УТВЕРЖДАЮ
Заместитель директора
Федерального государственного
научно-исследовательского учреждения
«Институт законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской
Федерации»,
доктор юридических наук, доцент

_____А.С. Емельянов

«16» 09 2025 г.

О Т З Ы В

ведущей организации – Федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» на диссертацию Добкина Алексея Геннадьевича, представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по теме: «Стратегическое планирование как функция органов исполнительной власти» по специальности 5.1.2. - Публично-правовые (государственно-правовые) науки в диссертационный совет 24.2.336.02 при Федеральном государственном автономном образовательном учреждении высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» (Москва, 205 с.)

Диссертация А.Г. Добкина посвящена теме стратегического планирования, осуществляемого органами исполнительной власти.

Вопросы теоретического осмысления и совершенствования правовых основ государственного стратегического планирования в Российской Федерации являются актуальными, поскольку непосредственно связаны с достижением стратегических целей развития России, и, в первую очередь – национальных целей развития, определённых Президентом Российской Федерации (утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 7

мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года»).

Сегодня в России активно развивается система стратегического планирования, сформированная в соответствии с принятым в 2014 году Федеральным законом от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – 172-ФЗ). Последовательно увеличивается число документов стратегического планирования различного уровня (муниципального, регионального и федерального), эффективная реализация которых предполагает теоретическое осмысление их правового статуса, а также развитие практических механизмов координации работы различных государственных органов по достижению поставленных в них целей и задач.

Рассмотрение вопросов государственного стратегического планирования требует всестороннего анализа различных аспектов практической деятельности государственных органов по постановке и достижению стратегических целей, в связи с чем предложенное в работе рассмотрение стратегического планирования в «функциональном» разрезе деятельности органов исполнительной власти представляется весьма эффективным и востребованным.

Актуальность избранной темы диссертационного исследования не вызывает сомнений.

Объект и предмет исследования, сформулированные автором, отвечают избранной теме диссертационного исследования и соответствуют паспорту научной специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Ведущая организация отмечает высокий теоретический уровень диссертации А.Г. Добкина. В работе рассмотрено последовательное развитие отечественной и зарубежной практики государственного стратегического планирования, выявлено место стратегического планирования в системе функций органов исполнительной власти, проанализирован значительный

массив действующего законодательства, а также актуальных документов стратегического планирования, что позволило сформулировать ряд конкретных мер по правовому и организационному совершенствованию данной деятельности.

С положительной стороны следует отметить научные изыскания автора в области систематизации и структурирования комплекса документов стратегического планирования на основе их роли в механизме стратегического планирования, а также ряд предложений по совершенствованию понятийного аппарата действующего законодательства в данной сфере.

Научной новизной обладают предложения автора по разграничению полномочий органов исполнительной власти – участников стратегического планирования (с. 54-63), а также закреплению на законодательном уровне организационно-правовой иерархии документов стратегического планирования (с. 53, 127-128). Новыми являются сформулированные на основе анализа действующего регулирования, а также правоприменительной практики, предложения по нормативному разграничению ключевых видов документов стратегического планирования и в зависимости от характера управленческого воздействия на общественные отношения (с. 46-53, 104-105).

Работа состоит из введения, двух глав, включающих в себя шесть параграфов, библиографии и приложения. Её структура логична и в полной мере соответствует поставленным исследовательским целям и задачам.

В первой главе диссертационного исследования, автором проводится анализ эволюции теоретических взглядов на сущность государственного стратегического планирования в работах отечественных и зарубежных исследователей (с. 17-25), а также формулируются подходы к определению места стратегического планирования в системе функций органов исполнительной власти (с. 32-39). Важным с теоретической точки зрения представляются предложения автора в отношении подходов к разграничению

стратегического планирования от иных видов планирования, основанные не только на критерии сроков (более длительном «горизонте» планирования), но и на масштабе планирования, характеризуемом сложностью социальной системы, развитие которой планируется (с. 39-40).

Кроме того, интерес как с теоретической, так и с практической точки зрения представляют выводы автора об объеме и видах полномочий, реализуемых органами исполнительной власти в рамках реализации функции стратегического планирования (с. 54-63).

Заслуживают внимания результаты исследования зарубежного опыта организации и правового регулирования осуществления стратегического планирования, представляющие интерес с точки зрения их использования при совершенствовании отечественных практик в данной сфере (с. 89-100).

Во второй главе диссертации автор рассматривает организационно-правовые основы осуществления правового регулирования в Российской Федерации.

В контексте правоприменительной практики анализируется понятийный аппарат и принципы стратегического планирования, закрепленные в 172-ФЗ. Автором сформулирован ряд актуальных предложений по совершенствованию законодательных дефиниций (с. 103-105), а также практического потенциала законодательных принципов стратегического планирования (с. 107-110).

На основе изучения практики разработки и реализации документов стратегического планирования, действующих на федеральном уровне – автором обосновывается тезис о необходимости закрепления их однозначной правовой иерархии. Весьма актуальным представляется предложение о юридическом закреплении принципа декомпозиции ограниченного числа стратегических целей, определяемых Президентом Российской Федерации, в рамках актов Правительства Российской Федерации и иных органов исполнительной власти, в которых каждая стратегическая цель перспективного развития Российской Федерации должна получать

конкретное выражение, завершающееся перечнем обязательных действий субъектов управленческих отношений (с. 183).

Поддержки заслуживает выдвигаемое автором предложение об усилении контроля Правительства Российской Федерации за подготовкой и реализацией Планов деятельности федеральных органов исполнительной (с. 145-146).

Кроме того, представляет интерес предложение автора по институциализации взаимодействия органов исполнительной власти с представителями общественности в ходе подготовки документов стратегического планирования (с. 166) и развитию правовых и экономических механизмов привлечения к достижению стратегических целей хозяйствующих субъектов (с. 168-169).

В тексте широко используются примеры из современной и исторической практики осуществления стратегического планирования, приводятся результаты проведённого социологического исследования и статистические данные.

Диссертант умело использует междисциплинарные связи, учитывая в своём исследовании управленческий и экономический аспект государственного стратегического планирования.

Работа написана юридически грамотным языком, рассуждения автора убедительны, логичны и последовательны. Используемые факты и иные данные достоверны, а сформулированные выводы научно обоснованы и юридически состоятельны.

К числу вопросов и положений, требующих, на наш взгляд, обсуждения в ходе защиты диссертационного исследования, считаем необходимым отнести, следующие.

1. В первом положении, вынесенном диссертантом на защиту, содержатся два противоречивых тезиса: в соответствии с первым стратегическим планированием предлагается считать деятельность, направленную на создание институциональных и организационно-правовых

механизмов определения и достижения целей и задач; второй тезис касается функции стратегического планирования, содержанием которой является утверждение целей и задач.

Однако управленческая деятельности и функции управления соотносятся как процесс (деятельность) и содержание (функция). Функции представляют собой обособленные направления управленческого воздействия, необходимые для достижения поставленных целей. Буквальное толкование предложенного автором определения понятия «государственное стратегическое планирование» позволяет сделать вывод, что оно является одновременно и механизм стратегического планирования и его функционирование. Полагаем, что соискателю в рамках публичной защиты, следует уточнить, как соотносятся стратегическое планирование, как деятельность государства в лице его органов власти, и функция стратегического планирования, которыми наделены органы государственной власти.

2. Стратегическое планирование в работе понимается только как формирование и утверждение долгосрочных целей и задач. Вместе с тем в процессе достижения указанных целей и решения задач происходят события, требующие внесения корректив в документы стратегического планирования. Совершенно очевидно, что корректировка целей и задач входит в содержание стратегического планирования. Не случайно федеральный законодатель включил в механизм стратегического планирования мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования. В этой связи возникает вопрос о роли и месте мониторинга и контроля в предложенном автором понимании стратегического планирования.

3. Несмотря на то, что различные аспекты документов стратегического планирования подверглись в работе глубокому исследованию, результаты которого выражены в положениях 3 – 6, вынесенных на защиту, юридическая характеристика указанных документов диссертантом не представлена. В частности, соискателю необходимо было бы ответить на вопрос о

нормативном или ненормативном характере положений документов стратегического планирования.

4. Действующее законодательство о стратегическом планировании предусматривает осуществление мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования. В то же время, автором предлагается нормативное закрепление контроля не только на этапе реализации документов стратегического планирования, но и на этапе их разработки (с. 179). Предлагается ответить на вопрос – в чём, по мнению автора, должен заключаться предмет осуществления такого контроля, и какие результаты его реализации предполагается получить?

5. Диссертант называет «майские» указы Президента РФ подзаконными актами, отмечая, что их статус не урегулирован Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации». При этом, как отмечается в работе (с. 12), создаются параллельные подсистемы стратегического планирования. В целях восстановления единства механизма стратегического планирования предлагается синхронизировать цели, определяемые указами и иными документами стратегического планирования. Представляется, что такое половинчатое решение не устраняет параллелизм, разрушающий единый механизм стратегического планирования.

Изложенные вопросы и пожелания не влияют на общую положительную оценку диссертации, содержащей решение ряда задач, имеющих важное научное и практическое значение, а служат приглашением к научной дискуссии и предложением в отношении дальнейших направлений исследования по выбранной теме.

Диссертация А.Г. Добкина на тему «Стратегическое планирование как функция органов исполнительной власти» отвечает требованиям, предъявляемым к кандидатским диссертациям, установленным разделом II Положения о порядке присуждения ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842, а соискатель заслуживает присуждения ученой степени кандидата

юридических наук по специальности 5.1.2. публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Настоящий отзыв подготовлен Зыряновым Сергеем Михайловичем, доктором юридических наук, главным научным сотрудником отдела административного законодательства и процесса Федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации».

Отзыв обсужден и одобрен на заседании отдела административного законодательства и процесса Федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации». Присутствовало на заседании – 9 человек. Результаты голосования: «за» – 9, «против» – 0, протокол заседания отдела от 12 сентября 2025 г., № 3.

Сведения о ведущей организации: Федеральное государственное научно-исследовательское учреждение «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»

Адрес: 117218, Москва, Б. Черемушкинская ул., д.34.

Тел.: +7 (495) 719-70-00

Электронная почта: office@izak.ru

Сайт: https://izak.ru

И.о. зав. отделом административного
законодательства и процесса,
кандидат юридических наук П.П. Кабытов