

**В диссертационный совет ПДС 0900.007 при  
ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы  
народов им. Патриса Лумумбы», 117998, г.  
Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6**

### **ОТЗЫВ ОФИЦИАЛЬНОГО ОППОНЕНТА**

**доктора юридических наук, профессора, профессора кафедры теории государства и права ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» Барзиловой Инны Сергеевны на диссертацию Мамяшевой Дианы Рафисовны «Акты стратегического планирования: теоретико-правовое исследование», представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.1. - Теоретико-исторические правовые науки (Москва, 2023, 207 с.)**

*Актуальность темы исследования.* Диссертационное исследование посвящено довольно интересной и актуальной проблематике. Государство в лице государственных органов и должностных лиц для осуществления своей управленческой деятельности использует акты стратегического планирования. Подобные акты широко применяются в процессе своей деятельности и органами муниципальной власти. Стратегическое планирование приобретает особую значимость в плане осуществления государством внутренней и внешней политики, определения целей и задач своего развития на определенном историческом этапе исходя из политической, социально-экономической, демографической ситуации.

При осуществлении стратегического планирования используются разнообразные инструменты, средства, способствующие прогнозированию, планированию, программированию развития происходящих в обществе процессов. Довольно велика в этом плане роль актов стратегического планирования, способствующих правовому закреплению происходящих в обществе преобразований.

Акты стратегического планирования широко используются на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Данные акты направлены на преодоление неопределенности в праве, во многих случаях связанной с отсутствием или недостатком информации, касающейся

регулирования отношений. Механизм циркуляции информации затрагивает широкие слои общественности, устанавливает связь политических и экономических элит с рядовыми гражданами, оказывая существенное влияние на протекание тех или иных социальных процессов.

В рамках теории государства и права до сих пор недостаточно внимания уделено актам стратегического планирования; отсутствуют фундаментальные исследования, касающиеся их особенностей и систематизации, их места и роли в системе нормативных правовых актов и т.д. В настоящее время необходимо учитывать, что подобная проблематика имеет не только теоретическое, но и практическое значение. В этой связи представляется вполне оправданным и обоснованным обращение Мамяшевой Дианы Рафисовны к изучению обозначенных вопросов, представленное исследование можно оценить как актуальное и значимое для современного развития юридической науки, оно обладает научной новизной.

**Научная обоснованность и достоверность** результатов, выводов, рекомендаций, содержащихся в работе, определяется использованием автором апробированных наукой и практикой методов исследования. Сущность выдвинутой автором концепции раскрывается с помощью использования общенаучных и частнонаучных методов, нормативного и эмпирического материала. Автор в качестве теоретической основы исследования использовал труды по теории государства и права, отраслевым юридическим наукам.

В работе обоснованы цели и задачи исследования. Содержащиеся в диссертационной работе выводы, положения и результаты сделаны автором самостоятельно; они нашли отражение в необходимых публикациях, а также в автореферате, который полностью соответствует содержанию работы.

Представленное диссертационное исследование охватывает основные вопросы поставленной научной задачи; положения, выносимые на защиту, подкрепляются выводами автора; они вполне аргументированы.

В работе был использован значительный по объему нормативный и эмпирический материал, что подтверждает обоснованность и достоверность сделанных в исследовании выводов, полученных результатов, научных положений.

Работа посвящена проблематике довольно актуальной и значимой для современного развития и состояния отечественной юридической науки, имеет не только теоретическую, но и практическую значимость. Диссертация написана автором самостоятельно, работа характеризуется необходимой степенью апробации. Автором по теме диссертационного исследования опубликовано 5 статей в журналах из списка, рекомендованного Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации. Научные публикации автора в достаточной степени отражают содержание исследования.

***Структура работы.*** Диссертационное исследование соответствует критерию внутреннего единства и имеет четкую логически выстроенную структуру. Диссертационная работа состоит из введения, трех глав, заключения и списка использованной литературы.

***Оценка научной новизны диссертации и самостоятельности полученных результатов.*** Содержащиеся в диссертационной работе выводы, положения и результаты характеризуются научной новизной; они позволяют более подробно изучить правовую природу актов стратегического планирования, их место и роль в системе правовых актов. Диссертантом сформулирован авторский подход к понятию актов стратегического планирования, рассмотрены их особенности, специфика правового регулирования, изучены технико-юридические проблемы, касающиеся их закрепления. В диссертационном исследовании обозначены новые подходы к проблемам актов стратегического планирования, они сделаны автором самостоятельно, что свидетельствует о личном вкладе соискателя в юридическую науку.

Выводы, полученные Мамяшевой Д.Р. в результате проведения диссертационного исследования на тему «Акты стратегического планирования: теоретико-правовое исследование», отражены в положениях, выносимых на защиту, в целом они являются новыми и значимыми для развития как юридической науки вообще, так и теории государства и права, в частности.

**Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования** определяется актуальностью и новизной рассмотренных вопросов и состоит в разработке и теоретическом обосновании проблемы актов стратегического планирования. Разработанные положения позволят обогатить понятийный арсенал современной юридической науки, поднять на новый уровень теоретического осмысления проблемы актов стратегического планирования, дополнить научную информацию о механизме правового регулирования. Выводы диссертационного исследования могут быть использованы для дальнейшего изучения вопросов, касающихся способов, методов, средств правового регулирования, совершенствования юридической деятельности и т.д. Содержащиеся в диссертации обобщения и выводы позволят дополнить и развить соответствующие разделы общей теории государства и права, отраслевых юридических наук.

Материалы исследования могут быть использованы и в учебном процессе при преподавании юридических дисциплин, разработке новых специальных курсов, магистерских программ, программ в рамках дополнительного профессионального образования, повышения квалификации и т.п.

В качестве цели диссертационной работы автор обозначает разработку теоретико-правового учения об актах стратегического планирования, включающего комплекс научных знаний об их понятии, признаках, правовой природе, форме и содержании, классификации, системе и иерархии (с.6). В соответствии с обозначенной целью автором сформулированы основные

задачи исследования, решение которых раскрывается в основных положениях, выносимых на защиту.

Под объектом исследования автор понимает общественные отношения, возникающие в связи с разработкой, принятием, утверждением (одобрением) и реализацией актов стратегического планирования. Согласно позиции соискателя, предмет исследования составляет учение об актах стратегического планирования, включающее их понятие, признаки, правовую природу, форму и содержание, классификацию и систему (с.7).

В первой главе *«Теоретико-методологическая основа исследования актов стратегического планирования»* изучаются вопросы, касающиеся развития правовой регламентации актов стратегического планирования в современной России; особенностей подобных актов.

В результате изучения истории становления и современной системы актов стратегического планирования автор, помимо Конституции РФ, включает в нее системообразующие нормативные правовые акты в сфере стратегического планирования; нормативные правовые акты, наделяющие различных субъектов полномочиями в сфере разработки, подготовки, рассмотрения, обсуждения, утверждения (одобрения) проектов документов стратегического планирования; нормативные правовые акты, определяющие порядок и процедуры осуществления стратегического планирования, в том числе устанавливающие планы мероприятий по реализации документов стратегического планирования и т.д. (с.37-38).

Среди важнейших свойств актов стратегического планирования соискатель выделяет следующие: акты стратегического планирования являются по своей сути политико-правовыми актами; составляют особую группу среди актов государственного планирования; являются результатом деятельности уполномоченных на то субъектов; деятельность, связанная с принятием подобных актов, имеет определенные рамки и т.д. (с.55-66).

Под актом стратегического планирования автор понимает поименованный в законе и зарегистрированный в федеральном реестре документов стратегического планирования политико-правовой акт, являющийся результатом деятельности участников стратегического планирования в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования на федеральном уровне, на уровне субъектов Российской Федерации и на уровне муниципальных образований, содержащий цели и приоритеты публичной политики в различных сферах развития общества, и (или) механизмы и меры их достижения, или представления о рисках (угрозах) и результатах (показателях) развития общества в различных сферах (с.9-10, 66).

В подтверждении своих выводов автором используется значительный нормативный и эмпирический материал.

Вторая глава *«Акты стратегического планирования в системе правовых актов»* посвящена изучению правовой природы актов стратегического планирования, их внешней правовой формы и содержания.

Автор отмечает, что акты стратегического планирования обеспечиваются возможностью применения мер государственного принуждения (с.69). К подобного рода актам соискатель относит ненормативные положения, констатирующие современное состояние дел в определенной сфере, в том числе вызовы и угрозы; нормативные правовые предписания; индивидуальные предписания и т.д. (с.80-94).

К субъектам стратегического планирования автор относит Президента РФ; Федеральное Собрание РФ; Правительство РФ; Совет Безопасности РФ; Счетную палату РФ; Центральный банк РФ; федеральные органы исполнительной власти; законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации и т.д. (с.94). Соискатель анализирует полномочия субъектов стратегического планирования.

Соискателем изучается внешняя форма актов стратегического планирования (с. 100-105). Особое внимание в работе уделено проблеме регистрации документов стратегического планирования (с. 105-111).

Согласно высказанной в своей работе соискателем позиции содержание актов стратегического планирования с учетом их правовой природы составляют: ненормативные положения, нормативные предписания (нормы-цели, нормы-задачи, нормы-принципы, нормы-дефиниции; управомочивающие, запрещающие и обязывающие нормы) и индивидуальные правовые предписания (с.114).

В третьей главе *«Классификация, систематизация и иерархия актов стратегического планирования»* рассматриваются вопросы, касающиеся видовой градации данных актов, их упорядочения по определенным критериям и соподчиненности.

Автор по уровню стратегического планирования выделяет федеральные, региональные и муниципальные акты; по сроку действия – срочные и бессрочные; по сфере действия - действующие на территории РФ, на территории одного субъекта РФ, действующие на территории двух и более субъектов РФ, муниципальные, а также отраслевые акты стратегического планирования; по содержанию - ежегодные послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ; стратегии, прогнозы, государственные (муниципальные) программы; планы деятельности федеральных органов исполнительной власти и т.д. (с. 115-133).

Автор рассматривает и проводит систематизацию следующих видов документов стратегического планирования: стратегий, основ государственной политики, доктрин, планов мероприятий по реализации стратегий развития, концепций и т.д. (с.133-152).

В ходе исследования соискатель приходит к выводу, что необходимо не допускать утверждения (одобрения) актов стратегического планирования, не соответствующих легальному перечню таких актов; дополнить легальный

перечень актов стратегического планирования; легально определить назначение (смысл) и унифицировать использование в названиях актов стратегического планирования понятий «национальный», «общенациональный», «государственный» и т.д. (с. 153).

Особое внимание в своем исследовании Д.А. Мамяшева уделяет проблеме иерархии документов стратегического планирования, анализируя соотношение с точки зрения юридической силы различного рода концепций, целевых программ, доктрин, основных направлений государственного развития и т.д. (с.154-165).

В заключение диссертационной работы автор излагает основные выводы проведенного исследования.

Однако, положительно оценивая предпринятое диссертантом исследование, считаем необходимым высказать возникшие отдельные замечания.

1. Представляется спорным отнесение автором норм-целей, норм-задач, норм-принципов и норм-дефиниций к нетипичным нормативным предписаниям. Подобный подход высказан в положении №5, выносимом на защиту (с.12). Традиционно в теории государства и права подобные нормы относят к учредительным, исходным нормам опосредованного регулирования, устанавливающим исходные положения, общие начала и направления правового воздействия. Данные нормы как раз и являются типичными для всех нормативных правовых актов, а для актов стратегического планирования, в которых закрепляются управленческие решения на государственном и муниципальном уровнях, они являются просто обязательными в силу самой их юридической природы.

2. Вызывает возражение позиция соискателя по поводу понимания юридической силы актов стратегического планирования. Так, в вынесенном положении на защиту №8 (с. 15) автор утверждает, что юридическая сила акта стратегического планирования определяется юридической силой акта,

которым он был утвержден (одобрен). Это представляется не совсем точным, так как речь должна идти, прежде всего, о положении и компетенции органа, издавшего данный акт, его месте и роли в механизме государства (если речь идет о государственных органах) или положении и компетенции муниципального органа. Юридическая сила актов стратегического планирования предопределяет их место в системе правовых актов, а также существующую иерархию между ними. Следует учитывать, что в теории государства и права само понимание юридической силы актов предполагает степень их подчиненности актам вышестоящих органов. Поэтому акцент должен быть сделан на компетенции и положении именно органа (государственного или муниципального), издавшего акт стратегического планирования.

3. Не разделяем позицию соискателя, согласно которой «поименованность» в законе является один из важных признаков актов стратегического планирования (с.63). Когда в работе анализируются признаки правовых актов, то речь должна идти о свойствах этих актов, характеризующих их специфику, раскрывающих их юридическую природу, предопределяющих отличие одного правового акта от другого. То, что акты стратегического планирования должны быть обязательно определены на законодательном уровне, относится, скорее, к средствам юридической техники, полноте и качеству самого Закона о стратегическом планировании, направлениям совершенствования действующего российского законодательства, а не к признакам данных актов.

В этой связи представляется довольно спорным утверждение соискателя, что подобный признак позволит отграничить акты стратегического планирования от стратегических актов развития отдельных организаций и предприятий (с.63). Вовсе нет. В данном случае (кроме обозначенного выше) необходимо анализировать правовой статус и компетенцию субъектов стратегического планирования.

И еще. Неточность допущена автором на с.73 диссертационного исследования. Когда изучаются акты стратегического планирования как разновидности правовых актов, то речь должна идти не о системе права, а о системе законодательства.

4. На с. 92 своего исследования автор рассуждает о ненормативных предписаниях. Следует учитывать, что с точки зрения своей природы они носят разовый, однократный характер. В этой связи спорным представляется отнесение соискателем обязанностей, возложенных на Правительство РФ, по внесению каждые шесть лет предложений по корректировке Стратегии экономической безопасности РФ к категории ненормативных предписаний. Субъективные права и юридические обязанности, составляющие основу правового статуса субъектов, как раз закрепляются предписаниями нормативного характера.

5. Вызывает возражение позиция соискателя, высказанная им на с.165, согласно которой казуальный способ оправдан при построении системы, выстраивании иерархии актов стратегического планирования. Определение места в иерархии для каждого акта стратегического планирования в каждом отдельном случае представляется неоправданным. Подобный подход, как представляется, внесет еще больше элементов неопределенности в систему актов стратегического планирования. Думается, более правильным будет определение общих критериев, оснований при выстраивании системы данных актов, их соотношения с другими правовыми актами, места в современной системе российского законодательства.

Данные замечания не снижают положительного впечатления и положительной оценки представленной работы.

**Вывод:** Диссертационное исследование Мамяшевой Дианы Рафисовны является законченной научно-квалификационной работой, в которой содержится новое решение научной задачи, имеющей важное значение как для теории государства и права, так и отраслевых юридических наук. Работа

соответствует требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата юридических наук, согласно п. 2.2 раздела II «Положения о присуждении ученых степеней» в Федеральном государственном автономном образовательном учреждении высшего образования «Российский университет дружбы народов имени Патриса Лумумбы», утвержденного Ученым советом РУДН протокол № УС-12 от 03.07.2023 г., а её автор, Мамяшева Диана Рафисовна, заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.1. Теоретико-исторические правовые науки.

**Доктор юридических наук,  
(специальность 12.00.01- теория и  
история права и государства; история  
учений о праве и государстве),  
профессор, профессор кафедры теории  
государства и права ФГАОУ ВО  
«Московский государственный  
юридический университет  
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»**

*Барзилова* Барзилова Инна Сергеевна

«22» января 2024 г.

ПОДПИСЬ

ЗАВЕРЯЮ

Начальник отдела

Управления кадров Л.Б. Красильникова

22.01.2024 г.



Почтовый адрес: 125993, Россия, г. Москва, Садовая-Кудринская ул., д. 9, Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)», кафедра теории государства и права, тел.: + 7 (499) 244-88-88, доб.755; e-mail: [ktgp@mail.ru](mailto:ktgp@mail.ru). Официальный сайт: [www.msal.ru](http://www.msal.ru).