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

ОТЗЫВ

официального оппонента Тихонова Константина Алексеевича на диссертацию Ушакова Руслана Михайловича по теме: «Государственно-частное партнерство в России: административно-правовое исследование», представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук (специальность 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки)

Актуальность темы диссертации Ушакова Р.М. не вызывает сомнения, поскольку институт государственно-частного партнерства / муниципально-частного партнерства стремительно развивается на территории Российской Федерации, имея свою историю становления, а также перспективные преимущества. Приведенные автором статистические сведения подтверждают актуальность функционирования данного правового института (стр. 3 диссертационного исследования). Благодаря государственно-частному партнерству активно развивается инфраструктура всей страны. Одновременно государственно-частное партнерство является инструментом, требующим внедрения современных способов и средств государственного управления, которые нуждаются в надлежащем законодательном оформлении, на анализ чего направлено исследование Ушакова Р.М. В этой связи актуальность заявленной автором темы представляется высокой.

В отечественной науке административного права до настоящего времени не был сформирован целостный подход к административно-правовому регулированию государственно-частного партнерства: соответствующие вопросы рассматривались фрагментарно – в контексте административных договоров, управления государственным имуществом, административных процедур и др., – но не как комплексная самостоятельная научная проблема (что успешно осуществлено в диссертации Ушакова Р.М. благодаря системному подходу диссертанта). Нормативно-правовая база в сфере государственно-частного партнерства при этом остается разрозненной и внутренне не согласованной, а практика ее применения порождает вопросы, на которые доктрина пока не дает однозначных ответов. В этой связи диссертация Ушакова Р.М. восполняет заметный пробел в теории административного права, предлагая не набор частных усовершенствований, а концептуальную рамку, в которой разрозненные административно-правовые нормы и конструкции получают системное объяснение. Актуальность темы диссертации определяется потребностями не только законодателя и исследователя, но и правоприменителя, ежедневно сталкивающегося с необходимостью принимать решения в условиях неполноты и противоречивости правового регулирования. Именно поэтому постановка Ушаковым Р.М. темы в административно-правовой плоскости представляется верной и актуальной.

Достоверность и новизна результатов диссертации Ушакова Р.М. представляется достаточной и несомненно высокой.

Научная новизна исследования определяется прежде всего избранным ракурсом: автор выделяет административно-правовой субинститут государственно-частного партнерства и делает его предметом цельного анализа (стр. 17 диссертации). Такой подход позволяет увидеть то, что оставалось вне поля зрения исследователей, работавших преимущественно в гражданско-правовой или экономической парадигме. Так, автор обосновывает, в частности (стр. 16-17 диссертации):

– во-первых, самостоятельное место государственно-частного партнерства/муниципально-частного партнерства в системе правовых институтов, и при этом разграничивая их содержание;

– во-вторых, новое понимание государственно-частного партнерства в качестве административно-правового субинститута на базе разработки интегративной категории сотрудничества властного и невластного субъектов административного права и телеологической составляющей данного субинститута;

– в-третьих, административно-договорную природу соглашения о государственно-частном партнерстве на основе формирования авторской системы признаков и его классификации по предметному критерию, а также и по критерию учета воли участника государственного управления.

Также соискатель (стр. 16-18 диссертации):

а) установил ключевые элементы административно-правового субинститута государственно-частного партнерства и выработал оригинальную классификацию административно-правовых отношений государственно-частного партнерства, составляющих его основу;

б) разработал основы понятийно-категориального аппарата, в частности, ввел в научный оборот следующие понятия: «сотрудничество властного и невластного субъектов административного права», «административно-правовой субинститут государственно-частного партнерства», «административно-правовая модель государственно-частного партнерства», «субъект административного права в сфере государственно-частного партнерства», и, в частности, выработал оригинальное понятие административно-правового режима государственно-частного партнерства в единстве его материально-правового и процессуально-правового аспектов, определил механизмы реализации данного режима;

в) определил содержание и проблемы административно-правового обеспечения стратегического планирования в сфере государственно-частного партнерства. Причем необходимо отметить, что диссертационное

исследование Ушакова Р.М. является первым, в котором проанализирована связь данных аспектов;

г) уточнил особенности правового статуса субъектов административного права в сфере государственно-частного партнерства и сформировал авторскую классификацию их состава;

д) определил состояния и способы совершенствования публично-правового обеспечения баланса публичных и частных интересов в сфере государственно-частного партнерства.

Заслуживает одобрения и то, что новизна работы имеет не только теоретическое, но и прикладное измерение. Предложения по развитию профильного и смежного для государственно-частного партнерства законодательства, в том числе применительно к объектам информационной инфраструктуры и объектов инфраструктуры Арктической зоны РФ (стр. 18 диссертации), опираются на анализ конкретных проблем правоприменения и потому обладают потенциалом практического использования. Автор демонстрирует понимание того, что научная новизна в административно-правовой сфере не сводится к терминологическим уточнениям: она должна выражаться в предложениях, способных повысить качество государственного управления. В этом смысле научные результаты диссертации образуют целостную систему – от концептуального обоснования административно-правового субинститута государственно-частного партнерства до конкретных рекомендаций, – что свидетельствует о зрелости исследовательского подхода и подтверждает достоверность и новизну полученных результатов.

Все указанные выше научные результаты нашли свое отражение и были обоснованы и раскрыты в диссертации, что подчеркивает высокую значимость научного исследования соискателя. Примечательно, что диссертант Ушаков Р.М. не только констатирует проблемы, возникающие при функционировании института государственно-частного партнерства / муниципально-частного партнерства, но и предлагает конкретные научно

обоснованные пути их решения, что придает его научному исследованию еще больше достоверности и ценности. Полагаю, что цель исследования кандидатской диссертации Ушакова Р.М., ориентированная на разработку системы обладающих научной новизной положений, направленных на переосмысление теоретических и практических аспектов административно-правового регулирования государственно-частного партнерства, достигнута в полной мере. Таким образом, результаты диссертации Ушакова Р.М. отличаются высокой степенью новизны.

Достоверность результатов диссертационного исследования Ушакова Р.М. обеспечивается корректным использованием широкого круга методов научного познания (стр. 14-16 диссертации): всеобщих (диалектический метод), общенаучных (анализ, синтез, сравнение и др.), частнонаучных (формально-юридический, компаративный методы).

Достоверность результатов диссертации обеспечивается не только заявленным методологическим арсеналом, но и характером эмпирической и нормативной базы. Автор опирается на широкий корпус нормативных правовых актов России и зарубежных государств, а также на материалы правоприменительной практики, официальные статистические данные и иные источники (стр. 16 диссертации). Существенно, что диссертант не ограничивается анализом действующего регулирования, а прослеживает его эволюцию, что позволяет выявить устойчивые закономерности и оценить эффективность отдельных правовых конструкций. Положительно следует оценить и обращение Ушакова Р.М. к статистическим данным о состоянии государственно-частного партнерства: они не просто иллюстрируют отдельные тезисы, а служат аргументом при обоснования авторских выводов. Кроме того, достоверность результатам диссертации придает и анализ значительного количества доктринальных источников. Таким образом, сочетание нормативного, доктринального и эмпирического материала придает результатам диссертации ту высокую степень обоснованности, которая позволяет рассматривать их как достоверные.

Диссертация Ушакова Р.М. прошла широкую апробацию, что подкрепляет высокую степень достоверности ее научных результатов: основные положения работы докладывались на множестве международных и всероссийских научных мероприятий: XI Международном арктическом правовом форуме «Сохранение и устойчивое развитие Арктики: правовые аспекты» (13-14 ноября 2025 г., СПбО РАН), X Международной научно-практической конференции «Современное право России: проблемы и перспективы. Система образования» (4 декабря 2025 г., УМЦ), Всероссийской конференции с международным участием преподавателей, аспирантов, магистрантов и студентов «Конституционализм: итоги и перспективы» (20 декабря 2025 г., ПГНИУ), Всероссийской научно-практической конференции с международным участием «Актуальные проблемы и тенденции развития административного и административно-процессуального права в России и зарубежных странах» (11 февраля 2026 г., РУДН), Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы науки административного права и административного процесса» («Лазаревские чтения – 2026») (16 февраля 2026 г., ИГП РАН), что говорит о серьезном уровне экспертного обсуждения.

Степень обоснованности научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации.

Научные положения, сформулированные в диссертации, представляются достаточно обоснованными. Автор последовательно выстраивает аргументацию: от теоретического анализа понятия и сущности государственно-частного партнерства к конкретным предложениям по совершенствованию данной сферы общественных отношений. Логика работы прослеживается четко, каждый последующий шаг вытекает из предыдущего.

Обоснованность научных положений работы подтверждается прежде всего их внутренней согласованностью. Прослеживается отчетливая

логическая цепочка: задачи, сформулированные во введении, последовательно решаются в соответствующих параграфах, а полученные результаты аккумулируются в положениях, выносимых на защиту, и в заключении. Каждое из выносимых на защиту положений имеет «опору» в тексте – ему предшествует анализ нормативного материала, доктринальных подходов и практики, – что позволяет оценить ход авторской мысли и проверить состоятельность выводов. Такой способ построения работы свидетельствует о методологической дисциплине диссертанта и существенно повышает доверие к полученным результатам.

Заслуживает одобрения то, как автор обращается с дискуссионными вопросами. Диссертант не обходит сложные места, а напротив, фиксирует наличие различных точек зрения, сопоставляет аргументы «за» и «против» и лишь затем формулирует собственную позицию, сопровождая ее обоснованием. Именно такая логика – от критического разбора существующих взглядов к аргументированному собственному выводу – обеспечивает обоснованность научных положений работы.

Существенно и то, что выводы диссертации верифицируются на нормативном и практическом материале. Автор не ограничивается теоретическими построениями: предложения по совершенствованию административно-правового регулирования государственно-частного партнерства сопровождаются указанием на конкретные нормы, нуждающиеся в изменении, и на проблемы, возникающие в правоприменении. Положительно следует оценить и стремление автора увязать предлагаемые новеллы с уже существующими правовыми институтами и процедурами, что снижает риск их отрыва от действующей системы административного права.

Наконец, обоснованность положений и выводов подкрепляется корректным использованием понятийно-категориального аппарата. Диссертант последовательно применяет ключевые категории (административно-правовой субинститут, административно-правовой

режим, административный договор, административные процедуры и др.) и не допускает их произвольного смешения. Терминологическая аккуратность, характерная для работы, сама по себе служит аргументом в пользу достоверности сформулированных положений и делает возможным их дальнейшее использование в научном обороте и в правотворческой практике. В совокупности изложенное позволяет оценить степень обоснованности научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации, как достаточную для работы, представленной на соискание ученой степени кандидата юридических наук.

Ценность для науки и практики результатов работы.

Теоретическая значимость работы заключается в разработке системного подхода к пониманию административно-правового субинститута государственно-частного партнерства и развитии понятийно-категориального аппарата. Сформулированные автором теоретические положения имеют существенное значение для развития административно-правовой науки. Диссертация вносит заметный вклад в развитие общего учения об административном договоре и административно-правовых режимах: автор не просто применяет эти конструкции к новой сфере, но и уточняет их содержание применительно к отношениям, складывающимся между публичным и частным партнером. Тем самым работа обогащает понятийно-категориальный аппарат административного права и создает основу для дальнейших административно-правовых исследований. Особенно ценным представляется то, что диссертант показывает эвристический потенциал административно-правового подхода к государственно-частному партнерству там, где традиционно доминировали цивилистические и экономические интерпретации.

Практическая значимость результатов работы имеет несколько аспектов. Во-первых, данные результаты могут быть использованы в законотворческой деятельности. Предложения автора по совершенствованию законодательства о государственно-частном

партнерстве носят системный характер и могут лечь в основу законопроектной работы, направленной на устранение выявленных диссертантом пробелов и противоречий. Во-вторых, результаты исследования востребованы в правоприменительной практике, поскольку могут помочь органам исполнительной власти принимать решения с учетом требований законности, обоснованности и защиты прав частного партнера, а также выстраивать контрольные и координационные процедуры. В-третьих, работа может найти применение в деятельности специализированных организаций по развитию государственно-частного партнерства, экспертных советов и координационных органов, поскольку содержит системные предложения по совершенствованию сферы государственно-частного партнерства. Отдельно следует отметить ценность диссертации для образовательного процесса. Материалы исследования могут быть использованы при преподавании курсов административного права.

Подтверждение опубликования основных результатов диссертации в научной печати. Основные результаты диссертации опубликованы в 6 научных статьях, изданных в журналах, включенных в Перечень рецензируемых научных изданий ВАК при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации. Это свидетельствует о достаточной степени апробации работы.

Соответствие содержания автореферата основным положениям диссертации. Содержание автореферата в полной мере соответствует основным положениям диссертации. Оформление автореферата соответствует установленным требованиям. Положения, выносимые на защиту, в автореферате изложены в той же редакции, что и в диссертации, что позволяет получить целостное представление о замысле, ходе и результатах исследования. Автореферат производит благоприятное впечатление: он написан профессиональным юридическим языком, отличается информационной насыщенностью и точностью формулировок, а

его содержание полностью отражает результаты проведенного исследования.

Замечания по работе. Наряду с вышеперечисленными достоинствами, научная диссертация Ушакова Р.М. не лишена отдельных дискуссионных моментов, что требует дополнительных пояснений:

1. В параграфе 1.2 первой главы автор рассматривает стороны государственно-частного партнерства, одной из которых выступает частная сторона (частный партнер). Так, согласно п. 3 ст. 3 ФЗ №224 частный партнер – это только российское юридическое лицо. И данный пункт ограничивает возможность участвовать в государственно-частном партнерстве индивидуальным предпринимателям, лицам, имеющим статус самозанятых, а также просто гражданам РФ.

Из-за данного пункта в законе сразу же сокращается количество потенциальных инвесторов. В связи с этим, видит ли автор возможным для решения указанной проблемы предложить дополнить пункт 5 статьи 3 Закона № 224-ФЗ указанными субъектами?

2. В тексте диссертации Ушаков Р.М. пишет об обсуждении вопросов государственно-частного партнерства на различных международных форумах и иных мероприятиях, в том числе с участием представителей органов публичной власти (например, стр. 4, 205-206, 215 диссертации). При этом диссертант не исследует отдельно такую проблему, как отсутствие в России популяризации государственно-частного партнерства. Например, про открытие конкретных проектов именно посредством государственно-частного партнерства относительно редко упоминается в средствах массовой информации. И поэтому многие потенциальные инвесторы в силу своей неосведомленности проходят стороной участие в данных проектах. Также последние время стали популярны различные обучающие и развивающие семинары, а также тренинги по инвестиционным направлениям. Однако подобные мероприятия в отношении государственно-частного партнерства почти не проводятся, что,

бесспорно, было бы полезно для поиска будущих потенциальных инвесторов.

Видится ли автору указанные проблемы актуальными? И какие бы пути решения он предложил на законодательном уровне?

3. Анализируя в параграфе 1.2 главы 1 развитие административно-правовой теории и законодательства в рамках регламентации деятельности субъектов административного права в сфере государственно-частного партнерства, соискатель предлагает введение Комиссии по развитию ГЧП и МЧП (стр. 73-74 диссертации). Интересно его развернутое мнение о возможных задачах данной комиссии.

4. Автору следовало бы подумать над следующими вопросами. Какие действия необходимо предпринять будущему частному партнеру, чтобы заключить соглашение о государственно-частном партнерстве? Необходимо ли разработать соответствующую инструкцию, содержащую рекомендации по пошаговым действиям, адресованные потенциальным частным партнерам?

Заключение. Диссертационное исследование Ушакова Руслана Михайловича на тему «Государственно-частное партнерство в России: административно-правовое исследование» является законченной научно-квалификационной работой, в которой содержится новой решение научной задачи по разработке теоретических и практических аспектов административно-правового регулирования государственно-частного партнерства в России, имеющей важное значение для развития науки административного права, а также совершенствования нормативно-правового регулирования и правоприменительной практики органов исполнительной власти в сфере государственно-частного партнерства. Работа соответствует требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата юридических наук, согласно п. 2.2 раздела II Положения о присуждении ученых степеней в федеральном государственном автономном образовательном учреждении высшего

образования «Российский университет дружбы народов имени Патриса Лумумбы», утвержденного ученым советом РУДН протокол № УС-1 от 22.01.2024 г., а ее автор, Ушаков Руслан Михайлович, 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»,
кандидат юридических наук
(научная специальность 12.00.04 Финансовое право; налоговое право;
бюджетное право),
доцент **Тихонов Константин Алексеевич**

«22» октября 2026 г.

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

Сведения об организации, в которой работает официальный оппонент:
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия»
Адрес организации: 410056, Саратовская область, г. Саратов, ул. им. Чернышевского Н. Г., зд. 104, стр. 3.
Телефон: 8 (8452) 299-202
Адрес электронной почты: k_ap@ssla.ru