

«УТВЕРЖДАЮ»

Проректор по научной и инновационной работе
Федерального государственного бюджетного
образовательного учреждения
высшего образования
«Башкирский государственный университет»
доктор физико-математических наук, профессор
Светлана Анатольевна Мустафина



2020 г.

ОТЗЫВ

**ведущей организации - Федерального государственного бюджетного
образовательного учреждения высшего образования
«Башкирский государственный университет»
на диссертацию Ереминой Ольги Юрьевны по теме: «Теоретико-правовые
основы оценки эффективности государственного управления в социальной
сфере», представленной на соискание ученой степени кандидата
юридических наук по специальности 12.00.01 – теория и история права и
государства; история учений о праве и государстве.**

1. Актуальность выполненной работы.

Диссертация Ереминой Ольги Юрьевны по теме: «Теоретико-правовые основы оценки эффективности государственного управления в социальной сфере» представляет собой работу, в которой отражены итоги комплексного и системного научного исследования правоотношений, связанных с деятельностью государства по реализации социальной функции и оценкой качества этой деятельности.

Правовое регулирование отношений, касающихся добровольного или обязательного характера оценивания эффективности государственного управления, определения его механизма и критериев оценки является неотъемлемым элементом политики современных государств. Так, механизмы оценки государственного управления на законодательном уровне закреплены в Новой Зеландии и Великобритании с 1982 г., во Франции – с 1983 г., в Канаде – с 1985 г., в США – с 1993 г., в Австралии - с 1997 г, в Дании – 1998 г., в Венгрии и

Италии – с 2001 г., и в Российской Федерации - с 2007 г.

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.

Эффективность государства, качество правовой системы в целом ее отдельных институтов, рассмотренные в диссертации сквозь призму социальной политики, в конечном итоге позволили сделать в работе фундаментальные выводы относительно качества воздействия, которое оказывает государство на управляемые процессы, и показателей (критериев), которыми надлежит руководствоваться при оценке этого воздействия. Благодаря использованию данных социологии, экономики, отраслевых юридических наук актуальность диссертационного исследования Ереминой О.Ю., а также ценность выводов и положений, содержащихся в работе, сомнению не подлежат.

2. Степень достоверности и обоснованности научных положений, выводов и рекомендаций сформулированных в диссертации

При подготовке диссертационной работы соискателем искомой ученой степени проанализирован значительный объем нормативных правовых актов, касающихся проблем оценивания государственного управления на всех уровнях публичной власти; научных статей, монографических и иных научных работ. Приведенные научные положения и выводы диссертации обладают необходимой степенью достоверности. Предложенные автором выводы аргументированы и убедительно изложены; обогащают уже известные решения, выработанные теоретико-правовой наукой в рамках концепций механизма государства, социального государства, эффективности законодательства. Научные положения, выводы и рекомендации имеют теоретическую и практическую значимость.

3. Научная новизна

Исследование характеризуется очевидной новизной, которая предопределена как самой постановкой проблемы, так и авторским подходом к ее решению. В диссертации предпринимается попытка – и вполне успешная – дать характеристику измерения эффективности государственного управления при реализации функций государства в социальной сфере в тех аспектах, которые ранее не были предметом теоретико-правового анализа. Определяется роль и место института оценивания государственного управления социальной сферой в качестве процесса, характеризующегося специфическим назначением и особым механизмом.

Автор предлагает новое для теории права и государства понимание эффективности государственного управления и социального эффекта. Всестороннему теоретическому исследованию подвергается институт оценивания государственного управления, рассматриваются его особенности, выявлены его достоинства и недостатки (стр. 52 - 55).

О научной новизне диссертации свидетельствует оригинальность положений, выносимых на защиту, а также выводов, полученных в ходе исследования. Сделанные выводы в достаточной мере аргументированы и представляют интерес для научного сообщества.

В структурном плане работа О.Ю. Ереминой является логичной, выверенной, обладает внутренним единством. Логика изложения материала подчинена целям диссертационного исследования и его задачам.

Во введении обосновывается актуальность темы диссертации, определяются его объект и предмет, цели и задачи, описывается степень разработанности проблемы, раскрывается научная новизна работы, ее теоретическая и практическая значимость, приводятся сведения об апробации результатов исследования.

Основная часть состоит из трех глав, в первой из которых рассматриваются категория «государственное управление», теоретические

концепции оценки эффективности государственно-правовых явлений, исторические аспекты развития института оценивания государственного управления в России в XX веке.

В диссертационном исследовании феномен государственного управления рассматривается сквозь призму теоретико-правовых воззрений о механизме государства и осуществлении его функций (стр. 16-32). Автором проведен анализ результатов доктринального освоения процессов становления и развития института оценивания государственного управления, одним из параметров которого является эффективность, анализируются модели института оценивания эффективности, в каждой из которых содержится правовой, организационный и финансово-экономический компонент (стр. 33-58).

Важное место в исследовании механизма оценивания диссертант отводит определению его стадий (стр. 56). Учитывая сложность осуществления социальной функции государства, необходимость соблюдения баланса интересов государства и социальных групп, особое внимание, как считает автор, следует уделять структурной и функциональной стороне государственного механизма. В связи с этим диссертант приходит к необходимости выработки требований к нормативным актам, регулирующим объем полномочий органов государственной власти в социальной сфере (стр. 57).

Диссертантом сформулированы теоретические положения, характеризующие роль и место института оценивания государственного управления, поведена систематизация многочисленных видов оценивания, предложена их классификация (стр. 57-58).

Эффективность государственного управления усматривается О.Ю. Ереминой не только в соотношении использованных ресурсов и полученных результатов, но и в достижении стратегических целей государства, получении социально значимых эффектов. В качестве общей закономерности диссертант рассматривает обусловленность эффективности государственного управления использованием надлежащих правовых средств.

Интерес представляет компаративистский анализ практических проблем оценивания государственного управления в рамках международных сообществ, в зарубежных странах и в Российской Федерации. При этом соискатель обоснованно подчеркивает многоаспектный и полифункциональный характер института оценивания, проявляющийся при измерении эффективности деятельности государственного управления в социальной сфере.

Автором дана характеристика критериев государственного управления, предложенных экономической, политологической и социологической наукой и воспринятых юриспруденцией. Проведен анализ имеющихся доктринальных подходов к определению эффективности государственного управления, правовой природы и структуры данного явления, в результате которого диссертантом выявлено относительное единство взглядов о соотношении таких понятий как «цель государственного управления», «правовые средства», «результат деятельности».

Инструментами оценивания эффективности государственного управления выступают научно обоснованные методики, обязательными элементами которых являются критерии и показатели эффективности (стр. 77-85). Автором разработаны требования к критериям эффективности как деятельностным индикаторам достижения социального эффекта (стр. 86).

Во второй главе диссертации исследуется восприятие на уровне нормативных правовых актов института оценивания эффективности государственного управления в зарубежных странах и в Российской Федерации. Диссертантом представлены результаты сравнительно-правового исследования опыта правового закрепления института оценивания эффективности государственного управления. Обобщение опыта Австралии, Великобритании, Венгрии, Дании, Италии, Канады, Новой Зеландии, США, Франции и др. стран позволило выявить особенности нормативной регламентации отношений в связи с оцениванием эффективности государственного управления, во многом обусловленные формой государственного устройства, спецификой национальных правовых систем.

Автором диссертационного исследования делается вывод о том, что использование частноправовых методов в регулировании публично-правовых отношений позволяет зафиксировать и обеспечить реальное действие механизма ответственности органов государственной власти в случае неэффективного исполнения своих полномочий, способствует повышению гибкости и эффективности государственного управления в целом (стр. 120-121).

Проведенный анализ позволил диссертанту сформулировать предложения по совершенствованию правовых основ оценивания эффективности государственного управления в Российской Федерации (стр. 135-137).

Третья глава диссертации посвящена изучению правовых оснований оценки эффективности органов государственной власти в трех важнейших отраслях социальной сферы: образовании, здравоохранении и социальном обслуживании. В социальной сфере, отмечает автор, сосредоточены полномочия всех уровней публичной власти, поэтому достижение социального эффекта требует наибольшей четкости и скоординированности действий.

Рассматривая качество образования как ключевой показатель результативности государственной образовательной политики О.Ю. Еремина приходит к выводу об отсутствии прямой корреляции между деятельностью указанных органов и качеством образования. Гораздо большее влияние на качество образования и институт оценивания государственного управления, по мнению диссертанта, оказывает закрепление в нормативных правовых актах социально значимых результатов развития сферы образования (стр. 138 - 153).

Решение задач, связанных с построением системы эффективного государственного управления в области образования, автор видит в: правильно спрогнозированных социальных эффектах; использовании правовых средств их достижения; обеспеченности ресурсами в необходимом объеме; применении сбалансированной системы оценки деятельности органов государственного управления с возможностью использования ее результатов для улучшения этой деятельности.

Проведенный анализ правового регулирования отношений в связи с оценением эффективности управления в области здравоохранения и социальном обслуживании позволил диссертанту сформулировать ряд предложений по совершенствованию института оценки эффективности в области здравоохранения, показать связь между реализацией социальной функции государства и эффективностью государственного управления. Достижение принципов достоинства личности и социальной справедливости предлагается рассматривать и как задачу государственной политики и как социальный эффект.

4. Теоретическое и научно-практическое значение исследования

Наиболее значимые результаты, полученные автором лично, отражены в выводах, имеющих в каждом параграфе, а также в заключении. Полученные результаты подтверждают положения, выносимые на защиту.

Диссертационное исследование О.Ю. Ереминой «Теоретико-правовые основы оценки эффективности государственного управления в социальной сфере» является теоретически и практически значимым. Оно позволяет выйти на новый уровень анализа проблем государственного управления в социальной сфере и обеспечения социальных прав человека, способствует существенному повышению практической ценности научных изысканий в области государственно-правового регулирования общественных отношений, открывает новые возможности для поиска путей и средств оптимизации действующего законодательства и правореализационной практики в сфере публичного права.

5. Значимость полученных автором диссертации результатов для развития соответствующей отрасли науки

Диссертация О.Ю. Ереминой соответствует паспорту научной специальности 12.00.01 – теория и история права и государства; история учений о праве и государстве.

Результаты диссертационного исследования прошли необходимую апробацию как в научной и образовательной среде, так и на практике.

Основные положения диссертационного исследования изложены в подготовленных автором научных статьях, в том числе – в достаточном объеме в журналах, включенных в Перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные результаты диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук.

Идеи автора, нашедшие отражение в диссертации, обсуждались в рамках научных и научно-практических конференций, научно-методологических семинаров.

Язык, стиль и оформление диссертации соответствуют установленным требованиям. В диссертации О.Ю. Ереминой отсутствуют некорректные заимствования.

Все сказанное характеризует работу О.Ю. Ереминой как самостоятельное научное исследование, отличающееся научной новизной и выполненное на актуальную тему. Актуальность и научная новизна исследования позволяют констатировать, что оно вносит существенный вклад в развитие теоретических знаний о праве и государстве.

6. Оценка выполненной работы

В целом работа, несомненно, заслуживает положительной оценки. Вместе с тем, диссертационное исследование не лишено спорных тезисов и отдельных недостатков, которые могут стать предметом дискуссии или дополнительного пояснения в ходе публичной защиты.

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 масштабам». 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).

Высказанные замечания принципиально не влияют на общую положительную оценку диссертации как самостоятельно выполненной, творческой работы, характеризующейся очевидной актуальностью и новизной, соответствующей паспорту специальности 12.00.01 – теория и история права и государства; история учений о праве и государстве и имеющей существенное теоретическое и практическое значение для теории государства и права.

Вывод

Диссертация Ереминой Ольги Юрьевны по теме: «Теоретико-правовые основы оценки эффективности государственного управления в социальной сфере».

- является научно-квалификационной работой, которая содержит совокупность аргументированных научных результатов и положений, представляет собой самостоятельное и всестороннее исследование важной научной и практической проблемы, свидетельствующей о личном вкладе автора в развитие теории права и государства, что позволяет ей совместить широкий подход к государственному управлению и реализации социальных обязательств государства. Предложить конкретные меры по совершенствованию оценивания эффективности государственного управления в социальной сфере;

- исследование обладает внутренним единством, содержит новые выводы и положения, выдвигаемые для публичной защиты, свидетельствующие о личном вкладе в науку; основные научные результаты опубликованы в 4 статьях в изданиях, включенных в перечень рецензируемых научных журналов и изданий, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации и 3 статьях в иных научных изданиях;

- диссертационная работа полностью соответствует критериям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата юридических наук, установленных пп. 9, 11, 13-14 Положения о порядке присуждения ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства

Российской Федерации № 842 от 24 сентября 2013 г., является научно-квалификационной работой, имеющей значение для развития теории права и государства и совершенствования теории и практики государственного управления.

Автореферат в должной степени позволяет судить о содержании диссертационного исследования.

В этой связи соискатель ученой степени Ольга Юрьевна Еремина заслуживает присуждения ей степени кандидата юридических наук по научной специальности 12.00.01 – теория и история права и государства, история учений о праве и государстве.

Отзыв на диссертационное исследование подготовлен доктором юридических наук, доцентом, и.о. заведующего кафедрой теории государства и права Института права БашГУ Галиевым Фаритом Хатиповичем и кандидатом юридических наук, доцентом кафедры теории государства и права Института права БашГУ Газизовой Лейсан Махмутовной.

Отзыв обсужден и одобрен на заседании кафедры теории государства и права Института права ФГБОУ ВО «Башкирский государственный университет» «27» ноября 2020 года (протокол № 4).

И.о. заведующего кафедрой теории государства и права
Института права Федерального государственного
бюджетного образовательного учреждения высшего образования
«Башкирский государственный университет»,
доктор юридических наук
(научная специальность 12.00.01),

доцент



Фарит Хатипович Галиев

Почтовый адрес: 450076, Республика Башкортостан, г. Уфа, ул. Заки Валиди, д. 32
Адрес электронной почты: rector@bsunet.ru
Адрес официального сайта в сети «Интернет»: www.bashedu.ru

