

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

ОТЗЫВ

официального оппонента

доктора юридических наук, профессора Зырянова Сергея Михайловича
о диссертации Душаковой Леси Анатольевны на тему: «Правовое
обеспечение стратегического государственного управления (теоретико-
методологические аспекты)», представленной на соискание ученой
степени доктора юридических наук по специальности 12.00.14 –
административное право; административный процесс

Известно, что научная проблема есть не что иное, как противоречивая ситуация, требующая своего разрешения. В этой связи правильная трактовка проблемы и выбор темы диссертационного исследования как ветви решения сложных вопросов в большой степени определяет стратегию исследования, его направление и методологию. Отмеченное позволяет утверждать, что тема исследования, избранная Душаковой Л.А., обусловлена рядом весомых и аргументированных факторов, выявление которых является результатом анализа опыта развития российского государства и национальной правовой системы последних лет.

Диссертантом справедливо отмечено, что имеет место прогрессирующая тенденция перехода на новую систему государственного управления, основанную на стратегическом подходе к организации жизнедеятельности общества и государства, а динамика развития действующего законодательства демонстрирует поиск оптимальной модели

организации и функционирования органов исполнительной власти, развитие административно-правовых форм и методов, позволяющих обеспечить устойчивость и перспективность формирования и реализации управленческого ресурса в изменяющихся социально-экономических и политико-правовых реалиях. Также следует отметить, что проблемы правового обеспечения государственного управления всегда составляли предмет научных интересов, и накопленный теоретико-методологический опыт все же демонстрирует существенное разнообразие в концепциях и подходах, что позволяет переосмыслить достигнутое и предложить новый подход к исследованию уже известных категорий.

В этой связи представляется допустимым ставить вопрос об исследовании в рамках государственно-правового строительства такого явления, как стратегическое государственное управление, имеющее выраженную спецификацию, обусловленную современным состоянием, тенденциями и перспективами социально-экономического и политико-правового развития общества и государства. Решение комплекса проблем, связанных с обоснованием необходимости введения в научный оборот и нормотворческую практику соответствующей правовой конструкции, свидетельствует об актуальности и научной значимости представленной работы.

Немаловажным является подход диссертанта к формулированию и обоснованию предложений, направленных на совершенствование и развитие действующего законодательства в области правового обеспечения стратегического государственного управления, в частности, в рамках исследования государственной регуляторной политики, вопросов стратегического планирования, контроля и надзора и др., что отражено, в том числе, в положениях, выносимых на защиту.

В своей работе Душакова Л.А. достаточно четко формулирует цель исследования, что отражает четкую направленность и конкретность намерений исследователя, а также предопределяет целенаправленность и

системность всей работы. Определение объекта и предмета исследования содержит обусловленную зависимость общего и частного. Рабочая гипотеза как одна из основных форм организации научного знания изложена в работе достаточно кратко, отвечает известным условиям ее выдвижения. Она, на наш взгляд, состоятельна, проверяема в ходе исследования и подтверждает желание диссертанта обозначить предполагаемый результат как ориентир собственной исследовательской деятельности. Задачи, поставленные автором, вполне согласуются со звучанием темы диссертации, с целью исследования и рабочей гипотезой. Сформулированы довольно точно, конкретно, отличаются преемственностью, достаточным количеством для такого рода исследований и вполне могут привести к поставленной цели в случае их положительного решения. Методы исследования адекватны поставленным задачам.

Положения, выносимые соискателем на защиту, базируются, как показало изучение диссертации, на основных результатах исследования, сформулированы достаточно четко, информативно, находятся в соответствии с темой научного труда, целью, гипотезой и задачами исследования.

Диссертация Л.А. Душаковой и полученные автором выводы и результаты обладают научной новизной. В частности, научную новизну имеют положения диссертации, связанные с введением в научный оборот и нормотворческую практику правовой конструкции стратегического государственного управления, оценкой потенциальных возможностей правового регулирования цифровой составляющих стратегического государственного управления и правового эксперимента, формированием организационно-правовой основы стратегического государственного управления, формированием государственной регуляторной политики, спецификацией стратегического планирования как фактора стратегического государственного управления, оценкой потенциальных возможностей нормативного сопровождения правовых моделей контрольно-надзорной

деятельности, управления по результатам и оценки регулирующего воздействия.

Среди положений, выносимых на защиту, наибольший интерес и научную значимость представляют следующие:

о формировании комплексной системы правового обеспечения позволяет ставить вопрос о формировании специального нормативного правового регулирования стратегического государственного управления (положение № 2);

о формировании специальной нормативно-регулятивной системы в отношении цифровых новаций и развитии правовых механизмов сценарного регулирования (положение № 4);

о совершенствовании правового механизма взаимосвязи между регуляторной политикой, стратегическим планированием, правовым прогнозированием, проведением экспериментов, формированием проактивного регулирования и оценкой регулирующего воздействия (положение № 5);

о формировании концепции государственной регуляторной политики (положение № 7);

предложения по совершенствованию правового обеспечения стратегического планирования предлагается (положение № 8);

о совершенствовании правовой конструкции контрольно-надзорной деятельности в контексте достижения сформированных в результате планирования, прогнозирования и программирования целей с минимальными ресурсными затратами как условия оценки достижения параметров стратегического планирования (положение № 10);

о возможных вариантах правового обеспечения управления по результатам (положение № 11).

Основные результаты исследования изложены Душаковой Л.А. в трех главах, объединяющих одиннадцать параграфов. Первая глава - «Стратегическое государственное управление как правовая категория» -

включает четыре параграфа и содержит анализ правовой природы, понятия и содержания стратегического государственного управления и его организационно-правовых основ, особенностей и содержания государственной регуляторной политики и стратегического планирования как факторов стратегического государственного управления. Вторая глава - «Административно-правовые формы стратегического государственного управления» - включает четыре параграфа и содержит анализ понятия и системы административно-правовых форм стратегического государственного управления, административной процедуры, регламентации и стандартизации и государственной услуги в контексте представлений о формах стратегического государственного управления. Третья глава - «Административно-правовые средства обеспечения стратегического государственного управления» - включает три параграфа и содержит анализ контрольно-надзорной деятельности, управления по результатам и оценки регулирующего воздействия как средств обеспечения качества и эффективности стратегического государственного управления.

Структура работы представляется скоординированной и в целом логичной. Избранная автором логика изложения представленного диссертационного материала адекватна поставленным задачам исследования и обеспечивает возможность их успешного разрешения. По своему содержанию диссертационное исследование соответствует научной специальности 12.00.14 – административное право; административный процесс.

При проведении исследования Л.А. Душакова широко использовала методологию юридической науки. В работе нашли применение всеобщие, общенаучные, частнонаучные и специальные методы. Использование диалектического метода позволило сформировать понимание правовых явлений в их развитии и взаимосвязи, описать динамику исследуемых категорий и в целом на основе анализа современных социально-экономических и административно-политических процессов поставить

вопрос о стратегическом государственном управлении и введении в научный оборот соответствующей категории, опосредованной определенными правовыми формами и средствами. Методы общенаучного познания обеспечили возможность изучения предметной области исследования, выявляя его свойства и признаки, архитектонику, синтезируя понятийный аппарат, определяющий контекст стратегического государственного управления, а равно конструируя его административно-правовые формы и средства. Частнонаучные методы исследования представлены системным, историческим, грамматическим и логическим толкованием. Формально-юридический метод позволил исследовать стратегическое государственное управление как самостоятельное, специфическое явление современной политико-правовой действительности, имеющее достаточные обоснования действующим законодательством. На основе историко-правового метода был продемонстрирован исторический контекст становления и развития отдельных институтов, опосредующих стратегическое государственное управление (административные процедуры, управление по результатам, оценка регулирующего воздействия и др.). Компаративный анализ также позволит изучить ряд аспектов предметной области исследования (оценка регулирующего воздействия, административные процедуры и др.). Используемая методология в целом обеспечила автору возможность комплексного анализа предмета исследования и решения поставленных задач.

Диссертационная работа содержит новые научные результаты и положения, совокупность которых можно квалифицировать как научное достижение. Работа имеет внутреннее единство и свидетельствует о личном вкладе автора в науку административного права и процесса и науку публичного права в целом. Полученные результаты имеют научную значимость и могут быть использованы в правотворчестве, как в целях внесения изменений в действующее законодательство, так и в целях создания новых нормативных актов.

Научные положения, выносимые Л.А. Душаковой на защиту, а также выводы и рекомендации, сформулированные в диссертационном исследовании, обоснованы и достоверны, что подтверждается существенным объемом использованных в работе нормативных правовых актов, иных официальных актов, материалов правоприменительной практики, научных трудов отечественных и зарубежных авторов, специализирующихся на проблемах административного права и административного процесса, а также на вопросах государственного управления. Основные научные результаты изложены в 70 публикациях (общим объемом 43,87 п.л.), 18 из которых опубликованы в журналах, включенных в перечень рецензируемых научных изданий и журналов, рекомендованных ВАК России (общим объемом 10,41 п.л.), 3 из которых опубликованы в изданиях, входящих в международные базы цитирования (Scopus); 5 работ опубликованы в журналах, включенных в перечень изданий, утвержденный Ученым советом Академии. Отдельные результаты исследования были получены в ходе выполнения государственных исследовательских заданий (грантов), касающихся вопросов правового обеспечения предпринимательской деятельности, цифровой экономики и контрольно-надзорной деятельности.

Тем не менее, в диссертационном исследовании Л.А. Душаковой присутствует ряд дискуссионных моментов, которые предполагают дополнительные пояснения автора в ходе публичной защиты.

1. Представленное исследование посвящено вопросам именно стратегического государственного управления. В этой связи, представляется, признак стратегического характера требует дополнительных пояснений автора в части выделения стратегического управления как специфической разновидности государственного управления. Следует ли утверждать, что система государственного управления может выстраиваться, отталкиваясь именно от соотношения стратегии, тактики и подобных характеристик.

2. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» на сегодняшний день, по сути,

единственный законодательный акт, непосредственно посвященный вопросам стратегического подхода к управлению делами государства. Но указанный закон практически не содержит положений, касающихся реализации заявленных в нем стратегических плановых актов. Автор, в частности, в положении № 8, выносимом на защиту, делает ряд предложений по совершенствованию правового регулирования в области стратегического планирования и внесению изменений в Закон № 172-ФЗ. Но эти предложения, опять-таки, касаются именно вопросов планирования. Возможно, целесообразно ставить вопрос о редакции этого законодательного акта в части формулирования правовых норм, направленных на его практическую реализацию?

3. Раздел 2.3 диссертации посвящен анализу вопросов регламентации и стандартизации в системе правовых форм обеспечения стратегического государственного управления. Стандартизация, по логике исследования автора, здесь имеет очевидно несколько иной смысл, нежели в действующем законодательстве (в частности, в Федеральном законе от 29.06.2015 № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации»); этот смысл ближе к пониманию стандартов в зарубежных странах. В этой связи возникает вопрос по соотношению терминологии с действующим Законом о стандартизации, федеральными стандартами, нормативными актами, регламентирующими административные процедуры (в т.ч., административными регламентами).

4. В главе 3 (разделы 3.2 и 3.3) автор дает оценку вопросам правового обеспечения оценки регулирующего воздействия и управления по результатам в контексте представлений о стратегическом государственном управлении. Но, в то же время, оценка регулирующего воздействия представляется, по большей части, информационным источником для субъекта управления, а управление по результатам – определенной организационной моделью управленческой деятельности. И то, и другое можно интерпретировать как инструменты скорее тактического управления. В стратегическом управлении цель должна быть

устойчивой, а пути ее достижения могут меняться. Представляется, что автору следует дополнительно аргументировать эту позицию.

5. Автор достаточно последовательно проводит мысль о необходимости формирования концепции государственной регуляторной политики (например, с. 21, 111 и др.). В то же время можно утверждать, что аргументация автора по этому поводу недостаточно консолидирована, что не позволяет в полной мере оценить необходимость такой концепции. Кроме того, возникает мысль о еще одном официальном программном акте, который создаст дополнительный повод для рассуждений об избыточном регулировании, тем более, что такого рода документов принято достаточное количество.

Выявленные замечания, в то же время, существенно не влияют на благоприятное в целом впечатление от изучения диссертационного исследования Л.А. Душакowej. Текст диссертации изложен вполне аргументированно, на достаточно высоком научно-теоретическом и профессиональном уровне.

Выводы:

Диссертационное исследование Л.А. Душакowej является научно-квалификационной работой, отвечающей требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени доктора юридических наук в соответствии с Федеральным законом от 23.08.1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике», Положением о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 24.09.2013 г. № 842, Порядком присуждения ученой степени кандидата наук, ученой степени доктора наук в Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, утвержденного Приказом Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ от 20 сентября 2019 г. № 02-1049.

Таким образом, диссертация Леси Анатольевны Душаковой на тему: «Правовое обеспечение стратегического государственного управления (теоретико-методологические аспекты)» соответствует установленным требованиям, свидетельствует о существенном личном вкладе автора в юридическую науку. Диссертацию Л.А. Душаковой целесообразно допустить к защите на заседании Диссертационного Совета РАНХиГС. Л.А. Душакова заслуживает присуждения ей искомой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.14 - административное право; административный процесс.

Главный научный сотрудник
отдела административного права и процесса
ФГНИУ «Институт законодательства и
сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации»,
доктор юридических наук,
профессор

Зырянов Сергей Михайлович

«15» 02 2021 г.

Сведения об оппоненте:

Зырянов Сергей Михайлович, главный научный сотрудник отдела административного права и процесса Федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», доктор юридических наук (специальность 12.00.14 - административное право; административный процесс), профессор.
Российская Федерация, 117218, г. Москва,
ул. Б. Черемушkinsкая, дом 34
тел.: +7 (495) 719-03-77
e-mail: zoryanov.s@gmail.com

