Конституции Российской Федерации и действующему в России законодательству в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц действий (бездействия) поднадзорных государственных органов, организаций и их должностных лиц, а также принимаемых ими правовых актов (с. 85). Что касается пределов прокурорского надзора, то они исследованы по таким основаниям, как: круг нормативных правовых актов, образующих предмет надзора; объекты и субъекты, поднадзорные прокуратуре; критерии разграничения полномочий прокуроров и органов контроля; критерии разграничения полномочий между органами контроля (с. 114-118);

- обстоятельно исследовать вопрос о субъектах и объектах прокурорского надзора за исполнением названного законодательства (с. 95-109);

- определить цель прокурорского надзора за исполнением названного законодательства, сформулировать задачи этого поднаправления надзора. Цель надзора, определяемая автором, совпадает с целями прокурорского надзора и всей прокурорской деятельности в целом, закрепленными в п. 2 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре) (с. 88-95);

- раскрыть особенности организации работы прокуратуры по надзору за исполнением законодательства о закупках, в том числе в части определения источников информации о нарушениях законов, ее анализа, планирования

надзорных мероприятий, взаимодействия прокуроров с другими органами. В диссертации справедливо отмечается, что от уровня организации работы, умения прокуроров организовать ее на научных основах во многом зависят конечные результаты надзорной деятельности в плане укрепления законности (с. 141-158).

В диссертации содержатся ряд ценных рекомендаций как организационного, так и методического характера, реализация которых будет способствовать повышению эффективности надзорной деятельности. Представляется интересным предложение о внедрении в практику надзорной деятельности так называемого «проверочного листа», сочетающего в себе как программу проверки, так и методику ее проведения, что в отсутствие соответствующих методических разработок явилось бы весьма полезным. Автор полагает, что использование прокурорами «проверочного листа» можно было бы закрепить в приказе Генерального прокурора Российской Федерации. Образец «проверочного листа» приложен к диссертации (с. 16, 215-217).

В диссертации содержатся заслуживающие внимания предложения, направленные на совершенствование законодательства о прокуратуре. Предлагается, в частности, внести в пункт 1 статьи 24 Закона о прокуратуре следующее дополнение: «По мотивированному ходатайству органа или должностного лица, которые полномочны устранить допущенные нарушения закона, срок исполнения представления может быть продлен прокурором» (с. 218).

Заслуживают внимания разработанные автором диссертации проекты приказов Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» и «О внесении изменений в приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 28.12.2016 № 828 «Об утверждении и введении в действие статистического отчета «Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» по форме ОН и Инструкции по его составлению» (с. 210-214, 218).

Исходя из сказанного, можно утверждать, что диссертантом сформулированы основополагающие начала прокурорского надзора за исполнением законов в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц и показано его отличие от других поднаправлений и направлений прокурорского надзора.

**Теоретическая значимость исследования,** проведенного Максютковым М.Ф., заключается в том, что оно пополняет научную базу прокурорской деятельности, дает целостное представление о прокурорском надзоре за исполнением законов о закупках на всех стадиях надзорного процесса (организация работы, выявление нарушений законов, устранение нарушений законов, предупреждение нарушений законов), ориентирует на дальнейшие теоретические разработки в рассматриваемой области.

**Практическая значимость исследования.** Положения, выводы и рекомендации, содержащиеся в диссертации, при их внедрении будут способствовать совершенствованию прокурорского надзора за исполнением законов о закупках, повышению его эффективности.

**Выносимые диссертантом на защиту положения** являются обоснованными и аргументированными.

Диссертация написана правильным литературным и юридическим языком. Ее структура подчинена логике исследования и состоит из введения, трех глав, объединяющих восемь параграфов, заключения, библиографического списка и приложений.

По сравнению со многими другими диссертациями по прокурорской проблематике данная работа отличается в лучшую сторону по форме (структуре), содержанию и манере изложения материала.

**Апробация результатов исследования.** Основные положения диссертации опубликованы в шести научных работах. Результаты диссертационного исследования докладывались автором на конференциях и круглых столах, внедрены в практическую деятельность прокуратуры Республики Башкортостан, что подтверждается актом о внедрении.

Полученные Максютковым М.Ф. результаты могут быть использованы при подготовке методической литературы для прокуроров, в процессе преподавания учебных дисциплин по прокурорской деятельности. Могут они найти применение в законотворческой деятельности, включая и совершенствование законодательства о прокуратуре.

**Достоверность и научная обоснованность** положений, предложений и выводов, содержащихся в рассматриваемом диссертационном исследовании, сомнений не вызывает. Они опираются на серьезную правовую, эмпирическую базу, в том числе на анкетирование прокурорских работников (с. 206-209), приводимые по тексту диссертации положительные примеры, в частности, выявления прокурорами ряда прокуратур регионального звена нарушений рассматриваемого законодательства.

Диссертационное исследование соответствует специальности 12.00.11 – Судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность.

Диссертация, выполненная Максютковым М.Ф., является самостоятельной, законченной научно-исследовательской работой, содержащей решение задачи, которая имеет существенное значение для науки о прокурорской деятельности, а также для практической деятельности прокуроров. Нельзя не отметить, что диссертация подготовлена специалистом, имеющим солидный опыт работы в органах прокуратуры, отлично разбирающимся в особенностях и специфике прокурорской деятельности.

**Замечания и пожелания.** Не умоляя в целом положительной оценки данной диссертации, хотелось бы высказать ряд замечаний и пожеланий.

1. Диссертация называется «Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц». Означает ли это, что прокуроры осуществляют надзор за исполнением исключительно законов или они надзирают за исполнением законодательства, в состав которого входят и подзаконные правовые акты (указы, постановления и т.д.)?

2. Чем является в структуре прокурорского надзора надзор за исполнением названного законодательства, поднаправлением или направлением надзора, поскольку по тексту диссертации называются оба термина.

3. Обладают ли прокуроры достаточными полномочиями для осуществления независимого, инициативного, наступательного, высокоэффективного прокурорского надзора? Не следует ли прокуроров наделить дополнительными полномочиями или вернуть им неосновательно утраченные полномочия?

**Вывод:** диссертация Максютова Марселя Флоритовича «Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» представляет собой самостоятельное, законченное, системное научное исследование, которое по своей актуальности, научной новизне, теоретической и практической значимости соответствует требованиям пунктов 9-14 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842, в связи с чем ее автор заслуживает присуждения ему ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.11 – Судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность.

**Официальный оппонент:**

профессор кафедры уголовно-правовых и специальных дисциплин АНО ВО «Московский гуманитарный университет», доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации, почетный работник прокуратуры

Ю.Е. Винокуров

«20» августа 2018 г.

Винокуров Юрий Евгеньевич  
111395, Москва, ул. Ю. Фрунзе, д. 1  
8 (499) 374-73-80  
E-mail: kafedra@mosgu.ru

