

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 Денисенко Виктора Васильевича
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**

Диссертационное исследование Л.А. Душаковой, представленное на соискание ученой степени доктора юридических наук как научно-квалификационная работа, рецензируется на соответствие требованиям: Федерального закона РФ от 23.08.1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»; Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 24.09.2013 г. № 842; Порядка 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 (далее - Порядок присуждения ученых степеней в РАНХиГС). С этой точки зрения оно может быть охарактеризовано следующим образом.

Актуальность и научная значимость диссертационного исследования обусловлена происходящими процессами трансформации системы управления делами государства в изменяющихся социально-экономических и политико-правовых условиях. Как известно, одна из конституционно установленных целей развития российского государства состоит в создании условий, способных обеспечить достойный уровень жизни, свободное развитие граждан и безопасность их жизнедеятельности, что говорит о существенном возрастании значимости государственного управления и его эволюции на

основе ценностно-ориентированного подхода к организации жизни общества. Поэтому проблема поиска оптимальных моделей использования государственного управленческого ресурса, построения государственного аппарата, обеспечения высокого качества реализации его функций и полномочий на сегодняшний день является одной из приоритетных для науки административного права.

В этом смысле Л.А. Душаковой предпринята довольно удачная попытка решения целого ряда научных проблем, возникающих в сфере правового обеспечения государственного управления на основе построения теоретической модели стратегического государственного управления, административно-правовых форм и средств, его обеспечивающих. Основу предложенной ею концепции составляет теоретико-методологический контекст стратегического государственного управления как научно обоснованной и обеспеченной соответствующим правовым регулированием системы стратегического целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования (стратегическое планирование) и реализации стратегических целей и задач (управление в реальном масштабе времени), которая находит свое практическое выражение в основанной на стратегическом планировании и направленной на достижение стратегических целей и задач деятельности органов публичной власти по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности. Юридическое содержание стратегического государственного управления состоит в комплексе 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. На этой основе ею сформулированы доктринальные подходы и практические рекомендации, способствующие развитию правового обеспечения стратегического государственного управления. В свою очередь, это позволило разработать и реализовать системный подход к совокупности правовых регуляторов (административно-правовых форм и средств), которые

могут быть положены в дальнейшем в основу развития исследуемой автором правовой конструкции.

Данные обстоятельства дают основания для вывода о том, что проведенное исследование в части актуальности и научной значимости проблематики полностью соответствует требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени доктора наук, определенным в пп. 9-10 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 24.09.2013 г. № 842; пп. 2.1, 2.2, 2.3-2.8, 2.11 Порядка присуждения ученых степеней в РАНХиГС.

Объект, предмет, цель и задачи диссертационного исследования, сформулированные диссертантом, отражают его необходимые общие параметры.

Объектом представленного исследования выступает совокупность общественных отношений, которые возникают в связи с организацией и функционированием стратегического государственного управления на основе форм и средств административно-правового регулирования. Его предметом является совокупность административно-правовых норм, которые регламентируют отношения по поводу обеспечения стратегического государственного управления, а также направления развития правового регулирования в этой сфере общественных отношений, учитывая современные социально-экономические и политико-правовые условия.

В качестве цели исследования автор обозначает разработку 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, исходя из того, что формирование конструкции стратегического государственного управления представляется самостоятельной проблемой, требующей мобилизации доктринальных, правотворческих и правоприменительных усилий. При этом задачи исследования связаны как с обоснованием стратегического государственного управления как правовой

конструкции, так и с обоснованием административно-правовых форм и средств его обеспечения.

Анализ объекта, предмета, цели и задач диссертационного исследования дает основание сделать вывод о его соответствии научной специальности 12.00.14 - административное право; административный процесс.

Методологическая, теоретическая и источниковая база диссертационного исследования обеспечивает достижение поставленных соискателем целей. Автор диссертации опирается на современный категориальный аппарат и методологические подходы, представленные отечественными и зарубежными правоведами, что свидетельствует о достаточной теоретической проработке исследуемых проблем (с. 11-15). В работе нашли свое отражение результаты изучения и анализа значительного объема российских и зарубежных нормативных правовых актов, материалов судебной и арбитражной практики, международных рекомендательных регуляторов, научных и научно-практических работ отечественных и зарубежных правоведов, имеющих отношение к изучаемой соискателем проблематике (462 источника).

Сказанное дает основания для вывода о том, что теоретическая и методологическая основы диссертации отвечают общим требованиям, предъявляемым к диссертациям подобного уровня, определенным в пп. 9-10, 5 14 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 24.09.2013 г. № 842; пп. 2.2-2.7 Порядка присуждения ученых степеней в РАНХиГС.

Структура и содержание диссертации определяется сформулированными автором задачами исследования, обеспечивая последовательное и всестороннее рассмотрение выявленной диссертантом правовой конструкции стратегического государственного управления.

Введение содержит обоснование актуальности темы исследования, степень разработанности научной проблемы, постановку цели и задач исследования, описание объекта и предмета исследования, описание теоретической и методологической основы исследования, его информационной и правовой базы, обоснованности, достоверности и научной новизны

результатов исследования, их практической и теоретической значимости, а также описание апробации результатов исследования.

Первая глава диссертации «Стратегическое государственное управление как правовая категория» включает четыре параграфа и посвящена исследованию правовой природы, понятия и содержания стратегического государственного управления, его организационно-правовых основ, анализу особенностей и содержания государственной регуляторной политики как правовой категории и инструмента стратегического государственного управления, а также исследуется стратегическое планирование как фактор стратегического государственного управления. Юридическое содержание стратегического государственного управления интерпретируется автором 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. В этой связи автором проводится мысль о формировании комплексной системы правового обеспечения позволяет ставить вопрос о формировании специального нормативного правового регулирования стратегического государственного управления.

Вторая глава диссертации «Административно-правовые формы стратегического государственного управления» включает четыре параграфа и посвящена исследованию 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. При этом автор исходит из того, что качество и эффективность правового обеспечения стратегического государственного управления предполагает четкую систему используемых правовых форм и определенность их правового регулирования.

Третья глава диссертации «Административно-правовые средства обеспечения стратегического государственного управления» включает три параграфа и посвящена исследованию контрольно-надзорной деятельности как

средства обеспечения качества и эффективности стратегического государственного управления и условия для оценки достижения параметров стратегического планирования, в связи с чем предложено авторское видение развития законодательства о контроле и надзоре, а также правового обеспечения управления по результатам и оценки регулирующего воздействия как необходимых элементов государственного стратегического управления, что сопровождается концептуальными предложениями нормотворческого характера.

Заключение содержит основные выводы, которые были сделаны по результатам исследования. Предложенные автором выводы коррелируют тексту диссертации и положениям, выносимым на публичную защиту.

Изучение содержания представленного исследования свидетельствует о том, что диссертация представляет собой логически последовательное и завершенное научное произведение, выполнена в соответствии с требованиями к диссертациям на соискание ученой степени доктора наук. Заявленная в исследовании тема раскрыта в соответствии с ее целью и задачами и полностью соответствует проблематике научной специальности 12.00.14 - административное право; административный процесс. Содержание диссертации полностью отвечает критериям, определенным пп. 9-10, 14 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 24.09.2013 г. № 842; пп. 2.1, 2.2, 2.3-2.8, 2.11 Порядка присуждения ученых степеней в РАНХиГС.

Апробация материалов диссертационного исследования проведена в необходимых формах и представляет научной общественности полученные диссертантом результаты. Теоретические положения, выводы, предложения и рекомендации, разработанные и сформулированные в диссертации, отражены в 70 научных и учебных изданиях, опубликованных соискателем, включая монографические издания (общим объемом более 43,87 п.л.), включая 18 научных статей, опубликованных в журналах, рекомендованных ВАК Минобрнауки России для публикации результатов диссертационных исследований на соискание ученой степени кандидата и доктора наук (в том

числе 5 статей, опубликованных в научных журналах, рекомендованных Ученым Советом РАНХиГС); 3 статьи опубликованы в изданиях, входящих в международные базы цитирования (Scopus). Результаты исследования в период 2016-2020 гг. были представлены соискателем в 6 докладах и сообщениях на международных и всероссийских научно-практических конференциях. Также результаты исследования были представлены в рамках выполнения государственных исследовательских заданий (грантов) («Правовое обеспечение эффективности системы государственного регулирования предпринимательской деятельности в Российской Федерации», 2013 г.; «Современные подходы к формированию концепции правового обеспечения цифровой экономики», 2019 г.; «Современные подходы к формированию правового обеспечения реформирования контрольно-надзорной деятельности», 2020 г.). Материалы диссертации используются соискателем в образовательном процессе в рамках программы подготовки по направлению «Юриспруденция», специальности «Правовое обеспечение национальной безопасности», специальности «Правовое обеспечение экономической безопасности», специальности «Судебная и прокурорская деятельность» (учебные дисциплины: «Административное право», «Административный процедуры», «Правовое обеспечение государственного управления» и др.).

Апробация материалов диссертационного исследования соответствует пп. 11, 13, 14 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства РФ от 24.09.2013 г. № 842; пп. 2.8, 2.9 Порядка присуждения ученых степеней в РАНХиГС.

Обоснованность и достоверность научных положений и выводов диссертационного исследования определяется выбранными соискателем теоретическими подходами, качеством и объемом привлеченных к изучению носителей научной информации, материалов правоприменительной практики, нормативных правовых актов и актов стратегического регулирования, а также использованных методов и методик их научного анализа и верификации, которые адекватны цели и задачами исследования и характеру изученных трудов российских и зарубежных ученых-юристов. Положения работы

характеризуются внутренней логикой и согласованностью, предлагаемая аргументация основывается на анализе исследований российских и зарубежных ученых. Сделанные диссертантом выводы основаны на авторской интерпретации используемых в работе источников и положений научной литературы.

Обоснованность и достоверность научных положений и выводов диссертационного исследования соответствует требованиям, которые указаны в пп. 9-10 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 24.09.2013 г. № 842; пп. 2.4-2.7 Порядка присуждения ученых степеней в РАНХиГС.

Научная новизна, теоретическая и практическая значимость полученных в ходе проведения диссертационного исследования результатов соответствует требованиям, предъявляемым к данного вида научно-квалификационным работам и вытекают из анализа содержания рецензируемой работы. Данный вывод следует из широкого спектра положений, сформулированных соискателем, на новом уровне развивающих содержание правового обеспечения государственного управления, имеющих важное теоретическое значение для публично-правовой науки в целом и науки административного права и процесса, в частности, а также представляющих интерес для правореализации.

Научная новизна диссертации проявляется в выявлении и обосновании правовой конструкции стратегического государственного управления, что позволило автору выработать соответствующий понятийный аппарат, обозначить возможные направления правового регулирования государственного управления стратегического характера, выявить особенности административно-правовых форм и средств, которые могут быть использованы в рамках такого рода регулирования.

Научная значимость исследования состоит в том, что полученные результаты вносят существенный вклад в науку административного права и процесса и публичного права в целом, создают предпосылки для дальнейшего развития правового обеспечения стратегического государственного управления,

построения модели его правовых форм и средств регулирования. Теоретические выводы и предложения соискателя могут быть использованы для развития теории права и публичного права в целом, административного права и административного процесса.

Проведенный анализ исследования на предмет его научной новизны, теоретической и практической значимости полученных результатов позволяет сделать вывод, что рецензируемое исследование соответствует пп. 9-11, 13-14 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства РФ от 24.09.2013 г. № 842; пп. 1.3, 2.1, 2.2, 2.4, 2.6, 2.7 Порядка присуждения ученой степени в РАНХиГС.

В то же время работа содержит ряд дискуссионных положений, нуждающихся в более четкой формулировке позиции соискателя в рамках публичной защиты.

1. Автор в своем исследовании проводит мысль о необходимости построения регуляторной модели цифровых технологий, которая будет соответствовать параметрам реактивности и адаптивности и будет способна встроиться в наднациональное регулирование, не утрачивая при этом качества национального суверенного правопорядка, что означает доктринальное переосмысления содержания правового регулирования в целом и смещение акцента в регулировании с установления на санкционирование со стороны государства (положение № 4 (с. 20), с. 67-70). Соответственно, не вполне очевидно, в чем состоят свойства реактивности и адаптивности правового регулирования и в чем в данном контексте будет проявляться соотношение наднационального и национального регулирования. Кроме того, не повлечет ли преимущественное санкционирование со стороны государства в механизме формирования национальной правовой системы ее неустойчивость?

2. Автор в своем исследовании проводит мысль об отсутствии завершенной архитектоники правовой конструкции стратегического государственного управления в связи с неопределенностью его организационно-правовой модели (с. 86), а также о ее теоретических предпосылках (положение № 6, с. 21). В этой связи возникает вопрос о том,

какая организационно-правовая модель, по логике автора, будет рассматриваться как достаточно определенная?

3. На с. 88 автор указывает на то, что Закон № 172-ФЗ о стратегическом планировании не содержит понятия государственной политики в сфере стратегического планирования, хотя конструкция «государственная политика в сфере стратегического планирования» означает возможность существования государственной политики в сфере стратегического управления и проч.; автор также проводит мысль о том, что государственную политику в сфере стратегического управления можно определить как комплекс стратегий и основанных на них документов стратегического планирования, формирующих официальные взгляды на цели, задачи и направления деятельности субъектов стратегического государственного управления по решению задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации. В то же время идея государственной политики в сфере стратегического планирования и управления фактически в дальнейшем не развивается. Таким образом, не вполне понятно следующее: речь идет о признании еще одного вида документа стратегического планирования? автор предлагает рассмотреть возможность не только законодательного закрепления вопросов стратегического государственного управления, но и создание еще одного программного акта? В таком случае есть очевидный риск избыточного регулирования.

4. Автор достаточно много места в диссертационном исследовании уделяет вопросам правовой регламентации административных процедур (с. 201-205), в том числе в рамках положений, выносимых на защиту (положение № 9, с. 23-24), а также указывает на то, что Законом № 172-ФЗ о стратегическом планировании не сформирована процедурная модель взаимодействия между участниками стратегического планирования (с. 98). Соответственно, хотелось бы уточнить, речь идет о формировании общей модели административно-процедурного регулирования или в рамках Закона № 172-ФЗ должна быть некая уникальная модель? Во втором случае, не будет ли

это поводом для изменения (расширения) предметной области административных процедур?

Высказанные замечания, являющиеся предметом для научной дискуссии, не противоречат отмеченной выше положительной оценке проведенного диссертантом исследования.

На основе изучения содержания рецензируемой работы следует прийти к выводу о том, что диссертационное исследование Л.А. Душаковой является научно-квалификационной работой, в которой на основании проведенных ее автором исследований разработаны теоретические положения, совокупность которых можно оценить как научное достижение в области административного права, значительный вклад в эту науку и как успешное, эффективное решение комплекса научных проблем, имеющих важное юридическое и хозяйственное значение. Диссертационное исследование проведено в рамках науки административного права и процесса (научная специальность 12.00.14 - административное право; административный процесс), что соответствует требованиям пп. 9-11, 13-14 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства РФ от 24.09.2013 г. №842; пп. 1.3, 2.1, 2.2, 2.4-2.8, 2.11 Порядка присуждения ученых степеней в РАНХиГС, а ее автор заслуживает присуждения ей искомой степени доктора юридических наук.

Выводы:

1. Диссертация Леси Анатольевны Душаковой на тему: «Правовое обеспечение стратегического государственного управления (теоретико-методологические аспекты)» соответствует требованиям Федерального закона РФ от 23.08.1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»; пп. 9-11, 13-14 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства РФ от 24.09.2013 г. № 842; пп. 1.3, 2.1, 2.2, 2.3-2.8, 2.11 Порядка присуждения ученой степени кандидата наук, доктора наук в Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, утвержденного Приказом РАНХиГС от 20 сентября 2019 г. № 02-1049.

2. Диссертацию Л.А. Душаковой целесообразно допустить к защите на заседании Диссертационного Совета РАНХиГС в соответствии с п. 1.3 Положения о совете по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, ученой степени доктора наук в Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, утвержденного Приказом РАНХиГС от 20 сентября 2019 г. № 02-1049.

3. Автор диссертации – Л.А. Душакова - заслуживает присуждения ей искомой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.14 - административное право; административный процесс.

Профессор кафедры
конституционного и административного права
ФГКОУ ВО «Краснодарский университет
Министерства внутренних дел Российской Федерации»,
доктор юридических наук,
профессор

Денисенко Виктор Васильевич

« 10 » февраля 2021 г.

Сведения об оппоненте:

Денисенко Виктор Васильевич, профессор кафедры конституционного и административного права Федерального государственного казенного учреждения высшего образования «Краснодарский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации», доктор юридических наук (специальность 12.00.14 – административное право; административный процесс), профессор.

Российская Федерация, 350005, г. Краснодар, ул. Ярославская, дом 128

тел.: +7 (861) 258-14-26 +7 (929) 839-18-75

e-mail: profdenisenko@mail.ru

