

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 Мазаевой Дарьи Константиновны «Организационно-правовые основы государственной службы в России: генезис, эволюция, перспективы развития», представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. «Публично-правовые (государственно-правовые) науки»

Актуальность диссертационного исследования.

Вопросы государственной службы в целом, ее отдельных видов традиционно представляют повышенный доктринальный, прикладной и дидактический интерес. Высоко-динамическое развитие указанного правового института требует его дополнительного комплексного осмысления. Особую остроту проблеме придает осуществление электронной трансформации публичного управления и проведение специальной военной операции. При этом важно не только изучение его настоящего состояния, но и учет предыдущего опыта исторического развития. Названные и некоторые другие факторы свидетельствуют о высокой актуальности диссертационного исследования проведенного Д.К. Мазаевой. Поиск и обоснование соответствующих закономерностей востребовано как учеными исследователями, так и субъектами правотворчества и правоприменения.

Анализ содержания диссертационного исследования.

Во Введении изложена актуальность диссертационного исследования, отмечена степень научной разработанности темы, применительно к отдельным этапам исторического развития, определены цель, задачи, объект, предмет работы, ее теоретико-методологическая и информационная база, изложена научная новизна, аргументирована обоснованность и достоверность полученных результатов, представлены положения, выносимые на защиту, конкретизирована теоретическая и практическая значимость полученных результатов и указана их апробация.

Структурная организация исследования обусловлена авторским замыслом, который предопределен спецификой избранной темы и включает три главы, объединяющих девять параграфов, выводы и рекомендации, список использованных источников и литературы: 1) изложена характеристика

нормативного правового регулирования государственной службы с момента зарождения Российского государства и до Октябрьской революции 1917 года (глава первая); 2) рассмотрено организационно-правовое регулирование государственной службы в России в советский период (глава вторая); 3) сформулированы тенденции и перспективы организации и нормативного правового регулирования государственной службы Российской Федерации (глава третья); 4) систематизированы и в концентрированном виде изложены выявленные теоретические закономерности и прикладные рекомендации по заявленной теме (выводы и рекомендации).

Первая глава «Правовое регулирование государственной службы в российском государстве» состоит из 83 страниц, включает три параграфа. Первый параграф во многом носит вводный характер и посвящен рассмотрению становления и развития института государственной службы на Руси и в России на периоде с IX и по первую четверть XVIII века. Вполне логично, что рассмотрение заявленной проблематики связывается со становлением государственности на Руси (с. 24–28). С использованием метода сравнительного правоведения рассматривается организация государственной службы во Владимирском (Ростово-Суздальском), Галицко-Волынском, Московском княжествах, Новгородской, Псковской феодальных республиках и Золотой Орде. Реализация такого подхода позволила выявить как общие черты, так и специфику государственной службы в указанных субъектах. Отмечается роль Судебников 1497 и 1550 годов в противодействии таким явлениям как мздоимству, волоките, произволу (с. 36–38). Акцентируется внимание на мощные преобразования, проведенные Петром I в области государственного строительства в целом и государственной службы в особенности (с. 40–46).

Во втором параграфе дана характеристика правового регулирования и специфики организации государственной службы в Российской империи в 1725–1762 годы. Диссертантом акцентируется внимание на реформирование государственной службы Екатериной I, Петром II, Анной Иоанновной, Иваном VI, Елизаветой Петровной, Петром III. Данный период был связан с частыми дворцовыми переворотами, что повлекло за собой не всегда логически обоснованные изменения института государственной службы, способствовало фаворитизму, осложняло использование социальных лифтов не потомственным дворянам (с. 79).

Третий параграф посвящен развитию государственной службы со второй половины XVIII века и до Октябрьской революции 1917 года. Акцентируется внимание на преобразования, проведенные Екатериной II, которая в качестве предупреждения злоупотреблений на службе принимает ряд новелл, в том числе и вводит пенсионное обеспечение (с. 84) и другие социальные гарантии. В диссертации справедливо отмечается, что благодаря Екатерине II «институт государственной службы в своем развитии перешел на новый этап, чего не было со времен Петра I (с. 88). Павел I стремился существенно трансформировать преобразования Екатерины II, во многом способствовал бюрократизации рассматриваемого института. Отрадным является подход,

который использует диссертант, связывая изменения государственной службы с реформой в области государственного строительства в целом. При этом отмечается роль, которую сыграли видные государственные деятели, например М.М. Сперанский в ходе преобразований Александра I (с. 93). Важно отметить, что предметом авторского анализа выступили как нормативные правовые акты, регулирующие государственную службу, так и реально складывающиеся государственно-служебные отношения.

Вторая глава «Организационно-правовое регулирование государственной службы в России в 1917-1991 годах» объемом 79 страниц посвящена советскому периоду функционирования рассматриваемого института. В первом параграфе Д.К. Мазасой акцентировано внимание определенные изменения, происшедшие с институтом государственной службы после Февральской революции 1917 года. Такое положение было обусловлено определенными изменениями органов государственной власти, в том числе, заменой полиции милицией, определенной демократизацией властных отношений (с. 106–107). Существенные преобразования института государственной службы происходят в первые годы советской власти, что было предопределено демонтажем прежней системы государственного управления, стремлением создать новый государственный аппарат (с. 110). Возникает существенная проблема «кадрового голода», что выразилось в отсутствии необходимого числа квалифицированных чиновников во всех сферах деятельности. Наряду с этим отмечается существенное изменение нормативной правовой базы в сфере государственного управления. Для преодоления дефицита кадров потребовалось привлечение представителей прежнего чиновничьего аппарата.

Во втором параграфе отмечаются существенные сложности с организацией и осуществлением государственной службы. Подбор кадров основывается на принципе партийной принадлежности (с. 126–127), что в ряде случаев негативно сказывался на уровне квалификации. При этом на общегосударственном уровне декларируется значение кадрового аппарата по формуле «кадры решают все». Наряду с нерешенными проблемами первых лет советской власти возникают новые. К их числу относится репрессирование государственных служащих на всех уровнях, что негативно сказалось на управленческой деятельности в целом (с. 140–141). Создание значительного числа различного рода государственных учреждений повлекло за собой существенное увеличение бюрократического аппарата, который становится самостоятельной силой (с. 151).

Третий параграф посвящен характеристике государственной службы в период Великой Отечественной войны и послевоенный период. Справедливо отмечается, что специальный административно-правовой режим военного положения оказал существенное влияние на функционирование всего государственного аппарата, потребовал создания специальных органов управления, наделения их чрезвычайными полномочиями (с. 157–162). Приоритетным является отладка механизма военного управления, что потребовало первоочередного внимания к военным кадрам. Наряду с этим

происходит переориентация экономики на нужды обороны, что потребовало увеличения рабочего времени, усиления контроля за соблюдением трудовой дисциплины. Отмечается реформирование государственного аппарата в послевоенное время, что было предопределено потребностью осуществления восстановления народного хозяйства, которому был причинен существенный урон фашистской оккупацией. Диссертантом справедливо отмечается, что при Н.С. Хрущеве формируется «уникальная» бюрократия, сочетающая в себе бездействие и псевдоактивность, когда основными показателями эффективности выступают отчетные документы, своевременность их предоставления (с. 169). При этом отмечается неразвитость служебного законодательства, что потребовало задействования потенциала субсидиарного использования норм трудового права при регулировании служебных отношений. Обращает на себя внимание непредвзятое отношение Д.К. Мазаевой к характеристике сложившейся советской государственной службы, которой были свойственны как существенные положительные характеристики, так и очевидные проблемы.

Третья глава «Тенденции и перспективы развития организационно-правового регулирования основ государственной службы в Российской Федерации» состоит из 105 страниц и включает три параграфа. Первый параграф посвящен развитию законодательства о государственной службе с момента обретения Российской Федерацией независимости и по настоящее время. Диссертантом акцентируется внимание на высокую динамику развития рассматриваемого института, которому свойственен циклический характер (с. 184). Отмечается специфика, которая свойственна государственной службе в настоящее время (с. 192). Следует согласиться с необходимостью ужесточения мер по противодействию коррупции, что способствует результативности государственно-служебной деятельности (с. 206–214). При этом отмечается необходимость принятия действенных мер по рекрутированию на государственную службу наиболее подготовленных субъектов, а в ходе ее прохождения должного повышения квалификации.

Второй параграф является логическим развитием ранее изложенного материала и посвящен систематизации ранее выявленных вопросов, составляющих проблемное поле государственной службы современной России. Отмечается недостаточный уровень квалификации государственных служащих, их невысокую мотивацию, низкий уровень материального стимулирования, непродуманность критериев оценки эффективности деятельности, отсутствие необходимого кадрового резерва. С учетом роли цифровизации в рассматриваемой области, отмечается наличие ряда нерешенных технических вопросов (с. 220–221). Справедливо отмечается потребность адресной подготовки кадров для государственной службы с использованием специальных учебных заведений, прежде всего, РАНХиГС. Заслуживает внимание позиция диссертанта о необходимости усиления роли норм морали при регулировании государственно-служебных отношений (с. 245–248).

В третьем параграфе Д.К. Мазаевой определены те перспективы, которые свойственны законодательству о государственной службе. В этой связи отмечается необходимость совершенствования кадровой политики в рассматриваемой сфере, активное внедрение и использование передовых информационных технологий, усиление транспарентности служебной деятельности улучшения качества предоставляемых услуг, успешная борьба с коррупцией). Следует признать возможным использование положительного зарубежного опыта в рассматриваемой области при обязательном учете российской специфики (с. 255–259). Важное значение уделено таким методам кадровой работы как прогнозирование и планирование, что должно позитивно сказаться на служебной деятельности. Обращает на себя внимание использование положительного регионального опыта, в частности, деятельность Корпоративного университета Правительства Нижегородской области (с. 272–274).

В Выводах и рекомендациях (с. 288–308) в концентрированном виде изложены полученные результаты, определены закономерности, свойственные институту государственной службы. Изложенные выводы и предложения направлены на развитие теории государственной службы, а также совершенствование ее нормативного правового регулирования и практического отправления государственно-служебных отношений.

Отдельные результаты, полученные автором, свидетельствуют о научной новизне работы:

- 1) изучение и использование положительного исторического опыта при модернизации института государственной службы;
- 2) цикличность развития государственной службы
- 3) выявление и обоснование определенных факторов оказывающих как положительное, так и отрицательное влияние на развития государственной службы;
- 4) доказывание ценности государственной службы на различных этапах российского исторического развития;
- 5) выявление и обоснование перспектив развития государственной службы в Российской Федерации.

Диссертационному исследованию присуще очевидное дидактическое и прикладное значение в силу того, что содержащиеся в нем закономерности способствуют развитию представлений о нормативном правовом регулировании и организации государственной службы в России на различных этапах исторического развития.

Достоверность диссертационного исследования подтверждается 14 авторскими научными публикациями, 4 из которых изложены в журналах, входящих в перечень рецензируемых изданий ВАК, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертации на соискание ученой степени кандидата наук.

Следовательно, диссертация Д.К. Мазаевой является самостоятельным, завершенным обладающим научной новизной историко-правовым

исследованием, соответствующим требованиям специальности 5.1.2. **Публично-правовые (государственно-правовые) науки**, а его основные выводы и предложения в необходимой степени обоснованы и достоверны.

В то же время некоторые положения работы, суждения, изложенные автором диссертации, носят дискуссионный характер и в этой связи требуют дополнительной аргументации в ходе публичной защиты.

1. *Первое.* При выполнении исследования диссертантом использован широкий перечень методов (с. 8–9), вместе с тем не получили должного применения социологические методы. Их потенциал применительно к заключительной главе, позволил бы органично дополнить авторские суждения дополнительной аргументацией.

2. *Второе.* В тексте диссертации большое внимание уделяется недостаткам института государственной службы на различных этапах исторического развития (с. 38, 40–46, 85, 117, 142, 255 и др.). При рассмотрении современного периода отправления государственной службы предлагаются меры, которые будут способствовать противодействию существующим вызовам и угрозам. Вместе с тем не отмечается возможность использования такого важного средства как повышенной юридической ответственности, что весьма важно в сложившихся условиях отечественного государственного строительства.

3. *Третье.* При рассмотрении состояния государственной службы в Российской Федерации недостаточное внимание уделено периоду 90-х годов XX столетия, когда были осуществлены существенные государственно-правовые преобразования, в частности, не проанализированы положения Федерального закона от 31 июля 1995 года № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации».

Текст диссертации не свободен от отдельных технических погрешностей оформления.

Указанные замечания не влияют на общую положительную оценку диссертационного исследования Д.К. Мазаевой и в этой связи могут служить побудительным мотивом для дальнейшего творческого освещения заявленной темы.

Положения, выносимые на защиту, отражают авторский подход и свидетельствуют об их уникальности.

Резюмируя вышеизложенное, можно заключить: диссертация Д.К. Мазаевой заслуживает высокой положительной оценки, она отвечает уровню развития юридической науки и потребностям практики. Работа представляет полноценное комплексное исследование, обладающее научной новизной, имеющее перспективы теоретического и практического применения, что указывает на целесообразность допуска диссертации до защиты на заседании диссертационного совета.

Вывод: диссертация Мазаевой Дарьи Константиновны «Организационно-правовые основы государственной службы в России: генезис, эволюция, перспективы развития» является научно-квалификационной работой, в которой

содержится решение задачи, имеющей важное значение для юридической науки и практики, что соответствует требованиям Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842 и 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» (в редакции приказа от 30 апреля 2025 года № 02-763), а Мазаева Дарья Константиновна заслуживает присуждения ей ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. «Публично-правовые (государственно-правовые) науки».

Член диссертационного совета РАНХиГС
доктор юридических наук, доцент,
профессор кафедры административного
права и процесса
Нижегородской академии МВД России

Николай Владимирович Макарейко

«18» июня

2025 г.

603950, Нижний Новгород, Бокс-268, Анкудиновское шоссе, д. 3
Тел. (8831) 421-73-11
e-mail: makareiko_nik@mail.ru

