

В Диссертационный совет ФГБОУ ВО
«Российская академия народного хозяйства и
государственной службы при Президенте
Российской Федерации»
119571, г. Москва, проспект Вернадского, д.82

ОТЗЫВ

члена диссертационного совета

Российской академии народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации
на диссертацию Козловой Натальи Васильевны **«Единая система публичной
власти как конституционный механизм эффективного решения задач в
интересах населения муниципального образования»**, представленную на
соискание учёной степени кандидата юридических наук по специальности
5.1.2. – «Публично-правовые (государственно-правовые) науки»

Тема диссертационного исследования безусловно обладает актуальностью. Конституционная реформа 2020 г., получившая легитимацию посредством народного одобрения, направлена, прежде всего, на совершенствование организации и деятельности органов публичной власти. Внесение поправки в ст. 132 Конституции России предопределило дальнейшее влияние конституционных положений на формирование ценностных установок личности, общества и государства. Содержание научных исследований, посвященных единой системе публичной власти, свидетельствуют о наличии целого ряда проблем, требующих дополнительного осмысления, а в отдельных ситуациях и уточнения.

Вопросы, посвященные организации и деятельности местного самоуправления, определению роли и места местного самоуправления в конституционной системе власти, соотношению государственного и муниципального управления, разграничению предметов ведения и полномочий между различными уровнями власти не являются новыми для науки конституционного права. Автор диссертации правильно отмечает, что целый ряд научных исследований был посвящен публичной власти, интересам населения, наделению органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Вместе с тем как конституционный механизм эффективного решения задач в интересах населения муниципального образования единая система публичной власти комплексно не рассматривалась в публично-правовых науках.

Актуальность темы обусловлена необходимостью дальнейшего научного обоснования понятий «публичная власть», «совершенствование эффективности системы публичной власти», «интересы населения муниципального образования», «публичные функции в единой системе публичной власти» и их конституционно-правового регулирования.

Н.В. Козлова обоснованно утверждает, что конституционное закрепление «единой системы публичной власти» обуславливает необходимость ее исследования через основные элементы механизма эффективного решения задач в интересах населения муниципального образования. Вследствие того, что конституционное оформление единой системы публичной власти позволяет решить отдельные институциональные проблемы в связи с наличием общих публичных функций.

В условиях модернизации конституционно-правового регулирования отношений в сфере эффективного решения задач в интересах населения требуется комплексное исследование, позволяющее определить основные направления такой модернизации через механизм конституционно-правового регулирования отношений органов публичной власти.

Формирование эффективной единой системы публичной власти требует концептуальной основы и качественной нормативной правовой базы, поэтому существует необходимость теоретического осмысления, как понятия «единой системы публичной власти», так и категорий «эффективности», «реализации интересов населения», «конституционного механизма эффективного решения задач», «осуществления публичных функций». При этом обнаружение последствий объединения в единую систему и взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления для учета интересов населения муниципальных образований позволит выявить пробелы в действующей нормативно-правовой основе.

Степень обоснованности научных положений, выводов и рекомендации, сформулированных в диссертационном исследовании Н.В. Козловой, подтверждается использованием методов научного исследования, широким кругом теоретических и эмпирических источников, изученных и проанализированных соискателем. Проведенное исследование вносит вклад в научное обоснование необходимых изменений в конституционное законодательство, обеспечивающее механизм эффективного решения задач в интересах населения муниципального образования.

Логичной представляется структура работы, которая состоит из введения, трех глав, объединяющих девять параграфов, заключения, списка использованных источников и приложений.

Во введении работы автор обосновывает актуальность темы исследования, показывает степень ее научной разработанности, формулирует цель и задачи, определяет объект и предмет исследования, его методологию и методы, теоретическую базу, нормативно-правовую и эмпирическую основы, характеризует научную новизну исследования, формулирует научные положения, выводы и рекомендации, показывает теоретическую и практическую значимость результатов, приводит данные о их апробации.

В первой главе «Теоретические основы и конституционные принципы системы публичной власти» соискатель определяет, что развитие конституционного строя влияет на концептуальные аспекты публичной власти, ее организацию и функционирование (С. 22). Исследовав различные концепции взаимодействия общества, личности и государства, приходит к выводу, что для формирования конституционно-правового механизма эффективной системы единой публичной власти достижение баланса между интересами общества, личности и государства наиболее правильной будет концепция солидаризма (С. 24), вследствие достижения синергетического эффекта. В результате последовательных рассуждений об историко-правовом развитии категории «публичная власть», Н.В. Козлова формулирует авторское определение «публичной власти», которое отражает новизну авторского подхода (С. 53). Учитывая, что в соответствии с демократическими традициями и устоями народ конкретного государства – изначальный источник и носитель власти.

С точки зрения С.А. Авакьяна, публичная власть представлена тремя организационными формами: государственная, общественная и власть местного самоуправления. На с. 48 представлено определение профессора С.А. Авакьяна в рамках обсуждения рабочей группы, в котором определяется необходимость содействия и контроля институтов гражданского общества при осуществлении публичной власти. Н.В. Козлова делает акцент на системности органов публичной власти и интересах населения, исходя из поправок в ч.3 ст.132 Конституции РФ.

Во второй главе «Интересы населения как конституционно-правовая категория» автор, исследуя понятие и классификацию интересов населения приходит к выводу, что в науке отсутствует единство доктринальных подходов к категориям «интересы» и «население», приводятся аргументы о необходимости раскрытия категории «интересы населения» как правовой категории вследствие ее законодательного закрепления (С. 79), высказывается позиция о содержании «публичного интереса» (С. 82). Результатом данного анализа явилась авторская позиция понимания категории «интересы населения муниципального образования» (С. 85) как единство духовно-

нравственных ценностей, энергоинформационных потребностей и материально-технического благополучия населения, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека и гражданина, являющихся основополагающими целями для органов государственной власти и местного самоуправления при принятии и реализации управленческих решений в системе единой публичной власти.

Автором сформулирована достаточно широкая формулировка которая позволит говорить о сохранении баланса между всеми группами интересов вследствие их единства, даже если в течение времени подходы к приоритетным интересам изменятся, синергетический эффект будет учитываться. В тоже время делается акцент, что для органов публичной власти триединство интересов является основополагающей целью при принятии решений в рамках единой системы публичной власти, что развивает механизм реализации ч.3 ст. 132 Конституции РФ.

Н.В. Козлова обосновывает роль органов местного самоуправления в системе публичной власти как субъектов, реализующих интересы населения, и приходит к выводу о том, что идет постоянный поиск оптимальной модели разграничения полномочий между органами публичной власти различного уровня с учетом соблюдения интересов населения (С. 132), а наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями и перераспределение полномочий являются механизмами эффективного решения задач с позиции соблюдения интересов населения муниципальных образований (С. 134).

В третьей главе «Совершенствование конституционно-правового регулирования отношений в сфере эффективного решения задач в интересах населения» автор качественно оценивает современное состояние конституционно-правового регулирования отношений органов публичной власти в процессе эффективного решения задач в интересах населения и определяет основные направления его дальнейшего совершенствования, а также формулирует принципиальные особенности конституционно-правового механизма эффективной системы единой публичной власти через критерии эффективности.

В результате автор обосновывает необходимость закрепления дефиниции «публичная функция, имеющая государственное значение в единой системе публичной власти», которая учитывает правовые позиции Конституционного Суда РФ (С. 147). Аргументировано и обоснованно говорит об отсутствии необходимого конституционно-правового механизма для реализации ч.3 ст. 132 Конституции РФ (С. 170), исходя из особенностей и понятийного аппарата (С. 176). Объективный интерес представляет анализ

критериев эффективности деятельности органов и должностных лиц публичной власти, при этом обращается внимание, что эффективность публичной власти и эффективность деятельности органов публичной власти отождествлять нельзя (С. 185).

В заключении автор, подводя общие итоги исследования, излагает достигнутые выводы, формулирует предложения теоретического характера, предлагает перспективы дальнейшей научной разработки данной темы.

Работа основана на хорошей эмпирической базе, в достаточной мере обоснована репрезентативность результатов исследования, представлена научными работами – 7 из которых размещены в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки России для опубликования основных положений диссертационных исследований (С.16-17). Результаты исследования прошли апробацию на научно-практических конференциях (С.16).

Ряд положений, выводов и рекомендаций обладают практической значимостью, поэтому могут быть восприняты законодателем при совершенствовании конституционного законодательства.

К числу принципиально новых положений, полученных лично соискателем, позволяющих определить исследование как научно-квалификационную работу, содержащую решение задач, имеющих существенное значение для теории и практики, следует отнести: научное обоснование определения понятия «публичная власть» исходя из принципа системности органов публичной власти и интересов населения; методологию совершенствования механизма определения эффективности системы публичной власти; триединство в системе интересов населения муниципального образования; определение «публичной функции, имеющей государственное значение в единой системе публичной власти»; определение основных направлений дальнейшего совершенствования конституционно-правового регулирования отношений органов публичной власти в рамках единой системы; предлагает оценивать конституционно-правовую модель эффективной системы публичной власти с позиции решения задач в интересах населения.

Вместе с тем, несмотря на высокую положительную оценку диссертационного исследования Н.В. Козловой, оно не лишено ряда спорных положений, нуждающихся в дополнительных пояснениях и обоснованиях.

1. Положение 2, выносимое на защиту, представляется весьма дискуссионным и требующим дополнительного обоснования. В ходе публичной защиты автору необходимо пояснить, что понимается под «синергетическим триединством взаимных интересов общества, личности и

государства» и насколько это соответствует современной теории устойчивого развития в ее общепринятом понимании. Кроме того, предлагая данное «триединство» подразумевает ли автор, что в настоящее время оно отсутствует в действующем законодательстве и конституционной практике?

2. В доктрине конституционного права и постановлениях Конституционного Суда РФ используется не только категория «публичная функция, имеющая государственное значение», но и «публично значимая функция». В связи с этим требуется пояснение Положения 4, выносимого на защиту, в котором используется понятие «публичная функция, имеющая государственное значение» в отличие от «публично значимой функции».

3. В положении 5, выносимом на защиту, при наличии в наименовании работы категории «население муниципального образования», автор использует категорию «население, проживающее на соответствующей территории» в соответствии с измененными положениями ч. 3 ст. 132 Конституции Российской Федерации. Как видится, указанные категории не являются тождественными, а, следовательно, к содержанию их конституционной правосубъектности можно подходить по-разному. Соответственно, было бы целесообразным и корректным в названии диссертационной работы использовать конституционную формулировку.

4. В положении 7, выносимом на защиту, соискатель предлагает оценивать конституционно-правовую модель эффективной системы публичной власти по трем критериям: 1) реальное участие граждан в управлении государством на различных уровнях публичной власти; 2) доверие граждан к политике, проводимой публичной властью; 3) соблюдение и реализация конституционных ценностей. Учитывая, что ранее не предлагались именно эти критерии в контексте оценки эффективности конституционно-правовой модели системы публичной власти и оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, возникает вопрос, как оценивать доверие граждан к политике, проводимой органами публичной власти?

Вместе с тем, указанные замечания не умаляют значимости диссертационного исследования. Изложенные критические замечания носят дискуссионный характер.

Аннотация соответствует диссертации и отражает ее основные положения.

Вывод: Диссертация Козловой Натальи Васильевны «Единая система публичной власти как конституционный механизм эффективного решения задач в интересах населения муниципального образования» является научно-квалификационной работой, в которой содержится решение задачи, имеющей

важное значение для развития юридической науки и практики, что соответствует требованиям Порядка присуждения ученой степени кандидата наук, ученой степени доктора наук в Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, утвержденного приказом ректора ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» от 7 декабря 2021 года № 02-1336, а Козлова Наталья Васильевна заслуживает присуждения ей ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. – «Публично-правовые (государственно-правовые) науки».

Член диссертационного совета РАНХиГС,
доктор юридический наук, профессор,
профессор кафедры государственно-правовых
дисциплин, Институт государственной службы и
управления ФГБОУ ВО «Российская Академия
народного хозяйства и государственной
службы при Президенте Российской
Федерации»

М.А. Липчанская

«04» декабря 2023 г.

119571 г. Москва, проспект Вернадского, дом 84, корпус 1
тел. 8-927-277-74-77, lipchanskaya-ma@ranepa.ru

