

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОГО СОВЕТА**

на базе Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (созданного приказом ректора РАНХиГС от 8 февраля 2021 г. № 01-801) по защите диссертации Душаковой Леси Анатольевны на тему: «Правовое обеспечение стратегического государственного управления (теоретико-методологические аспекты)», представленной на соискание учёной степени доктора юридических наук по специальности 12.00.14 «Административное право, административный процесс»

Диссертация «Правовое обеспечение стратегического государственного управления (теоретико-методологические аспекты)», представленная на соискание учёной степени доктора юридических наук по специальности 12.00.14 «Административное право, административный процесс», выполнена на кафедре административного и служебного права Южно-Российского института управления – филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации».

Диссертация принята к защите на основании приказа ректора ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» от 8 февраля 2021 г. № 01-801.

Соискатель Душакова Леся Анатольевна, гражданин Российской Федерации, в 1996 году окончила филологический факультет Ростовского государственного университета (специалитет) по специальности «Русский язык и литература» с присвоением квалификации «филолог, преподаватель русского языка и литературы» (диплом ЭВ № 004934); в 2000 году окончила НОУ ВПО Донской юридический институт (специалитет) по специальности «Юриспруденция» с присвоением квалификации «юрист» (диплом ДВС № 0817375); в 2004 присуждена ученая степень кандидата юридических наук (диплом КТ № 145279 от 18.03.2005); в 2010 присвоено ученое звание доцента по кафедре административного и служебного права (аттестат ДЦ № 025076).

В настоящее время Л.А. Душакова занимает должность заведующего кафедрой административного и служебного права Южно-Российского института управления – филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации».

На диссертацию дали положительные отзывы **члены диссертационного совета – официальные оппоненты** по диссертации Л.А. Душаковой:

**Денисенко Виктор Васильевич**, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и административного



права ФГКОУ ВО «Краснодарский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации», – отзыв положительный, содержит замечания относительно свойств реактивности и адаптивности правового регулирования, соотношения наднационального и национального регулирования, устойчивости национальной правовой системы в условиях преимущественного санкционирования со стороны государства; определенности организационно-правовой модели стратегического государственного управления; государственной политики в сфере стратегического планирования, системы документов стратегического планирования; формирования общей модели административно-процедурного регулирования.

**Зырянов Сергей Михайлович**, доктор юридических наук, профессор, ведущий научный сотрудник отдела административного права и процесса Федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», – отзыв положительный, содержит замечания относительно недостаточной проработанности признака стратегического характера как специфической разновидности государственного управления; редакции Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» в части формулирования правовых норм, направленных на его практическую реализацию; соотношения используемой в работе терминологии в области стандартизации с действующим законодательством о стандартизации, федеральными стандартами, нормативными актами, регламентирующими административные процедуры; дополнительной аргументации стратегического характера правового обеспечения оценки регулирующего воздействия и управления по результатам; необходимости формирования концепции государственной регуляторной политики.

**Мартынов Алексей Владимирович**, доктор юридических наук, профессор, директор Института открытого образования, заведующий кафедрой административного и финансового права Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского», – отзыв положительный, содержит замечания относительно систематизации полномочий структур государственного аппарата как организационно-правовой основы стратегического государственного управления; стандартизации качества нормативно-правового регулирования в рамках правовой конструкции стратегического государственного управления; соотношения регуляторики и контроля (надзора) через законотворчество как предпосылки формирования постоянной комплексной регуляторной системы; механизмов контроля за деятельностью органов публичной власти в области стратегического планирования; идентификации рисков и



инструментов их преодоления в правовой конструкции стратегического государственного управления.

На диссертацию поступили положительные **отзывы членов диссертационного совета:**

**Гречкина Ольга Владимировна**, председатель диссертационного совета, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры административного и информационного права юридического факультета им. М.М. Сперанского Института права и национальной безопасности Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», – отзыв положительный, содержит замечания относительно статуса Государственного Совета Российской Федерации в системе субъектов стратегического планирования; терминологического аппарата и механизма взаимосвязи между регуляторной политикой, стратегическим планированием, правовым прогнозированием, проведением экспериментов, формированием проактивного регулирования и оценкой регулирующего воздействия; понятия совокупной компетенции уполномоченных субъектов в сфере стратегического планирования и стратегического управления.

**Чаннов Сергей Евгеньевич**, член диссертационного совета, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой служебного и трудового права Поволжского института управления им. П.А. Столыпина - филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», – отзыв положительный, содержит замечания относительно гармонизации программно-ценностного и текущего регулирования как условия систематизации законодательства, регламентирующего правовые отношения в условиях цифровизации; стратегического характера контрольно-надзорной деятельности.

**Юсупов Виталий Андреевич**, член диссертационного совета, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры административного и информационного права юридического факультета им. М.М. Сперанского Института права и национальной безопасности Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», – отзыв положительный, содержит замечания относительно правовых форм закрепления государственной регуляторной политики и их взаимосвязи с иными актами стратегического характера; основ государственной политики как акта стратегического планирования.

Во всех отзывах отмечено, что диссертация Л.А. Душаковой выполнена ею самостоятельно, отличается высокой научно-теоретической и научно-практической актуальностью, научной новизной, ценностью и значением. В отношении недостатков авторы отзывов указали, что таковые



не понижали научных новизны, ценности и значимости основных научных результатов диссертации и в целом всей этой работы.

Основные научные результаты и в целом содержание диссертации Л.А. Душакowej отражены 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.); 5 работ опубликованы в журналах, включенных в перечень изданий, утвержденный Ученым советом Академии, 3 из которых опубликованы в изданиях, входящих в международные базы цитирования (Scopus, Web of Science). Также научные результаты отражены в монографических исследованиях, в т.ч., в коллективных.

#### **Наиболее значимые научные публикации соискателя:**

1. Душакowej, Л.А. Некоторые аспекты правового регулирования государственных услуг / Л.А. Душакowej // Вестник Пермского университета. Юридические науки. - 2011. - № 3. - С. 106-110 (0,4 п.л.).

2. Душакowej, Л.А. Административные процедуры в модернизации государственного управления / Л.А. Душакowej // Модернизация как условие развития современной России: Статьи и доклады XXI Международной научно-практической конференции. Москва 27 мая 2011 г. / Главный редактор Н.В. Тихомирова / Под ред. П.Ю. Федорова, Н.М. Чепурновой, Н.С. Чучуновой. - М.: МЭСИ. - 2011. - С. 315-321 (0,4 п.л.).

3. Душакowej, Л.А., Завгородняя Л.В. Административно-правовые процедуры на государственной службе Российской Федерации (монография) / Л.А. Душакowej, Л.В. Завгородняя - Ростов н/Д.: Редакционно-издательский центр ЮРИФ РАНХиГС. - 2012. - 132 с. (8,3/4,2 п.л.).

4. Душакowej, Л.А. Роль административных регламентов в модернизации государственного управления / Л.А. Душакowej // Проблемы модернизации российского права: Сборник научных статей / Отв. ред. и сост. Д.Ю. Шапсугов. - М, ООО Издательство «Перо». - 2012. - С. 192-202 (0,8 п.л.).

5. Shmaliy, O.V., Dushakowa, L.A. Contractual Forms of Agreement Between the Bodies of the Executive / O.V. Shmaliy, L.A. Dushakowa // European Research Studies Journal, 2016. - С. 276-283 (0,5 п.л.).

6. Душакowej, Л.А., Шмалий, О.В. Правовое регулирование доступности и качества государственных услуг в сфере предпринимательской деятельности / Л.А. Душакowej, О.В. Шмалий // Юрист. - 2017. - № 7. - С. 25-28 (0,5 п.л.).

7. Душакowej, Л.А. Правовое обеспечение государственного стратегического управления / Л.А. Душакowej // Социально-политические науки. - 2018. - № 5. - С. 280-283 (0,5 п.л.).

8. Mogilevsky, S.D., Vanin, V.V., Shmaliy, O.V., Dushakowa, L.A. Compensation for Losses as a Result of Bringing a Legal Entity to Administrative / S.D. Mogilevsky, V.V. Vanin, O.V. Shmaliy, L.A. Dushakowa // European Research Studies Journal, 2018. - С. 551-560 (0,7 п.л.).



9. Душакова, Л.А., Шмалый, О.В. Правовое обеспечение применения цифровых технологий в государственном управлении / Л.А. Душакова, О.В. Шмалый // Проблемы экономики и юридической практики. - 2019. - № 5. - С. 301-307 (0,5 п.л.).

10. Шмалый, О.В., Душакова, Л.А., Голубев, А.М. Проблемы правовой охраны персональных данных в финансовой сфере / О.В. Шмалый, Л.А. Душакова, А.М. Голубев // Основные тренды развития цифровой экономики в финансовой сфере. Правовые аспекты регулирования и практического применения. – М.: Издание Государственной Думы, 2019. - С. 108-119 (0,4 п.л.).

**На основании рассмотрения и обсуждения выполненных Л.А. Душаковой исследований диссертационный совет установил следующее.**

**Научная новизна диссертационного исследования Л.А. Душаковой заключается в следующем:**

– представлено авторское понимание стратегического государственного управления, которое основано на уже сложившейся в целом теории государственного управления, но имеющее выраженную спецификацию, обусловленную современным состоянием, тенденциями и перспективами социально-экономического и политико-правового развития общества и государства и обоснована необходимость введения в научный оборот и нормотворческую практику соответствующей правовой конструкции. Стратегическое государственное управление рассматривается как научно обоснованная и обеспеченная надлежащим правовым регулированием система стратегического целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования и реализации стратегических целей и задач, которая способна обеспечить в долгосрочной перспективе устойчивость развития и конкурентоспособность сложных социально-экономических систем на основе эффективного использования ресурсов. Юридическое содержание стратегического государственного управления рассматривается как комплекс правовых механизмов, обеспечивающих целенаправленное долгосрочное правовое воздействие на социально-экономические отношения в целях создания условий для их развития в соответствии с целями и задачами стратегического планирования. Обоснована необходимость формирования комплексной системы правового обеспечения и формирования специального нормативного правового регулирования стратегического государственного управления;

– обоснованы потенциальные возможности правового регулирования информационной и цифровой составляющих стратегического государственного управления, включая ресурсы правового эксперимента. Обосновано, что на современном этапе стратегическое значение имеет поиск и построение регуляторной модели цифровых технологий, которая будет соответствовать параметрам реактивности и адаптивности и которая будет способна встроиться в наднациональное регулирование, не утрачивая при этом качества национального суверенного правопорядка. Таким образом, все



правовые новации в этой сфере будут иметь исключительно тактическое содержание, несмотря на затраченные финансовые и организационные ресурсы, без доктринального переосмысления содержания правового регулирования в целом;

- сделаны выводы о том, что совершенствование правового механизма взаимосвязи между регуляторной политикой, стратегическим планированием, правовым прогнозированием, проведением экспериментов, формированием проактивного регулирования и оценкой регулирующего воздействия предполагает дальнейшее развитие правового эксперимента как варианта прорегулирования и основы формирования образа (сценария) нового (или альтернативного) регулирования;

- выявлены условия и предпосылки формирования организационно-правовой основы стратегического государственного управления;

- выявлены условия и предпосылки формирования государственной регуляторной политики как правового инструмента стратегического государственного управления и определения стратегии трансформации институтов национальной правовой системы в парадигме модернизации социально-экономической и политической систем, основанной на соответствии комплекса используемых правовых средств достижимости поставленной цели, ценности, качества и полезности достигнутых результатов;

- выявлена спецификация стратегического планирования как одного из ключевых факторов стратегического государственного управления; обоснованы потенциальные возможности правового наполнения категории целеполагания как основополагающей и системообразующей в контексте определения стратегий государственного управления и концептуальной трансформации законодательства о стратегическом планировании;

- выявлена спецификация отдельных административно-правовых форм, способных на современном этапе политико-правового развития опосредовать стратегическое государственное управление; обоснованы потенциальные возможности нормативного сопровождения правовых моделей административных процедур, стандартизации и регламентации, государственных услуг как элементов парадигмы стратегического государственного управления. Обоснована необходимость преодоления пробельности и незаконченности доктринальных и правотворческих решений в области систематизации административных актов государственного управления и соответствующих нормотворческих полномочий федеральных органов исполнительной власти, совершенствования и развития конструкции административно-процедурного регулирования;

- выявлена спецификация отдельных административно-правовых средств, способных на современном этапе политико-правового развития опосредовать стратегическое государственное управление и обоснованы потенциальные возможности нормативного сопровождения правовых моделей контрольно-надзорной деятельности, управления по результатам,



оценки регулирующего воздействия как элементов парадигмы стратегического государственного управления. Представлена авторская позиция относительно дальнейшего развития правовой конструкции государственного контроля и надзора в части сочетания законодательных актов о контроле и надзоре, разграничения контроля и надзора как основы разграничения правовых режимов контрольной и надзорной деятельности, идеи сдерживания принятия новых нормативных правовых актов, а также качественного пересмотра действующих актов, смещения основной нагрузки в решении задачи соотношения регуляторики и контроля (надзора) в сферу законотворчества. Представлена авторская позиция относительно дальнейшего развития правового обеспечения принципа управления по результатам и оценки регулирующего воздействия; исследованы возможности правового регулирования управления по результатам через издание федерального закона, опосредующего официальное понимание УПР в механизме стратегического государственного управления и разработку стандарта УПР как элемента государственного стратегического управления с последующим нормативным опосредованием по системам и сферам государственного управления. Обоснована необходимость ОРВ как обязательного этапа законотворческого процесса, что будет способствовать развитию его аналитической составляющей и повышению качества нового или проектируемого регулирования;

– предложены меры по совершенствованию действующего законодательства в области стратегического государственного управления.

**Теоретическая значимость диссертационного исследования** состоит в том, что применительно к проблематике диссертации оно результативно, поскольку получены обладающие новизной результаты посредством успешного применения всеобщих (диалектического), общенаучных (конкретные методы анализа и синтеза абстрагирования, обобщения, индукции и дедукции, аналогии), частнонаучных (системного, исторического, грамматического и логического толкования) и специальных (формально-юридического, историко-правового, правовой компаративистики) методов:

– впервые (на уровне фундаментального монографического исследования) представлена авторская административно-правоведческая теория, посвященная теоретико-методологическому обоснованию и специфике правового обеспечения стратегического государственного управления в современных условиях государственного строительства и социально-экономического развития;

– избранная тема была существенно концептуализирована и в целом теоретизирована (на основе обширного доктринального, правоприменительного, интерпретационного опыта и инструментами юридической науки), в результате получили весьма существенное развитие системные научные представления, знания в этой сфере социальных отношений;



– обоснованы положения, направленные на расширение представлений о новой парадигме, тенденциях и перспективах развития стратегического государственного управления как правовой конструкции;

- сформированы подходы к правовому опосредованию стратегического государственного управления, сущностные предпосылки которого раскрываются через общесистемные для исполнительной власти цели правового регулирования и правореализации, обусловленные современным состоянием, тенденциями и перспективами социально-экономического и политико-правового развития общества и государства;

– сформулированы основы регуляторной и процедурной модели стратегического государственного управления в части понятийного аппарата и спецификации образующих его административно-правовых форм и средств;

– выявлены теоретические и прикладные проблемы формирования правовой конструкции стратегического государственного управления; сформулированы соответствующие предложения *de lege ferenda*.

**Практическая значимость диссертационного исследования (значение полученных соискателем результатов исследования для практики) состоит в следующем:**

– диссертацией создан теоретический фундамент для выстраивания на практике правового обеспечения стратегического государственного управления;

– ряд результатов диссертации обладает полезным потенциалом для использования в законотворческой деятельности в соответствующей сфере отношений;

- результаты исследования могут быть использованы в нормотворческой, правоисполнительной и правоприменительной деятельности субъектов государственного управления

– выработаны и представлены теоретико-прикладные рекомендации по совершенствованию действующего законодательства, направленные на повышение эффективности отдельных административно-правовых форм и средств, опосредующих стратегическое государственное управление в рамках правовых моделей административных процедур, стандартизации и регламентации, государственных услуг, контрольно-надзорной деятельности, управления по результатам, оценки регулирующего воздействия;

– результаты и материалы диссертации обладают полезным потенциалом для использования в преподавании дисциплин административного права, правового обеспечения государственного управления, правового обеспечения государственной контрольно-надзорной деятельности, правового обеспечения экономического развития и др.

Установлена высокая степень апробации и внедрения результатов диссертационного исследования Л.А. Душакowej, которые были опубликованы в установленном порядке, докладывались на научно-



практических конференциях и иных научных мероприятиях, а также используются в учебном процессе.

**Достоверность полученных соискателем Л.А. Душаковой научных результатов диссертационного исследования** обеспечена:

- формированием ясной и логически выверенной исходной исследовательской концепции, демонстрацией исследовательских векторов и алгоритмов, обеспечением и демонстрированием чёткой логики исследования;

- обращением в качестве отправных исходных позиций и проверочного средства к работам и выраженным в них подходам известных правоведов-административистов и теоретиков административно-правовой части науки государственного управления;

- отработкой обширных массивов первоисточников (с обеспечением репрезентативности выборки, адекватности и точности авторских переводов);

- использованием множества общеизвестных научно-исследовательских, прикладных аналитических и науковедческих методов и инструментов;

- скрупулёзной отработкой ссыльно-сносочного аппарата диссертации;

- проведением апробации и практическим внедрением ряда полученных в ходе диссертационного исследования результатов.

**Личный вклад соискателя Л.А. Душаковой в работе над диссертацией** состоит в единоличном самостоятельном, непосредственном участии на всех этапах, во всех составных частях проектирования и проведения исследований в рамках диссертации:

- изначальный замысел и формирование исходной исследовательской концепции, постановка научных гипотез, отбор научно-исследовательской методологии;

- формирование исходной и основной нормативной, эмпирической и иной источниковой базы, исследовательская обработка и обобщение данных, актов и документов;

- проведение собственно научных исследований в рамках диссертации, изложение и представление полученных результатов, формулирование выносимых на защиту положений;

- подготовка и опубликование научных статей и монографий;

- участие в организации апробации и внедрения полученных результатов;

- проверка и подтверждение достоверности, релевантности, адекватности полученных результатов.

Диссертационный совет пришел к выводу о том, что диссертация Душаковой Леси Анатольевны является комплексной и цельной, завершённой, обладающей высокими научными новизной, ценностью и значимостью научно-квалификационной работой, в которой содержится



решение целого ряда задач, объективно имеющих самое существенное значение для развития соответствующей отрасли знаний (науки административного права, а равно юридической науки в целом), в которой также изложены новые и релевантные научно-обоснованные решения и разработки, имеющие существенное значение для развития страны (сферы государственного управления). Всё это свидетельствует об исключительном личном существенном вкладе соискателя Л.А. Душаковой в науку административного права.

Диссертационный совет обоснованно считает, что диссертация Л.А. Душаковой соответствует требованиям Порядка присуждения учёной степени кандидата наук, учёной степени доктора наук в Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, утверждённого Приказом от 20.09.2019 № 02-1049 (ред. от 24.04.2020 № 02-367), а также (учитывая п.2.1 вышеозначенного Порядка) Положения о присуждения учёных степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24.09.2013 № 842 (ред. от 01.10.2018), предъявляемым к докторским диссертациям. Соответственно, Диссертационный совет пришёл к выводу, что автор диссертации – Душакова Леся Анатольевна – заслуживает присуждения ему учёной степени доктора юридических наук по специальности 12.00.14 «Административное право, административный процесс».

На заседании 26 февраля 2021 г. диссертационный совет **принял решение присудить Душаковой Лесе Анатольевне учёную степень доктора юридических наук по указанной специальности.**

При проведении голосования диссертационный совет в составе шести человек проголосовал: за – 6 человек, против – нет, воздержавшихся – нет.

26 февраля 2021 года

Председатель диссертационного совета,  
доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры административного и информационного права юридического факультета им. М.М. Сперанского Института права и национальной безопасности Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»»

Гречкина Ольга Владимировна



Протокол об итогах голосования  
диссертационного совета на базе РАНХиГС при Президенте РФ  
(созданного приказом ректора РАНХиГС от 8 февраля 2021 г. № 01-801)

по защите диссертации Душаковой Леси Анатольевны «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»

№ 1

от 26 февраля 2021 г.

Состав диссертационного совета:

1. д.ю.н. Гречкина Ольга Владимировна – председатель Диссертационного совета
2. д.ю.н. Денисенко Виктор Васильевич
3. д.ю.н. Зырянов Сергей Михайлович
4. д.ю.н. Мартынов Алексей Владимирович
5. д.ю.н. Чаннов Сергей евгеньевич
6. д.ю.н. Юсупов Виталий Андреевич

Подсчет голосов при открытом голосовании по вопросу о присуждении Душаковой Лесе Анатольевне ученой степени доктора юридических наук.

Состав диссертационного совета утвержден в количестве 6 человек.

Присутствовало на заседании 6 членов совета.

Результаты голосования по вопросу о присуждении ученой степени доктора юридических наук Душаковой Лесе Анатольевне:

за 6

против 0

воздержались 0

Председатель  
диссертационного совета



О.В. Гречкина