

16 октября 2017 года решением Диссертационного совета Д 212.239.02 при Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия» Захаровой Марине Анатольевне присуждена ученая степень кандидата юридических наук по результатам защиты диссертации на тему: «Административно-правовой статус территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» по специальности 12.00.14 – административное право; административный процесс.

На защите диссертации Захаровой М.А. присутствовали следующие члены Совета:

Ф.И.О.	Ученая степень	Шифр специальности
Сенякин И.Н.	Д.ю.н.	12.00.01 (юридические науки)
Хижняк В.С.	Д.ю.н.	12.00.02 (юридические науки)
Нырков В.В.	К.ю.н.	12.00.01 (юридические науки)
Анненкова В.Г.	Д.ю.н.	12.00.02 (юридические науки)
Аникин С.Б.	Д.ю.н.	12.00.14 (юридические науки)
Бакаева О.Ю.	Д.ю.н.	12.00.14 (юридические науки)
Белоусов С.А.	Д.ю.н.	12.00.01 (юридические науки)
Воротников А.А.	Д.ю.н.	12.00.01 (юридические науки)
Ворошилова С.В.	Д.ю.н.	12.00.01 (юридические науки)
Кабышев В.Т.	Д.ю.н.	12.00.02 (юридические науки)
Колесников Е.В.	Д.ю.н.	12.00.02 (юридические науки)
Конин Н.М.	Д.ю.н.	12.00.14 (юридические науки)
Ковалева Н.Н.	Д.ю.н.	12.00.14 (юридические науки)
Лисюткин А.Б.	Д.ю.н.	12.00.01 (юридические науки)
Матузов Н.И.	Д.ю.н.	12.00.01 (юридические науки)
Мордовец А.С.	Д.ю.н.	12.00.01 (юридические науки)
Петров Д. Е.	Д.ю.н.	12.00.01 (юридические науки)
Попов В.В.	Д.ю.н.	12.00.14 (юридические науки)
Радченко В.И.	Д.ю.н.	12.00.02 (юридические науки)
Соколов А.Ю.	Д.ю.н.	12.00.14 (юридические науки)
Цыбулевская О.И.	Д.ю.н.	12.00.01 (юридические науки)

ЗАКЛЮЧЕНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОГО СОВЕТА
НА БАЗЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТНОГО
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ «САРАТОВСКАЯ
ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ»
МИНИСТЕРСТВА ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РФ ПО ДИССЕРТАЦИИ НА
СОИСКАНИЕ УЧЕНОЙ СТЕПЕНИ КАНДИДАТА НАУК

Аттестационное дело № _____

Решение диссертационного совета от 16 октября 2017 г. №10

О присуждении Захаровой Марине Анатольевне, гражданке Российской Федерации, ученой степени кандидата юридических наук.

Диссертация «Административно-правовой статус территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» по специальности 12.00.14 – «административное право; административный процесс» принята к защите 26 июня 2017 г., протокол № 9 диссертационным советом Д 212.239.02 на базе федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия» (410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, д. 104; диссертационный совет создан приказом Министерства образования и науки РФ от 02 ноября 2012 г. № 714/4К с изменениями от 16 декабря 2016 г. №1576/нк).

Соискатель Захарова Марина Анатольевна 1966 года рождения, в 1997 году окончила Ставропольский государственный университет (название по диплому) по специальности «Юриспруденция». С 1 ноября 2015 года Захарова Марина Анатольевна была прикреплена для подготовки диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук без освоения программ подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия».

В настоящее время соискатель работает в должности начальника Главного управления Министерства юстиции Российской Федерации по Ставропольскому краю, ассистента кафедры административного и финансового права юридического института ФГАОУ ВО «Северо-Кавказский федеральный университет».

Диссертация выполнена на кафедре административного и муниципального права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия» Министерства образования и науки РФ.

Научный руководитель – Соколов Александр Юрьевич, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного и муниципального права Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия».

Официальные оппоненты:

Лапина Марина Афанасьевна, доктор юридических наук, профессор, профессор Департамента правового регулирования экономической деятельности ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»,

Черкасов Константин Валерьевич, доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой административного, финансового и информационного права Нижегородского института управления – филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»

дали положительные отзывы на диссертацию.

Ведущая организация – Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Воронежский государственный университет» (юридический факультет) в своем положительном отзыве, подготовленном и подписанном доктором юридических наук, профессором, заведующим кафедрой административного и административного процессуального права Ю.Н. Стариловым, указала, что диссертационное исследование соответствует профилю специальности 12.00.14 – административное право; административный процесс – и является научно-квалификационной работой, в которой содержится решение важной научно-практической задачи, имеющей большое значение как для дальнейшего развития науки современного административного права и российского административного законодательства в сфере установления и реализации административно-правового статуса территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, так и для конкретизации особенностей реализации их правового статуса в изучаемой области административных правоотношений.

Автореферат диссертации отражает основное содержание работы, содержит все необходимые для подобного рода публикаций атрибуты и в концентрированном виде объясняет сущность проведенного автором исследования. Диссертация и автореферат диссертации Захаровой Марины Анатольевны полностью соответствуют требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата юридических наук абз. 2 п. 9, 10, 11 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842, является единолично выполненным и завершенным исследованием, а ее автор заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.14 – административное право; административный процесс.

Соискатель имеет десять опубликованных работ по теме диссертации общим объемом 3,8 п.л. Из них четыре работы объемом 2 п.л. опубликованы в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных ВАК РФ. В диссертации отсутствуют недостоверные сведения о публикациях соискателя.

Все научные работы соискателя выполнены самостоятельно, содержат в себе авторские выводы и наиболее важные положения исследования, которые были апробированы на научно-практических конференциях различного уровня. Среди изданных научных работ наиболее значимыми являются следующие статьи, опубликованные в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки РФ:

1. *Захарова М.А.* Организационно-правовые вопросы построения системы территориальных органов федеральных органов исполнительной власти / М.А. Захарова // Правовая политика и правовая жизнь. Саратов, 2014. № 4. С. 109-116 (0,3 п.л.);

2. *Захарова М.А.* Способы территориального построения системы территориальных органов федеральных органов исполнительной власти / М.А. Захарова // Ленинградский юридический журнал. СПб., 2015. № 1. С. 127-135 (0,5 п.л.);

3. *Захарова М.А.* Правовая организация территориальных структур центральных органов государственного управления на первоначальном этапе становления советской власти в России / М.А. Захарова // Гуманитарные и юридические исследования. Ставрополь, 2016. № 1. С. 160-165 (0,5 п.л.);

4. *Захарова М.А.* Правовые вопросы организации территориальных структур центральных органов исполнительной власти в США / М.А. Захарова // Гуманитарные и юридические исследования. Ставрополь, 2016. № 3. С. 163-169 (0,7 п.л.)

На диссертацию и автореферат поступили положительные отзывы от:

Заслуженного деятеля науки Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора, главного научного сотрудника ВНИИ МВД России **А.П. Шергина** с замечаниями: исходя из темы исследования, хотелось бы видеть в диссертации более подробное рассмотрение проблем взаимоотношений территориальных органов федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов Российской Федерации; дефиниция административно-правового статуса территориальных органов федеральных органов исполнительной власти не представляется завершённой, поскольку в ней не отражен целевой блок, следует заметить, что автор обращается в своем исследовании к концепции правового статуса проф. Д.Н. Бахраха, по мнению которого, в его структуру входят целевой, организационный и компетенционный блоки;

Заслуженного работника высшей школы Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора, профессора кафедры административного права ФГКОУ ВО «Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации» **А.И. Каплунова** с замечанием: для урегулирования административно-правового статуса территориальных органов федеральных органов исполнительной власти автор предлагает принять федеральный закон «О федеральных органах исполнительной власти». В то же время актуальным является вопрос не столько о федеральных органах исполнительной власти вообще, сколько о стабильности их системы, что могло бы быть подчёркнуто в наименовании и содержании этого закона, который целесообразно назвать «О системе федеральных органов исполнительной власти»;

доктора юридических наук, профессора, профессора-консультанта кафедры административного и финансового права Института государства и права ФГАОУ ВО «Тюменский государственный университет» **В.И. Майорова** с замечаниями: если исходить из формулировки темы диссертации, то в ней должны быть исследованы цели, задачи, функции, полномочия территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, а также организационно-правовые формы и методы их деятельности, однако структура диссертации

не основана на таком понимании структуры административно-правового статуса, что требует пояснений от автора. В параграфе диссертации, посвящённом исследованию исторических предпосылок к формированию современной модели организации территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в России, не подвергнут анализу исторический период, предшествующий октябрьской революции 1917 г. Выводы, которые могли быть получены в результате подобного исследования, могли бы усилить работу;

доктора юридических наук, профессора, заведующего кафедрой административного права и процесса ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» **О.В. Гречкиной** со следующими замечаниями. В числе обстоятельств, при наличии которых учреждение территориальных органов федеральных органов исполнительной власти нецелесообразно, автор называет отсутствие на территории Российской Федерации объектов, на которые направлена деятельность федерального органа исполнительной власти (с. 11-12). Соответствующие пояснения в автореферате отсутствуют. Обобщив все подходы к территориальному построению системы территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и выявив способы такого построения, автор утверждает, что они могут создаваться за пределами Российской Федерации (с. 12). Однако эта позиция вызывает возражения, поскольку территориальные органы наделяются властными функциями, которые не могут быть реализованы за пределами Российской Федерации. Иное означало бы ограничение суверенитета иностранных государств. За пределами Российской Федерации могут создаваться лишь органы другого типа – представительства федеральных органов исполнительной власти;

кандидата юридических наук, начальника кафедры конституционного и административного права ФГКОУ ВО «Волгоградская академия МВД России» **О.А. Абрамова** с замечаниями: на стр. 11 автореферата автором предлагается единый вариант организации федеральных государственных инспекций как территориальных органов федеральных органов исполнительной власти с контрольно-надзорными полномочиями в целях унификации их организационно-правового статуса. Вместе с тем, в содержательной части автореферата отсутствует аргументация, позволяющая установить целесообразность этого предложения. Напротив, учитывая специфику каждого федерального органа исполнительной власти, в системе которого функционируют государственные инспекции, руководство соответствующего органа вправе исходя из собственного усмотрения определять, в каком формате должны быть организованы государственные инспекции;

кандидата юридических наук, доцента, доцента кафедры административного и финансового права ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет» **М.Б. Добробаба** с замечаниями: непонятно должны ли быть реализованы предложения автора о территориальных органах федеральных органов исполнительной власти в отдельной главе этого закона или иным образом. Автореферат информации об этом не содержит; в нем неоднократно упоминается об имеющих территориальную организацию деятельности звеньях федеральных органов исполнительной власти, но не имеющих статуса территориальных

органов. Данное суждение требует пояснений с приведением конкретных примеров. Представляется, что положения автореферата должны иметь более чёткий характер, позволяющий установить содержание понятий, объектов и явлений, отражённых в нём;

кандидата юридических наук, доцента, доцента кафедры административного права и процесса ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет (МГЮА)» **М.П. Петрова** с замечаниями: на стр. 12-13 автореферата диссертационного исследования автором приводится определение центрального аппарата федерального органа исполнительной власти как «главного структурного элемента единой вертикальной системы управления федеральным органом исполнительной власти». Данное определение представляется избыточным в контексте защищаемого автором тезиса об организационной и компетенционной самостоятельности территориальных органов и федеральных органов исполнительной власти. Данный тезис предполагает неуместным наличие организационно-правового понятия центрального аппарата, которое выходит за рамки понятия «орган исполнительной власти». Это также не соответствует конституционному подходу к построению исполнительной власти в Российской Федерации. Кроме того, автор обобщил подходы к территориальному построению территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (с. 12). Сами по себе данные подходы отражают во всей полноте негативную эклектику современного момента при образовании территориальных органов. При этом основополагающее для административно-правового регулирования понятие «административно-территориального деления» упущено из вида.

Выбор официальных оппонентов обосновывается тем, что предлагаемые в качестве оппонентов ученые являются компетентными в рассматриваемой отрасли юридической науки – административного права, имеют публикации в сфере исследования и представили на это свое письменное согласие (имеется в материалах дела).

Выбор ведущей организации связан с тем, что она широко известна в юридической науке своими достижениями в области административного права и способна определить научную и практическую ценность диссертации.

Диссертационный совет отмечает, что на основании выполненных соискателем исследований:

разработаны основы авторской концепции административно-правового статуса территориальных органов федеральных органов исполнительной власти;

предложены основы авторской концепции Федерального закона «О федеральных органах исполнительной власти», принятие которого может способствовать достижению цели совершенствования нормативно-правовой регламентации организационного и компетенционного элементов правового статуса территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, устранению разрозненности, дублирования и несогласованности правового регулирования, а также систематизации в едином нормативном акте всех норм, устанавливающих порядок их организации и функционирования;

доказана необходимость совершенствования нормативно-правового регулирования взаимодействия территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации посредством изложения правил взаимодействия в разрабатываемом Федеральном законе «О федеральных органах исполнительной власти» с указанием сфер, вопросов, принципов, форм и порядка такого взаимодействия, которые распространялись бы на все территориальные органы. Это обусловлено отсутствием общих требований к взаимодействию территориальных органов и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

введены в научный оборот авторские трактовки понятий «территориальный орган федерального органа исполнительной власти», «административно-правовой статус территориальных органов федеральных органов исполнительной власти», «центральный аппарат федерального органа исполнительной власти»;

Теоретическая значимость исследования обоснована тем, что:

сформулированы положения, определяющие возможность использования результатов данной диссертации в дальнейших научных исследованиях по вопросам организации и компетенции территориальных органов федеральных органов исполнительной власти;

применительно к диссертационной проблематике результативно **использован** комплекс существующих общенаучных и частнонаучных методов познания: логического, системно-структурного, историко-правового, сравнительно-правового, формально-юридического;

изложены теоретические подходы к определению понятий «административно-правовой статус» и «компетенция» в контексте реализации административно-правовых норм, обеспечивающих надлежащий порядок организации территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и осуществления ими функций государственного управления;

раскрыты теоретические и практические проблемы, связанные с установлением и реализацией административно-правового статуса территориальных органов федеральных органов исполнительной власти;

изучены правовые процедуры, направленные на обеспечение взаимодействия территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

проведена модернизация существующих научных знаний, накопленных в административном праве по проблематике установления и реализации административно-правового статуса территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

Значение полученных соискателем результатов исследования для практики подтверждается тем, что:

разработаны и внедрены посредством опубликования в десяти научных изданиях и выступлениях на международных научно-практических конференциях новые положения о понятии территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и их

административно-правового статуса, центрального аппарата федеральных органов исполнительной власти;

определены перспективы практического использования ряда выводов и положений: в законопроектной деятельности (федеральный уровень) – в целях принятия Федерального закона «О федеральных органах исполнительной власти»; в учебном процессе при преподавании курса «Административное право»;

создана система практических рекомендаций, доказывающая: 1) целесообразность разработки и принятия Федерального закона «О федеральных органах исполнительной власти»; 2) целесообразность закрепления в предлагаемом к принятию Федеральном законе «О федеральных органах исполнительной власти» правил назначения на должность руководителей территориальных органов, определения структуры аппарата, штатной численности, комплектования их состава, реорганизации и упразднения территориальных органов; 3) необходимость установления в разрабатываемом Федеральном законе «О федеральных органах исполнительной власти» норм, ограничивающих возможность формирования территориальных органов с названием, отличающимся от управлений; 4) необходимость урегулирования в предлагаемом к принятию Федеральном законе «О федеральных органах исполнительной власти» вопросов многозвенного иерархического построения территориальных органов при усложненной территориальной организации деятельности соответствующего федерального органа и установления запрета на создание территориальных звеньев федеральных органов исполнительной власти без предоставления им статуса территориальных органов.

Результаты исследования внедрены посредством опубликования статей в научных изданиях, апробированы в выступлениях на международных научно-практических конференциях.

Оценка достоверности результатов исследования выявила:

теория **построена** на известных, проверяемых фактах, учитывает достижения административно-правовой науки в области понимания административно-правового статуса территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, согласуется с ранее опубликованными научными трудами по данной тематике, а также опирается на апробированные в теории административного права знания;

центральная идея **базируется** на критическом анализе действующих нормативных правовых актов, формировании территориальных органов федеральных органов исполнительной власти без достаточных к тому оснований, создании территориальных структур федеральных органов исполнительной власти без обозначения их в качестве территориальных органов, недостаточной организации взаимодействия территориальных органов федеральных органов исполнительной власти с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

использованы концептуальные подходы и научные теории, касающиеся поиска путей совершенствования нормативно правовой базы, определяющей административно-правовой статус территориальных органов федеральных органов исполнительной власти;

установлено качественное соответствие полученных автором данных с выводами по рассматриваемой тематике других ученых, а также результатами, представленными в аналитических и независимых источниках;

применены современные методики сбора и обработки исходной информации, включая Интернет и информационные справочно-правовые системы;

совокупность источников, использованных соискателем в диссертации, можно рассматривать как репрезентативную основу для выявления основных тенденций по исследуемой проблеме.

Личный вклад соискателя состоит в самостоятельно сформулированных научных выводах и положениях, которые в совокупности составили целостную картину понимания административно-правового статуса территориальных органов федеральных органов исполнительной власти; обосновании конкретных предложений и рекомендаций, направленных на разработку федерального законодательства, определяющего правовое положение территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

Автором была решена научная задача по выработке практических предложений, направленных на законодательное установление системы правовых норм, регламентирующих общие требования к организационной структуре аппарата территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, к их иерархическому построению и компетенции.

Диссертация Захаровой М.А. соответствует требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание степени кандидата юридических наук абзацем 2 п. 9 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842, является единолично выполненным и завершенным исследованием.

На заседании 16 октября 2017 г. диссертационный совет принял решение присудить Захаровой Марине Анатольевне ученую степень кандидата юридических наук.

При проведении тайного голосования диссертационный совет в количестве 21 человека, из них 6 докторов наук по профилю рассматриваемой диссертации, участвовавших в заседании, из 28 человек, входящих в состав совета, дополнительно никто не вводился, проголосовали: за – 21, против – нет, недействительных бюллетеней - нет.

Председатель диссертационного совета
доктор юридических наук, профессор

Ученый секретарь диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент



И.Н. Сенякин

В.В. Нырков

« 17 » 10 2017 г.