

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
Мартынова Алексея Владимировича о диссертации Душакowej Леси
Анатовны 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**

Актуальность исследования проблематики государственного управления в целом достаточно очевидна. Реализация функций целенаправленного регулирования взаимоотношений между группами, преодоление противоречий и конфликтов является объективным условием жизнедеятельности любого общества. Задачами государства, начиная с самых ранних этапов его существования и по сей день, является создание и обеспечение единых правил поведения для всего общества, организация и регулирование необходимых видов продуктивной деятельности, защита жизненного пространства, что всегда обуславливало необходимость формирования модели рационального управления. В настоящее время мы являемся свидетелями принципиального стремительного усложнения общественных отношений на фоне возрастания роли риск-факторов, во многом определяющих тенденции и перспективы социально-экономического и политико-правового развития, вероятно, любого государства. В этих условиях государство стремится к стабильности, прежде всего, за счет продуманной стратегии своего дальнейшего развития – формирование и достижение национальных целей и стратегических задач развития предполагает принципиальное изменение процессов и механизмов государственного управления. Эти обстоятельства обуславливают поиск новой эффективной конструкции государственного управления, содержащей стратегический потенциал развития. Эта конструкция предполагает не только

теоретико-методологическое обоснование, но и обеспечение ресурсами правового регулирования. Динамика развития российского законодательства демонстрирует поиск такой модели организации и функционирования органов исполнительной власти, а равно административно-правовых форм и методов, позволяющих обеспечить устойчивость и перспективность формирования и реализации управленческого ресурса в изменяющихся социально-экономических и политико-правовых реалиях. И в этой связи можно согласиться с соискателем в том, что целесообразно обсуждение правовой модели стратегического государственного управления в контексте реализации функций и полномочий органов исполнительной власти, тем более, что вопросы правового обеспечения стратегического государственного управления, а значит, и соответствующего характера функционирования исполнительной власти не имеют достаточного разрешения в позитивном праве, хотя необходимые условия и предпосылки для этого созданы.

Указанные факторы в совокупности свидетельствуют об актуальности и научной значимости темы представленного для обсуждения исследования.

Цель диссертационного исследования Душаковой Л.А. состоит в разработке теоретико-методологических основ правового обеспечения стратегического государственного управления в условиях современного государственного строительства и социально-экономического развития, а также внесение предложений, направленных на совершенствование и развитие действующего законодательства. Цель предъявленного исследования сформулирована достаточно четко, конкретно, что предопределяет направленность и системность всей работы. Задачи, поставленные автором, вполне согласуются с формулировкой темы исследования и его целью, отличаются преемственностью, достаточным количеством для такого рода исследований.

Определение объекта и предмета исследования содержит обусловленную зависимость общего и частного.

Научная новизна диссертационного исследования Л.А. Душаковой, полученных выводов и результатов обусловлена введением в научный оборот правовой конструкции стратегического государственного управления, разработкой направлений правового регулирования цифровизации и информационного обеспечения стратегического государственного управления, правового эксперимента, разработкой основных положений, формирующих организационно-правовую основу стратегического государственного управления, спецификацией факторов стратегического государственного управления, оказывающих непосредственное влияние на содержание и объем правового сопровождения стратегического государственного управления, оценкой потенциальных возможностей нормативного сопровождения правовых моделей контрольно-надзорной деятельности, управления по результатам и оценки регулирующего воздействия.

Положения, выносимые соискателем на защиту, базируются на основных результатах исследования, сформулированы достаточно четко, информативно, находятся в соответствии с темой диссертационного исследования, его целью и задачами.

Среди них наибольший интерес и научную значимость представляет обоснование формирования комплексной системы правового обеспечения и специального нормативного правового регулирования стратегического государственного управления (положение № 2), идея развития правовых механизмов сценарного регулирования (положение № 4), вывод о необходимости совершенствования правового механизма взаимосвязи между регуляторной политикой, стратегическим планированием, правовым прогнозированием, проведением экспериментов, формированием проактивного регулирования и оценкой регулирующего воздействия (положение № 5), предложения по совершенствованию правового обеспечения стратегического планирования предлагается (положение № 8) и контрольно-надзорной деятельности (положение № 10) и другие.

Структура диссертации в целом представляется сбалансированной, логичной и включает введение, три главы, одиннадцать параграфов, заключение, библиографический список. Текст диссертации изложен аргументированно и последовательно, на достаточно высоком научно-теоретическом профессиональном уровне. Логика изложения материалов исследования соответствует его цели и задачам. В этой связи можно сделать вывод о том, что цель исследования достигнута, а задачи решены. Работа имеет самостоятельный, завершённый характер. Содержание диссертационного исследования позволяет утверждать, что оно соответствует научной специальности 12.00.14 - административное право; административный процесс.

Диссертационное исследование имеет достаточно широкую методологическую основу, теоретическую, эмпирическую и правовую базу. Методы исследования адекватны поставленным задачам. Теоретическая основа исследования сформирована фундаментальными научными трудами в области административного права и административного процесса, теории права и государства, конституционного права, а также в области философии, логики и теории управления. Автором использованы материалы правоприменительной практики, информация официальных порталов органов государственной власти и управления, данные средств массовой информации, официальные данные и статистическая информация, размещенная в открытых источниках, официальные документы (директивы, стандарты, паспорта проектов, планы деятельности, разъяснения и др.), нормативно-правовые акты СССР, а также ряда иностранных государств. Объем источниковой базы в целом является достаточным для такого рода научно-квалификационных работ. При этом следует отметить корректность использования источников и умение вести научную дискуссию. Научные положения, выводы и рекомендации, в том числе по совершенствованию действующего законодательства, сформулированные в диссертации, можно полагать обоснованными и достоверными.

Теоретико-методологическое обоснование правовой конструкции стратегического государственного управления, выявленная специфика его

правового обеспечения в современных условиях государственного строительства и социально-экономического развития, формулирование выводов и положений, которые могут послужить основой дальнейшего изучения соответствующей проблематики

Практическая значимость исследования обусловлена его научно-прикладным характером и состоит, прежде всего, в формулировании и обосновании 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. Результаты исследования могут применяться в нормотворческой, правоисполнительной и правоприменительной деятельности субъектов государственного управления, а также в образовательном процессе.

Апробацию результатов диссертационного исследования можно полагать достаточной. Анализ публикаций автора подтверждает то, что они соответствуют теме диссертации; исследовательская работа проводилась последовательно на протяжении достаточно длительного времени. Также следует отметить участие автора в исполнении государственных заданий (грантов) в рамках проблематики исследования.

Представленное к обсуждению диссертационное исследование содержит новые (обладающие признаками новизны) научные результаты и положения, совокупность которых можно рассматривать как научное достижение, и свидетельствует о личном вкладе автора в науку административного права и процесса. Полученные результаты имеют научную, теоретическую и практическую значимость.

Несмотря на положительную в целом оценку диссертационного исследования Л.А. Душаковой на предмет ее соответствия предъявляемым

требованиям, работа не лишена некоторых недостатков и спорных моментов, нуждающихся в дополнительных пояснениях автора в ходе публичной защиты.

1. Среди прочего, в диссертации исследуются вопросы организационно-правовой основы стратегического государственного управления (с. 86-99), а равно этим вопросам посвящено положение № 6, выносимое на защиту (с. 21). При этом в настоящее время можно наблюдать создание различного рода структур, принимающих решения по весьма существенным вопросам развития общества и государства, которые, по сути, органами власти не являются (различного рода советы, проектные комитеты и проч.). Их влияние на формирование и реализацию государственной политики в отдельных сферах государственного управления очевидно. Можно ли такого рода структуры рассматривать как объективно необходимые организационные элементы стратегического государственного управления, правовой статус которых должен быть четко законодателем обозначен. Возможно, диссертанту следовало бы при исследовании организационно-правовой основы стратегического государственного управления выводы по систематизации соответствующих полномочий структур государственного аппарата делать с учетом реальной возможности создания такого рода структур.

2. Значительная часть диссертационного исследования посвящена вопросам стандартизации в государственном управлении. В то же время, текст диссертации дает основания утверждать, что вопросы стандартизации автор связывает, главным образом, с вопросами регламентации, что в целом объективно, но недостаточно полно отражает масштабы стандартизации. В этой связи обращает на себя внимание отсутствие исследования вопросов стандартизации качества нормативно-правового регулирования, которые стали реальностью в связи с реформированием контрольно-надзорной деятельности, тем более, что вопросы контроля и надзора в диссертации также рассматриваются. Представляется, что эта позиция является важной применительно к заявленной теме диссертации, и автору целесообразно пояснить, имеет ли стандартизация качества нормативно-правового регулирования значение в рамках правовой конструкции

стратегического государственного управления и стоит ли развивать этот институт в предлагаемой автором модели правового обеспечения стратегического государственного управления.

3. В положении № 10, выносимом на защиту (с. 25), автор продвигает идею сдерживания принятия новых нормативных правовых актов, а также качественного пересмотра действующих актов как основы правового механизма контрольно-надзорной деятельности и предпосылки формирования постоянной комплексной регуляторной системы. В чем состоит значение этой идеи в механизме правового обеспечения стратегического государственного управления? Также в рамках указанного положения автору следует более детально прокомментировать предложенное решение о соотношении регуляtorики и контроля (надзора) через законотворчество.

4. В части обсуждения качества нормативного материала Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» диссертант обращает внимание на вопросы ответственности за нарушение законодательства в сфере стратегического планирования (с. 119-120) и обосновывает нелогичность наступления в этом случае административной ответственности. Как представляется, вопросы ответственности применительно к отношениям в области стратегического планирования имеют весьма существенное значение для общей конструкции правового обеспечения стратегического государственного управления, как минимум, уже потому, что нормативное решение этих вопросов могло бы в части обеспечить правовое регулирование механизмов реализации Закона о стратегическом планировании. К сожалению, из текста диссертации не усматривается четко позиция автора относительно реальных механизмов контроля за деятельностью органов публичной власти в области стратегического планирования.

5. Как следует из общей концепции автора, а также из действующего законодательства о стратегическом планировании, стратегическое государственное управление, составной частью которого, по логике автора,

выступает стратегическое планирование (с. 18-19), нацелено на вопросы обеспечения устойчивого социально-экономического развития и национальной безопасности. В этой связи неизбежно возникает вопрос о ключевых опасностях и угрозах жизнедеятельности общества и государства и правовых механизмах их преодоления, создавая защитные системы обеспечения безопасности. В этой связи в рамках реформы контрольно-надзорной деятельности бел предложен риск-ориентированный подход, который анализируется автором в диссертационном исследовании. Автор в своей работе также упоминает идею риск-рефлексии как одну из примет современного общества (с. 99). В этой связи, представляется, что правовая конструкция стратегического государственного управления должна так или иначе идентифицировать риски и включать инструменты их преодоления, хотя в диссертации вопросы рисков оцениваются достаточно узко, исключительно в контексте правового обеспечения контроля и надзора.

Высказанные замечания, однако, не оказывают существенного влияния на положительное в целом мнение о выполненном Л.А. Душаковой диссертационном исследовании.

Диссертационное исследование Л.А. Душаковой является научно-квалификационной работой, которая соответствует требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени доктора юридических наук 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, диссертационное исследование Леси Анатольевны Душаковой на тему: «Правовое обеспечение стратегического государственного

управления (теоретико-методологические аспекты)», представленное на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.14 - административное право; административный процесс, соответствует установленным требованиям, свидетельствует о существенном личном вкладе автора в юридическую науку.

Диссертационное исследование Л.А. Душакловой целесообразно допустить к защите на заседании Диссертационного Совета РАНХиГС, а ее автор - Л.А. Душакова - заслуживает присуждения ей искомой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.14 - административное право; административный процесс.

Заведующий кафедрой административного
и финансового права ФГАОУ «Национальный
исследовательский Нижегородский государственный
университет им. Н.И. Лобачевского»,
доктор юридических наук,
профессор

Мартынов Алексей Владимирович

«12» февраля 2021 г.

Сведения об оппоненте:

Мартынов Алексей Владимирович, заведующий кафедрой административного и финансового права Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского», доктор юридических наук (специальность 12.00.14 – административное право; административный процесс), профессор. Российская Федерация, 603105, г. Нижний Новгород, ул. Ашхабадская, дом 4
тел.: +7 (831) 428-90-83
e-mail: docpred@yandex.ru



Мартынова А.В.
Ученый секретарь ННГУ
Л.Ю. Черноморская
Тел. 462-30-21