

ОТЗЫВ

на диссертацию Сушильников Илья Сергеевича на тему:
«Конституционно-правовые основы партнерства предпринимателей и органов власти в России», представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. – Публично-правовые (государственно-правовые науки)

Диссертация Сушильникова И.С. посвящена исследованию конституционно-правового содержания партнёрства предпринимателей и органов власти в России и правовых форм его реализации. Тема представляется тем более **актуальной** в современных условиях, когда решение задачи обеспечения устойчивого экономического роста страны должно сочетаться с усилением социальной ответственности бизнеса и власти, когда существует настоятельная потребность укрепления взаимного доверия общества и государства. Конституционная реформа 2020 сделала особый акцент на гарантиях и принципах социального партнёрства, что даёт дополнительный импульс для правового осмысления категорий социального партнёрства и в целом партнёрства субъектов конституционно-правовых отношений. Избранное И.С. Сушильниковым направление исследования партнёрских отношений представляется особенно важным, поскольку позволяет задуматься над правовыми инструментами и гарантиями эффективного взаимодействия бизнеса и власти. Актуальность темы подтверждается и тем обстоятельством, что конституционно-правовые основы партнёрства предпринимателей с государством и муниципалитетами и правовые формы их реализации исследованы в российской юридической науке явно недостаточно.

Диссертационное исследование, представленное И.С. Сушильниковым, соответствует требованиям **новизны, обоснованности научных положений, выводов и рекомендаций**. Оригинальностью и новизной отличается сама постановка цели исследования – выявить и наполнить правовым содержанием конституционно-правовые основы партнёрства предпринимателей и органов власти, для достижения которой автор сосредоточился на раскрытии понятия и содержания партнёрства предпринимателей и органов власти как правового отношения, правового института, субъективного конституционного права предпринимателей, обосновании конституционно-правовых принципов такого партнерства; систематизации и дифференциации правовых форм партнёрства предпринимателей и органов власти.

Автор не стремится определить партнерство в качестве конституционно-правовой категории или обосновать совокупность норм о нем в качестве публично-правового института. Диссертация посвящена конституционно-правовым основам партнерства, которые автор справедливо познает через взаимосвязь основ конституционного строя,

прежде всего, его принципов (защита конкуренции, солидарность и др.) и содержания партнёрства предпринимателей и органов власти.

Диссертация представляет собой самостоятельную завершённую научную и логически выстроенную работу. На основе рассмотрения общесоциальных признаков партнёрства автор формирует его правовые признаки и характеризует партнёрство как правовое отношение. Теоретическим подходам закономерно посвящена первая глава. Во второй части работы выделяются основные формы партнёрства предпринимателей и органов власти и анализируются практические аспекты регулирования и правоприменения. При этом поддержки заслуживает позиция диссертанта о том, что конституционное содержание социального партнёрства, заложенное конституционными поправками 2020, расширяет и концептуализирует его понимание, выводя институт социального партнёрства за пределы трудового права в сферу конституционного регулирования.

Особую ценность работе придают предложения по совершенствованию законодательства о соучастии партнеров при принятии публично-властных решений, о государственном контроле (аудите) над реализацией проектов государственно-частного партнёрства, об обеспечении мер экспериментального правового режима.

Достижению поставленных целей и задач, а также достоверности научных результатов во многом способствовала избранная автором **методология диссертационного исследования**. И.С. Сушильников умело использовал как общенаучные, так и специальные юридические методы научного исследования – формально-юридический, историко-правовой, метод сравнительного правоведения.

В то же время применение методологии сравнительно-правового исследования автору не удалось продемонстрировать в полной мере. Автор лишь фрагментарно обращается к конституционному законодательству и конституционно-судебной практике отдельных стран в части регулирования свободы предпринимательской деятельности и института публично-частного партнёрства – Бразилии, Швейцарии, Франции, Польши, ФРГ, Италии, Эквадора, Кении. При этом остается неясным, что общего в конституционных подходах избранных модельных государств к институту публично-частного партнёрства, а в чем заключаются особенности? В чём, например, состоит предназначение статьи 90 (2) Основного закона Германии (с.118 диссертации) и какое отношение к теме исследования имеет Решение Федерального конституционного суда Германии «Solange I», на которое ссылается автор (с.233 диссертации)?

Представленная к защите диссертация отличается богатой теоретической, нормативной и эмпирической основой. Помимо доктринальных источников, федеральных нормативно-правовых актов, автор проанализировал акты стратегического планирования субъектов РФ и муниципальных образований, практику заключения соглашений о социально-экономическом сотрудничестве публично-правовых образований РФ с хозяйствующими субъектами. Он всесторонне исследовал практику Конституционного Суда РФ по рассмотрению конституционных дел, связанных с проверкой конституционности нормативно-правового регулирования различных аспектов

взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления с частными субъектами экономической деятельности. Вместе с тем, практика судов общей юрисдикции и арбитражных судов по спорам, возникающим в связи с реализацией различных направлений и форм партнёрства бизнеса и власти, представлена лишь единичными решениями. Результаты мониторинга судебной практики по каждому из выделенных направлений партнёрства предпринимателей с органами власти могли бы существенно обогатить эмпирическую базу исследования.

Вместе с тем, как любое творческое исследование, диссертация И.С. Сушильникова содержит **дискуссионные положения и пробельные моменты**, требующие дополнительного разъяснения либо обоснования.

1. *О понятии и содержании «партнёрства предпринимателей и органов власти».* В целом можно согласиться с авторским подходом по выделению нового понятия «партнёрства предпринимателей и органов власти», вместо имеющихся в литературе попыток переосмысления и расширительного толкования понятия «публично-частного партнёрства». В то же время авторская дефиниция партнёрства предпринимателей и органов власти настолько широка, что утрачивается специфика партнёрства по сравнению со смежными понятиями «сотрудничества», «кооперации», «совместной деятельности». Проводя разграничение между понятиями «партнёрство» и «сотрудничество», автор указывает, что партнёрство отличается от сотрудничества «не различными целями субъектов, а различными интересами («частный интерес» предпринимателей и «публичный интерес» органов власти)» (с.20 диссертации). Не ясно, что именно имеет в виду автор: ведь различие интересов частного и публичного субъектов существует объективно при любом взаимодействии. Соответственно выявление, учёт и согласование взаимных интересов, поиск общего интереса – суть и сотрудничества, и партнёрства. А объединение усилий для достижения общей цели отличает и сотрудничество, и кооперацию, и партнёрство.

Авторское определение «партнёрства предпринимателей и органов власти», очевидно, включает в себя уже утвердившиеся в российском законодательстве специальные понятия «государственно-частного и муниципально-частного партнёрства», а также «социального партнёрства в сфере труда», которое предполагает взаимодействие работодателей не только с работниками, но и с органами власти. Соответственно указанные специальные виды партнёрств охватываются предметом диссертационного исследования. Однако если государственно-частное и муниципально-частное партнёрство анализируется в работе через контрактные формы партнёрства предпринимателей и органов власти, то социальное партнёрство с участием работодателей и работников лишь вскользь упомянуто (с.29, 204 диссертации) и осталось в целом за рамками исследования.

2. *О правовых формах партнёрства бизнеса и власти.* Исследуя формы партнёрства предпринимателей и органов власти, И.С. Сушильников делает вывод о публично-правовом характере используемых договорных форм. Вместе с тем, данный вывод представляется весьма односторонним и обедняющим набор правовых инструментов договорных партнёрских отношений бизнеса и власти. Участие публичного субъекта в

качестве стороны договора и вытекающая из этого его специфика сами по себе еще не означают, что договор становится публично-правовым. В рамках реализации публично-частного партнёрства могут использоваться как частноправовые, так и публично-правовые формы.

Обосновывая широкий подход к трактовке партнёрства бизнеса и власти, автор выделяет институт передачи властных полномочий организациям в качестве формы партнёрства предпринимателей и органов власти (с.145 и след. диссертации). Вместе с тем, представляется, что данная форма взаимодействия публичных и частных субъектов лежит в несколько иной плоскости. Поскольку частный субъект становится уполномоченным на реализацию публичных задач по поручению публичного субъекта, как правило, в силу прямого указания закона, вряд ли в этом случае можно вести речь о «добровольности» или о «праве на выход из партнёрства», которые автор выделяет в качестве существенных признаков партнерства (с.10, 11, 22 и др. диссертации).

Особый интерес представляет исследование И.С.Сушильниковым правовой природы соглашений о социально-экономическом сотрудничестве органов власти субъектов РФ, муниципальных образований, с одной стороны, и хозяйствующих субъектов, с другой. Автор указывает на их безвозмездный и публично-правовой характер. Вместе с тем анализируемые соглашения разнятся по своему содержанию. Если одни выступают как своего рода протоколы о намерениях, которые нуждаются в дальнейшей конкретизации в иных договорах, то другие соглашения содержат конкретные обязательства частного субъекта по реализации определенного социального проекта, его финансированию и обязательства об оказании встречных услуг со стороны публичного субъекта. Таким образом, далеко не все соглашения о социально-экономическом сотрудничестве являются безвозмездными. Кроме того, возникает вопрос, как соотносятся эти соглашения с контрактными формами партнёрства. В критическом анализе нуждаются указанные соглашения и с точки зрения характера встречных обязательств публичного субъекта, которые в основном заключаются в реализации полномочий, возложенных на него законом. Если же в соглашении речь идет об оказании публичным субъектом помощи в продвижении хозяйствующего субъекта на рынке, предоставлении ему ресурсов (земельных участков), иных объектов, то подобные положения могут вступать в противоречие с принципом запрета недобросовестной конкуренции.

3. *О субъективном конституционном праве на партнёрство.* Автор обосновывает существование субъективного конституционного права предпринимателей на партнёрство с органами власти как право, относимое к социально-экономическим или политическим конституционным правам в зависимости от сферы партнёрства. Предлагаемая конструкция вызывает сомнения по ряду оснований. Во-первых, носителями права на сотрудничество, взаимодействие, партнёрство с государством являются все граждане через их право на участие в делах государства (ч.1 ст.32 Конституции РФ). Во-вторых, право на публично-частное партнёрство вполне покрывается свободой экономической деятельности и правом собственности, включая свободу договора (ст.34, 35 Конституции РФ). В-третьих, право на

социальное партнёрство в сфере труда выступает гарантией конституционных трудовых и социальных прав. Соответственно право предпринимателей на сотрудничество с органами власти не является самостоятельным конституционным правом с самостоятельным набором притязаний к государству, а защищается в рамках уже существующих конституционных прав.

Указанные вопросы и замечания носят дискуссионный характер и не влияют на общую положительную оценку работы. Сформулированные в диссертации выводы и положения имеют важное значение для развития научного знания, правового регулирования и правоприменительной практики. Отдельные результаты и аспекты исследования Сушильникова И.С. отражены в авторитетных публикациях.

Вывод. Диссертационная работа Сушильникова Ильи Сергеевича на тему: «Конституционно-правовые основы партнерства предпринимателей и органов власти в России» отвечает требованиям, предъявляемым к работам на соискание ученой степени кандидата наук (а именно пунктам 3.1, 3.3, 3.4, 3.5, 3.6, 3.10 Положения о присуждении ученых степеней в Национальном исследовательском университете «Высшая школа экономики», утвержденного Ученым советом НИУ ВШЭ 30.03.2018, протокол № 3.

Считаю возможным присуждение Сушильникову Илье Сергеевичу искомой степени кандидата юридических наук.

Дата составления отзыва: 16 октября 2024 г.

Должность: профессор кафедры конституционного права СПбГУ

Наименование организации: Санкт-Петербургский государственный университет

Ученая степень, ученое звание: д.ю.н., проф.

Гриценко Елена Владимировна



E-mail: e.gritsenko@spbu.ru

Личную подпись Гриценко Елены Владимировны заверяю.
Документ подготовлен вне рамок исполнения трудовых обязанностей.
Текст документа размещен в открытом доступе на сайте СПбГУ по адресу
<http://spbu.ru/science/expert.html>

Ведущий специалист по кадрам



И.В. Гладкая

16.10.2024