



МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

«БАШКИРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
УНИВЕРСИТЕТ»
(БАШГУ)

ул. Заки Валиди, д. 32, г. Уфа, РБ, 450076
тел. 8 (347) 272-63-70, факс (347) 273-67-78
e-mail: rector@bsunet.ru
ОКПО 02069444 ОГРН 1030203895193
ИНН/КПП 0274011237/027401001

от « 13 » Од 2020 г. № 1239/4

на № _____ от _____

Председателю Диссертационного совета Д 503.001.02
При Институте законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации,
доктору юридических наук, профессору,
заслуженному деятелю науки Российской Федерации
Лазареву Валерию Васильевичу

Уважаемый Валерий Васильевич!

Направляем Вам отзыв ведущей организации – федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Башкирский государственный университет» на диссертационное исследование Ереминой Ольги Юрьевны на тему «Теоретико-правовые основы оценки эффективности государственного управления в социальной сфере», представленное на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.01 – теория и история права и государства; история учений о праве и государстве в Диссертационный Совет Д 503.001.02.

Проректор по научной и инновационной работе



«УТВЕРЖДАЮ»

Проректор по научной и инновационной работе
Федерального государственного бюджетного
образовательного учреждения
высшего образования
«Башкирский государственный университет»
доктор химических наук, профессор
Захаров Вадим Петрович



2020г.

ОТЗЫВ

**ведущей организации - Федерального государственного бюджетного
образовательного учреждения высшего образования
«Башкирский государственный университет»
на диссиcацию 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.

Актуальность темы диссертационного исследования О. Ю. Ереминой «Теоретико-правовые основы оценки эффективности государственного управления в социальной сфере» не вызывает сомнений. Комплексный анализ проблематики, связанной с оцениванием государственного управления, с одной стороны, является необходимым условием расширения доктринальных знаний о современном государстве и его функционировании, с другой стороны, вносит существенный вклад в развитие теории социальных прав человека и создает научную основу для разработки рекомендаций по совершенствованию системы их обеспечения.

В современном мире гарантированность прав и свобод человека является необходимым условием социального прогресса, гармонизации взаимоотношений между государством и гражданским обществом, а также постепенной

трансформации массового правосознания и преодоление существующего правового нигилизма. Актуальность изучения избранной проблематики О.Ю. Ереминой существенно возрастает в условиях модернизации конституционного законодательства и строительства эффективного и сильного социального государства.

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

При подготовке диссертационной работы соискателем искомой ученой степени проанализирован значительный объем нормативно-правовых актов о механизме оценивания государственного управления всех иерархических уровней 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, и развиваются положения по сравнению с другими известными решениями данной научной проблемы. 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, в качестве процесса, характеризующегося специфическим назначением и особым механизмом.

Автор предлагает новое для теории государства и права понимание терминов «эффективность государственного управления» и «социальный эффект» путем раскрытия их сущностной природы. Всестороннему теоретическому исследованию подвергается институт оценивания государственного управления и

рассматриваются его особенности, которые приобретает институт оценивания в обществах разных культурных типах; определяются параметры, которые позволяют всесторонне охарактеризовать рассматриваемый институт.

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 логически последовательной, обладает внутренним единством. Содержание изложенного материала подчинено целям диссертационного исследования и его задачам. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения и списка литературы, включающего 405 наименований.

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.

В первой главе «Теоретические основы эффективности государственного управления» 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 взглядов 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. 54). Учитывая сложность осуществления социальной функции государства, необходимость соблюдения разновекторного баланса интересов государства и социальных групп, особое внимание, 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. 55).

Диссидентом сформулированы теоретические положения, характеризующие роль и место института оценивания государственного управления, поведена систематизация многочисленных видов оценивания, предложена их классификация (стр. 56).

Эффективность государственного управления рассматривается 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 диссидент 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, проявленный при измерении эффективности деятельности государственного управления в социальной сфере.

Автором дана правовая характеристика критериям государственного управления, сформированных экономической, политологической и социологической наукой и воспринятых юриспруденцией. Проведен анализ научной дискуссии по поводу определения эффективности государственного управления, правовой природы и структуры данного явления, что позволило диссиденту выявить относительное единство взглядов на связь таких понятий как

«цель» деятельности государственного управления, «правовые средства», «результат» деятельности.

Инструментами оценивания эффективности государственного управления выступают научно обоснованные методики, обязательными элементами которых являются критерии и показатели эффективности (стр. 75-83). Разработаны требования к критериям эффективности, как деятельностным индикаторам достижения социального эффекта (стр. 84).

Во второй главе «Правовое опосредование института оценивания эффективности государственного управления» диссертации исследуется правовое опосредование 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 позволила выявить особенности нормативной регламентации отношений в связи с оцениванием эффективности государственного управления, во многом обусловленные спецификой различных форм государственного устройства, принадлежностью к различным правовым семьям.

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, приводит к повышению гибкости и эффективности государственного управления в целом (стр. 117-119).

При характеристике правового механизма оценивания эффективности государственного управления в Российской Федерации Ереминой О.Ю. проанализирована система нормативных правовых актов, нормами которых регулируется совокупность общественных отношений возникающих в связи с оценкой эффективности деятельности государственных органов. Кроме того,

приведен анализ данных, свидетельствующих о практике внедрения института оценивания эффективности в систему государственного управления (стр. 119-131).

Проведенный анализ позволил диссидентанту сформулировать предложения по совершенствованию правовых основ оценивания эффективности государственного управления в Российской Федерации (132-134).

Третья глава «Оценка деятельности органов государственной власти в отраслях социальной сферы» 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, пересекается деятельность всех иерархических уровней публичной власти. Главной целью этой сферы признается удовлетворение социальных потребностей граждан. В связи с этим, по мнению диссидентанта, обеспечение эффективного государственного управления в социальной сфере является особенно важным, а достижение социального эффекта требует четкости, скоординированности действий всех уровней государственного управления.

Рассматривая качество образования как ключевой показатель результативности государственной образовательной политики, О.Ю. Еремина выявляет эффективность государственного управления в аспекте взаимосвязи деятельности государственных органов и качества образования. В результате подробного анализа этапов внедрения критериев оценки эффективности деятельности государственных органов, автор 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 диссидентанта, оказывает реализация правовых документов, определяющих социально значимые результаты развития сферы образования (стр. 135-149).

Решение задач, связанных с построением системы эффективного государственного управления в сфере 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.

Сфера здравоохранения в связи со сложностью задач – оценить качество и доступность медицинской помощи, периодически исключалась из перечня объектов оценивания. Проведенный анализ (стр. 150-159) позволил диссертанту сформулировать ряд предложений по совершенствованию института оценки эффективности в области здравоохранения (стр. 160).

Автором констатируется тенденция эпизодического исключения социального обслуживания из областей социальной сферы, подлежащих оцениванию. Диссертант доказывает, что подобная практика свидетельствует о все большем дистанцировании государства от выполнения государственных функций в сфере социального обслуживания. Критически характеризуя подобную практику, автор обосновывает необходимость сохранения и усиления государственного «присутствия» в сфере социального обслуживания, выполнения государством своей социальной функции, в том числе с помощью эффективного государственного управления.

Диссертант доказал, что модель социального обслуживания, использующаяся в Российской Федерации не в полной мере отвечает интересам граждан. В связи с этим автор предлагает достижение принципов достоинства и социальной справедливости рассматривать и как задачу государственной политики и как социальный эффект.

Учитывая, что большинство организаций социального обслуживания находятся в ведении органов государственной власти субъектов Российской Федерации, автор приходит к выводу о том, что критериями эффективности деятельности этих органов могли бы стать: 1) решение проблем доступности (в

том числе вопроса платности / бесплатности получения социальных услуг); 2) обновление устаревшей материально-технической базы действующих стационарных организаций социального обслуживания; 3) обеспечение такого качества медицинского обслуживания в них, которое бы соответствовало требованиям нормативных документов (включая порядки, стандарты, клинические рекомендации).

4. Теоретическое и научно-практическое значение исследования

Наиболее значимые результаты, полученные автором лично, отражены в выводах по параграфам, 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 действии права.

6. Оценка выполненной работы

В целом работа, несомненно, заслуживает положительной оценки. Вместе с тем, в ней содержатся положения, требующие уточнения 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 (с. 11) и в первой главе (с. 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. В качестве пожелания следует указать, что требует 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 имеется описание 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 реализацию 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 основные научные результаты опубликованы в 5 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 РФ № 842 от 24 сентября 2013 г., является научно-квалификационной работой, имеющей значение для развития теории права и государства и значимой для дальнейшего государственно-правового развития страны.

Автореферат правильно отражает содержание диссертационного исследования.

Соискатель ученой степени Ольга Юрьевна Еремина заслуживает присуждения ей искомой ученой 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, заведующей кафедрой теории государства и права Института права БашГУ Азнагуловой Гузель Мухаметовной, кандидатом юридических наук, доцентом кафедры теории государства и права Института права БашГУ Касимовым Тимуром Салаватовичем .

Отзыв обсужден и одобрен на заседании кафедры теории государства и права Института права ФГБОУ ВО «Башкирский государственный университет» «13» февраля 2020 года (протокол № 6).

Заведующая кафедрой теории государства и права
Института права Федерального государственного
бюджетного образовательного учреждения
высшего образования «Башкирский
государственный университет»,
доктор юридических наук, доцент

