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 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.

Диссертационная работа Р.М. Ушакова посвящена административно-правовому анализу государственно-частного партнерства в Российской Федерации.

Актуальность представленной соискателем к защите темы диссертации не вызывает сомнений и определяется текущими обстоятельствами социально-экономического развития России. В условиях санкционного давления, курса на технологический суверенитет и ограниченности финансовых ресурсов государственно-частное партнерство становится действенным административно-правовым механизмом обеспечения устойчивости государственного управления. Принципиально новый ракурс темы состоит в том, что классическая дихотомия «государство — бизнес» уступает место сложной системе административно-правовых отношений государственно-частного партнерства, в которых частный партнер фактически участвует в

выполнении публичных задач, но не наделяется публичной властью. Именно административно-правовой ракурс исследования позволяет раскрыть сущность государственно-частного партнерства как динамичного субинститута, отражающего общую трансформацию исполнительной власти, заключающуюся в переходе от прямого администрирования к административно-договорным формам реализации исполнительной власти. Актуальность темы усиливается и тем, что административно-правовое обеспечение сферы государственно-частного партнерства становится критическим условием развития цифровой инфраструктуры, инфраструктуры Арктической зоны России и иных стратегически значимых объектов инфраструктуры, в рамках которого правовые ошибки способны породить риски не только для бюджета, но и для национальной безопасности. Поэтому тема диссертации является стратегически значимой, а ее постановка в административно-правовой плоскости открывает новое направление для развития науки административного права и совершенствования практики государственного управления.

Выбор темы соискателем представляется своевременным и обоснованным, ее актуальность обусловлена рядом факторов.

Следует согласиться с позицией Р.М. Ушакова, что в существующих условиях развитие публично значимой инфраструктуры на основе государственно-частного партнерства является значимым драйвером социально-экономического развития РФ. Соискатель в обоснование своей точки зрения приводит убедительные статистические данные (стр. 3 диссертации). Действительно, «значимость развития ГЧП для создания инфраструктуры и предоставления публичных услуг все более проявляется в содержании документов стратегического планирования» (стр. 4 диссертации), а «теоретический аспект административно-правового регулирования ГЧП нуждается в целостном переосмыслении с учетом актуального законодательства, практики и доктрины» (стр. 5 диссертации). Р.М. Ушаков справедливо отмечает, что «административно-правовые

аспекты государственно-частного партнерства», как правило, находятся в тени исследовательского внимания (стр. 7 диссертации). Вышеизложенное подтверждает целесообразность осуществления представленного диссертационного исследования. Р.М. Ушаков убедительно обосновал актуальность темы диссертации.

Достоверность и новизна результатов диссертации.

Научная новизна диссертационного исследования Р.М. Ушакова, сформулированных им научных положений, выводов и рекомендаций не вызывает сомнений. Автором впервые на монографическом уровне сформирован целостный административно-правовой подход к пониманию государственно-частного партнерства в качестве административно-правового субинститута, основанного на сотрудничестве властного и невластного субъектов административного права. Соискатель убедительно обосновывает необходимость сознательного ограничения исследования рамками административно-правового субинститута государственно-частного партнерства, что позволяет рассмотреть ту часть правового института государственно-частного партнерства / муниципально-частного партнерства, которая ранее была описана лишь контурно (стр. 13 диссертации).

Раздел научной новизны диссертации изложен конкретно и предметно. Автор не ограничивается общими формулировками, а перечисляет конкретные результаты, обладающие новизной. Такая конкретика выгодно отличает работу и позволяет объективно оценить вклад диссертанта в науку. К наиболее значимым результатам, обладающим научной новизной, следует отнести, в том числе: разработку формально-ориентированного подхода к государственно-частному партнерству / муниципально-частному партнерству; обоснование нового понимания государственно-частного-партнерства в качестве административно-правового субинститута и определение его ключевых элементов; уточнение особенностей правового статуса субъектов

административного права в сфере государственно-частного партнерства и классификацию их состава; обоснование административно-договорной природы соглашения о государственно-частном партнерстве; определение содержания административно-правового режима государственно-частного партнерства; выявление состояния и способов совершенствования публично-правового обеспечения баланса публичных и частных интересов в исследуемой сфере; внесение обладающих признаками новизны предложений по совершенствованию профильного и смежного для государственно-частного партнерства законодательства; разработку основ соответствующего понятийно-категориального аппарата (стр. 17-18 диссертации).

Достоверность полученных результатов обеспечивается релевантной и валидной поставленным задачам методологической основой диссертационного исследования. Автором использованы всеобщие, общенаучные и частнонаучные методы познания: анализ, синтез, сравнение, абстрагирование, дедукция, индукция, диалектический, системный, синергетический, формально-юридический, компаративный, статистический методы, подробно описывая их применение на конкретных примерах (стр. 14-16 диссертации). Использование данных методов научного познания явилось фундаментом для качества проведенного Р.М. Ушаковым диссертационного исследования и сформулированных им научных выводов.

Автор опирается на широкий круг релевантных источников: нормативные правовые акты России и иностранных государств, акты органов публичной власти, судебную практику, официальные статистические данные и др. (стр. 16 диссертации). Как отмечается автором, «анализировались федеральные, региональные и муниципальные нормативно-правовые акты РФ, а также нормативно-правовые акты иностранных государств», при этом особо положительно следует отметить, что количество иностранных государств, нормативно-правовые акты

которых анализировались, составляет солидные 10 (стр. 16 диссертации). Кроме того, Р.М. Ушаков исследовал и систематизировал позиции как отечественных, так и зарубежных ученых, отраженные в множестве научных статей, книг и диссертаций. Таким образом, использование различных видов релевантных источников для анализа в рамках административно-правового исследования государственно-частного партнерства обеспечило высокую степень обоснованности полученных автором научных результатов.

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

Научные положения, выводы и рекомендации, сформулированные в диссертации, представляются достаточно обоснованными, аргументированными, что опирается на широкую и релевантную методологическую основу исследования и подкрепляется анализом богатой эмпирической базы. Полученные научные результаты не противоречат друг другу, в полной мере логически связаны, имеют обоснованный и достоверный характер.

Положения, выносимые на публичную защиту, сформулированы четко и отражают полный комплекс решаемых в диссертации задач, и в полной мере обоснованы. Автор соблюдает баланс между теоретической глубиной и практической направленностью: в частности, наряду с концептуальными положениями о субинституте государственно-частного партнерства и административно-договорной природе соглашения о государственно-частном партнерстве присутствуют, например, положения о совершенствовании административно-правового регулирования государственно-частного партнерства в отношении определенных перспективных объектов инфраструктуры (стр. 211-238 диссертации). Вышеизложенное свидетельствует о зрелости исследовательского подхода и обеспечивает высокую степень обоснованности научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации.

Для оценки достоверности полученных соискателем результатов следует учитывать качество раскрытия им предыстории исследования темы. Р.М. Ушаков демонстрирует глубокое знание хода разработки учеными исследуемой области административно-правовой науки и показывает, что «доминирующая парадигма, отраженная в юридических исследованиях по ГЧП, долгое время основывалась на преимущественном анализе данного явления в контексте отраслей частного, а не публичного права, либо в формате комплексных исследований» (стр. 7 диссертации). Такой подход к раскрытию степени разработанности темы заслуживает поддержки, поскольку он не просто фиксирует наличие работ, а выявляет исследовательскую лакуну (существующие пробелы в научном знании), которую и призвана заполнить диссертация. Полагаем, данная цель успешно достигнута соискателем.

Структура диссертации ориентирована на обеспечение обоснованности авторских научных положений, выводов и рекомендаций, логична и соответствует поставленным цели и задачам. Работа состоит из введения, двух глав, включающих девять параграфов, заключения, списка сокращений и списка источников (стр. 2 диссертации). Композиция работы отражает движение от общего к частному. В первой главе рассматриваются теоретические и нормативные основы административно-правового регулирования государственно-частного партнерства, во второй — правовое обеспечение аутсорсинга функций органов исполнительной власти на основе государственно-частного партнерства.

Автор корректно определяет объект, предмет, цель и задачи диссертационного исследования, что подтверждает и подкрепляет обоснованность научных результатов соискателя. Формулировки объекта и предмета отличаются точностью и корректностью, что свидетельствует о высокой научной дисциплине соискателя. Цель сформулирована ясно и соответствует теме. Задачи выстроены в логическую цепочку, которая полностью отражается в структуре работы. Важно, что задачи не

дублируют друг друга и охватывают как теоретический, так и прикладной уровни анализа.

Таким образом, диссертационное исследование Р.М. Ушакова отличается высокой степенью обоснованности сформулированных научных положений, выводов и рекомендаций благодаря: 1) системному подходу к административно-правовому исследованию государственно-частного партнерства в России, 2) качественному раскрытию автором степени разработанности темы исследования, цели, задач, объекта и предмета диссертационного исследования, 3) последовательной и соответствующей задачам исследования структуре диссертации, влияющей на обоснованность полученных научных выводов, 4) достаточной эмпирической и нормативной базе диссертации, позволяющей в должной мере проанализировать содержание и проблемы административно-правового регулирования государственно-частного партнерства, 5) обширной и релевантной методологической основе диссертации, обеспечивающей логичность и проверяемость полученных научных результатов.

Ценность для науки и практики результатов работы.

Ценность научных результатов диссертации убедительно обоснована автором.

С теоретической стороны диссертация Р.М. Ушакова вносит вклад в развитие науки административного права, отражая разработанную автором систему обладающих научной новизной положений, направленных на переосмысление теоретических и практических аспектов административно-правового регулирования государственно-частного партнерства, обеспечивая восполнение соответствующих пробелов в понятийно-категориальном аппарате, предлагая авторский формально-ориентированный подход к государственно-частному партнерству / муниципально-частному партнерству, обосновывая понимание

государственно-частного партнерства в качестве административно-правового субинститута.

В практическом аспекте диссертация Р.М. Ушакова имеет высокий потенциал воздействия на развитие правотворческой и правоприменительной деятельности соответствующих полномочных субъектов, а также на совершенствование учебного процесса (в рамках преподавания дисциплин административно-правового цикла). Ценно, что практическая значимость не декларируется, а связывается с выработанными в диссертации научно обоснованными рекомендациями по развитию законодательства в сфере государственно-частного партнерства. Предложения соискателя могут служить основой для проектов нормативно-правовых актов и методических рекомендаций органов публичной власти в сфере государственно-частного партнерства, что подчеркивает прикладное значение результатов.

Подтверждение опубликования основных результатов диссертации в научной печати.

Основные результаты диссертационного исследования Р.М. Ушакова достаточно полно отражены в публикациях автора. По теме диссертации опубликовано, в частности, 6 научных статей в журналах, включенных в перечень рецензируемых научных изданий ВАК при Минобрнауки РФ (стр. 24). Полагаю, что основные результаты диссертации получили достаточную апробацию в научной печати.

Соответствие содержания автореферата основным положениям диссертации.

Содержание автореферата полностью соответствует основным положениям диссертации. Автореферат корректно отражает актуальность темы исследования, степень разработанности темы исследования, цель и задачи исследования, объект и предмет диссертационного исследования, методологическую, теоретическую основу диссертационного исследования, нормативную основу диссертации, эмпирическую базу исследования,

научную новизну, положения, представленные на публичную защиту, теоретическую и практическую значимость диссертации, а также данные о степени достоверности и апробации результатов диссертационного исследования. Основное содержание диссертационной работы, имеющееся в автореферате, достоверно отражает содержание проведенного исследования.

Замечания по работе.

При общей высокой положительной оценке диссертационного исследования Р.М. Ушакова можно выделить ряд дискуссионных вопросов, которые соискателю следует пояснить на публичной защите:

1. Раскрытие соискателем понятия субъекта административного права в сфере государственно-частного партнерства и предложение новой классификации данных лиц (параграф 1.2 главы 1) представляется полезным для административно-правовой науки, а также для развития законодательства и практики его применения. Однако на публичной защите хотелось бы услышать, какие функции могут осуществлять публичные институты развития государственно-частного партнерства, а какие — частные? Изложенное значимо, поскольку соискателем предлагается уже в следующем положении на защиту № 4 осуществить регламентацию деятельности данных институтов развития в ФЗ «О ГЧП» (стр. 20 диссертации), при этом предлагаемый вопрос раскрыт в диссертации контурно, а ответ на него позволил бы лучше понять практическую направленность предложений автора.

2. Соискатель в параграфе 1.3. главы 1 развернуто анализирует зарубежный опыт в сфере нормативно-правовой регламентации государственно-частного партнерства. Однако в ходе защиты было бы полезно привести один-два конкретных примера из правовых систем, наиболее близких российской правовой системе (например, государств — участников СНГ), и кратко пояснить, какие элементы этого опыта автор считает применимыми в российских условиях.

3. Диссертация содержит размышления о перспективности для РФ использования «ГЧП в целях строительства и управления … тюрьмами, что практикуется во многих государствах и является результативным» (стр. 99 диссертации). Хотелось бы на защите получить развернутую позицию автора о возможных путях реализации данного опыта в России.

4. Р.М. Ушаков в параграфе 1.4 главы 2 предлагает к введению широкий комплекс мер по развитию публично-правового обеспечения баланса публичных и частных интересов в сфере государственно-частного партнерства. Однако хотелось бы услышать развернутую позицию соискателя относительно возможных административных барьеров, обстоятельств их исключения, в том числе в разрезе существующих в законодательстве гарантий частного партнера и их достаточности для обеспечения частных интересов, поскольку данный вопрос, хотя и проанализирован в диссертации, но не в формате специализированного параграфа. Прояснение этого вопроса имело бы значение не только для теории административного права, но и для практики защиты прав и законных интересов частного партнера.

Высказанные замечания носят дискуссионный характер, имеют рекомендательное значение и не влияют на общую положительную оценку диссертационного исследования, подчеркивая его высокую научную ценность.

Заключение.

Диссертационное исследование Ушакова Руслана Михайловича на тему «Государственно-частное партнерство в России: административно-правовое исследование» является законченной научно-квалификационной работой, в которой содержится новое решение научной задачи, направленной на переосмысление теоретических и практических аспектов административно-правового регулирования государственно-частного партнерства в России, имеющей важное значение для развития концептуальных основ отечественного административного права и

законодательства, регулирующего государственно-частного партнерство. 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 её автор, Ушаков Руслан Михайлович, заслуживает присуждения учёной степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Официальный оппонент:

Ведущий научный сотрудник сектора
административного права и административного процесса
Федерального государственного бюджетного учреждения науки
Институт государства и права Российской академии наук,
доктор юридических наук
(научная специальность 12.00.14 Административное право, финансовое право, информационное право),
профессор **Редкоус Владимир Михайлович**

«22» 10 2026 г.

Сведения об организации, в которой работает официальный оппонент:
Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
Институт государства и права Российской академии наук
Адрес организации: 119019, г. Москва, ул. Знаменка, д. 10
Телефон: +7 (495) 691-33-81
Адрес электронной почты: igpran@igpran.ru

Подпись
удостоверяю
Ученый секретарь Федерального государственного
бюджетного учреждения науки
Института государства и права Российской академии наук