

В диссертационный совет
Д 999.125.02, созданный на базе
ФГАОУ ВО «Национальный исследо-
вательский Нижегородский госу-
дарственный университет им. Н.И.
Лобачевского», ФГКОУ ВО «Санкт-
Петербургский университет Мини-
стерства внутренних дел Российской
Федерации»

603950, Нижний Новгород, пр. Гагарина,
23, корпус 2.

ОТЗЫВ

**официального оппонента Матвеева Сергея Прокофьевича,
доктора юридических наук, доцента, 12.00.14 на диссертацию
Балдиной Анастасии Сергеевны «Административно-правовое
регулирование кадрового обеспечения федеральных контрольно-
надзорных органов исполнительной власти в России»,
представленную на соискание ученой степени кандидата
юридических наук по специальности 12.00.14 – административное
право; административный процесс**

Диссертация А.С. Балдиной посвящена весьма актуальной в теоретическом и практическом отношении проблеме административно-правового регулирования процесса кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти Российской Федерации. Актуальность проведенного исследования объясняется острой необходимостью концептуального рассмотрения теоретико-правовых вопросов реализации кадровой политики государства, направленной на совершенствование механизма кадрового обеспечения контрольно-надзорных органов исполнительной власти. Представленная соискателем работа вызывает большой интерес, так как объектом ее исследования выступает проблематика, находящаяся в последние десятилетия в центре внимания государства, а также гражданского общества. В диссертации проанализированы вопросы, без преувеличения,

имеющие первостепенное значение в деле модернизации государственного аппарата, поиска путей и средств обеспечения успешного и эффективного функционирования органов исполнительной власти, и в конечном итоге, укрепления национальной безопасности Российской Федерации.

Многочисленные факты свидетельствуют о том, что действующий механизм функционирования контрольно-надзорных органов исполнительной власти нуждается в теоретическом осмыслении всех его составляющих элементов, а глубокий анализ правоприменительной и судебной практики, связанной с деятельностью рассматриваемых органов, позволил сформулировать обоснованные и перспективные предложения по совершенствованию названного механизма.

Очевидным фактом является то, что действующее законодательство в настоящее время не достигло необходимого уровня правового регулирования кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти, что подтверждается сохраняющейся тенденцией роста количества удовлетворенных судами исковых требований об обжаловании действий указанных органов в процессе осуществления государственного контроля и надзора.

В этой связи работа А.С. Балдиной представляется необходимым и своевременным научным трудом, обладающим высокой научной и практической актуальностью.

В диссертации А.С. Балдиной разработаны теоретические основы научных представлений о механизме кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти Российской Федерации.

Рецензируемая диссертация в полной мере отвечает требованиям научной новизны, поскольку является оригинальным комплексным исследованием, специально посвященным теоретическим и прикладным проблемам кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти. Признаками научной новизны обладают и сформулированные в диссертационном исследовании положения, выводы и рекомендации.

Научная новизна работы подтверждается положениями, вынесенными на защиту и заключается в том, что в диссертации в комплексе исследованы теоретические и практические вопросы реализации кадровой политики государства в области обеспечения специалистами контрольно-надзорных органов исполнительной власти.

В диссертации грамотно сформулирована цель и задачи исследования, удачно выбрана структура работы, позволившая в логической последовательности осветить все основные аспекты рассматриваемых проблем.

Диссертантом предложен ряд авторских дефиниций, таких, как «административно-правовое регулирование кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти», «федеральные контрольно-надзорные органы исполнительной власти», «кадровое обеспечение федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти», «механизм кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти», «принцип профессионализма и компетентности государственных служащих федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти».

Представленную работу характеризует тот факт, что она выполнена на основе системного, комплексного подхода, предполагающего глубокий анализ и решение проблемных вопросов через теоретико-прикладное достижение намеченной в диссертации цели. Таким образом, сформулированные в диссертационной работе А.С. Балдиной предложения по совершенствованию механизма кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти нашли соответствующее теоретическое обоснование и завершаются конкретными практическими рекомендациями по совершенствованию административного законодательства.

Автором проанализирован весьма значительный по объему массив законодательства, в том числе, ведомственные акты. К достоинствам работы относится также использование большого количества материалов правоприменительной практики государственных органов, а также судебная практика. Наряду с нормативными правовыми актами и материалами судебной практи-

ки автор использовал значительный объем монографической литературы по административному праву, по другим отраслям права.

На серьезном фактическом материале в работе показаны обращающие на себя внимание проблемы правового регулирования кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти.

Диссертационное исследование позволяет отметить достаточно высокую методологическую подготовленность автора, уверенно констатировать наличие у соискателя навыков исследователя и аналитика.

Структура диссертации определена целями и задачами исследования. Работа состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения, библиографического списка и приложений. Внутреннее содержание работы логично и охватывает принципиальные вопросы исследуемой темы, что свидетельствует о хорошей теоретической подготовке соискателя.

Во введении автор обосновывает актуальность, научную новизну исследования, показывает степень и детализацию разработанности темы, ее теоретическую и практическую значимость, излагает методологическую основу работы, формы апробации результатов диссертационного исследования.

В первой главе работы наглядно показаны роль и значение кадрового обеспечения в системе государственной службы в условиях комплексного реформирования контрольно-надзорной деятельности (с.22-49). Автором анализируются принципы кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти. Рассматривая материал на основе метода от общего к частному соискатель детальным образом проанализировал принципы государственной службы, в частности, такой, как профессионализм и компетентность, понимая его в качестве базового принципа кадрового обеспечения государственных органов. Указанный анализ произведен с учетом точек зрения ведущих ученых по поводу толкования профессионализма и компетентности, как правовых категорий.

Поставив перед собой задачу всестороннего исследования проблем, связанных с совершенствованием системы профессионального развития служащих контрольно-надзорных органов, соискатель обратился к обобщению зарубежного опыта в области профессионального развития государственных служащих, с учетом качественных характеристик (с.62-65). Это позволило сформулировать выводы, имеющие, как научный, так и практический интерес. Как представляется, автор вполне обосновано заключает, что эффективно реализовывать административно-властные полномочия способны только высококвалифицированные государственные служащие, владеющие комплексом специальных знаний, профессиональных навыков, практических умений, и кроме того, профессионализм и компетентность государственных служащих контрольно-надзорных органов определяют содержание рассмотренного выше принципа.

Научно-практический интерес вызывает проведенный диссертантом на примере 12 контрольно-надзорных органов мониторинг подведомственных им научных и образовательных организаций, осуществляющих подготовку, профессиональную переподготовку, а также повышение квалификации кадров в интересах этих органов (с.79-82), позволивший автору сформулировать вывод о том, что в настоящее время не сформирована необходимая научно-образовательная база, обеспечивающая подготовку, профессиональную переподготовку и повышение кадров в интересах контрольно-надзорных органов.

На основе детального исследования механизмов осуществления подготовки и профессиональной переподготовки кадров контрольно-надзорных органов соискатель справедливо заключает, что образовательный процесс, организованный для этих целей, не отвечает задачам реформы контрольно-надзорной деятельности. Это объясняется излишней академичностью учебного процесса, преобладанием теоретических занятий над практическими, недостаточностью привлечения к проведению учебных занятий специалистов-практиков.

Заслуживает внимания предложение автора о целесообразности за-

крепления в должностных инструкциях служащих контрольно-надзорных органов обязанности по самостоятельному повышению их профессионального уровня на основе самоподготовки.

В процессе подготовки диссертации А.С. Балдина большое внимание уделила юридическому анализу действующего административного законодательства, что позволило внести предложения по совершенствованию отдельных его норм. Так, на основании изучения статьи 44 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» сформулирован обоснованный вывод о необходимости дополнения части 1 указанной статьи шестью пунктами, направленными на расширение направлений кадровой работы. Соискателем внесено также предложение по дополнению статьи 2 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» авторскими дефинициями «федеральные контрольно-надзорные органы исполнительной власти», «кадровое обеспечение федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти», «механизм кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти», «профессионализм и компетентность государственных служащих федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти» (с. 74). Наряду с этим сформулировано предложение о включении в проект Федерального закона «Об основах государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации» отдельной главы «Кадровое обеспечение федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти».

Не может не привлечь внимания сделанный автором на страницах диссертации сравнительный анализ федерального и регионального законодательства, позволивший выявить отличия в порядке формирования кадрового резерва, закреплённые в нормах соответствующих актов. В частности, А.С. Балдина отмечает такие отличия между положениями Указа Президента РФ

от 01 марта 2017 г. № 96 и Указа Губернатора Нижегородской области от 14 января 2014 г. № 1, при этом сделан справедливый вывод о том, что отдельные нормы действующей редакции Положения о порядке формирования кадрового резерва Нижегородской области и кадрового резерва государственного органа Нижегородской области и работы с ними, утвержденного Указом Губернатора Нижегородской области от 14 января 2014 г. № 1, могут способствовать возникновению коррупционных рисков при формировании кадрового резерва государственных органов субъекта РФ (с.115-117).

Не меньший интерес вызывает проведенное исследование статистических данных о состоянии кадрового состава федеральных органов исполнительной власти РФ (с.124-126), на основании которого сделаны выводы о целесообразности корректировки кадрового состава с учетом пола, возраста служащих, их образовательного уровня (с.127).

Вторая глава диссертации закономерно обобщает те заключения и выводы, к которым пришел соискатель в процессе научного исследования. Так, автор обоснованно полагает, что важной мерой по повышению профессионального уровня гражданских служащих контрольно-надзорных органов является периодическое повышение их квалификации в соответствующей сфере профессиональной деятельности (с.140), в целях повышения профессионального уровня должностных лиц органов, осуществляющих контрольно-надзорные полномочия, автор рекомендует развивать систему психологического обеспечения кадровой работы (с.142-144), участие государственных служащих в научно-практических мероприятиях (научных конференциях, семинарах, круглых столах и подобных мероприятиях), повысить уровень применения современных электронных информационных технологий в контрольно-надзорной деятельности (с.148). Нельзя не признать, что А.С. Балдина не ограничилась в работе констатацией необходимости корректировки действующего законодательства, ею предложены не только конкретные дефиниции правовых норм. В приложении к диссертации размещены 17 таб-

лиц, отражающих результаты исследования, анкетирования; проект программы повышения квалификации сотрудников федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти; концепция подготовки, профессиональной переподготовки и повышения квалификации гражданских служащих федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти. Это заметно отличает диссертацию А.С. Балдиной от других, подобных работ, в которых предложения по совершенствованию действующего законодательства нередко формулируются в самом общем виде.

В целом диссертация А.С. Балдиной представляет собой законченное исследование, обладающее элементами научной новизны, в котором представлены результаты решения достаточно широкого круга поставленных задач.

Основные положения, выводы и рекомендации, сформулированные в диссертации, неоднократно апробированы в выступлениях автора на региональных, всероссийских и международных конференциях. Научные результаты диссертационного исследования изложены в десяти опубликованных научных статьях, пять из которых в журналах, входящих в перечень ведущих научных изданий, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации.

Диссертационные материалы могут быть использованы в нормотворческой деятельности по совершенствованию административного законодательства. Сформулированные в исследовании теоретические положения, выводы, предложения и рекомендации могут быть приняты во внимание в процессе законотворческой и правоприменительной деятельности органов государственной власти, а также в научно-исследовательской работе по изучению актуальных проблем контрольной и надзорной деятельности государственных органов.

Содержание диссертации и ее оформление соответствуют установленным требованиям. Структура работы является логически завершенной, поз-

воляющей последовательно раскрыть все основные вопросы темы исследования. Необходимо также отметить юридически грамотный стиль изложения, его академичность. Автореферат соответствует диссертации и в достаточном объеме отражает ее содержание.

Общая положительная оценка диссертации А.С. Балдиной не исключает наличия в ней дискуссионных либо недостаточно аргументированных положений.

1. В авторском определении федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти (с. 13, 32) в качестве цели их деятельности указывается «минимизация причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям и интересам гражданина, общества и государства...». В то же время статья 2 Федерального закона от 26 декабря 2008 № 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" определяет целью «предупреждение, выявление и пресечение нарушений». В связи с этим в процессе защиты хотелось бы выяснить позицию соискателя о том, почему предлагается такая, несколько ограниченная цель деятельности контрольно-надзорных органов, направленная только на минимизацию причинения вреда, а не на его пресечение.

2. На страницах диссертации (с.25-29) детальным образом анализируются точки зрения известных ученых по существу понимания таких государственных функций, как контроль и надзор, однако, собственная позиция автора в отношении толкования государственного контроля и надзора четко не высказана.

3. Соискатель предлагает отразить в статье 2 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и в проекте Федерального закона «Об основах государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации» авторскую дефиницию контрольно-надзорных органов. В процессе защиты

диссертации целесообразно разъяснить, практическое значение данного предложения.

4. На странице 39 автор утверждает, что неправомерное отождествление понятий «кадровая политика» и «кадровая работа» существенно усложняет решение различных кадровых вопросов контрольно-надзорных органов. Представляется, что такое утверждение недостаточно аргументировано.

5. Во втором параграфе первой главы на основе теоретико-правового анализа соискателем достаточно глубоко и квалифицировано, исследована правовая природа таких категорий, как «профессионализм» и «компетентность» государственных служащих. На основании этого предложено определение принципа «профессионализм и компетентность государственных служащих федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти». Однако, данное определение не содержит ответа на вопрос – имеет ли какую-либо специфику профессионализм и компетентность служащих именно федеральных контрольно-надзорных органов. Возможно ответ будет дан в процессе защиты.

6. На странице 75 диссертации автор утверждает, что за неисполнение или ненадлежащее исполнение государственным служащим по его вине возложенных на него должностных обязанностей руководитель контрольно-надзорного органа имеет право применить к нему дисциплинарные взыскания в соответствии со статьей 192 Трудового кодекса Российской Федерации. По данному поводу возникает вопрос, почему, к государственному служащему применяется статья 192 ТК РФ, а не статья 58 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Следует отметить, что сделанные замечания носят дискуссионный характер и не влияют на общую положительную оценку диссертационного исследования, теоретическую и практическую значимость представленного труда.

На основании всего вышеизложенного, можно сделать следующие выводы: диссертация Балдиной Анастасии Сергеевны на тему «Административно-правовое регулирование кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти в России» имеет существенное значение для развития науки административного права, является завершенной научно-квалификационной работой, которая по актуальности, новизне, научной и практической значимости, глубине разработки проблематики соответствует требованиям п.9, п.10, п.11 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24.09.2013 № 842.

Автор диссертационного исследования Балдина Анастасия Сергеевна заслуживает присуждения искомой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.14 – административное право; административный процесс.

Официальный оппонент:

доктор юридических наук, доцент,
профессор кафедры гражданско-правовых
и экономических дисциплин Федерального
государственного казенного образовательного
учреждения высшего образования «Воронежский институт
Министерства внутренних дел Российской Федерации»

«25» апреля 2018 г.



Сергей Прокофьевич Матвеев

Контактная информация: Матвеев Сергей Прокофьевич,
доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры гражданско-правовых
и экономических дисциплин Федерального государственного казенного об-
разовательного учреждения высшего образования «Воронежский институт
Министерства внутренних дел Российской Федерации», 394065, Воронежская
область, г. Воронеж, проспект Патриотов, д. 53. Тел. 8(473)247-67-07.
Адрес электронной почты: vrnin@mvd.ru

