

В объединенный диссертационный совет
Д 999.125.02, созданный на базе ФГАОУ ВО
«Национальный исследовательский
Нижегородский государственный
университет им. Н.И. Лобачевского»,
ФГКОУ ВО «Санкт-Петербургский
университет Министерства внутренних дел
Российской Федерации»

ОТЗЫВ

официального оппонента
на диссертацию **Балдиной Анастасии Сергеевны**
на тему «**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

Актуальность темы диссертационного исследования А.С. Балдиной не вызывает сомнений. В условиях комплексного реформирования системы государственного контроля и надзора особого внимания заслуживает совершенствование кадрового обеспечения современного российского контрольно-надзорного механизма. Наличие проблемных вопросов в сфере кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти требует их систематизации и научного осмысления, разработки предложений по совершенствованию административно-правового регулирования данной сферы. Указанное обстоятельство обуславливает не только актуальность, но и практическую значимость темы диссертационного исследования А.С. Балдиной.

Научная новизна работы заключается в комплексном исследовании административно-правового регулирования кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти, а также в разработке предложений по совершенствованию действующего российского законодательства в рассматриваемой сфере.

Основные выводы диссертационного исследования нашли отражение в положениях, выносимых на защиту (с. 14-19). Важность представленных соискателем выводов выражается в том, что они направлены на эффективное решение актуальных задач административно-правовой науки и административной практики, касающихся совершенствования административно-правового регулирования кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти.

Структура диссертации обладает логическим единством, последовательностью изложения научного материала и включает в себя введение, две главы, объединяющие в себя шесть параграфов, заключение, библиографию и приложения.

Первая глава диссертационного исследования посвящена рассмотрению административно-правовых аспектов кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти в условиях реформирования контрольно-надзорной деятельности.

Наиболее существенными, обладающими научной новизной, можно признать следующие положения первой главы диссертационного исследования:

- вывод о том, что административно-правовое регулирование кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти представляет собой комплексный механизм принятия и дальнейшей реализации административно-правовых норм, закрепляющих организационно-правовые основы кадрового обеспечения указанных органов власти (с. 25);

- авторские дефиниции: «федеральные контрольно-надзорные органы исполнительной власти» (с. 32); «кадры контрольно-надзорных органов» (с. 35), «кадровый потенциал контрольно-надзорных органов» (с. 38), «кадровая политика контрольно-надзорных органов» (с. 40), «кадровая работа контрольно-надзорных органов» (с. 41); «кадровое обеспечение федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти» (с. 47);

– вывод о том, что в каждом контрольно-надзорном органе должна быть разработана кадровая стратегия, которая должна найти отражение в официально утвержденном ведомственном нормативном акте (с. 45);

– обоснование целесообразности создания Научно-образовательного центра, осуществляющего научно-исследовательскую и образовательную деятельность в интересах федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти (с. 82-86).

Во второй главе диссертационного исследования анализируется состояние и перспективы совершенствования кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти в контексте прохождения государственной гражданской службы.

К наиболее значимым, обладающим научной новизной, результатам второй главы диссертационного исследования можно отнести:

– авторское определение термина «механизм кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти» (с. 106);

– общие квалификационные требования, предъявляемые к профессиональным знаниям и навыкам инспекторского состава, замещающего должности государственной гражданской службы в федеральных контрольно-надзорных органах исполнительной власти (с. 152-154);

– обоснование необходимости разработки и реализации Концепции подготовки, профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных гражданских служащих федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти (с. 176-178, приложение № 4);

– 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», посвященной организационно-правовым вопросам кадрового обеспечения указанных органов (с. 178-179).

В заключении диссертантом излагаются основные теоретические положения и практические предложения, направленные на дальнейшее научное

решение проблемных вопросов в сфере кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти и совершенствование административно-правового регулирования данной сферы.

Научные положения и предложения, сформулированные в диссертационном исследовании, основаны на анализе теоретико-правовых и организационно-правовых аспектов кадрового обеспечения контрольно-надзорных органов. Достоверность и обоснованность результатов работы определяются использованием современных методов исследования, анализом широкого круга научных источников и нормативных правовых актов, имеющих отношение к теме диссертационного исследования, проведением социологических исследований (приложение № 2), анализом и обобщением статистических данных и судебной практики.

Практическая ценность диссертационного исследования А.С. Балдиной не вызывает сомнений, поскольку его результаты могут быть использованы в нормотворческом процессе для совершенствования действующего российского законодательства, регулирующего сферу кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти, а также в правоприменительной деятельности органов государственного управления.

На основании вышеизложенного полагаю, что достигнутые А.С. Балдиной результаты позволяют квалифицировать данное диссертационное исследование как научно-квалификационную работу, научный потенциал которой заключается в решении задач, имеющих существенное значение для дальнейшего развития науки современного российского административного права, совершенствования законодательства в сфере кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти и правоприменительной деятельности в этой сфере. В целом представленное исследование заслуживает положительной оценки и поддержки.

Наряду с несомненными достоинствами представленной работы, отдельные положения диссертационного исследования носят дискуссионный характер и требуют уточнения либо дополнительной аргументации.

1. Исходя из названия диссертации, она посвящена административно-правовому регулированию кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти в России. Этому соответствует и объект диссертационного исследования, в качестве которого предлагается считать общественные отношения, связанные с административно-правовым регулированием кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти в условиях проведения реформы контрольно-надзорной деятельности в России.

При этом под кадровым обеспечением федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти, автор понимает одно из направлений кадровой политики, порядок формирования и профессионального развития кадрового состава, соответствующего по своим количественным и качественным характеристикам целям и задачам деятельности указанных органов власти.

Исходя из указанного, в содержании работы должно было быть раскрыто правовое обеспечение различных кадровых процедур, направленных на формирование и профессиональное развитие кадрового состава. Фактически, однако, в диссертации основное внимание уделяется подготовке и профессиональной переподготовке государственных гражданских служащих, в определенной степени изучены процедуры формирования и ведения кадрового резерва. Вместе с тем, за пределами внимания диссертанта, во многом, остались вопросы оценки персонала федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти. Автор лишь кратко анализирует особенности таких правовых институтов как аттестация гражданских служащих и квалификационный экзамен и проводит их ограничение друг от друга, однако, к сожалению, совершенно не затрагивает собственно процедуры их проведения, а также конкретные кадровые технологии, которые и позволяют подобную оценку произвести.

2. В первом положении, выносимом на защиту, автор раскрывает понятие «административно-правовое регулирование кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти», под которым предлагает

понимать комплексный механизм принятия и дальнейшей реализации административно-правовых норм, закрепляющих организационно-правовые основы кадрового обеспечения федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорные полномочия (с. 14, 25). Также в работе автор приходит к выводу, что "кадровое обеспечение необходимо осуществлять с учетом специфики контрольно-надзорной деятельности, функций и полномочий конкретного контрольно-надзорного органа, а также с соблюдением порядка прохождения государственной службы" (с. 47).

Вместе с тем, из содержания работы остается не вполне понятным, в чем именно эта специфика, по мнению диссертанта, заключается. Отражение специфики административно-правового регулирования кадрового обеспечения контрольно-надзорных органов предполагает не только рассмотрение понятийного аппарата, но и, как минимум, анализ методов административно-правового регулирования указанной сферы общественных отношений. В этой связи, хотелось бы услышать пояснения соискателя по данному вопросу в процессе публичной защиты.

3. Большое внимание в работе уделяется изучению профессионализма и компетентности государственных служащих как базового принципа кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти. В целом такой анализ вполне обоснован тематикой диссертационного исследования. В то же время, применительно к сделанным автором выводам по данному направлению возникает несколько вопросов.

Первый: в рамках диссертации ее автор приходит к выводу, что "компетентность характеризуется как элемент профессионализма, одна из форм его проявления. Это позволяет характеризовать профессионализм как более широкое понятие, включающее в себя, помимо компетентности, другие элементы" (с. 72); "«компетентность» по своему содержанию нетождественна термину «профессионализм». Профессионализм – это более объемное понятие, включающее в себя компетентность в качестве первоосновы и характеризующее готовность к профессиональному выполнению служебных задач и функций в

определенной сфере государственной деятельности, независимо от того, в каком именно органе государственный служащий работает" (с. 73). В таком случае встает вопрос: если профессионализм более широкое понятие, включающее в себя компетентность как составную часть, зачем использовать в законодательстве оба этих термина? Не будет ли более правильно говорить только о принципе профессионализма государственных служащих, имея в виду, что компетентность входит в него в качестве составного элемента? И вряд ли здесь стоит апеллировать к тому факту, что в действующем законодательстве понятия профессионализм и компетентность традиционно используются именно в связке - задача исследователя и состоит в том, чтобы на основе анализа теоретических положений, если необходимо, подправить законодателя.

Второй. В диссертации и автореферате предлагается закрепить в законодательстве следующее определение: "профессионализм и компетентность государственных служащих федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти — это единый принцип контрольно-надзорной деятельности, характеризующий уровень подготовки, наличие специальных знаний, умений и навыков служащего, необходимых для качественного решения профессиональных задач и выполнения функций в сфере контрольно-надзорной деятельности, эффективного взаимодействия с органами публичной власти и поднадзорными субъектами, правомерного применения имеющихся полномочий при проведении проверок" (с. 14, 17, 73-74, 181). Представляется, что в данном случае автором произведена некоторая подмена понятий. Профессионализм (так же как и компетентность) - сам по себе не принцип, а качество государственных служащих, который определяет их способность к осуществлению должностных полномочий на высоком уровне. Вернее было бы говорить о том, что принцип профессионализма (а не профессионализм сам по себе) выступает в качестве определенной базы, первоосновы, требования - к уровню подготовки служащих, наличию у них специальных знаний, умений и навыков и т.п.

4. Заслуживает внимания выносимое на защиту (положение № 5) и обоснованное в тексте диссертации (с. 81-86) предложение о создании Научно-

образовательного центра, осуществляющего научно-исследовательскую и образовательную деятельность в интересах федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти. В частности, обоснование целесообразности создания указанного Научно-образовательного центра основано на результатах проведенного на примере 12 федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти мониторинга подведомственных им научных и образовательных организаций (с. 79-80).

Также, на основе анализа зарубежного опыта организации процесса профессионального развития государственных служащих диссертант предлагает в рамках совершенствования системы профессионального развития государственных служащих контрольно-надзорных органов в условиях комплексного реформирования целесообразно создать специальный орган в системе государственного управления, который бы осуществлял централизованное организационно-методическое регулирование сферы профессионального обучения государственных служащих контрольно-надзорных органов (с. 65).

В связи с этим также встают сразу несколько вопросов. Во-первых, какой орган государственной власти (с каким названием, какими полномочиями, статусом и т.п.) должен выполнять функции по организационно-методическому регулированию сферы профессионального обучения государственных служащих контрольно-надзорных органов? Во-вторых, а существует ли объективная необходимость создания одновременно и подобного государственного органа и Научно-образовательного центра, занимающихся в целом смежными вопросами и исключительно для обеспечения потребностей контрольно-надзорных органов?

Представляется, что более целесообразно было бы создание подобного Научно-образовательного центра для обеспечения потребностей не только федеральных контрольно-надзорных, но и иных органов исполнительной власти.

Вышеизложенные замечания носят уточняющий характер и не влияют на общую положительную оценку представленной диссертации.

Вывод: диссертационное исследование на тему «Административно-правовое регулирование кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти в России» соответствует требованиям, установленным Положением о присуждении ученых степеней (п. 9-14), утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842 (ред. от 28.08.2017), а ее автор – Балдина Анастасия Сергеевна – заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.14 – Административное право; административный процесс.

Официальный оппонент:
заведующий кафедрой
служебного и трудового права
Поволжского института управления
имени П.А. Столыпина – филиала РАНХиГС,
доктор юридических наук
(12.00.14 – Административное право;
финансовое право; информационное право),
профессор

С.Е. Чаннов

«24» апрель 2018 г.

Сведения об организации:

Поволжский институт управления имени П.А. Столыпина - филиал федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»

Адрес: 410031, Россия, г. Саратов, ул. Соборная, д. 23/25, кабинет 406

Телефон: 8 (452) 65-35-74

Электронный адрес: kafpravst@piuis.ru

Сайт: <https://www.vyatsu.ru>

