

«УТВЕРЖДАЮ»

ВрИО Директора Федерального государственного бюджетного учреждения науки Института государства и права Российской академии наук, доктор юридических наук, доцент,

Т. А. Васильева

« 18 » мая 2017 г.

ОТЗЫВ ВЕДУЩЕЙ ОРГАНИЗАЦИИ –

**Федерального государственного бюджетного учреждения науки
«Институт государства и права Российской академии наук»
на диссертацию Шайдурова Сергея Анатольевича
«Аутсорсинг в сфере оказания государственных
и муниципальных услуг»,
представленную на соискание ученой степени кандидата
юридических наук по специальности 12.00.14 - административное
право, административный процесс**

Диссертационное исследование Шайдурова Сергея Анатольевича на тему «Аутсорсинг в сфере оказания государственных и муниципальных услуг» выполнено по важной, актуальной в настоящее время теме и является комплексным исследованием проблем административно-правового регулирования аутсорсинга в сфере оказания государственных и муниципальных услуг.

В Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах указывалось, что аутсорсинг позволяет повысить эффективность осуществления административно-управленческих процессов, более эффективно контролировать издержки деятельности, фокусировать внимание органов исполнительной власти на основной деятельности, повысить качество услуг, обеспечить доступность новых технологий, сократить капитальные затраты, сократить число административного и управленческого персонала, что приведет к существенной экономии

бюджетных средств. В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года отмечалось, что развитие инновационной инфраструктуры предполагает принятие технических регламентов, стандартов и правил, способствующих расширению практики, в том числе, аутсорсинга. На аутсорсинг как инструмент оптимизации возлагались большие надежды. В связи с этим научные исследования в области административного права, которые посвящены, прежде всего, изучению содержательных аспектов административно-правового регулирования соответствующих отношений, приобретают наибольшую актуальность.

Однако в настоящее время в науке административного права исследования аутсорсинга практически отсутствуют. Аутсорсинг оставался неизученным.

Рассматривая данное диссертационное исследование, необходимо отметить, что оно является самостоятельным и представляет собой первый важный и серьезный шаг на пути к многосторонним научным административно-правовым исследованиям в данной области.

Автор знаком с научными трудами российских ученых, специализирующихся в области трудового и гражданского права, ученых-экономистов, исследовавших феномен аутсорсинга в своей области, с научными трудами российских ученых-административистов, изучавших различные научно-правовые аспекты государственных и муниципальных услуг, что позволило ему найти свою взвешенную и обоснованную точку зрения при написании данного диссертационного исследования.

В настоящее время исследования рассматриваемого института имеют актуальность. Это объясняется тем, что до начала XXI века российскому административному законодательству не был знаком феномен аутсорсинга. В административном праве данный институт проявляется сейчас как эффективный инструмент оптимизации, по большому счету заимствованный из практики коммерческих организаций.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что оно представляет собой первое системное теоретическое исследование, направленное на выявление актуальных проблем, существующих в сфере административно-правового регулирования аутсорсинга, и поиск путей их решения.

Работа содержит теоретическое обоснование основных вопросов, связанных с аутсорсингом в административном праве. На основе значительного эмпирического материала исследованы и выявлены большинство научно-правовых проблем, которые могут возникнуть при внедрении аутсорсинга в рамках исполнения функции по предоставлению государственных и муниципальных услуг.

Безусловного внимания заслуживает проведенный диссертантом анализ видов аутсорсинга и основных условий его применения. На сегодняшний день в юридической литературе данный вопрос или не затрагивается совсем или только лишь озвучивается без проведения глубокого исследования.

Все вышеизложенное очевидным образом свидетельствует об актуальности и новизне темы, выбранной соискателем для своего диссертационного исследования.

Диссертация имеет логичную структуру. Тема исследования, поставленные цель и задачи согласованы между собой, в конце каждой главы и в заключении сформулированы обоснованные выводы по проведенному исследованию. Круг рассматриваемых в диссертации вопросов достаточен.

Первая глава диссертации содержит три параграфа, в которых анализируются доктринальные и законодательные определения понятий государственных и муниципальных услуг, рассматриваются признаки и определение понятий государственных и муниципальных, а также субъекты их оказания.

В первом параграфе первой главы автор провел аналитическую работу, которая позволила ему сделать обоснованные выводы о проблемах дефиниций государственных и муниципальных услуг и найти

методологически верный путь к решению соответствующего вопроса.

Стоит отметить, что представленное диссертационное исследование – это первая работа, которая рассматривает проблему определения понятий государственных и муниципальных услуг, субъектов их предоставляющих, с учетом возможности передачи функции (делегирования полномочий, аутсорсинга) по оказанию услуги от одного субъекта к другому.

Во втором параграфе первой главы диссертантом анализируются цель введения терминов государственных и муниципальных услуг, их признаки и приводится авторское определение данных понятий, которое отличается новизной (с. 32-33 диссертации). С выводом автора о том, что целью введения понятий «государственные услуги» и «муниципальные услуги» является обозначение сферы отношений уполномоченных органов и должностных лиц с гражданами и организациями, где первые предоставляют благо, помощь, какую-либо выгоду последним по их запросу или без него следует согласиться. Представляют определенный научный интерес приводимые автором дефиниции (с. 61 диссертации).

В третьем параграфе первой главы автор определяет субъектов оказания государственных и муниципальных услуг. Автор обоснованно приходит к выводу, что субъектами оказания государственных услуг являются не только государственные органы исполнительной власти, но также подведомственные им унитарные предприятия и некоммерческие организации либо иные субъекты, исполняющие государственные полномочия (полномочия по оказанию государственных услуг), на которых в соответствии с законом такие полномочия возложены, или субъекты, которым в соответствии с законом передана функция по оказанию государственных услуг; муниципальные услуги оказывают исполнительные органы местного самоуправления, подведомственные им унитарные предприятия и некоммерческие организации либо иные субъекты, осуществляющие деятельность по решению вопросов местного значения, на которых в соответствии с законом такие полномочия (полномочия по

оказанию муниципальных услуг) возложены, или субъекты, которым в соответствии с законом передана функция по оказанию муниципальных услуг.

Вторая глава, которая состоит из пяти параграфов, посвящена аутсорсингу как форме передачи функции и способу оптимизации деятельности субъектов, оказывающих государственные и муниципальные услуги.

Первый параграф второй главы посвящен выявлению различных форм передачи функций. Диссертант делит формы передачи общественно важных дел в частную сферу на три категории: полная передача функции в частный сектор с отказом государства от участия в ее осуществлении через свои органы и подведомственные организации; нормативное разрешение субъектам частной сферы выполнять данную функцию (деятельность) наряду с государством и органами местного самоуправления; и государственно-частное партнерство (муниципально-частное партнерство), при котором государство (муниципалитеты) и субъекты частной сферы осуществляют, помогая друг другу, на основании договора или совместного предприятия какую-либо деятельность или проект. Диссертант показывает, какое место среди них занимает аутсорсинг.

Во втором параграфе второй главы автор проводит анализ экономических, научно-правовых и нормативно-правовых дефиниций аутсорсинга. В работе отмечено, что представители цивилистики и науки трудового права рассматривают аутсорсинг с точки зрения природы возникаемых правоотношений, тогда как в науке административного права специальные исследования понятия «аутсорсинг» отсутствуют. Отличительной особенностью диссертации является то, что автор диссертации не просто предлагает дефиницию аутсорсинга, но рассматривает его в соотношении с иными смежными понятиями, оценивает самые популярные в научном сообществе точки зрения на данный феномен.

В третьем параграфе второй главы на основе сделанного в работе многостороннего анализа автор выявляет основные признаки аутсорсинга и дает его правовую характеристику в административном праве. По мнению автора, аутсорсинг в сфере оказания государственных и муниципальных услуг – это такой способ оптимизации деятельности субъектов, оказывающих государственные (муниципальные) услуги, при котором функции по оказанию государственной (муниципальной) услуги (ее части) либо вспомогательные внутренние функции передаются на исполнение подведомственным или сторонним организациям либо индивидуальным предпринимателям (аутсорсеры) на основании договора или в односторонне-обязывающем порядке на основании правоприменительного акта с целью улучшения качества осуществления передаваемой функции, повышения доступности государственной (муниципальной) услуги, снижения затрат или достижения иных положительных эффектов, с обеспечением контроля за аутсорсером и сохранением у данных субъектов юридической ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение государственной (муниципальной) услуги. Стоит отметить, что данная дефиниция при всей своей сложности, тем не менее, отличается необходимой емкостью в положительном смысле этого слова.

В четвертом параграфе третьей главы автор предлагает научно-практическую классификацию аутсорсинга по различным основаниям. Следует обратить внимание, что автор не просто приводит виды аутсорсинга, но и с достаточной степенью обосновывает последствия применения аутсорсинга того или иного вида, что свидетельствует о глубоком понимании проблемы.

Заключительный пятый параграф посвящен общим условиям применения аутсорсинга в сфере оказания государственных и муниципальных услуг. В отношении возможности передачи полномочий (их части) государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по оказанию государственной (муниципальной) услуги

автор выявил и обосновал двенадцать таких условий. Более того, диссертант на этом не остановился и привел в работе также общие условия аутсорсинга деятельности, являющейся необходимой для выполнения функции по оказанию государственных (муниципальных) услуг, и деятельности, не являющейся необходимой, но создающей более благоприятные условия для выполнения данной функции.

Результаты проведенного исследования могут быть использованы для дальнейших научных разработок по данной теме.

Достоверность полученных результатов и обоснованность выводов, теоретическая и практическая значимость работы позволяют оценить диссертацию как самостоятельное, завершенное научное исследование, имеющее большое значение для развития административного права.

Автореферат соответствует содержанию диссертации, научные публикации автора говорят о завершенности исследовательской работы по теме исследования. Цель диссертации раскрыта подробно и на достаточно высоком уровне.

Однако данная диссертация оказалась не лишенной недостатков:

1. В параграфе втором главы первой (с. 42 диссертации) автор верно указывает, что «субъективные права являются одновременно и обязанностями. Отличие государственных (муниципальных) услуг от других юридических обязанностей в том, что услуги часто представляют собой условия для получения каких либо благ или возможностей, и только в этом смысле являются обязательными, тогда как юридические обязанности, не являющиеся услугами, налагаются на физических лиц или организации в результате определенных событий». Вместе с тем, данному утверждению недостает убедительной аргументации. Действительно, часто право физических или юридических лиц является одновременно и их обязанностью. В данном случае хотелось бы видеть перечень определенных критериев и наглядных примеров для более четкого выделения государственных услуг среди результатов реализации всего массива

юридических прав и обязанностей и сделать более яркий акцент на различиях. К сожалению, в работе это отсутствует.

2. Представляется, что автор мог бы исследовать возможные пути расширения применения аутсорсинга и соответствующий административно-правовой эффект на основе существующего перечня государственных услуг. Хотя это довольно большая работа, для которой объема диссертации вряд ли было бы достаточно, тем не менее, если бы имелись попытки автора провести исследование, в том числе в этом направлении, они без сомнения приветствовались бы.

3. Такое положение, выносимое на защиту, как перечисление субъектов государственных и муниципальных услуг, включающих не только государственные органы исполнительной власти или муниципальные органы, но также иные субъекты, исполняющие государственные (муниципальные) полномочия (полномочия по оказанию государственных или муниципальных услуг) или субъекты, которым в соответствии с законом передана соответствующая функция, требует более детального рассмотрения в плане решения административно-правовых проблем с точки зрения категории децентрализации государственного управления. Однако, это, возможно, окажется за рамками предмета диссертационного исследования.

4. Как пробел в работе рассматриваем отсутствие анализа различных видов государственных (муниципальных) услуг и, соответственно, особенностей применения аутсорсинга в зависимости от каждого такого вида. Тем не менее, в работе представлены общие условия применения аутсорсинга (параграф 5 главы второй диссертации), имеющие, надо полагать, универсальный характер, что можно поставить автору в заслугу.

Важно отметить, что указанные замечания не снижают достоинств диссертационного исследования и ее научно-практической ценности. Выводы, содержащиеся в диссертации, могут быть использованы для развития дальнейших разработок по данной проблематике.

Выводы и результаты диссертационной работы могут быть

использованы для дальнейшего совершенствования законодательства, регулирующего отношения в сфере аутсорсинга, в законотворческой деятельности Государственной Думы РФ. Полученные результаты могут быть использованы в преподавательской деятельности в рамках курса «Административное право» в высших юридических учебных заведениях. Выводы и результаты диссертации будут полезны при толковании норм права в судебной практике в процессе правоприменения.

Апробация результатов диссертационного исследования проведена в виде опубликованных работ (семь публикаций, пять из которых входят в перечень ведущих изданий ВАК, в которых излагаются основные научные результаты диссертационного исследования на соискание ученой степени кандидата юридических наук). Оформление диссертационного исследования соответствует установленным требованиям.

Диссертация полностью отвечает требованиям Положения о порядке присуждения ученых степеней, утвержденного Постановлением правительства РФ от 24 сентября 2013 г. № 842, а ее автор заслуживает присвоения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.14.

Отзыв подготовлен доктором юридических наук, профессором Гришковцом А.А. по специальности 12.00.14, обсужден и утвержден на заседании сектора административного и бюджетного права Федерального государственного бюджетного учреждения науки Института государства и права Российской академии наук. Протокол заседания сектора № 3 от 26 апреля 2017г.

Заведующий сектором
административного и бюджетного
права ФГБУ ИГП РАН
д. ю. н., профессор

Подпись  С. В. Запольский

УДОСТОВЕРЯЮ
Зав. отд. кадров
Федерального государственного бюджетного учреждения науки
Института государства и права Российской академии наук

119019, г. Москва, ул. Знаменка, д. 10.
Тел: + 7 (495) 691-33-81
e-mail: igpran@igpran.ru