В диссертационный совет 24.2.336.02, созданный на базе Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

123242, ул. Садовая-Кудринская, дом. 7, стр. 22

ОТЗЫВ

на диссертацию Добкина Алексея Геннадьевича «Стратегическое планирование как функция органов исполнительной власти», представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Диссертация Добкина Алексея Геннадьевича посвящена стратегическому планированию как функции органов исполнительной власти.

Представляется, что стратегическое планирование является важным средством обеспечения экономического суверенитета и национальной безопасности в условиях недружественных действий ряда зарубежных государств и международных организаций. Плановый характер деятельности органов исполнительной власти позволяет заранее определить официальное видение развития страны на перспективу, с которым будут соотноситься достигнутые впоследствии показатели. Особое значение здесь приобретают национальные цели развития Российской Федерации, определяемые главой государства. Следовательно, актуальность темы диссертационного исследования А.Г. Добкина подтверждается признанием исключительной важности стратегического планирования в решениях Президента РФ.

Автором верно отмечается особая важность механизмов стратегического планирования в кризисные периоды, в условиях ограничения времени и ресурсов.

Содержательный аспект диссертации демонстрирует, что цель достигнута диссертантом в полном объёме. В свою очередь, решение задач, поставленных А.Г. Добкиным для достижения заявленной цели, выразилось в совокупности положений, выносимых на защиту. Заключение работы, представленное на страницах 180–186, позволяет сделать выводы о том, что предложения и рекомендации научно обоснованы и обладают научной новизной и актуальностью.

Диссертация А.Г. Добкина «Стратегическое планирование как функция органов исполнительной власти» достаточно полно раскрывает содержание проведённого исследования. Из рукописи диссертации можно получить исчерпывающую информацию о ходе и результатах проделанной диссертантом работы по сбору, обобщению, научному анализу и оценке сведений, характеризующих такую функцию органов исполнительной власти, как стратегическое планирование.

Научная новизна, в частности, присутствует в авторской интерпретации административно-правовой природы функции стратегического планирования (с. 20); в классификации участников стратегического планирования, исходя из дифференциации их полномочий в процессе стратегического планирования и ответственности за достижение стратегических целей и задач (с. 184).

Автору удалось выявить проблему отсутствия единого нормативно установленного подхода к формированию и развитию системы документов стратегического планирования. Действительно, при отсутствии единообразия может пострадать качество документов стратегического планирования, что негативно скажется и на реализации публичных интересов.

Нельзя не поддержать предложенное диссертантом в положении № 1 определение государственного стратегического планирования как управленческой деятельности, направленной на создание системы институциональных и организационно-правовых механизмов определения и достижения наиболее значимых долгосрочных целей и задач, стоящих перед государством (с. 10).

Термин «государственное управление» за прошедшие пять лет подвергся переосмыслению в публично-правовых науках, благодаря чему «широкое» понимание государственного управления как деятельности не только органов исполнительной власти, но и прочих государственных органов подтверждает справедливость суждений А.Г. Добкина. Действительно, субъектами стратегического планирования являются также Счётная палата РФ и Совет безопасности РФ. К исполнительной власти они отношения не имеют. Более того, субъектом стратегического планирования признан и парламент – Федеральное Собрание РФ.

Не менее важной представляется предложенная диссертантом классификация документов стратегического планирования, включающую в себя: 1) прогнозы – разрабатываемые и утверждаемые в установленном порядке уполномоченными государственными органами и организациями правовые акты, содержащие систему научно обоснованных представлений о перспективном состоянии развития государства, общества и экономики (либо отдельных сфер общественной жизни), направленные на формирование представлений об условиях и рисках развития управляемой системы в долгосрочной перспективе; 2) доктрины – разрабатываемые и утверждаемые в установленном порядке уполномоченными государственными органами правовые акты политико-правового характера, выражающие систему взглядов на текущее состояние и долгосрочное развитие государства, общества и экономики (либо отдельной сферы общественной жизни); 3) концепции – разрабатываемые и утверждаемые в установленном порядке уполномоченными государственными органами правовые акты, выражающие общие представления о необходимом перспективном состоянии государства, общества и экономики (либо отдельной сферы общественной жизни); 4) стратегии и программы – разрабатываемые и утверждаемые в установленном порядке уполномоченными государственными органами нормативные правовые акты, определяющие долгосрочные цели и задачи долгосрочного развития, а также механизмы их достижения (с. 46–48).

К сожалению, формы правовых актов, к которым прибегают субъекты стратегического планирования, используются в некоторой степени бессистемно. Подмена понятий приводит к путанице, которая отнюдь не способствует достижению целей государства. Следовательно, значимость данного вывода диссертанта, не столько для науки, сколько для практики, трудно переоценить.

Вместе с тем диссертация не лишена некоторых недостатков и дискуссионных моментов.

Во-первых, формулировка некоторых задач диссертационного исследования представляется достаточно спорной. Диссертант поставил, среди прочих, задачи «изучить отечественную и зарубежную историю реализации механизмов стратегического планирования в целях выявления особенностей и закономерностей их развития» и «Рассмотреть общие положения действующего законодательства о стратегическом планировании в контексте их практической реализации органами исполнительной власти». Думается, следовало вместо глаголов «рассмотреть», «изучить» использовать глаголы «обобщить», «раскрыть», «выявить» и пр.

Во-вторых, не вполне ясно, что диссертант имел в виду, когда в положении на защиту № 9 пишет о вовлечении представителей общественности – как на этапе подготовки документов стратегического планирования, так и при их реализации. Участие общественности в подготовке документов стратегического планирования несомненно проявляется в общественном обсуждении проектов нормативных актов. Но как именно общественность может вовлекаться в реализацию документов стратегического планирования? Диссертанту следует раскрыть это подробнее.

В-третьих, в этом же положении диссертант пишет о системе контроля за исполнением документов стратегического планирования. Но уместно ли здесь говорить о контроле? Автор сам отмечает возможность добровольного участия в реализации документов стратегического планирования

хозяйствующих субъектов, но контролю подлежат лишь унитарные предприятия со стороны органов исполнительной власти, выполняющих функции учредителей. Более того, автор сам на стр. 61 пишет: «В рамках их [полномочий, направленных на осуществление контроля за исполнением документов стратегического планирования] реализации должен осуществляться мониторинг хода достижения стратегических целей и задач, оценивается его соответствие ранее запланированным срокам и, в случае необходимости, должны вырабатываться и приниматься меры, направленные на корректировку действий ответственных… организаций». Корректировка действий государственных унитарных предприятий вполне соответствует устоявшимся представлениям о государственном контроле. Но как же «корректировать» деятельность, например, акционерных обществ без государственного участия, если в их отношении может проводиться лишь надзор, в предмет которого входит лишь законность решений и действий, но никак не их целесообразность?

В-четвёртых, в том же девятом положении диссертант пишет о выделении в структуре федеральных органов исполнительной власти отдельного органа, осуществляющего постоянный внешний контроль за разработкой документов стратегического планирования и их реализацией с использованием ресурсов Национальной системы управления данными. Но уже на странице 158, в выводах к параграфу, автор пишет о выделении в структуре государственного аппарата отдельного органа, ответственного за обеспечение согласованности разрабатываемых документов по показателям и выделяемым ресурсам. Диссертанту следует определиться.

Если следовать положению на защиту, то возникают резонные вопросы: как один федеральный орган исполнительной власти сможет обеспечить внешний контроль за другими федеральными органами исполнительной власти? Кому осуществлять постоянный контроль в отношении документов стратегического планирования, принятых Правительством РФ?

Названный выше вывод ко второму параграфу второй главы («Административно-правовое регулирование системы документов стратегического планирования (на примере документов стратегического планирования, принимаемых на федеральном уровне)») представляется более убедительным, но всё-таки, почему бы вместо создания отдельного государственного органа не наделить соответствующими полномочиями Счётную палату РФ или Контрольное управление Администрации Президента РФ? Диссертант сконцентрировался преимущественно на стратегическом планировании в системе федеральных органов исполнительной власти (что оправдано масштабом работы). Было бы полезно в перспективе оценить, в какой мере выявленные административно-правовые закономерности и разработанные рекомендации могут быть адаптированы для субъектов РФ и местного самоуправления. Расширение анализа на другие уровни публичного управления позволило бы полученным научным результатам обрести еще большую универсальность.

Вместе с тем указанные недостатки и спорные моменты не влияют на общее положительное впечатление от проделанной работы. Из текста диссертации следует, что работе А.Г. Добкина присущи логичность и ясность изложения материала, а также последовательность исследования общих и частных вопросов. Выводы автора достоверны, достаточно убедительно аргументированы, основаны на результатах самостоятельно проведённых эмпирических исследований.

В диссертации А.Г. Добкина осуществлено комплексное исследование стратегического планирования как функции органов исполнительной власти с целью выявления взаимосвязей норм законодательства, определения их характеристик и систематизации, обнаружения в них пробелов, противоречий, несогласованных положений и прочих юридических изъянов, негативно влияющих на реализацию нормативных предписаний.

В перспективе диссертанту рекомендуется уделить внимание вопросам стратегического планирования в деятельности иных субъектов,

осуществляющих исполнительную власть, не ограничиваясь одними лишь органами исполнительной власти.

В целом диссертация «Стратегическое планирование как функция органов исполнительной власти» свидетельствует о том, что автором самостоятельно, лично выполнена научно-квалификационная работа на актуальную тему, имеющая научно-теоретическое и практическое значение, что соответствует требованиям ч. 2 ст. 9 Положения о присуждении учёных степеней, утверждённого Постановлением Правительства РФ от 24 сентября 2013 г. № 842, а её автор, Алексей Геннадьевич Добкин, заслуживает присуждения учёной степени кандидата юридических наук по научной специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Официальный оппонент,
руководитель по корпоративным проектам
Юридического департамента
АО ВТБ Регистратор,
кандидат юридических наук Еремин Эдуард Викторович

«11» сентября 2025 г.

Сведения об официальном оппоненте:
Еремин Эдуард Викторович
Почтовый адрес: 127137, г. Москва, а/я 54
Тел +7 (495) 787-44-83
www.vtbreg.com
Служебный телефон: +7 (495) 787-44-83 доб. 121
Наименование организации: Акционерное общество ВТБ Регистратор
127015, г. Москва, ул. Правды, дом 23.
Должность: руководитель по корпоративным проектам Юридического департамента.
Официальный сайт: https://new.vtbreg.ru/.

Акционерное общество ВТБ Регистратор
ВТБ РЕГИСТРАТОР
г. Москва

Директор по персоналу
АО ВТБ Регистратор
(Ломазан О.И.)
11.09.2025г.