

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

ОТЗЫВ

**члена Диссертационного совета Российской академии народного
хозяйства и государственной службы при Президенте Российской
Федерации доктора юридических наук, профессора
Чаннова Сергея Евгеньевича
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**

Оценка диссертационного исследования Л.А. Душаковой проведена на основании:

Федерального закона от 23.08.1996 (ред. от 08.12.2020) «О науке и государственной научно-технической политике»,

Положения о присуждении ученых степеней, утвержденным постановлением Правительства РФ от 24 сентября 2013 г. № 842 (абз. 2 п. 9, 10),

Порядка присуждения ученой степени кандидата наук, ученой степени доктора наук в Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, утвержденным приказом от 20 сентября 2019 г. № 02-1049.

В настоящее время ряд вопросов в области административного права и государственного управления стал крайне актуален в отечественной юридической науке и практической деятельности исполнительных органов государственной власти. Происходят значимые и системные изменения в

области государственного управления, которые направлены на развитие институтов государственной власти, на поддержание управляемости социальных процессов, что обусловлено востребованностью государственных институтов обществом и тем, насколько эти институты соответствуют ожиданиям общества. Модернизация системы государственной власти имеет своей целью укрепление российской государственности и достижение нового качества государственных институтов.

Модернизация системы государственного управления должна определяться с точки зрения социальной эффективности деятельности исполнительной власти, ее реального и позитивного влияния на общественные процессы, общественное сознание, поведение и деятельность людей. При этом вопросы эффективности деятельности исполнительной власти в значительной степени связаны с качеством ее правового обеспечения, что делает обоснованной постановку вопроса о теоретико-методологическом обосновании правового обеспечения стратегического государственного управления. В этой связи можно указать на то, что действующее регулирование нуждается в совершенствовании и в развитии отдельных правовых институтов в части законодательства о стратегическом планировании, концепции государственной регуляторной политики информационного развития государственного управления и его цифровизации, контрольно-надзорного законодательства, законодательства об оценке воздействия, правового обеспечения управления по результатам и проч.

Сказанное обуславливает актуальность проведенного Л.А. Душакловой диссертационного исследования, в котором указанные проблемы не только были научно разработаны и получили отражение в основном тексте работы, ее выводах и положениях, выносимых на защиту, но и были сформулированы в виде предложений по совершенствованию действующего законодательства.

В своем исследовании Л.А. Душакова опиралась на значительное количество актов действующего законодательства в области реализации функций и полномочий органов исполнительной власти, актов стратегического планирования, актов в области стандартизации; активно использовано не только федеральное законодательство, но и законодательство субъектов Российской Федерации. Это позволило в конечном итоге сделать не только общетеоретические выводы, но и сформировать предложения по совершенствованию действующего законодательства. В частности, диссертанту удалось обосновать понятие и содержание стратегического государственного управления, а также необходимость формирования его организационно-правовой модели, исследовать особенности, современное состояние и тенденции развития государственной регуляторной политики, вопросы организации и правового обеспечения стратегического планирования, установить систему административно-правовых форм стратегического государственного управления и систему административно-правовых средств обеспечения качества и эффективности стратегического государственного управления. Сказанное свидетельствует о **научной новизне** диссертационного исследования Л.А. Душаковой и позволяет сделать вывод о том, что оно является научно-квалификационной работой, в которой на основании комплексного теоретического и эмпирического исследования правовых норм и институтов, правоприменительной практики, отечественной и зарубежной доктрины разработаны теоретические положения, совокупность которых можно оценить как существенный вклад в науку административного права и как успешное эффективное решение комплекса научных проблем, имеющих важное теоретическое и практическое значение для развития национальной правовой системы.

Следует отметить, что при проведении исследования диссертант также опирался на достижения науки в области административного права и административного процесса (А.П. Алехин, Г.В. Атаманчук, Д.Н. Бахрах,

И.Л. Бачило, К.С. Бельский, Р.Ф. В.В. Денисенко, С.М. Зырянов, С.М. Зубарев, А.А. Кармолицкий, Н.М. Конин, П.И. Кононов, А.П. Коренев, Э.Г.Липатов, В.М. Манохин, А.В. Мартынов, А.Ф. Ноздрачев, Б.В. Россинский, Н.Г. Салищева, В.Д. Сорокин, Ю.Н. Стариков, А.И. Стахов, Э.В. Таланина, Ю.А. Тихомиров, С.Е. Чаннов, Т.Я. Хабриева, С.Д. Хазанов, Н.Ю. Хаманева, А.П. Шергин, О.В. Шмалый, В.А. Юсупов и др.), теории права (С.С. Алексеев, В.К. Бабаев, М.И. Байтин, А.М. Васильев, В.М. Горшенев, Т.В. Кашанина, В.В. Лазарев, А.В. Малько, М.Н. Марченко, Н.И. Матузов, П.Е. Недбайло, В.С. Нерсисянц, А.С. Пиголкин, В.Н. Протасов, В.Е. Чиркин и др.).
Использованы работы зарубежных авторов (Г. Брэбан, Ж. Ведель, П. Сандевуар, А. Файоль, Р.М. Фалмер, П. Халлберги др.).

Исследование Л.А. Душакловой основано на всеобщих, общенаучных, частнонаучных и специальных методах. Использование диалектического метода позволило сформировать понимание правовых явлений в их развитии и взаимосвязи, что позволило в целом на основе анализа современных социально-экономических и административно-политических процессов ставить вопрос о стратегическом государственном управлении и вводить в научный оборот соответствующую категорию, опосредованную определенными правовыми формами и средствами. Исследование также было выполнено на основе общенаучной методологии, включающей конкретные методы анализа и синтеза абстрагирования, обобщения, индукции и дедукции, аналогии, что обеспечило возможность изучения предметной области исследования, выявляя его свойства и признаки, архитектуру, 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, в том числе используя отдельные материалы судебной практики. Также использован статистический метод, который отчасти позволил сформировать эмпирическую базу исследования по

реформированию контрольно-надзорной деятельности как административно-правового средства обеспечения стратегического государственного управления (данные официальной статистики). Специально-юридическая методология представлена, главным образом, формально-юридическим и историко-правовым методами, а также методом правовой компаративистики. 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 (государственные услуги, административные процедуры, управление по результатам, оценка регулирующего воздействия). Компаративный анализ также позволит изучить ряд аспектов предметной области исследования (оценка регулирующего воздействия, административные процедуры, государственные услуги и др.).

Структура диссертации обусловлена ее целями и задачами, которые, как представляется, были автором достаточно успешно реализованы. Структурно диссертация включает введение, три главы, объединяющие одиннадцать параграфов, заключение и библиографический список. Первая глава посвящена исследованию стратегического государственного управления как правовой категории и включает анализ правовой природы, понятия и содержания стратегического государственного управления, его организационно-правовых основ, правового обеспечения государственной регуляторной политики и стратегического планирования; вторая глава посвящена административно-правовым формам стратегического государственного управления и включает анализ понятия и системы административно-правовых форм третья глава посвящена административно-правовым средствам обеспечения стратегического государственного

управления включает анализ правового обеспечения контрольно-надзорной деятельности, оценки регулирующего воздействия и управления по результатам.

Наибольший научный интерес, теоретическую значимость и научную новизну представляют следующие положения и выводы диссертанта.

1. Обоснование положений, направленных на расширение представлений о новой парадигме, тенденциях и перспективах развития стратегического государственного управления как правовой конструкции (с. 18-19, 40-86).

2. Вывод о том, что тенденции и перспективы стратегического государственного управления применительно к информационному и цифровому сопровождению функционирования органов публичной власти связаны с проектным регулированием и гармонизацией программно-ценностного и текущего регулирования как условия систематизации законодательства, регламентирующего соответствующие правовые отношения (с. 57-67).

3. Вывод о том, что правовое обеспечение применения цифровых технологий можно рассматривать исключительно в призмe его включенности в современные процессы и тенденции трансформации правовой системы в целом (с. 57-70).

4. Вывод о взаимосвязи правового эксперимента, регуляторной политикой, стратегическим планированием, правовым прогнозированием, проведением экспериментов, формированием проактивного регулирования и оценкой регулирующего воздействия (с. 20-21, 77-78).

5. Идея формирования государственной регуляторной политики как инструмента стратегического государственного управления, позволяющего сформировать цели правового регулирования и эффективное достижение целесообразного результата (с. 99-111).

6. Анализ нормативного закрепления системы полномочий субъектов стратегического планирования и управления и выводы об организационно-

правовая составляющая конструкции стратегического государственного управления (с. 87-97).

7. Выводы о спецификации документов стратегического планирования (с. 123-126).

8. Оценка текущего состояния доктрины правовых процедур (с. 159-160, 165, 167-168, 180-182, 201-204).

9. Оценка текущего состояния доктрины стандартизации и регламентации в государственном управлении (с. 210, 215-221, 226-230, 250, 348 и др.).

10. Вывод о целесообразности сформировать общую стратегическую модель контрольно-надзорной деятельности, которую затем деконцентрировать по отдельным объектам (и процессам) управления (с. 360).

В диссертационном исследовании Л.А. Душакowej содержатся также иные выводы и предложения, которые свидетельствуют о его новизне, теоретической и практической значимости.

Таким образом, теоретическая значимость диссертационного исследования Л.А. Душакowej состоит в формулировании в науке административного права концептуальных положений относительно правовой конструкции стратегического государственного управления. Диссертантом 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.

Диссертационное исследование Л.А. Душакowej имеет практическую значимость, поскольку его результаты могут быть использованы в

нормотворческой, правоисполнительной и правоприменительной деятельности субъектов государственного управления. Также его результаты могут использоваться 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».

Основные положения и выводы, сформулированные диссертантом, а также рекомендации по совершенствованию действующего законодательства подтверждаются существенным объемом изученных источников, являются обоснованными и достоверными.

Диссертационное исследование прошло апробацию 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. Основные результаты исследования получили освещение в докладах и сообщениях на научно-теоретических и научно-практических мероприятиях различного уровня. Также отдельные результаты исследования были получены в ходе выполнения государственных исследовательских заданий (грантов) («Правовое обеспечение эффективности системы государственного регулирования предпринимательской деятельности в Российской Федерации», «Современные подходы к формированию концепции правового обеспечения цифровой экономики», «Современные подходы к формированию правового обеспечения реформирования контрольно-надзорной деятельности»). Материалы исследования применяются автором при проведении лекций и практических занятий среди обучающихся по

программам подготовки юридической направленности, в том числе рамках программ повышения квалификации и переподготовки кадров.

Положения, предлагаемые автором для публичной защиты, сформулированы в целом удачно и отражают основные результаты проведенного автором исследования. Между тем, как и любое другое исследование, представленная к защите диссертация не лишена некоторых недостатков и спорных моментов, которые, как представляется, требуют своего пояснения в ходе публичной защиты.

1. Автор указывает на то, что принципиальным для стратегического государственного управления является вопрос гармонизации программно-ценностного и текущего регулирования как условия возможной систематизации законодательства, регламентирующего правовые отношения в условиях цифровизации (с. 60). В этой связи хотелось бы уточнить, что в контексте исследования понимается под гармонизацией регулирования и каким образом диссертант представляет себе решение этого вопроса.

2. В диссертации контрольно-надзорная деятельность рассматривается как средство обеспечения качества и эффективности стратегического государственного управления. В чем конкретно состоит стратегический характер контрольно-надзорной деятельности и чем обосновано ее включение в систему средств обеспечения стратегического государственного управления?

Несмотря на отмеченные недостатки, диссертация Л.А. Душаковой является результатом самостоятельно проведенного научного исследования, имеющего актуальность, обладает научной новизной, теоретической и практической значимостью. Оно соответствует требованиям Положения о присуждении ученых степеней, утвержденным постановлением Правительства РФ от 24 сентября 2013 г. № 842 (ред. от 01.10.2018), и Порядку присуждения ученой степени кандидата наук, ученой степени доктора наук в Российской академии народного хозяйства и государственной

службы при Президенте Российской Федерации, утвержденным приказом от 20 сентября 2019 г. № 02-1049.

Вывод: диссертация Леси Анатольевны Душакowej «Правовое обеспечение стратегического государственного управления (теоретико-методологические аспекты)» отвечает требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени доктора юридических наук, свидетельствует о существенном личном вкладе автора исследования в юридическую науку. Диссертационное исследование Л.А. Душакowej целесообразно допустить к защите на заседании Диссертационного совета Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. Автор диссертации Л.А. Душакowej заслуживает присуждения искомой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.14 – административное право; административный процесс.

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»,
доктор юридических наук, профессор

Чаннов Сергей Евгеньевич

«12» *сентября* 2011 г.

Российская Федерация, 410012,
Саратовская область,
г. Саратов, ул. Соборная, д. 23/25
тел.: +7 (8452) 65-35-74
e-mail: channov_se@ranepa.ru

