

В Диссертационный совет ФГБОУ ВО
«Российская академия народного хозяйства
и государственной службы при Президенте
Российской Федерации»
119571, г. Москва, проспект Вернадского, д.82

ОТЗЫВ

официального оппонента Кошеля Алексея Сергеевича
на диссертацию Амкуаба Константина Гурамовича «Публично-правовые
аспекты стратегического планирования социально-экономического развития
в Российской Федерации» по специальности 5.1.2. Публично-правовые
(государственно-правовые) науки, представленную на соискание ученой
степени кандидата юридических наук

Актуальность избранной темы диссертационного исследования Амкуаба Константина Гурамовича получила весьма аргументированное обоснование во введении к работе. Автор справедливо подчеркивает, что стратегическое планирование выступает одним из ключевых компонентов системы государственного управления, обеспечивающим ее устойчивость и адаптивность к современным социально-экономическим вызовам. Посредством механизма стратегического планирования определяются цели и приоритеты государственной политики, формируются стратегии их достижения, эффективно распределяются ресурсы и вырабатываются меры по повышению качества управленческой деятельности, что соотносится с приоритетами долгосрочного развития страны.

Справедливо отмечается, что в современных условиях, характеризующихся усложнением международной обстановки, социально-экономическими и технологическими изменениями, значение стратегического планирования существенно возрастает. В исследовании подчеркивается наличие пробелов в правовом регулировании стратегического планирования социально-экономического развития, требующих научного осмысления в целях формирования практических предложений по их устранению.

Такое положение дел подчеркивает значимость стратегического планирования в обеспечении устойчивости системы государственного управления, обуславливает необходимость в формировании новых и

обновлении действующих научных подходов к моделированию эффективных форм и методов государственного управления.

Представленная к рассмотрению диссертация отличается высоким уровнем теоретической и методологической обоснованности. Автор продемонстрировал глубокое владение современным категориально-понятийным аппаратом, применяемым в публично-правовой науке, умение соотносить теоретические выводы с положениями действующего законодательства и практикой его применения. Использованный комплекс общенаучных и специальных методов (в том числе историко-правовой, формально-юридической и сравнительно-правовой) обеспечил целостность и достоверность полученных результатов.

Сформулированные в работе научные положения опираются на анализ значительного массива нормативных правовых актов, а также трудов ведущих отечественных исследователей в области права. Это позволило автору выявить системные противоречия и пробелы в регулировании стратегического планирования социально-экономического развития и сформулировать предложения по их устранению.

Научная новизна диссертационного исследования проявляется в авторской интерпретации стратегического планирования как функции публичного управления и в разработке теоретико-правовой модели его механизма. Автор предлагает на с. 155 оригинальное определение стратегического планирования социально-экономического развития, что может быть использовано как при подготовке учебных материалов, так и в дальнейшем при совершенствовании законодательства, что является безусловным подтверждением новизны работы. Автором содержательно дополнены принципы стратегического планирования, отражающие современные закономерности функционирования публичной власти, включая принципы учета альтернативных социально-экономических издержек и инновационности.

Заслуживает внимания вывод автора о классификации актов стратегического развития, о чем автор рассуждает в параграфе 1.3. В данном случае автор приходит к весьма оригинальному и правильному разделению

(классификации) актов стратегического планирования и стратегического прогнозирования, первые из которых относятся к нормативным правовым актам, а вторые — к индивидуально-распорядительным.

Обоснованной видится предложенная автором необходимость перераспределения полномочий в сфере стратегического планирования с целью устранения существующей конструктивной неопределенности. Автор предлагает передать Президенту Российской Федерации полномочия по утверждению стратегии социально-экономического развития и порядка ее корректировки. Указанное предложение носит системный характер, логически вытекает из действующей модели конституционно-правового регулирования, и посредством утверждения Президентом РФ позволит устранить неопределенность в нормативных свойствах указанного документа, в общеобязательности которого (в первую очередь для органов публичной власти), конечно, никто не сомневается.

Обоснованность и достоверность выводов подтверждаются внутренней логикой исследования, последовательностью изложения, а также их соответствием положениям нормативных правовых актов и правовой доктрине. Сформулированные автором предложения носят конструктивный характер и обладают высокой степенью практической применимости — как в целях совершенствования законодательства, так и для оптимизации деятельности органов публичной власти при разработке и реализации документов стратегического планирования.

Диссертация представляет собой самостоятельную квалификационную работу, обладает внутренним единством и логической завершенностью, отличается высоким уровнем теоретической зрелости и аналитической глубины. Работа написана грамотным научным языком, выдержана в академическом стиле, логична и последовательна. Материал излагается четко, с опорой на источники, выводы вытекают из проведенного анализа. Все выводы и положения аргументированы, логично связаны между собой и подтверждаются нормативным и научным материалом. Особую ценность представляют положения о необходимости установления единых требований к информационно-аналитическому обеспечению стратегического

планирования, что вносит вклад в формирование современной цифровой инфраструктуры публичного управления.

Вместе с тем, несмотря на несомненные достоинства работы, некоторые позиции автора требуют дополнительных разъяснений и комментариев в рамках публичной защиты:

1. Автор справедливо оценивает роль и место Государственного Совета Российской Федерации, который после конституционной реформы 2020 г. занял особое место в системе органов публичной власти (см. параграфы 2.2 и 2.3 диссертации). Однако, на наш взгляд, автор в этой связи несправедливо мало внимания в работе уделяет анализу места Правительства РФ в системе органов публичной власти, наделенных полномочиями в области стратегического планирования социально-экономического развития (автор не выделяет особым образом анализ полномочий Правительства РФ по вопросам стратегического планирования, см. с. 7-8 диссертации). А ведь именно на Правительство РФ в соответствии с федеральным конституционным законом возложены полномочия по формированию федеральных целевых программ, государственных программ Российской Федерации и общенациональных планов действий, а также обеспечение их реализации (п. 5 ч. 1 ст. 13 Федерального конституционного закона от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»). Более того, автор несправедливо мало внимания уделяет месту и роли Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, а в особенности его Президиума, который *de facto* можно рассматривать даже как орган публичной власти с учетом наделения последнего отдельными полномочиями в соответствии с Указом Президента РФ от 19.07.2018 г. № 444, и Постановлением Правительства РФ от 31.10.2018 г. № 1288. Именно посредством этих полномочий реализуется программно-целевой метод формирования бюджета РФ, что делает решения Президиума Совета нормативными.

2. Хотелось бы отметить некоторые терминологические разногласия с автором диссертации. На с. 57-58 диссертации автор, вслед за А.П. Алехиным и А.А. Кармолицким, не вполне корректно и уместно начинает

классифицировать формы управления, выделяя правовые и *неправовые*. Последнее, в терминологии Г.В.Ф. Гегеля вообще относится к чему-то противоправному или волюнтаристскому. А вслед за Л.Л. Поповым и М.С. Студеникиной, автор выделяет из неправовых форм управления *действия материально-технического характера*, в то время как материально-технические действия направлены на обеспечение какого-либо процесса, а не на управление им.

3. Не в полной мере возможно согласиться с мнением автора, который относит национальные проекты, а точнее паспорта этих проектов (с. 71 диссертации) лишь к документам политико-правового характера. Думается, что эти документы можно рассматривать как имеющие двойственную правовую природу – и как программу действий (документ политико-правового характера), и как нормативный акт, закрепляющий размер (основания) расходов бюджетов бюджетной системы РФ. В соответствии с ч. 2 ст. 170.1 БК РФ, п. 5 Положения об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации, утв. Постановлением Правительства РФ от 31.10.2018 г. № 1288 национальные проекты – это программы действий, направленные на достижение национальных целей, содержащие как показатели и направления работы системы органов власти и организаций, так и механизм финансового обеспечения их реализации. Указанное является одной из основных функций Правительства РФ в соответствии с Конституцией РФ, и направлено в том числе на реализацию программно-целевого метода формирования бюджета РФ.

4. Сложно согласиться с положением 2, выносимым на защиту (с. 11 диссертации), в той части, в которой автор включает в число принципов стратегического планирования социально-экономического развития (СЭР) *приоритет публичных интересов*. Безусловно, публичные интересы важны, и должны быть учтены при формировании документов стратегического планирования СЭР. Но также важны и частные интересы. Если мы не будем соблюдать в бюджетном инвестировании баланс частных и публичных интересов, то бюджетные инвестиции могут просто «задушить» частную инициативу. Как автор поясняет в содержании данного принципа – он

направлен на обеспечение благосостояния общества и защиту национальных интересов. Если последнее в области, смежной с национальной безопасностью, и тут публичный интерес в приоритете, то в отношении благосостояния общества стоит отметить, что стратегическое планирование, и следующие за ними бюджетные инвестиции должны быть направлены на стимулирование устойчивого экономического роста (см. ч. 1 ст. 8, ст. 75.1 Конституции РФ), которому способствует рынок и конкуренция. Именно экономический рост, стимулирование производства и конкуренции стимулируют рост ВВП, что в свою очередь стимулирует рост налоговых поступлений и обеспеченность рынка труда спросом, что и приводит нас к ситуации роста благосостояния общества, о чем так заботливо замечает автор работы.

5. В положении 4, выносимом на защиту (с. 12 диссертации), автор упоминает о необходимости привлечения к отдельным этапам стратегического планирования большего числа *органов публичной власти, обладающих независимым статусом*. В соответствии со статьей 2 Федерального закона от 08.12.2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» установлена единая система публичной власти, функционирующая в том числе в целях «...создания условий для социально-экономического развития государства». В этой связи в рамках публичной защиты хочется просить автора уточнить о каких органах публичной власти, обладающих независимым статусом, автор упоминает, и как это соотносится со стремлением законодателя создать единую систему органов публичной власти.

Следует заметить, что изложенные замечания не снижают общей положительной оценки диссертационной работы. Результаты исследования обладают высокой практической значимостью, могут быть использованы при совершенствовании нормативного правового регулирования в сфере стратегического планирования, в деятельности органов публичной власти, а также в научных и образовательных целях.

Заключение: Диссертация Амкуаба Константина Гурамовича «Публично-правовые аспекты стратегического планирования социально-

экономического развития в Российской Федерации» является научно-квалификационной работой, в которой содержится решение задачи, имеющей важное значение для развития юридической науки и практики, что соответствует требованиям Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842 и Порядка присуждения ученой степени кандидата наук, ученой степени доктора наук в Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, утвержденного приказом ректора ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (в редакции приказа от 30 апреля 2025 года № 02-763, приказ об изм. № 02-1313 от 10.07.2025; приказ об изм. 02-1794 от 17.09.2025), а Амкуаб Константин Гурамович заслуживает присуждения ему ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Официальный оппонент:
доктор юридических наук (5.1.2 – Публично-правовые (государственно-правовые) науки),
профессор, проректор НИУ ВШЭ,
почетный работник сферы образования РФ



А.С. Кошель

«29» октября 2025 г.

Адрес места работы: 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20

Тел. раб.: + 7 495 531 0000 доб. 28877 Адрес электронной почты: koshel@hse.ru



Подпись заверяю