ОТЗЫВ

Официального оппонента на диссертацию

***ШАЙДУРОВА Сергея Анатольевича* на тему:**

«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

Успешное развитие российского законодательства невозможно без приведения его в соответствие с требованиями современных научных разработок в области административного управления, обуславливают актуальность темы исследования. Кроме того, реформирование, рационализация и приспособление российской системы административно-правового регулирования общественных отношений - одна из важнейших задач, стоящих перед законодателем. Согласно Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года развитие инновационной инфраструктуры предполагает принятие технических регламентов, стандартов и правил, способствующих расширению практики, в том числе, аутсорсинга. В современных условиях развития Российского государства решение задач, связаных с внедрением аутсорсинга, невозможно без проведения новых теоретических и практических исследований в этой области.

Актуальность, значимость и новизна проведенного Шайдуровым Сергеем Анатольевичем исследования подкрепляется также тем фактом, что данная научная проблематика практически не исследовалась в административно-правовой науке. Многие проблемы и отдельные вопросы, связанные с понятием, видами, условиями аутсорсинга в административном праве по сей день остались неразработанными.

Выбор диссертационного исследования обусловлен отсутствием комплексных работ в указанном направлении, а анализ юридической литературы свидетельствует, что теоретическим проблемам аутсорсинга в административном праве уделяется недостаточное внимание.

В этой связи системный анализ аутсорсинга в сфере оказания государственных и муниципальных услуг, его признаков, классификации, условий применения необходим, ибо он позволит выявить объективно существующие закономерности, исследовать проблемные связи в процессе его реализации и заложить надежную основу для развития будущих исследований аутсорсинга в иных сферах государственного управления.

Успех внедрения такого способа оптимизации функционирования государственного аппарата как аутсорсинг напрямую зависит от того, как будет совершенствоваться, исходя из векторов развития административной реформы, административное право Российской Федерации.

В этой связи работа Шайдурова Сергеем Анатольевичем вносит определенный вклад в выявление подобных проблем и предлагает пути их решения. Диссертационная работа отличается ярко выраженным исследовательским характером, проблемной ориентацией, является актуальной и по кругу рассмотренных вопросов способна привлечь специалистов широкого профиля.

Автор в своем диссертационном исследовании глубоко и всесторонне рассмотрел вопросы сущности аутсорсинга и комплекс связанных с ним проблемных вопросов, дал новую научно-обоснованную характеристику государственным и муниципальным услугам, проанализировал признаки и условия применения аутсорсинга в сфере оказания государственных и муниципальных услуг. На основании проведенного исследования соискатель сформулировал и аргументировал ряд оригинальных положений.

Положения диссертации, выносимые на защиту, отличаются существенной научной новизной, являются достаточно аргументированными и интересными.

Объектом исследования автор избрал правоотношения, складывающиеся при аутсорсинге - способе оптимизации деятельности субъектов, оказывающих государственные и муниципальные услуги, который связан с передачей их основных и вспомогательных (внутренних) функций сторонним или подведомственным организациям или индивидуальным предпринимателям на определенных условиях.

Предметом исследования выступают сущность, содержание и признаки аутсорсинга как способа оптимизации деятельности в сфере оказания государственных и муниципальных услуг, а также условия его применения.

Теоретическая и практическая значимость диссертации состоит в развитии теории административного права, в получении новых научных знаний о таком способе оптимизации деятельности субъектов, оказывающих государственные (муниципальные) услуги, как аутсорсинг. Сделанные в ходе работы выводы позволяют понять и ввести в науку термин «аутсорсинг» и определить возможности по применению аутсорсинга в сфере государственных и муниципальных услуг. Классификация аутсорсинга в теоретическом плане позволит лучше понять объем и содержание этого термина, его соотношение со сходными научными категориями, в практическом – позволит более точно выбирать соответствующие административно-управленческие механизмы, а также применять правовые нормы с учетом последствий принимаемых решений. Разработано научное определение понятия государственных и муниципальных услуг, выявлен состав оказывающих такие услуги субъектов. Результаты диссертационного исследования могут быть применены как в правоприменительной, так и в

нормотворческой деятельности. Сделанные в работе научные выводы могут быть использованы при анализе проблем оптимизации административно-управленческих процессов в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг, а также в преподавании курса административного права.

Считаю, что цель, которую поставил перед собой диссертант (выработка и обоснование теоретических положений, раскрывающих сущность аутсорсинга в административном праве в сфере оказания государственных и муниципальных услуг, и выявление общих условий, которые нужно учитывать при установлении в нормативных правовых актах возможности его применения), им в целом достигнута.

Не вызывает сомнений методологическая, нормативная и теоретическая база исследования. Автор органично выявил противоречия и недостатки различных законодательных разработок действующего административного законодательства. При этом соискатель уверенно обосновывает основные положения, сделанные в ходе проведенного исследования, подкрепляя их вескими научными аргументами.

Обоснованность научных положений, выводов и рекомендаций базируется на подробном анализе эмпирической базы, которую составили: Конституция РФ, федеральные законы, указы Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, иные подзаконные нормативные акты федеральных органов исполнительной власти, подзаконные нормативные акты субъектов РФ, регулирующие правоотношения в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг и аутсорсинга. Выполнение диссертационного исследования также основано на анализе международных договоров, постановлений Конституционного Суда РФ, судебной практики

арбитражных судов, публикаций по данной проблематике в печати и в сети Интернет.

Структура работы представляется вполне удачной, она хорошо продумана и состоит из двух глав, объединяющих восемь параграфов, введения, заключения и списка использованной литературы.

Положения, вынесенные автором на защиту, отличаются научной новизной, теоретической и практической значимостью и дают представление о его научной зрелости, способности ставить и решать задачи. Сформулированные выводы и предложения достаточно убедительны, аргументированы, подкреплены ссылками на разнообразные источники, проиллюстрированы многочисленными примерами из практики.

Основные научные положения и выводы, содержащиеся в рецензируемой работе, нашли достаточное отражение в автореферате диссертации и 7 публикациях соискателя. Автореферат отвечает предъявляемым требованиям и адекватно отражает содержание диссертации.

Вместе с тем необходимо отметить следующие замечания, выявленные в ходе критического анализа данной работы.

1. Понятие государственной (муниципальной) услуги, действительно является одним из основополагающих моментов при формировании основных положений темы аутсорсинга. Самое первое положение, выносимое на защиту, о понятии государственной и муницпальной услуги, хотелось бы увидеть, или услышать в такой форме, чтобы оно стало возможным для применения в законодательстве. Что, в свою очередь, позволит продемонстрировать возможности практического применения теоретичиских построений диссертанта.

2. На стр. 68 автор утверждает, что «В России, например, с точки зрения формально-юридического подхода нотариусы являются субъектами

оказания государственных услуг, так как совершают нотариальные действия от имени Российской Федерации, кроме того, нотариат находится в ведении Минюста России (и, кстати, всегда был в ведении государственных органов судебной или исполнительной ветвей власти). Что касается нотариусов, занимающихся частной практикой, то их также следует признать субъектами, оказывающими не частные, а государственные услуги. Такой вывод делается не только исходя их формально-юридического, но также из системного подхода: в большинстве случаев граждане и организации обращаются к нотариусам постольку, поскольку деятельность последних тесно сопряжена с другими государственными (муниципальными) услугами.» при этом далее отмечает, что «адвокаты по общему правилу не являются субъектами, оказывающими государственные услуги, хотя могу быть наделены такими функциями». В связи с изложенным возникает вопрос, почему автор считает, что нотариусы и адвокаты имеют столь разный правовой статус с точки зрения оказания государственных (муниципальных) услуг? Ведь и те, и другие, с точки зрения административно-правового статуса, являются членами некоммерческих организаций: нотариальной палаты и адвокатской палаты, соответственно.

3. Достаточно очевидным видится пятое положение, выносимое диссертантом на защиту, согласно которому в сфере оказания государственных и муниципальных услуг может быть применен как аутсорсинг вспомогательных внутренних функций, так и аутсорсинг основной функции (ее части) по оказанию государственной или муниципальной услуги (С. 11). Данное положение не требует особых доказательств, поскольку зависит от положений нормативных правовых актов, разрешающих или запрещающих указанные виды аутсорсинга. Диссертант в работе привел примеры соответствующего правового

регулирования (С. 76). Таким образом, защита данного положения на диссертационном уровне видится излишней.

4. Представляется, что положение 6 о классификации аутсорсинга изложено чрезмерно сжато, при этом в 4 параграфе второй главы автор предлагает множество оригинальных интересных идей, заслуживающих внимания, и представления во время защиты. В то же время при формулировании общих условий при установлении в нормативных правовых актах возможности передачи полномочий (их части) государственного или муниципального органа по оказанию государственной (муниципальной) услуги на аутсорсинг, наоборот отсутствует необходимая лаконичность. Представляется целесообразным данное положение представить в качестве предложения по внесению изменений в соответствующие нормативные акты либо обоснование необходимости разработки нового нормативного акта, содержащего указанные условия.

5. Диссертант выделяет такой вид аутсорсинга, при котором передача функции аутсорсеру происходит с одновременным исключением необходимости исполнения этой функции у передающего (С. 116). В диссертации, к сожалению, не указано, применим ли такой вид аутсорсинга к передающим свои функции государственным органам исполнительной власти. А если применим, то видится некоторое противоречия двух принципов: с одной стороны, идет «сброс» функции, с другой – сохраняется ответственность за ее исполнение. На этот счет в работе хотелось бы увидеть более подробные разъяснения, однако в работе, к сожалению, отсутствует соответствующий анализ. И хотя данная тема относится также к науке гражданского права (учитывая, что соответствующие правоотношения урегулированы, в том числе, ст. ст. 16, 1069 Гражданского кодекса РФ), тем не менее, сделанные диссертантом по данному вопросу выводы в его статье

«Ответственность субъектов оказания переданных на аутсорсинг государственных и муниципальных услуг» (Хозяйство и право. 2013. № 3. С. 108-113), представляется, были бы уместны и в оппонируемой диссертации, учитывая сложность изучаемого материала.

6. Следует, также отметить очень небольшие упоминания зарубежного опыта аутсорсинга. Хотя автор неоднократно указывает на то, что аутсорсинг зарубежом известен давно и довольно успешно применяется. В связи с этим, хотелось бы услышать мнение Сергея Анатольевича по поводу теории о том, что в 2004 году в ходе административной реформы была принята германская концепция государственного управления — государственная деятельность как услуги населению, реализуемая в Германии в 70-е годы прошлого века, и позже после значительного переосмысления привело к отказу Германии от подобного подхода в государственном управлении к 90 годам прошлого века. Что косвенно подтверждается, например, приведенным автором на стр. 80 высказыванием: «общая тенденция состоит в переходе государства от непосредственного предоставления услуг к обеспечению гарантированности получения населением соответствующих услуг». Так надо ли нам внедрять подход к государственному управлению, который уже значительно модернизировался практически до неузнаваемости?

7. Автор указывает большой перчень методов, используемых в исследовании, но не раскрывает где и каким образом применяются данные методы. Очень интересно узнать как и по какому поводу применялся метод моделирования в исследовании?

Отмеченные выше недостатки и упущения, конечно, в некоторой степени снижают ценность рецензируемого исследования, однако они, несмотря на это, все же не препятствуют общему положительному выводу о

том, что диссертационное исследование на тему "Аутсорсинг в сфере оказания государственных и муниципальных услуг", подготовленное Шайдуровым Сергеем Анатольевичем, является целостной, самостоятельной, творческой, завершенной научной работой, имеющей практическое значение, содержащей постановку и решение проблемы в административном праве.

Содержание диссертации соответствует специальности 12.00.14 — административное право; административный процесс и отвечает требованиям п. 9 и п. 10 Положения о порядке присуждения ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842, а ее автор Сергей Анатольевич Шайдуров вполне заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук.

ОФИЦИАЛЬНЫЙ ОППОНЕНТ
доктор юридических наук, доцент,
профессор кафедры административного и муниципального права ФГБОУ ВО "Саратовская государственная юридическая академия" Н.Н. Ковалева

«18» 05 2017 года

(Россия, 410056, г. Саратов, ул. Вольская, д. 1
Тел. 8(8452) 29-90-33
E-mail: k_ap@ssla.ru)

Подпись Ковалевой Н.Н.
УДОСТОВЕРЯЮ
Начальник управления кадров
федерального государственного бюджетного
образовательного учреждения высшего образования
«Саратовская государственная юридическая академия»