В диссертационный совет **ПДС 0900.008**
Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Российский университет дружбы народов имени Патриса Лумумбы»
(117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д.6)

ОТЗЫВ
ОФИЦИАЛЬНОГО ОППОНЕНТА

доцента кафедры административного и муниципального права имени профессора Василия Михайловича Манохина Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия», кандидата юридических наук Рукавишникова Сергея Михайловича на диссертационную работу Лощилина Кирилла Дмитриевича на тему «Административно-правовое регулирование государственных закупок в сфере здравоохранения в РФ», представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2 Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Диссертационное исследование Лощилина Кирилла Дмитриевича посвящено комплексному анализу административно-правового регулирования государственных закупок в сфере здравоохранения в Российской Федерации. Выбранная тема обладает существенной научной и практической значимостью, так как затрагивает вопросы организации публичного управления, обеспечения эффективности расходования бюджетных средств, совершенствования механизмов удовлетворения государственных и общественных потребностей в медицинских товарах, работах и услугах при соблюдении баланса частных и публичных интересов, а также реализации государственной политики в области охраны здоровья граждан, и, как следствия, обеспечения национальной безопасности государства. Особое значение имеет согласование публичных интересов,

связанных с экономической эффективностью закупок, необходимостью обеспечения надлежащего качества, своевременности и бесперебойности снабжения товарами, работами и услугами в сфере здравоохранения, поскольку в целях защиты основ конституционного строя, обеспечения обороны страны и безопасности государства, защиты внутреннего рынка Российской Федерации, развития национальной экономики, поддержки российских товаропроизводителей Правительством Российской Федерации установлен режим запретов и ограничений в сфере закупок.

Стоит обратить внимание на то, что существующие исследования по государственным закупкам относятся в большей части к самому механизму закупок для государственных и муниципальных нужд, нежели особенностям проведения таковых в социально значимой сфере здравоохранения. Научные работы, основанные на системном изучении правовых аспектов государственных закупок при обеспечении публичных потребностей в сфере здравоохранения, до настоящего времени не проводились.

Таким образом, актуальность диссертационного исследования, проведенного К.Д. Лощилиным, не вызывает сомнений, так как определяется сочетанием таких факторов, как высокая государственная и общественная значимость исследуемых общественных отношений, ограничения, связанные с санкционным давлением, национальным режимом закупок в сфере здравоохранения, выраженным межотраслевым характером правового регулирования государственных закупок в сфере здравоохранения, отсутствие глубокой и разносторонней теоретической разработанности данной темы. С этих позиций представляется обоснованной сформулированная соискателем цель исследования - «на основе комплексного научного анализа законодательства, регулирующего контрактную систему в сфере закупок для государственных нужд, исследовать особенности административно-правового регулирования государственных закупок в сфере здравоохранения; на основе теоретических подходов и правоприменения, с учетом фрагментарного сравнения с зарубежной практикой по отдельным направлениям, по

результатам исследования – предложить научно обоснованные механизмы совершенствования административно-правового регулирования государственных закупок в сфере здравоохранения, опираясь на технологический потенциал, особенности развития экономики страны для достижения публичной значимой цели – охраны здоровья граждан России» (с. 6-7). В соответствии с целью исследования определены его задачи (с. 7), объект и предмет (с. 9), теоретическая и нормативно-правовая основы (с. 9-10), эмпирическая база (с. 10).

Рассматриваемая работа имеет научное значение, так как в ней системно раскрываются особенности и проблемы административно-правового регулирования государственных закупок в сфере здравоохранения и предлагаются пути его совершенствования. Наравне с глубоким анализом теоретических положений, автор уделяет внимание и практическим вопросам, что положительно характеризует данное диссертационное исследование.

Новеллой для административно-правовой науки является авторское определение государственной закупки в сфере здравоохранения, как деятельности органов и организаций, наделенных отдельными публичными полномочиями в сфере здравоохранения, по совершению взаимосвязанных, последовательных действий по подготовке, заключению и исполнению контракта, контролю за соблюдением его условий для обеспечения государственных нужд в сфере охраны здоровья граждан, в том числе оказания медицинской помощи, за счет государственно-корпоративных источников финансирования (с. 28).

Научная новизна прослеживается и в обосновании необходимости обеспечения тройственного баланса интересов заказчиков (медицинских организаций), поставщиков и граждан (с. 56), в связи с чем автором предложено выделить три критерия надлежащего обоснования целесообразности осуществления экстренных и неотложных государственных закупок для непрерывного оказания гражданам медицинской помощи в экстренной и неотложной формах (с. 53-54).

Научной новизной обладают сформулированное автором понятие «национальный режим закупок в сфере здравоохранения» (с. 112), а также выделенные специфические признаки национального режима в сфере закупок (с. 112-113).

Диссертантом выявлены недостатки, препятствующие полноценной реализации национального режима (с. 130), в связи с чем установлена необходимость ограничить введение национального режима закупок в сфере здравоохранения до разработки количественных характеристик готовности российской системы закупок в сфере здравоохранения к переходу на национальный режим (с. 130-131).

В результате рассмотрения представленной диссертационной работы, можно сделать вывод о том, что К.Д. Лощилиным сформулированы базовые теоретические положения об административно-правовом регулировании государственных закупок в сфере здравоохранения в РФ и предложены оригинальные способы совершенствования закупочных процедур. Представленные научные разработки подкреплены анализом нормативно-правовых актов, правоприменительной практики, статистических исследований, на основании которых соискателем приводится убедительная аргументация в обоснование сформулированных позиций.

Исходя из анализа содержания диссертации, можно сделать вывод о глубокой теоретической разработанности темы, о чем свидетельствуют примененная методология и результаты исследования основных вопросов, привлекших внимание соискателя. Следует отметить продуктивное использование автором системного метода в качестве важнейшей составляющей методологии исследования субъектного состава закупок как комплексной структуры, выявлении его предметного состава, несовершенства его правового регулирования, формулировании путей решения проблем.

Практическая значимость диссертационного исследования заключается в предложениях соискателя, направленных на совершенствование законодательства о государственных закупках в сфере здравоохранения,

которые будут способствовать ускорению проведения закупочных процедур, соблюдению основополагающих принципов их открытости и прозрачности, совершенствованию системы многоуровневого контроля.

Полученные автором выводы могут найти применение при оптимизации существующей системы контроля за закупками в сфере здравоохранения, в том числе со стороны Федеральной антимонопольной службы (ФАС России), а также при совершенствовании нормативного правового регулирования в сфере закупок для государственных нужд. Результаты исследования могут быть использованы в учебном процессе по таким дисциплинам (в соответствующих разделах), как «Административно-правовое регулирование закупок в сфере здравоохранения», «Финансово-правовые аспекты медицинской и фармацевтической деятельности» для подготовки кадров, специализирующихся в государственных закупках в сфере здравоохранения.

Диссертационная работа получила достаточную апробацию в виде опубликованных семи печатных трудов, из них четыре - в журналах, рекомендованных ВАК при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации.

Автореферат соответствует структуре диссертации, отражая ее основное содержание. Диссертационное исследование включает в себя введение, две главы, разделенные на семь параграфов, заключение, список литературы, приложение. Данная структура представляется целостной и логичной, а также соответствующей поставленным целям и задачам.

Положения, сформулированные К.Д. Лощилиным в результате проведенной работы и выносимые на защиту, можно признать достоверными, обоснованными, самостоятельными, оригинальными и содержащими элементы научной новизны.

Одновременно с этим в представленном диссертационном исследовании содержатся положения, требующие дополнительного пояснения и аргументации.

1. Обосновывая актуальность темы исследования, автор отмечает, что должного научного осмысления такие важные вопросы, как административно-правовое регулирование механизмов введенного национального режима непосредственно в здравоохранении не нашли, что требует незамедлительной выработки научно обоснованной стратегии адаптации системы государственных закупок с учетом особой социальной значимости исследуемой сферы (с. 4-5). Вместе с тем автор выявляет недостатки, препятствующие полноценной реализации национального режима, указывая на большое количество несистематизированных нормативных правовых актов либо на их отсутствие (с. 130). Какие, по мнению соискателя, шаги по систематизации нормативных актов должны быть предприняты в ближайшем будущем с учетом ограничительных мер, с которыми столкнулась в последние годы Российская Федерация?

2. Диссертант выносит на защиту положение номер 4, в котором предложено ограничить круг субъектов, уполномоченных на осуществление общественного контроля за государственными закупками в сфере здравоохранения, общественными объединениями и объединениями юридических лиц, определить их полномочия по направлению запроса конкретной целью в пределах видов его деятельности (сфера здравоохранения), ввести перечень документов, которые они вправе запросить. Данное положение сформулировано автором в результате анализа опыта организации закупок для нужд сферы здравоохранения в Мексике (с. 73-76, 82-92) при сравнении института социальных наблюдателей в Мексике и института общественного контроля в Российской Федерации (с. 75-76). В связи с этим необходимо пояснение соискателя, почему модель развития общественного контроля на примере зарубежного опыта не в полной мере применима в условиях организации общественного контроля в закупках в Российской Федерации?

3. Диссертант выносит на защиту положение номер 5, в котором предлагается на этапе внедрения в практическое здравоохранение перечней

стратегически важных лекарственных средств ввести мораторий на 1 календарный год на включение поставщиков таких лекарств в Реестр недобросовестных поставщиков (РНП) с направлением информации в ФАС России, а в дальнейшем, после оценки эффективности закупочных процедур – разработать специальные критерии оценки целесообразности включения таких социально важных поставщиков в РНП (с. 106-107). Вместе с тем, установление требования об отсутствии поставщика в РНП является правом заказчика, то есть не является обязательным. Наличие лица в РНП не препятствует возможности закупать у него товары, включая лекарственные средства.

4. Автор указывает, что, исходя из положений Федерального закона № 44-ФЗ при осуществлении закупок лекарственных препаратов, которые необходимы пациентам по жизненным показателям или в связи с индивидуальной непереносимостью, поставщик может быть определен путем запроса предложений, в том числе путем запроса предложений в электронной форме (с. 143). Однако, в настоящее время способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), закрепленные в ст. 24 Федерального закона № 44-ФЗ, такой способ закупки не предусматривают. Параграф 4 «Определение поставщика (подрядчика, исполнителя) путем проведения запроса предложений» Федерального закона № 44-ФЗ (статьи 83 - 83.1) утратил силу с 1 января 2022 года. Соискателем использовалась неактуальная редакция Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

5. В параграфе 2.1 диссертационного исследования автор отмечает, что в части организации ведомственного контроля «оценка исполнения требований Федерального закона № 44-ФЗ не предусматривает рискориентированного подхода, в то время как ведомственный контроль в рамках Федерального закона № 223-ФЗ оценку рисков включает. Таким образом, можно отметить неравенство объектов ведомственного контроля в

зависимости от правового регулирования закупочной процедуры» (с. 151). Для устранения данного несоответствия, автор предлагает внедрить систему обязательного внутреннего антимонопольного контроля и контроля в сфере закупок в организациях здравоохранения (путем введения специалиста по внутреннему контролю в штатное расписание организации), которая позволит решить проблему оценки качества закупленных товаров (работ, услуг), с передачей его результатов в ФАС России в рамках рассмотрения дел об антимонопольных нарушениях, в том числе при производстве по делам о включении в РНП (с. 152). Однако не уточняется какой квалификацией должен будет обладать специалист по внутреннему контролю и каким образом передавать полученные результаты в контрольно-надзорный орган. Как соискатель оценивает затраты на дополнительное обучение подобных специалистов?

Несмотря на отмеченные выше дискуссионные моменты и замечания, необходимо заключить, что диссертационное исследование Лощилина Кирилла Дмитриевича «Административно-правовое регулирование государственных закупок в сфере здравоохранения в РФ» является законченной научно-квалификационной работой, содержащей новое решение научной задачи в заявленной сфере, имеющей важное значение для науки административного права.

Работа соответствует требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2 Публично-правовые (государственно-правовые) науки в соответствии с пунктом 2.2 раздела II Положения о присуждении учёных степеней в федеральном государственном автономном образовательном учреждении высшего образования «Российский университет дружбы народов», утвержденного ученым советом РУДН протокол №УС-1 от 22.01.2024 г., а ее автор, Лощилин Кирилл Дмитриевич, заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2 Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Официальный оппонент:
доцент кафедры административного и муниципального права
имени профессора Василия Михайловича Манохина
Федерального государственного бюджетного
образовательного учреждения высшего образования
«Саратовская государственная юридическая академия»
(5.1.2. - Публично-правовые (государственно-правовые) науки)

Рукавишников Сергей Михайлович

«22» октября 2026 г.

Подпись кандидата юридических наук, доцента кафедры административного и муниципального права имени профессора Василия Михайловича Манохина Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия» Рукавишникова С.М. заверяю:

Подпись Рукавишникова С.М.
УДОСТОВЕРЯЮ
Начальник управления кадрового и документационного обеспечения федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия»
Калинина Е.В.

Сведения об организации:
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия», 410056, г. Саратов, ул. им. Чернышевского Н.Г., зд. 104, стр. 3, тел. +7(8452)299-202, e-mail: post@ssla.ru