

«УТВЕРЖДАЮ»

Проректор Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» доктор экономических наук, профессор



А.М. Марголин

«22» _____ 2023 г.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

**Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования
«Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»**

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые науки) Козловой Натальи Васильевны по теме «Единая система публичной власти как конституционный механизм эффективного решения задач в интересах населения муниципальных образований» подготовлена в Научно-образовательном центре «Юридических технологий» Сибирского института управления – филиала федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации».

В период подготовки диссертации соискатель Козлова Наталья Васильевна работала в должности старшего преподавателя кафедры конституционного и административного права Сибирского университета потребительской кооперации (СибУПК) и должности заместителя декана юридического факультета (приказ № 414-ЛС от 01.09.2018). Педагогическая деятельность осуществляется с 01.09.2003 - по настоящее время. До августа 2007 - в должности ассистента кафедры конституционного и международного права (приказ № 2472-ЛС от 25.09.2003), с 01.09.2007 – по настоящее время в должности старшего преподавателя (приказ № 672-ЛС от 25.09.2007).

Соискатель Н.В. Козлова в 2003 г. окончила юридический факультет Сибирского университета потребительской кооперации по специальности «Юриспруденция» с присвоением квалификации «Юрист» (диплом ДВС

1813124 от 08.02.2003). С 01.07.2004 г. по 30.06.2008 г. - аспирантура в Сибирском университете потребительской кооперации по специальности 12.00.02 – «Конституционное право, муниципальное право» (справка № 496 от 26.04.2008). Приказ об отчислении по окончании срока обучения № АС-552 от 30.06.2008. Удостоверение № 37/09А о сдаче кандидатских экзаменов по специальности 12.00.02 Конституционное право; муниципальное право выдано в 2008 году Сибирским университетом потребительской кооперации. В 2022 году была прикреплена к Сибирскому институту управления – филиалу федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» для подготовки диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук без освоения программ подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре (приказ о прикреплении для подготовки диссертации № 152-15/А от 07.09.2022), пересданы кандидатские экзамены: История и философия науки (юридические науки; научная специальность 5.1.2. – «Публично-правовые (государственно-правовые) науки» (справка № 152/04А от 30.01.2023).

Научный руководитель: Курчеев Валерий Сергеевич, доктор юридических наук, профессор; профессор кафедры конституционного и муниципального права Сибирского института управления – филиала федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации».

По результатам рассмотрения диссертации установлено следующее:

Диссертация Козловой Натальи Васильевны является оригинальной, самостоятельно выполненной научно-квалификационной работой, в которой разработаны и представлены теоретические и прикладные положения, совокупность которых можно квалифицировать как новое научно-обоснованное решение задач, имеющих существенное значение для развития публично-правовых (государственно-правовых) наук.

Диссертация соискателя соответствует паспорту научной специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки и охватывает области исследования, предусмотренные пунктами:

2. Правовая природа и принципы публичной власти, правовое регулирование ее осуществления. Система публичной власти. Организация публичной власти и публичного управления. Институты публичной власти и публичного управления. Публичная власть и гражданское общество;

5. Основные права, свободы и обязанности человека и гражданина, их гарантии, пределы осуществления, допустимые ограничения и механизмы защиты.

Работа выполнена лично автором. Диссертационное исследование выполнено автором самостоятельно на основе изучения научных,

интерпретационных и нормативных источников, решений Конституционного Суда Российской Федерации, правоприменительной практики органов публичной власти. Личный характер определяется самостоятельностью отбора, систематизации и исследования научных и нормативных источников; в достижении результативности исследования, получившей выражение в обосновании основных положений и выводов в виде теоретических и практических предложений.

Актуальность темы исследования. Совершенствование вопросов организации и функционирования публичной власти в 2020 году ознаменовало новый этап дискуссий в науке конституционного и муниципального права. При этом возникновение поправки в ст. 132 Конституции РФ предопределила интерпретационная деятельность Конституционного Суда РФ о публичной власти как единстве государственной и муниципальной власти. Фиксирование на конституционном уровне термина «единая система публичной власти», активно применяемого в доктрине и юридической практике, активизировало внимание юридического сообщества к многогранному раскрытию юридической природы, структуры и содержания данного института. Единая система публичной власти требует формирования и юридического закрепления конституционных основ: «системы публичной власти», категорий «эффективности», «реализации интересов населения», «конституционного механизма эффективного решения задач», «осуществления публичных функций».

Для реализации конституционной нормы важна сущностная характеристика термина «публичная власть». В действующем законодательстве отсутствует единая научная интерпретация понятия «единой системы публичной власти». Конституционное закрепление «единой системы публичной власти» обуславливает необходимость исследования основных элементов механизма эффективного решения задач в интересах населения. Отсутствие однозначных позиций ученых и правоприменителей по определению места и роли местного самоуправления в системе публичной власти, которая является важной основой конституционного строя, затрудняет четкое понимание потребностей населения. Категория «интересы населения», которая стала конституционной, нуждается в сущностной характеристике.

Норма, которая конституционно изменила место и роль органов местного самоуправления в модели единой системы публичной власти, требует уточнений и внесения изменений в отраслевое законодательство для регулирования новых конституционно-правовых отношений.

В условиях модернизации конституционно-правового регулирования отношений в сфере эффективного решения задач в интересах населения требуется комплексное исследование, позволяющее определить основные направления совершенствования законодательства.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что соискатель рассматривает единую систему публичной власти как механизм эффективного решения задач с позиции реализации интересов населения муниципальных образований. Интересы населения муниципального образования раскрываются через единство духовно-нравственных ценностей, энергоинформационных потребностей и материально-технического благополучия, обуславливающих высокое качество и уровень жизни человека и гражданина в муниципальном образовании, учитываемых органами публичной власти при принятии управленческих решений. Обосновывается синергетическая эффективность данного триединства через непосредственную устойчивую связь элементов триады, формулируются критерии их оценки.

Правовое обеспечение трансформации единой системы публичной власти предполагает необходимость унификации соответствующего понятийного аппарата с целью реализации единообразной юридической практики. Вследствие этого соискателем предлагается внести в законодательство изменения, связанные с закреплением норм-дефиниций, касающихся таких понятий, как публичная власть, публичные функции, имеющие государственное значение, интересы населения муниципальных образований.

Основные научные результаты, полученные автором:

1. Обоснована необходимость нормативного закрепления нормы-дефиниции «публичная власть», которая позволит согласовать нормативные правовые акты, регулирующие различные аспекты единой системы публичной власти и обеспечит реализацию конституционной нормы в контексте поправки. В целях совершенствования конституционно-правового механизма эффективного решения задач в интересах населения предлагается внести изменения в ст. 2 Федерального закона от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»:

«Публичная власть — это волевой механизм воздействия многонационального народа Российской Федерации на субъектов конституционно-правовых отношений, реализуемый им непосредственно либо через систему органов публичной власти (федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления) в интересах населения». (п.2 паспорта научной специальности)

2. Эффективность единой системы публичной власти определяется не только как показатель (или совокупность показателей) конституционно-правового механизма ее организации, которая позволяет формировать наиболее оптимальную модель взаимодействия государственных органов, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества для решения задач в интересах населения муниципальных

образований, соответствующую критериям количественного и качественного характера, но и как синергетическое триединство взаимных интересов общества, личности и государства. (п.2 паспорта научной специальности)

3. В целях совершенствования юридической практики полагаем целесообразным дополнить ч.1 ст.2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», закрепив правовую интерпретацию категории «интересы населения муниципального образования», дополнив абзацем следующего содержания:

«Интересы населения муниципального образования — это единство духовно-нравственных ценностей, энергоинформационных потребностей и материально-технического благополучия населения, являющихся основополагающей целью для органов государственной власти и органов местного самоуправления при принятии управленческих решений в рамках единой системы публичной власти, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека и гражданина». (п.5 паспорта научной специальности)

4. Доказана необходимость юридического закрепления дефиниции «публичные функции, имеющие государственное значение» в ч.1 ст.2 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации», что будет способствовать эффективной реализации задач по обеспечению интересов населения на определенной территории:

«Публичная функция, имеющая государственное значение в единой системе публичной власти, — это деятельность органа публичной власти (органа государственной власти и органа местного самоуправления), направленная на обеспечение единства в принятии решений по организации, координации и взаимодействию в реализации задач в интересах населения». (п.2 паспорта научной специальности)

5. Обоснована необходимость совершенствования норм права, регулирующих взаимодействие органов публичной власти, для эффективного решения задач в интересах населения вследствие становления новых конституционных отношений, внесения дополнения в ст.2 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» и закрепления нормы следующего содержания:

«Органы государственной власти и местного самоуправления в рамках единой системы публичной власти осуществляют организацию, координацию и взаимодействие для эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории, в соответствии с частью 3 статьи 132 Конституции РФ в следующих формах:

- 1) заключение договоров и соглашений;*
- 2) использование информационно-коммуникационных технологий;*

3) наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями;

4) направление предложений и обращений органов местного самоуправления в органы государственной власти;

5) перераспределение полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления;

6) реализация права законодательной инициативы в законодательном органе государственной власти субъекта Российской Федерации;

7) создание координационных и консультативных органов, совместных рабочих групп;

8) участие органов местного самоуправления в реализации документов стратегического планирования;

и другие формы взаимодействия, закрепленные федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации». (п.2 паспорта научной специальности)

6. Конституционный механизм эффективного решения задач в интересах населения муниципальных образований представляет собой совокупность нормативных (нормативно-правовая основа, закрепляющая систему публичной власти и взаимодействие органов публичной власти) и организационных (организация органов публичной власти в системе) средств, обратную связь между институтами гражданского общества и органами публичной власти.

Ключевым направлением совершенствования конституционно-правового механизма регулирования отношений органов публичной власти в рамках единой системы является выработка новых критериев эффективности и закрепление их в Указах Президента об оценке эффективности деятельности органов публичной власти как индикаторов оценки деятельности органов публичной власти регионального и муниципального уровней, которые будут отражать не только количественные, но и качественные показатели (обслуживание государственного и муниципального долга; размер ВВП на душу населения; экологические индикаторы — доля использованных и обезвреженных отходов, уровень озеленения, индекс загрязнения воды, индекс загрязнения атмосферы; эффективность использования фиксированного объема бюджетных средств — результативно-ориентированное бюджетирование; внедрение цифровых технологий и платформенных решений в сфере оказания муниципальных услуг; учет мнения населения при разработке, принятии и реализации управленческих решений, в том числе и по проблемам внешней и внутренней безопасности; оперативность реагирования на изменяющиеся потребности и интересы граждан — указы, обращения, инициативные проекты) с целью повышения качества правоприменительной практики, учета баланса интересов общества, личности и государства на территории муниципального образования.

Удовлетворение потребностей населения обеспечивается посредством реализации норм права. (п.2 паспорта научной специальности)

7. Конституционная модель эффективной системы публичной власти — это идеальная юридическая конструкция организации системы органов публичной власти. Осознанные, открытые и конструктивные отношения партнерства между органами публичной власти и гражданским обществом направлены на повышение уровня политической культуры и эффективное решение задач в интересах населения.

Конституционно-правовая модель эффективной системы публичной власти может оцениваться по следующим критериям: 1) реальное участие граждан в управлении государством на различных уровнях публичной власти; 2) доверие граждан к политике, проводимой органами публичной власти; 3) соблюдение и реализация конституционных ценностей. (п.2 паспорта научной специальности)

Практическая значимость диссертационного исследования заключается в новом подходе к формированию стратегических документов, которые должны обеспечивать триединство потребностей для достижения синергетического эффекта и достижения конституционной цели. Предложения, сформулированные по итогу исследования, могут в дальнейшем использоваться в правотворческой деятельности органов публичной власти для совершенствования правового регулирования отношений в единой системе публичной власти. Они помогут совершенствованию законодательной основы и эффективному решению стоящих перед органами публичной власти задач в интересах населения муниципальных образований при реализации конституционной нормы, закрепленной ч. 3 ст. 132 Конституции РФ. Сформулированные критерии и целевые индикаторы реализации конституционной нормы будут способствовать пониманию механизма конституционно-правового регулирования. Формирование понятийного аппарата (дефиниций) и уточнение отдельных составляющих конституционной нормы обеспечат единообразную правоприменительную практику. Новый взгляд на систему интересов населения муниципального образования позволит сформировать юридическую практику, учитывающую все интересы населения.

Материалы диссертации могут быть использованы в дальнейших исследованиях единой системы публичной власти, интересов населения муниципальных образований и при преподавании учебных дисциплин «Конституционное право», «Муниципальное право», «Теория государства и права».

Степень достоверности положений и результатов проведенных исследований.

Достоверность и обоснованность сделанных выводов и сформулированных соискателем предложений обеспечивается:

- концепцией диссертационного исследования, построенной на известных, проверяемых данных, которая согласуется с подходами смежных отраслей знаний (теория государства и права, философия права);
- проработкой репрезентативного объема нормативных правовых актов, решений органа конституционного контроля, научной литературы, в которую вошли труды видных ученых-конституционалистов (С.А. Авакьяна, М.В. Баглая, Н.А. Бобровой, Н.А. Богдановой, А.Н. Кокотова, В.С. Курчеева, О.Е. Кутафина, Т.Я. Хабриевой, В.Е. Чиркина, С.М. Шахрая) и представителей науки муниципального права (Т.М. Бялкиной, Н.В. Малявкиной, Г.Н. Чеботарева, Е.С. Шугриной), исследующих проблемы единой системы публичной власти, ученых — теоретиков права (В.С. Нерсисянца, В.А. Четвернина), позволившие углубить понимание теоретико-методологических аспектов диссертации;
- корректным применением методов научного познания.

Научная аргументация соответствует логике построения исследования и формирования выводов; достоверность результатов исследования обусловлена тщательным отбором эмпирического материала; результаты исследования прошли надлежащую апробацию. Основные положения и выводы диссертационной работы докладывались и обсуждались на всероссийских и международных конференциях. Методы исследования адекватны поставленным задачам, их отбор и использование соответствует требованиям методологии правового исследования. Результаты исследования получены на основе анализа актов действующего законодательства и данных судебной практики.

Материалы диссертации, опубликованные автором, включают

статьи, опубликованные в изданиях, рекомендованных Ученым советом Академии:

1) Козлова Н.В. Интересы населения муниципальных образований в единой системе публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2022. №. 4. С. 57-60 (0,56 п.л.);

2) Козлова Н.В. Органы местного самоуправления в единой системе публичной власти (по проекту Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти») // Международный научно-практический журнал «Современное право». 2022. № 4 (апрель). С. 38-44. (0,82 п.л.) DOI 10.25799/NI.2022.78.47.007;

3) Козлова Н.В. Теоретико-методологические основы определения конституционной роли органов местного самоуправления в гражданском обществе // Международный научно-практический журнал «Современное право». 2022. № 1(январь). С.35-40. (0,73 п.л.) DOI 10.25799/NI.2022.61.47.005;

статьи, опубликованные в рецензируемых научных журналах и изданиях, определенных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации:

4) Козлова Н.В. Конституционно-правовая модель эффективной

системы публичной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 7. С. 20–23. DOI: 10.18572/1813-1247-2022-7-20-23 (0,5 п.л.);

5) Козлова Н. В. Обеспечение единства интересов населения и публичной власти в муниципальном образовании: диалектический подход // Юридическая наука и практика. 2022. Т. 18, № 1. С. 14–21. (0,66 п.л.) DOI 10.25205/2542-0410- 2022-18-1-14-21;

6) Козлова Н.В. Кулешова Н.В. Совершенствование конституционно-правового регулирования организации и деятельности органов публичной власти на территориях субъектов Российской Федерации // Евразийский юридический журнал. 2021. №11 (162) С.138-141. (0,69 п.л.) DOI 10.46320/2073-4506-2021-11-162-138-141;

7) Козлова Н.В. Правовые аспекты организации общественных обсуждений проектов нормативных правовых актов // Гражданское общество в России и за рубежом. 2016. №3. С.8-10. (0,46 п.л.).

Результаты диссертационного исследования соискателя также были представлены в сборниках статей, в том числе и входящих в Российский индекс научного цитирования (РИНЦ):

8) Козлова Н.В. Интересы населения муниципального образования: вчера, сегодня, завтра // Правовые технологии в современной юриспруденции: материалы Всерос. (национальной) науч.-практ. конф. с междунар. участием, посвященной памяти проф. А.К. Черненко (Новосибирск, 21-22 апреля 2022 г.): в 2 ч. / Рос. акад. нар. хоз-ва и гос. службы при Президенте Рос. Федерации, Сиб. ин-т упр. ; отв. ред. Д. А. Савченко. – Новосибирск : Изд-во СибАГС, 2022. – Ч. 2. – 164 с. – (Научный контент СИУ РАНХиГС). С. 85-89. (0,7 п.л.);

9) Козлова Н.В. Интересы населения муниципальных образований в системе публичной власти // Правовые проблемы укрепления российской государственности : сб. статей / ред. С.В. Ведяшкин, Н.Г. Геймбух, М.М. Журавлев, С.С. Кузнецов. – Томск : Издательство Томского государственного университета, 2022. – Ч. 90. – С.125-127. (0,25 п.л.);

10) Козлова Н.В. Интересы населения муниципального образования: понятие и классификация. В сборнике: Проблемы формирования правового социального государства в современной России. Материалы XVII всероссийской национальной научно-практической конференции. Новосибирск, 2021. С. 122-125. (0,32 п.л.);

11) Козлова Н.В. Конституционно-правовые аспекты единой системы публичной власти в России. В сборнике: Проблемы формирования правового социального государства в современной России. Материалы XVII всероссийской национальной научно-практической конференции. Новосибирск, 2021. С. 125-129. (0,39 п.л.).

12) Козлова Н.В. Перспективы развития конституционно-правового регулирования взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти для решения задач в интересах населения

муниципального образования // Правовая мысль. 2021. № 2(3). С. 35-39. (0,49 п.л.) DOI: 10.55000/MCU.LegTh.2022.3.2.005.

На основании вышеизложенного, диссертация Козловой Натальи Васильевны, подготовленная на тему: «Единая система публичной власти как конституционный механизм эффективного решения задач в интересах населения муниципальных образований» рекомендуется к защите на соискание учёной степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Заключение принято на заседании НОЦ «Юридических технологий» Сибирского института управления – филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации».

Присутствовало на заседании 28 чел.

Результаты голосования: «за» - 24 чел., «против» - 4 чел.

Протокол № 1 от 17.01.2023 года.

Директор НОЦ «Юридических технологий» Сибирского института управления — филиала федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», доктор юридических наук, доцент

Д.А. Савченко

Директор Сибирского института управления — филиала федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», доктор педагогических наук, доцент

О.Д. Федоров

Подпись *Федорова О.Д., Савченко Д.А.*
Удостоверение *Л.А. Логинке*
2023 г.

