

УТВЕРЖДАЮ:

Проректор ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»



А.М. Марголин

25 сентября 2020 г.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

**Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования
«Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»**

Диссертация Душаковой Леси Анатольевны на тему: «Правовое обеспечение стратегического государственного управления (теоретико-методологические аспекты)» 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».

В период подготовки диссертации Душакова Леся Анатольевна работала в должности доцента кафедры административного и служебного права (с 01.09.2007 г.), а затем заведующего кафедрой административного и служебного права (с 07.11.2018 г.).

В 1996 г. окончила филологический факультет Ростовского государственного университета по специальности «Русский язык и литература», в 2000 г. - НОУ ВПО Донской юридический институт по специальности «Юриспруденция» (диплом ДВС № 0817375). Ученая степень кандидата юридических наук присуждена диссертационным советом КМ 203.003.01 Волгоградской академии МВД России 25 ноября 2004 года и утверждена Высшей аттестационной комиссией Министерства образования

Российской Федерации 18 марта 2005 года (удостоверение КТ № 145279).
Ученое звание доцента по кафедре административного и служебного права
присвоено в 2010 году (удостоверение ДЦ № 025076).

По итогам обсуждения принято следующее заключение:

Актуальность темы диссертационного исследования. Идейную основу современных государственно-правовых трансформаций составляет необходимость практического воплощения конституционно установленной миссии Российской Федерации как социального правового государства, роль которого заключается в создании условий, способных обеспечить достойный уровень жизни и возможность свободного развития граждан. Непрерывное нарастание глобализационных процессов при общей неопределенности будущего развития мировой экономики и усиление давления внешних факторов развития обуславливают необходимость смены парадигмы государственного управления, модель которого должна обладать такими свойствами и характеристиками, которые позволят противостоять четко обозначившимся вызовам и угрозам и концептуально соответствовать происходящим переменам.

Государственное управление, будучи формой реализации государственной власти в целом в единстве ее трех составляющих (ветвей), системно интегрируется в деятельности исполнительной власти, которая максимально приближена к обществу и качество функционирования которой непосредственно формирует представления общества о государстве. Фактическое воплощение идеи качества жизни, социально-экономического роста и безопасного существования зависит от эффективности и результативности исполнительно-распорядительной деятельности. Соответственно, смена парадигмы государственного управления предполагает, прежде всего, смену ориентиров и приоритетов организации и функционирования структур исполнительной власти.

Динамика развития действующего законодательства демонстрирует поиск оптимальной модели организации и функционирования органов

исполнительной власти, административно-правовых форм и средств, позволяющих обеспечить устойчивость управленческого ресурса в изменяющихся социально-экономических и политико-правовых реалиях. В этой связи можно полагать допустимым обсуждение комплексной модели стратегического государственного управления.

Отдельные составляющие стратегического государственного управления уже имеют нормативное закрепление, но при этом его организационно-правовая основа в целом нуждается в совершенствовании, прежде всего, в части обеспеченности объективно необходимым для реализации полномочий регулированием, определяющим систему и статус административных актов, общую модель административных процедур и проч. Позитивное право не располагает единством подходов к понятию, системе, механизмам и инструментам стратегического государственного управления как комплексного явления, концентрируясь исключительно на вопросах стратегического планирования. Не соответствует пониманию правового государства также состояние процессуальной и процедурной составляющей исполнительно-распорядительной деятельности.

Основываясь на опыте и достижениях современной юридической доктрины и позитивного права, а равно используя опыт иностранных государств в решении вопросов стратегического государственного управления, следует сформировать его теоретико-методологическую основу и соответствующее правовое сопровождение, что позволит в максимальной степени реализовать ресурс и потенциал государственно-властного воздействия как ключевого фактора реализации миссии государства.

Личное участие соискателя в получении результатов, изложенных в диссертации, определяется: самостоятельностью отбора, систематизации и исследования научных, нормативных и интерпретационных источников; результативностью исследования, получившей свое выражение в обосновании его основных положений и выводов в виде теоретических и нормотворческих предложений, направленных на развитие науки

административного права, соответствующей сферы законодательства и правоприменительной практики; подготовкой научных публикаций и участием в научных мероприятиях по тематике исследования.

В результате проведенного исследования: обоснованы положения, направленные на расширение представлений о новой парадигме, тенденциях и перспективах развития стратегического государственного управления как правовой конструкции; сформулированы основы регуляторной и процессуальной моделей 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*.

Степень достоверности результатов проведенных исследований. Достоверность полученных результатов обеспечена четкостью исходных теоретико-методологических позиций. Основные положения, выводы и рекомендации, полученные в результате исследования, обеспечиваются системной логикой исследования, базируются на методах и технологиях научного исследования, основываются на источниках нормативного и специального характера и соответствуют поставленным целям и задачам исследования.

Новизна научных результатов диссертационного исследования. Исследование направлено на теоретико-методологическое обоснование правовой конструкции стратегического государственного управления, обеспеченного определенной системой правовых форм и средств. Новизна подхода состоит в исследовании государственного управления не только как формы реализации государственной власти, но и как системного взаимодействия политико-регулятивных, организационных и гуманитарно-ценностных компонентов. На основе современных научных представлений 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. Возрастающая потребность в осмыслении складывающейся парадигмы управления в сфере исполнительно-распорядительной деятельности послужила поводом для исследования потенциальных возможностей правового регулирования информационной и цифровой составляющих стратегического государственного управления, включая ресурсы правового эксперимента. Выявлены условия и предпосылки формирования концепции государственной регуляторной политики как правового инструмента стратегического государственного управления и определения стратегии трансформации институтов национальной правовой системы. Сформулированы конкретные предложения 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. Научная новизна работы определяется как самой постановкой проблемы, так и подходом к ее исследованию с учетом недостаточной на сегодняшний день степени ее разработанности.

В работе были получены следующие конкретные результаты, обладающие научной новизной:

1. Представлена концепция стратегического государственного управления как правовой категории (содержание, особенности организационно-правового обеспечения, обеспечивающие административно-правовые формы и средства). Обоснованы рекомендации по легализации

конструкции стратегического государственного управления путем разработки федерального закона «О стратегическом управлении в Российской Федерации» (правовая регламентация понятия, принципов, функций, объектов, критериев и показателей эффективности и результативности в соотношении с государственным планированием; организационно-правовые основы; формы и система методов; информационное обеспечение; взаимодействие с обществом), а также сформулированы выводы о направлениях совершенствования правового обеспечения стратегического планирования и обоснованы конкретные предложения по внесению изменений в Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» в части терминологического аппарата, системы участников стратегического планирования и оперативного планирования, системы документов и процедур стратегического планирования, ответственности за нарушение законодательства в сфере стратегического планирования.

2. Обосновано, что организационно-правовая составляющая конструкции стратегического государственного управления должна быть основана на совокупной компетенции уполномоченных субъектов в сфере стратегического планирования и стратегического управления, что может быть сделано через законодательное решение о стратегическом управлении и действующее законодательство о стратегическом планировании, а равно через статусное регулирование в системе исполнительной власти (законы и положения об органах исполнительной власти). Совокупная компетенция интерпретируется как комплекс полномочий по стратегическому управлению, частью которого являются полномочия по стратегическому планированию, формально-юридически и организационно определенный, как применительно к конкретному органу исполнительной власти в пределах его предмета ведения, так и к системе исполнительной власти в целом, обеспеченный единой процедурной моделью взаимодействия в системе

исполнительной власти, а равно в общей системе участников стратегического управления и стратегического планирования.

3. Выявлены направления гармонизации программно-ценностного и текущего регулирования информационного и цифрового обеспечения стратегического государственного управления. Уникальность объектов регулирования обуславливает открытость правового пространства, наполнение которого будет зависеть от последовательности и синхронности цифровых новаций и приоритетов, требующих формирования специальной нормативно-регулятивной системы, в основу которой во многом будет положено сценарное регулирование и которая должна соответствовать параметрам реактивности и адаптивности, в связи с чем можно говорить о допустимости смещения акцента формирования нормативного массива с установления на санкционирование со стороны государства.

4. Представлена авторская позиция о развитии правового эксперимента как варианта прорегулирования и основы формирования образа (сценария) нового (или альтернативного) регулирования, что позволит в дальнейшем формировать правовой механизм взаимосвязи между регуляторной политикой, стратегическим планированием, правовым прогнозированием, проведением экспериментов, формированием проактивного регулирования и оценкой регулирующего воздействия: восстановить понятие «государственно-правовой эксперимент» на федеральном уровне в рамках законодательного решения о стратегическом управлении; рассматривать экспериментальный правовой режим как специальную разновидность правового эксперимента, допустить возможность подзаконного экспериментального регулирования и формирования экспериментальных правоприменительных моделей.

5. Сформулированы конкретные предложения по совершенствованию правового регулирования административно-процедурной формы посредством систематизации нормотворческих полномочий органов

исполнительной власти, легализации конструкций административной процедуры, административного акта, стандартизации и регламентации.

6. В рамках правовой конструкции стратегического управления сформулированы предложения по совершенствованию правового обеспечения контрольно-надзорной деятельности: разграничение правовых режимов контрольной и надзорной деятельности, наделение органов местного самоуправления функцией надзора, формирование общего правового регулирования в области контроля и надзора, каждое исключение из которого должно иметь социально-экономическое и юридическое обоснование, установление единого порядка защиты прав хозяйствующих субъектов при проведении контрольно-надзорных мероприятий (предлагается принятие федерального закона о досудебном (внесудебном) обжаловании действий и решений уполномоченных органов (должностных лиц) в связи с осуществлением контроля (надзора)). Предложена система правовых гарантий независимости деятельности контрольно-надзорных органов, а также механизмов контроля за деятельностью органов публичной власти в сфере нормативного регулирования контрольно-надзорной деятельности. Обоснована взаимосвязь механизма сдерживания принятия новых нормативных правовых актов (пересмотра действующих актов) с формированием комплексной регуляторной системы.

7. Доказано, что в рамках правовой конструкции контрольно-надзорной деятельности возможно принципиальное сокращение количества составов административных правонарушений, ответственность за совершение которых наступает по ее результатам, путем конструирования универсальных составов, ответственность по которым будет наступать не за конкретное несоответствие деятельности установленным требованиям, выявленной в результате надзорных процедур, а за неустранение или ненадлежащее устранение такого несоответствия по требованию надзирающего субъекта. Таким образом, будет существенно снижена карательная направленность КоАП РФ и усилена дифференциация с УК РФ.

8. Сформулированы предложения по совершенствованию законодательства в области управления по результатам (УПР) и оценки регулирующего воздействия (ОРВ). Возможно альтернативное правовое регулирования УПР: издание федерального закона, опосредующего официальное понимание УПР в механизме стратегического государственного управления и определяющего «рамочную» методологию УПР в системе государственной службы с последующим выходом на законодательство о видах государственной службы, либо разработка концепции УПР как элемента государственного стратегического управления с последующим нормативным опосредованием по системам и сферам государственного управления. Также обоснована необходимость развития ОРВ как обязательного этапа законотворческого процесса и элемента концепции государственной регуляторной политики.

Научно-теоретическая значимость диссертационного исследования состоит в том, что оно представляет собой комплексное теоретико-методологическое исследование, посвященное вопросам правового обеспечения стратегического государственного управления в современных условиях, государственного строительства и социально-экономического развития, содержащее выводы, которые могут послужить основой дальнейшего изучения соответствующей проблематики.

Практическая значимость исследования обусловлена его научно-прикладным характером и заключается в том, что законодательное закрепление разработанной в результате исследования концепции стратегического государственного управления позволит создать условия для ее последующего развития. Результаты исследования могут применяться в нормотворческой, правоисполнительной и правоприменительной деятельности субъектов государственного управления. Также его результаты могут использоваться в учебном процессе.

Апробация результатов исследования. Основные положения диссертации 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.); 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 отдельные результаты исследования были получены в ходе выполнения государственных исследовательских заданий («Правовое обеспечение эффективности системы государственного регулирования предпринимательской деятельности в Российской Федерации», 2013 г.; «Современные подходы к формированию концепции правового обеспечения цифровой экономики», 2019 г.).

Основные публикации по результатам проведенного исследования:

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

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

4. Душакова, Л.А. Роль административных регламентов в модернизации государственного управления / Л.А. Душакова // 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., Dushakova, L.A.* Contractual Forms of Agreement Between the Bodies of the Executive / O.V. Shmaliy, L.A. Dushakova // *European Research Studies Journal*, 2016. - С. 276-283 (0,5 п.л.).

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

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

8. *Mogilevsky, S.D., Vanin, V.V., Shmaliy, O.V., Dushakova, 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. Dushakova* // *European Research Studies Journal*, 2018. - С. 551-560 (0,7 п.л.).

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

10. *Шмалий, О.В., Душакова, Л.А., Голубев, А.М.* Проблемы правовой охраны персональных данных в финансовой сфере / О.В. Шмалий, 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.).

Соответствие диссертации требованиям Положения о присуждении ученых степеней. Диссертация представляет собой научно-квалификационную работу, которая соответствует критериям, установленным Положением о присуждении ученых степеней, утвержденным постановлением Правительства РФ от 24 сентября 2013 г.

№ 842 (абз. 2 п. 9, 10), и Порядком 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.

Содержание диссертации соответствует научной специальности 12.00.14 «Административное право; административный процесс».

Диссертация «Правовое обеспечение стратегического государственного управления (теоретико-методологические аспекты)», выполненная Душаковой Лесей Анатольевной, рекомендуется к защите на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.14 «Административное право; административный процесс».

Заключение принято на заседании кафедры административного и служебного права Южно-Российского института управления – филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации». Присутствовало на заседании 9 чел. Результаты голосования: «за» – 9 чел., «против» – 0 чел., «воздержалось» – 0 чел., протокол № 3 от 29 октября 2019 года.

Заведующий кафедрой процессуального права ЮРИУ РАНХиГС,
председатель заседания кафедры
административного и служебного права,
д.ю.н., профессор

С.Н. Назаров

Директор ЮРИУ РАНХиГС,
к.э.н., доцент

О.В. Локота

