

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

**Диссертационного совета Д.503.001.02 на базе Федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» по диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук**

Аттестационное дело № \_\_\_\_\_

решение диссертационного совета от 16 декабря 2020 протокол № 16 о присуждении Ереминой Ольге Юрьевне, гражданке Российской Федерации, ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.01 – Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве.

Диссертация «Теоретико-правовые основы оценки эффективности государственного управления в социальной сфере» по специальности 12.00.01 – Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве принята к защите 12 октября 2020 г., протокол № 9, диссертационным советом Д.503.001.02 на базе федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» (117218 г. Москва, ул. Большая Черемушкинская д. 34), созданным в соответствии с приказом Минобнауки России от 09.04.2013 № 192/нк.

Соискатель Еремина Ольга Юрьевна, 1974 года рождения в 2001 году окончила Кемеровский государственный университет по специальности «Юриспруденция» (диплом от 30.05.2001 г. регистрационный № 5021).

С 01.12.2014 по 30.11.2018 гг. обучалась в аспирантуре в ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» (ИЗиСП) (заочное отделение) по

специальности 12.00.01 – Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве.

В настоящее время работает в отделе социального законодательства ИЗИСП в должности научного сотрудника.

Диссертация выполнена в отделе теории права и междисциплинарных исследований законодательства и отделе социального законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

**Научный руководитель – Путило Наталья Васильевна**, кандидат юридических наук, заведующая отделом социального законодательства ИЗИСП (117218, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая д. 34).

Официальные оппоненты:

**Фролова Наталья Алексеевна**, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры теории государства и права юридического факультета им. Г.В. Мальцева Юридического факультета им. М.М Сперанского Института права и национальной безопасности федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (119571, город Москва, проспект Вернадского, 82);

**Горбуль Юлия Александровна**, кандидат юридических наук, заведующая кафедрой государственно-правовых и гражданско-правовых дисциплин Новокузнецкого института (филиала) федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Кемеровский государственный университет» (654041, г.Новокузнецк, ул.Циолковского, 23)

дали положительные отзывы на диссертацию.

В критической части отзыва Н.А. Фроловой обращается внимание на то, что:

1. При рассмотрении понятия «эффективность» работы органов государственной власти соискатель, приводя ряд научных концепций (с. 60–63), включающих различные подходы к достижению эффективности государственного управления, в своей авторской позиции определяет эффективность деятельности органов государственной власти как категорию (с. 67-68), которая раскрывает причинно-следственную связь между поставленными целями, задачами и результатами деятельности властных органов. В этой связи в рамках публичной защиты соискателю предложено дополнить научно-категориальный смысл вводимого понятия отражением его взаимосвязи с другими правовыми категориями.

2. Рассматривая научные подходы к измерению эффективности государственного управления, автор достаточно подробное внимание уделяет институту оценивания, его видам, особо подчеркивая в качестве критериев, имеющих универсальный характер, разработки такого зарубежного исследователя, как Х. Вольманн (с. 40–41). В какой мере в отечественной практике в современных условиях проводимых реформ видится целесообразным использовать оценочные процедуры Х. Вольманна, внедренные в различных странах мира.

3. Посвящая третью главу исследования оценке деятельности органов государственной власти в отраслях социальной сферы, соискатель справедливо подчеркивает сложность оценивая данной деятельности в реализации государством социальных функций и выполнении соответствующих задач с учетом их статичности и динамики (с. 139). В рамках дискуссии требуется пояснить, какие принципы автор закладывает в оценку деятельности органов государственной власти в социальной сфере.

4. Требуется дополнительной аргументации вопрос о том, что заложить в концептуальные основы необходимой модели оценивания деятельности органов публичной власти в сфере образования как приоритетной во всей совокупности отраслей народнохозяйственного комплекса (с. 152–153). Полагаем, что представленный авторский анализ правовых оснований оценки

эффективности государственного управления в области образования следовало конкретизировать и дополнить видением востребованных и необходимых подходов к моделированию наилучшей системы оценивания качественного отечественного образования с воспитанием гармоничной личности в контексте социально-правовых, интеллектуально-нравственных оснований развития российского общества.

5. Оценивая в правовом аспекте эффективность органов власти в области здравоохранения видится целесообразным соискателю представить авторский вариант «древа целей» в системе здравоохранения Российской Федерации, ответив обоснованно на вопрос: «Что включить в сбалансированную систему целевых установок деятельности органов государственного управления в области здравоохранения?» (с. 160), а также изложить свою позицию на основе концепта, отражающего развитие медицинского права, как отрасли права, системы правового регулирования отношений в области здравоохранения.

6. Необходимо дополнительное пояснение при рассмотрении правовых вопросов оценки эффективности государственного управления в сфере социального обслуживания авторского видения относительно перечня критериев эффективности социального обслуживания на региональном уровне. Каким должен быть механизм контроля за деятельностью благотворительных и иных общественных организаций, которые в соответствии с Федеральным законом № 442-ФЗ от 28 декабря 2013 г., вступившим в силу 01 января 2015 г., осуществляют социальное обслуживание граждан. Законодательное закрепление понятия социального сопровождения как новой государственной функции требует определенные формы контроля этих организаций, а также критерии их деятельности, что затрагивает в целом имидж социальности Российского государства.

В отзыве Ю.А. Горбуль отражены следующие замечания:

1. В четвертом положении, выносимом на защиту, автор утверждает, что эффективность государственного управления в социальной сфере должна

быть обеспечена нормативными правовыми актами, определяющими компетенцию органов государственной власти в данной области, соответствующими определенным требованиям. Вместе с тем, диссертант не указывает, каким образом эти требования должны быть учтены: путем внесения изменений в федеральные законы (Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»; Федеральный закон от 06 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», федеральные отраслевые законы социальной сферы) принятием нового акта, или документами стратегического характера. Представляется, что уточнение обозначенного момента имеет значение.

2. На странице 87 диссертационного исследования автор приходит к выводу, что в основу современной методики оценки эффективности государственного управления в социальной сфере должна быть положена иерархия целей и задач социальной политики государства и распределение по ее уровням соответствующих методов оценивания. Вместе с тем, диссертантом не раскрывается вопрос о практической реализации этой идеи. Предполагается принятие отдельного акта, в котором будет отражаться древо целей отрасли, или цели должны определяться и учитываться каким-то иным способом.

**Ведущая организация** – Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Башкирский государственный университет» (450076, Приволжский федеральный округ, Республика Башкортостан, г. Уфа, ул. Заки Валиди, дом 32) в своем положительном заключении, подписанном и.о. заведующего кафедрой теории государства и права Института права Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Башкирский государственный университет», доктором юридических наук (научная специальность 12.00.01), доцентом Ф.Х. Галиевым (протокол № 4

от 27 октября 2020 г.) и утвержденном проректором по научной и инновационной работе С.А. Мустафиной, указала на то, что поставленная цель исследования, состоящая в формировании теоретических положений, раскрывающих сущность и закономерности функционирования института оценивания эффективности государственного управления, с одной стороны, позволяет расширить доктринальные знания о государстве как важнейшем элементе современной правовой действительности, с другой стороны, вносит вклад в развитие теории социальных прав человека в части механизма их реализации.

В критической части отзыва отмечается, что:

1. Во втором положении, вынесенном на защиту, диссертант заявляет о зависимости эффективности государственного управления от: 1) юридической силы акта, закрепляющего цели; 2) социальной значимости результатов государственного воздействия; 3) достаточности организационных, материальных и иных ресурсов (стр. 11).

Дискуссионным представляется положение о юридической силе акта, закрепляющего цель государственной политики в социальной сфере. Необходимо отметить, что практика нормативного закрепления целей государственной политики в документах стратегического планирования осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Таким образом, они могут быть отражены в нормативных правовых актах Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, законах и других нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, муниципальных нормативных правовых актах.

Диссертант не предлагает изменить существующий порядок, а только констатирует факт несоответствия. В связи с этим нуждается в уточнении позиция диссертанта в отношении существующего порядка закрепления целей государственной политики в социальной сфере.

2. В пятом положении, выносимом на защиту, диссертант выделяет стадии измерения эффективности государственного управления. Необходимо отметить, что действующие государственные программы также содержат специальный раздел, содержащий определенные стадии оценки эффективности реализации этой программы. В связи с этим хотелось бы уточнить вопрос о принципиальных различиях между уже существующими стадиями оценки эффективности государственных программ и теми стадиями, на выделении которых настаивает диссертант.

3. Во введении (стр. 11) и в первой главе (стр. 63) диссертации автор указывает, что под эффективностью государственного управления в социальной сфере предлагается понимать степень достижения правовыми средствами зафиксированных в юридической форме целей государственной политики. В социальной сфере в качестве важнейших целей, следует рассматривать удовлетворенность социальных потребностей граждан, формальным отражением которых является система социальных прав, гарантированных актами международного права и основными законами государств. Однако теме издержек как элемента оценки эффективности государственного управления при таком подходе должно быть уделено большее внимание. Традиционно в теории управления кроме степени достижения цели учитываются издержки, которые могут быть чрезмерны или бесполезны («Пиррова победа»). Полагаем, что не менее важно изучение и обобщение на теоретическом уровне ситуации, при которой государство не выполняет взятые на себя социальные обязательства или выполняет в недостаточной степени, и в итоге происходит смена политического режима (например, Чили в 1973 г. и Венесуэла в настоящее время).

4. Требуется дальнейшей разработки категория «цель государства» применительно к сфере реализации его социальной функции. Если государство ставит спорные (с точки зрения выбранного диссертантом основного мерила оценки – блага людей) цели, то измерение эффективности его действий по достижению данных целей приобретает вторичный характер.

Целеполагание в условиях социального государства требует дифференцированного подхода к системе критериев, определяющих его эффективность, поскольку достижение максимума государственного управления в том понимании, которое имеется в ст. 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. («принять в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы обеспечить постепенно полное осуществление признаваемых прав») отличается от деятельности «минимального социального государства», создающего лишь равные условия для всех.

5. Вызывают некоторые сомнения критерии выбора государств для описания зарубежного опыта правового регулирования (параграф 1 второй главы), а именно: «репрезентативность выборки обеспечивается принадлежностью стран к разным формам государственного устройства, правовым семьям, способам организации государственного механизма и его масштабом». В работе проведен сравнительно-правовой анализ и обобщение практики внедрения института оценивания эффективности государственного управления в Австралии, Великобритания, Венгрия, Дания, Италия, Канада, Новая Зеландия, США, Франция (с. 100). При этом автор характеризует четыре государства англо-саксонской правовой семьи и еще столько же государств Европы, обойдя вниманием страны, которые, как и Россия, проходили этап догоняющей модернизации и добились успеха в деле повышения эффективности государственного управления (Япония, Южная Корея, Тайвань, государства Балтии и ряд других).

Соискатель имеет 44 опубликованных работ, в том числе по теме диссертации – 20; опубликованных в рецензируемых научных изданиях – 6. Общий объем опубликованных работ составляет – свыше 30 п.л. Публикации соискателя представляют собой научные статьи, параграфы и главы монографий, содержащие теоретические и практические выводы по теме диссертационного исследования.

Наиболее значимые работы по теме диссертации:

1. Еремина, О. Ю. Качество и доступность государственных услуг в социальной сфере как показатель эффективности деятельности органов исполнительной власти // Журнал российского права. 2014. № 1 (205). С. 67–77.

2. Еремина, О. Ю. Правовые основы методологии оценки деятельности образовательных организаций в Российской Федерации / О. Ю. Еремина // Журнал российского права. 2015. № 6 (222). С. 82–97.

3. Еремина, О. Ю. Эффективность деятельности образовательной организации: критерии, показатели, прогнозы // Журнал российского права. 2015. № 10 (226). С. 73–85.

4. Еремина, О. Ю. Законодательство в социальной сфере: проблемы измерения эффективности / О. Ю. Еремина, Н. С. Волкова // Журнал российского права. 2016. № 9 (237). С. 44–54.

5. Еремина, О. Ю. О правовых проблемах оценивания органов государственной власти // Журнал российского права. 2016. № 11 (239). С. 86–94.

На диссертацию и автореферат поступили положительные отзывы:

1. Доцента кафедры конституционного, административного права и правового обеспечения государственной службы Юридического института ФГБОУ ВО «Вятский государственный университет» кандидат юридических наук, А.А. Кирилловых, который отметил, что требуют уточнения следующие выводы диссертанта: соискателем разработаны требования к нормативно-правовому регулированию компетенции органов государственной власти в социальной сфере. В то же время автор не уточняет вид и уровень в иерархии нормативно-правового акта, в котором должны быть отражены соответствующие полномочия.

Также в автореферате на стр. 23-24 автор подчеркивает необходимость применять сбалансированную систему оценки деятельности органов государственного управления с возможностью использования ее результатов для улучшения этой деятельности. Однако в автореферате автором не раскрыта суть указанной системы. В практическом плане это имеет важное

значение для организации процесса измерения результатов эффективности государственного управления.

2. Профессора Департамента международного и юридического факультета ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», доктора юридических наук, доцента О.Н. Петюковой, которая в своем отзыве поставила следующие вопросы: на стр. 7 автореферата содержится ссылка на проведенные ранее исследования по проблемам эффективности права, в том числе работы Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Возникают вопросы: 1) Какие именно доктринальные подходы оценки эффективности права могут быть использованы при оценке эффективности государственного управления? 2) В какой части они применимы к оценке эффективности государственного управления в рассматриваемой диссертантом социальной сфере? На стр. 17-18 автор использует конструкции и выводы общей теории систем и синергетики (саморазвивающиеся системы, фазовый переход и т.д.). Подобный междисциплинарный подход весьма актуален на современном этапе, он предопределён тремя ключевыми законами диалектики. При этом важно уточнить: Являются ли описываемые автором процессы общими, повторяющимися, устойчивыми, и в какой мере эти процессы отражаются в каждой из выявленных диссертантом моделей института оценивания эффективности?

3. Заведующей кафедрой теории и истории государства и права «Московского гуманитарного университета» доктор юридических наук, доцент, О.Д. Максимовой, которая в своем отзыве указала, что в параграфе 1 главы 1 «Концептуальные модели эффективности государственного управления» не называются модели, предлагаются общие подходы и утверждается, что «выявлены противоречия между содержанием теоретических моделей и возможностью их практической реализации». Возможно, в диссертации эти модели указываются, однако из автореферата

нельзя оценить имеются ли противоречия, о которых пишет автор. Кроме того, О.Д. Максимова считает, что можно поспорить с мнением диссертанта, которая считает, что «отсутствует прямая корреляция между деятельностью государственных органов и качеством образования» в части работы, посвященной государственному управлению в области образования (с. 23).

4. Доцента кафедры государственно-правовых дисциплин ФКОУ ВО «Кузбасский институт ФСИН России», кандидата юридических наук, доцента, полковника вн. службы И.В. Малышевой, которая отмечает, что диссертант, определяя социальный эффект, (стр. 12) утверждает, что он может выступать в качестве цели государственного управления (стр. 19). Хотелось бы получить более ясное представление автора о том, какие цели должно осуществить государство при реализации социальной политики: задекларированные в международных актах и федеральных законах Российской Федерации или определяемые конкретным социальным эффектом, последние, к слову, могут изменяться.

Все поступившие отзывы содержат оговорку о том, что изложенные замечания (комментарии, рекомендации, вопросы) имеют дискуссионный характер, не снижают достоинств научного исследования, отличающегося поисковым характером, не влияют на общий положительный вывод о полноте, самостоятельности и востребованности диссертационного исследования О.Ю. Ереминой.

В отзывах отмечены актуальность выбранной соискателем темы исследования, достоверность, новизна и личный вклад автора в развитие теории права и государства, соответствие диссертации и автореферата требованиям Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства РФ от 24.09.2013 № 842. Во всех отзывах предлагается присудить О.Ю. Ереминой ученую степень кандидата юридических наук по специальности 12.00.01 – Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве.

Выбор официальных оппонентов и ведущей организации обосновывается их широкими достижениями в области развития теории права и государства, специализацией и сферой научных исследований, высоким профессиональным уровнем, наличием достаточного количества публикаций, в том числе по теме диссертационного исследования, способностью определить ее научную и практическую значимость.

Диссертационный совет отмечает, что автором сформулирована и обоснована теоретическая концепция оценки эффективности государственного управления в социальной сфере. В диссертационном исследовании сформулированы и содержательно доказаны:

- целесообразность применения теоретико-правового подхода к исследованию эффективности государственного управления при реализации функций государства в социальной сфере;

- необходимость правового закрепления дефиниций «эффективность государственного управления» и «социальный эффект»;

- рациональность использования института оценивания как стадии государственного управления в социальной сфере;

- важность соблюдения требований к критериям и показателям эффективности, которые являются значимым элементом методических основ оценки эффективности государственного управления в социальной сфере;

- важность соблюдения требований к нормативным правовым актам, определяющим компетенцию органов государственной власти, а именно: 1) скоррелированность целей, закрепленных в отраслевых законах, с целями и задачами, указанными в документах стратегического планирования, 2) «вертикализация» целей по уровням регулирования (федеральный, региональный, муниципальный уровень); 3) соответствие поставленным целям функций и полномочий органов государственного управления.;

- возможность разработки различных классификаций видов оценивания деятельности органов государственного управления.

**Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования** заключается в формулировании теоретических положений, характеризующих роль и место института оценивания государственного управления социальной сферой. Понятийно-категориальный аппарат теории права и государства дополнен авторскими дефинициями «эффективность государственного управления» и «социальный эффект», раскрывающими их содержание и сущность; выделены виды оценки эффективности государственного управления.

Научно-практическая значимость заключается в: 1) разработке требований к нормативным правовым актам, соблюдение которых поможет оптимизировать деятельность органов государственной власти, 2) определении стадий оценки государственного управления, что повысит объективность и транспарентность оценивания, 3) выявлении оснований классификации видов оценки.

**Оценка достоверности результатов исследования** выявила, что обозначенные диссертантом цели и задачи диссертации соответствуют ее предмету, выводы и предложения диссертанта подтверждаются авторской аргументацией. Использована обширная эмпирическая и теоретическая база исследования. Полнота проведенной работы во многом предопределена последовательным применением в диссертации сравнительно-правового, историко-правового, формально-юридического методов исследования, а также творческим подходом к применению метода моделирования, в результате которого разработана теоретическая концепция оценки эффективности государственного управления в социальной сфере.

**Личный вклад соискателя** состоит в развитии понятийно-категориального аппарата юридической науки: разработан новый подход к теоретическому пониманию «эффективности государственного управления» и «социальному эффекту» государственного управления. Сформулированы общие требования к нормативным правовым актам, которые определяют компетенцию органов государственной власти в социальной сфере, выявлены

стадии измерения эффективности государственного управления в социальной сфере, предложена авторская система видов оценки эффективности государственного управления их классификация, определена теоретическая основа современной методики оценки эффективности государственного управления в социальной сфере

Результаты научного исследования были представлены в форме научных статей и материалов коллективных монографий, опубликованных автором. Основные положения диссертации обсуждались на научных конференциях и круглых столах в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. **Соответствие диссертации специальности, по которой она рекомендуется к защите.** Диссертация О.Ю. Ереминой соответствует паспорту специальности 12.00.01 – Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве, так как в ней даны необходимые теоретические обобщения, исследованы ключевые понятия теории права, сформулированы новые определения, классификации, разработана теоретическая концепция оценки эффективности государственного управления в социальной сфере.

Диссертационный совет пришел к выводу, что диссертация О.Ю. Ереминой является научной квалификационной работой, соответствующей специальности 12.00.01 – Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве, отвечает требованиям, установленным Положением о присуждении ученых степеней, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 24.09.2013 № 842.

На заседании 16 декабря 2020 г., проходившем в удаленном интерактивном режиме, диссертационный совет Д 503.001.02 по результатам публичной защиты принял решение присудить Ольге Юрьевне Ереминой ученую степень кандидата юридических наук.

При проведении заседания в удаленном интерактивном режиме открытым голосованием диссертационный совет в составе 18 человек (8

человек присутствовало в месте его проведения, 10 – в удаленном интерактивном режиме), из них 7 докторов наук по специальности – 12.00.01 – Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве, участвовавших в заседании; из 25 человек, входящих в состав диссертационного совета, проголосовали за – 18 человек, против – 0.

Председатель  
диссертационного совета Д 503.001.02  
доктор юридических наук, профессор

В.В. Лазарев

Ученый секретарь  
диссертационного совета Д 503.001.02  
кандидат юридических наук

А.Е. Помазанский

«16» декабря 2020 г.

