

**Федеральное государственное научно-исследовательское учреждение  
«Институт законодательства и сравнительного правоведения при  
Правительстве Российской Федерации»**

*на правах рукописи*

**ШАЙДУРОВ СЕРГЕЙ АНАТОЛЬЕВИЧ**

**АУТСОРСИНГ В СФЕРЕ ОКАЗАНИЯ  
ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ**

Специальность: 12.00.14 - административное право; административный процесс

**ДИССЕРТАЦИЯ**  
на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Научный руководитель:  
доктор юридических наук  
Терещенко Людмила Константиновна

Москва – 2017

**ОГЛАВЛЕНИЕ**

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА I. ПРАВОВАЯ СУЩНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ .....	16
§ 1. Анализ доктринальных и законодательных определений понятий государственных и муниципальных услуг .....	16
§ 2. Признаки и определение понятий государственных и муниципальных услуг .....	35
§ 3. Субъекты оказания государственных и муниципальных услуг .....	61
ГЛАВА II. АУТСОРСИНГ КАК ФОРМА ПЕРЕДАЧИ ФУНКЦИИ И СПОСОБ ОПТИМИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СУБЪЕКТОВ, ОКАЗЫВАЮЩИХ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ИЛИ МУНИЦИПАЛЬНЫЕ УСЛУГИ.....	71
§ 1. Формы передачи функции по оказанию государственной или муниципальной услуги .....	71
§ 2. Экономическая и правовая характеристики аутсорсинга .....	87
§ 3. Признаки и понятие аутсорсинга в сфере оказания государственных и муниципальных услуг .....	102
§ 4. Классификация аутсорсинга в сфере оказания государственных и муниципальных услуг .....	109
§ 5. Общие условия применения аутсорсинга в сфере оказания государственных и муниципальных услуг.....	121
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	141
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	147

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность темы исследования.** Развитие социально-экономических отношений в России объективно порождает необходимость поиска новых форм взаимодействия государства и общества. Эффективность государственного аппарата в значительной степени зависит от внедрения соответствующих новым реалиям технологий управления. Определенные шаги в этом направлении уже сделаны. Еще в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах<sup>1</sup> отмечалось: мировой опыт свидетельствует, 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.

Термин аутсорсинг происходит от английского слова «outsourcing», что означает использование внешних ресурсов. Подавляющее большинство научных работ, посвященных феномену аутсорсинга, составляют экономические исследования. Это связано с тем, что распространение аутсорсинга как в зарубежных странах, так и в России основано на развитии, прежде всего, экономических отношений. В последнее время стали появляться научные работы, посвященные правовым аспектам аутсорсинга в сфере гражданско-правовых отношений и отношений, регулируемых нормами отрасли трудового права. Однако результатов данных исследований недостаточно для понимания правовой сущности аутсорсинга, поскольку они раскрывают лишь отдельные грани такого сложного явления, рассматривая аутсорсинг только с точки зрения природы

---

<sup>1</sup> О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах: Распоряжение Правительства Рос. Федерации, 25 октября 2005 г., № 1789-Р // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 46. Ст. 4720.

заключаемого для его реализации договора. Комплексных исследований аутсорсинга в сфере административного управления не проводилось и большинство проблем, связанных с аутсорсингом, остаются нерешенными, о чем свидетельствует наличие разных по содержанию дефиниций в нормативных правовых актах, прежде всего региональных, неоднозначная судебная практика, в целом довольно слабое освещение и разрозненное понимание аутсорсинга в научной литературе по административному праву. В административно-правовой доктрине отсутствует понятие аутсорсинга как социально-правового феномена – способа оптимизации деятельности, не раскрыта его правовая сущность на фоне сущности экономической, не разработана его классификация, отсутствуют научно обоснованные условия передачи публичной функции на аутсорсинг.

Лишь сравнительно недавно не являющуюся властной деятельностью государственных органов исполнительной власти (органов местного самоуправления) по взаимодействию с гражданами и организациями стали называть государственными (муниципальными) услугами, заимствовав этот термин – «public service» – у европейских стран. Однако единого подхода к определению понятия государственных и муниципальных услуг в науке выработано не было. Законодательство также не дает универсальной дефиниции. До сих пор функцию по оказанию государственных (муниципальных) услуг нельзя было с достаточной точностью отграничить от иных функций государственных органов (органов местного самоуправления). В связи с чем крайне важно уже сейчас решить данные проблемы.

Субъекты оказания государственных и муниципальных услуг лишены научной опоры в проблемах оптимизации своей деятельности посредством аутсорсинга, зачастую вообще не имеют представления о научно-методологической основе для грамотного построения административно-управленческих процессов с использованием внешних источников, в основном используют морально устаревшие технологии менеджмента. Насущная необходимость модернизаций в данной области обозначена на высшем уровне. В Послании Президента РФ к Федеральному Собранию подчеркивалось: «Мы

оптимизируем систему оказания государственных и муниципальных услуг... Часть новых правил уже действует... Надо ее налаживать дальше»<sup>1</sup>. В Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 - 2013 годы<sup>2</sup> указано, что целесообразно развивать механизмы аутсорсинга в деятельности федеральных органов государственной власти. В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года<sup>3</sup> отражено, что развитие инновационной инфраструктуры предполагает принятие технических регламентов, стандартов и правил, способствующих расширению практики, в том числе, аутсорсинга.

Таким образом, тема диссертационного исследования «аутсорсинг в сфере государственных и муниципальных услуг» является актуальной и имеет научно-практическую значимость.

#### **Степень разработанности темы и теоретические основы исследования.**

На сегодняшний день аутсорсингу посвящен ряд научно-исследовательских работ представителей правовой и экономической науки.

Наиболее полно экономическая грань аутсорсинга рассмотрена в диссертационных исследованиях следующих ученых-экономистов: А. В. Байдаковой, В. В. Барановой, И. В. Браги, Е. А. Дёмчевой, С. О. Календжяна, Р. М. Лотфуллина, В. В. Синяева. Нельзя не отметить коллектив Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»: К. И. Головщинский, В. Ф. Елисеенко, А. Б. Жулин, А. В. Клименко, Е. А. Семионова, И. К. Суворова в соавторстве с др. специалистами, которые провели значительную научно-исследовательскую работу по данной проблематике. Результаты исследования отдельных экономических аспектов аутсорсинга можно

---

<sup>1</sup> Послание Президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. 2010. 2 декабря.

<sup>2</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации, 10 июня 2011 г., № 1021-р // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 26. Ст. 3826.

<sup>3</sup> Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 N 1662-р // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 47. Ст. 5489.

найти в специальной научной литературе под авторством Б. А. Аникина, П. Друкера, Д. М. Михайлова, И. Л. Рудаи, Дж. Б. Хейвуда и др.

В правовой науке проблемам аутсорсинга уделяли внимание такие исследователи, как Д. Е. Амелин, В. В. Архипов, Е. Г. Бабелюк, А. В. Белицкая, А. Ф. Васильева, И. А. Ещенко, Б. Карабельников, И. Киселев, Л. Г. Кисурина, Г. А. Корнийчук, Т. Ю. Коршунова С. Кукса, А. Леонов, **К. А. Лукьянова**, А. Ф. Нуртдинова, М. П. Петров, Н. В. Путило, В. Свечкаренко, М. Г. Тирских, Д. Г. Усков, А. В. Филатова, С. А. Хвалев, Э. Черкасова, А. В. Шаров, И. С. Шиткина, В. Юдкин.

Вопросы толкования понятий «государственные услуги» и «муниципальные услуги» и их административно-правового регулирования были освещены в трудах Ю. М. Акаткина, А. Т. Ашуркова, Л. В. Бесчастновой, А. Ф. Васильевой, А. А. Голубевой, Е. В. Гриценко, А. В. Данилина, И. М. Докучаевой, Т. В. Жуковой, Г. С. Кириенко, С. А. Кирсанова, Н. В. Киселевой, Е. В. Морозовой, А. В. Нестерова, А. Ф. Ноздрачева, Н. В. Путило, А. М. Сергиенко, Л. К. Терещенко, Ю. А. Тихомирова, В. А. Тупченко, Т. Я. Хабриевой, А. Е. Шаститко, Н. А. Шевелевой.

Теоретической основой исследования послужили работы следующих представителей юридической и экономической науки: Ю. М. Акаткина, Б. А. Аникина, М. В. Баглая, М. И. Байтина, Д. Н. Бахраха, М. А. Бухтеревой, А. П. Гуськовой, А. И. Денисова, Е.А. Дёмчевой, Л. И. Загайнова, С. М. Зырянова, С. О. Календжяна, С. В. Курчевской, М. Манели, В. М. Манохина, М. М. Меркулова, Л. А. Морозовой, А. В. Нестерова, Л. В. Николаевой, А. Ф. Ноздрачева, И. В. Першиной, Н. В. Путило, В. В. Ралько, И. Л. Рудаи, А. Б. Сахарова, В. В. Синяева, Л. К. Терещенко, Ю. А. Тихомирова, Г. В. Ткачевой, В. А. Тупченко, Т. Я. Хабриевой, В. Н. Хропанюка, А. Ф. Черданцева, Н. В. Черноголовкина, Н. Н. Черногора, А. А. Шамардина, А. Е. Шаститко, И. Б. Шахова и др.

**Объектом исследования** являются 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** является сущность, содержание и признаки аутсорсинга как способа оптимизации деятельности в сфере оказания государственных и муниципальных услуг, а также условия его применения.

**Цель** диссертационного исследования состоит в выработке и обосновании теоретических положений, раскрывающих сущность аутсорсинга в административном праве в сфере оказания государственных и муниципальных услуг, и выявлении общих условий, которые нужно учитывать при установлении в нормативных правовых актах возможности его применения.

Для достижения поставленной цели требуется решение следующих **задач**:

- выявить основные признаки государственных и муниципальных услуг, определить круг охватываемых данным понятием общественных отношений (сферу государственных и муниципальных услуг), показать особенности функции по оказанию государственных и муниципальных услуг среди других функций государственных органов исполнительной власти и исполнительных органов местного самоуправления, выработать доктринальную дефиницию государственных и муниципальных услуг;

- установить субъектов оказания государственных и муниципальных услуг (которые являются потенциальными заказчиками аутсорсинга);

- исследовать возможные формы передачи функции (ее части) по оказанию государственной или муниципальной услуги от одного субъекта другому, установить на их фоне отличительные признаки аутсорсинга;

- выявить правовую характеристику аутсорсинга в сфере оказания государственных и муниципальных услуг, его положительные и отрицательные эффекты;

- сформулировать понятие аутсорсинга как способа оптимизации деятельности субъектов, которые оказывают государственные и муниципальные услуги;

- провести классификацию аутсорсинга, используемого в сфере оказания государственных и муниципальных услуг;

- установить общие условия, которые нужно учитывать при установлении в нормативных правовых актах возможности применения аутсорсинга в сфере оказания государственных и муниципальных услуг.

**Методологическую основу исследования** составили общенаучные методы познания: диалектический метод, методы анализа и синтеза, индукции и дедукции, абстрагирования, классификации (систематизации), системного подхода. Использованы частнонаучные и специальные методы: формально-юридический, лингвистический, сравнительно-правовой, метод моделирования и аналогии.

**Эмпирическая и нормативно-правовая база исследования.** Нормативно-правовую базу исследования 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.

**Научная новизна исследования.** Диссертация представляет собой первое комплексное научное исследование аутсорсинга в административном праве. Работа направлена на разрешение проблем, имеющих теоретическую и практическую значимость, связанных с внедрением такого современного и эффективного способа оптимизации деятельности субъектов, оказывающих государственные и муниципальные услуги, как аутсорсинг. В диссертации впервые разработана целостная научно-правовая концепция аутсорсинга, показаны его особенности в сфере оказания государственных и муниципальных



услуг, проведена научная классификация, определены общие условия применения аутсорсинга государственной или муниципальной услуги.

В диссертации автором также впервые приводятся все основные признаки государственных и муниципальных услуг, а также дается соответствующее научное определение понятия государственных и муниципальных услуг, которое позволяет выделить деятельность по оказанию таких услуг от иной публично значимой деятельности государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления. Впервые выделен и научно обоснован состав субъектов, которые могут оказывать государственные или муниципальные услуги, в том числе с учетом применения аутсорсинга.

**На защиту выносятся следующие положения, являющиеся новыми или имеющими элементы научной новизны:**

1. На основе выявленных признаков понятий «государственные услуги» и «муниципальные услуги» предлагается их авторское научное определение.

Государственная услуга – деятельность определенных субъектов (услугодателей), которая:

- направлена на реализацию субъективных прав и обеспечение законных интересов физических лиц и организаций (услугополучателей), которые не обязаны получать такую услугу (пользоваться ей), но имеют право требования её предоставления, в том числе возникшее после выполнения услугополучателями условий, установленных в соответствии с законом и иными нормативными правовыми актами;

- осуществляется на основании запроса услугополучателя или на основании заключаемого в обязательном порядке с услугополучателем и по его запросу договора либо без таковых – в силу возложенных непосредственно законом и иными нормативными правовыми актами на услугодателей обязанностей;

- осуществляется в интересах услугополучателей, а также в публичных интересах;

- осуществляется для услугополучателей бесплатно, по регулируемым ценам или на основании уплаты услугополучателями сбора.

Муниципальная услуга – деятельность, обладающая такими же признаками, только осуществляется она по поводу решения вопросов местного значения.

2. Обосновывается, что функция по оказанию государственных (муниципальных) услуг, осуществляемая федеральными органами исполнительной власти, отличается от других функций этих органов (контрольно-надзорной, правоохранительной и функции по управлению имуществом) по следующим признакам: направление соответствующей деятельности (цель); характер соответствующей деятельности (какая из сторон выступает инициатором отношений, причины и цели инициативы стороны, характер взаимных прав и обязанностей (способы правового регулирования), возможность привлечения к ответственности сторон правоотношения); форма правоотношений; субъекты правоотношений.

3. Обосновывается, 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; субъектами оказания муниципальных услуг являются 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.

4. В административно-правовую науку вводится новое, разработанное автором понятие аутсорсинга как способа оптимизации деятельности субъекта, оказывающего государственные (муниципальные) услуги.

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.

5. Обосновывается тезис, что 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.

6. Автором в научно-практических целях предлагается классификация аутсорсинга. Виды аутсорсинга могут быть выделены по разным основаниям, например, в зависимости от вида функции, передаваемой на аутсорсинг, в зависимости от масштабов аутсорсинга, в зависимости от особенностей и метода правового регулирования отношений (предмета и метода) в сфере, в которой применяется аутсорсинг и др.

7. Обосновывается необходимость соблюдения следующих общих условий при установлении в нормативных правовых актах возможности передачи полномочий (их части) государственного или муниципального органа по оказанию государственной (муниципальной) услуги на аутсорсинг:

- аутсорсинг должен обеспечивать достижение хотя бы одного из следующих эффектов: сокращение затрат и (или) улучшение качества государственной (муниципальной) услуги и (или) повышение ее доступности;

- административно-правовой режим предоставления государственной или муниципальной услуги не должен изменяться в сторону снижения правовых гарантий (требований к качеству, размеру платы за услугу, информированию услугополучателей, порядку обжалования, обязанностям по соблюдению конфиденциальности и др.), предоставляемых услугополучателям, даже при передаче функции по оказанию данной услуги на аутсорсинг;

- по общему правилу следует запретить аутсорсеру обуславливать право на получение у него государственной (муниципальной) услуги обязательным приобретением иных товаров (работ, услуг); однако, в некоторых строго определенных случаях можно допустить исключения из этого правила при условии, что государственные (муниципальные) услуги и эти другие товары (работы, услуги) взаимосвязаны, а у услугополучателя остается возможность получить такие же государственные (муниципальные) услуги в другом месте, в частности – у самого услугодателя, передавшего государственную (муниципальную) услугу на исполнение аутсорсеру;

- следует запретить обуславливать приобретение у аутсорсера товаров (работ, услуг) обязательным приобретением у него государственной (муниципальной) услуги;

- передача публичной функции на аутсорсинг должна повлечь за собой также возможность привлечения работников аутсорсера к административно-правовой ответственности за ненадлежащее оказание государственных (муниципальных) услуг (ст. ст. 3.11, 5.63 Кодекса РФ об административных правонарушениях), для чего в перспективе предлагается заменить в указанных статьях наименования ответственных субъектов с «работников многофункционального центра, работников иной организации, осуществляющей в соответствии с законодательством Российской Федерации функции многофункционального центра, работников государственного учреждения, осуществляющего деятельность по предоставлению государственных услуг в области государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним и государственного кадастрового учета недвижимого имущества» на

«работников организации или индивидуального предпринимателя, осуществляющих функцию по предоставлению государственных услуг в рамках полномочий, переданных им федеральным органом исполнительной власти или органом государственного внебюджетного фонда Российской Федерации», а также унифицировать терминологию в Федеральном законе от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ: исключить положения Закона о том, что многофункциональный центр уполномочен лишь на «организацию предоставления государственных и муниципальных услуг», заменив их прямым указанием, что такой центр осуществляет функции по предоставлению государственных и муниципальных услуг (указанных в Федеральном законе от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ, в рамках переданных полномочий в соответствии с соглашением о взаимодействии);

- при передаче функции на аутсорсинг должен оставаться публичный контроль за аутсорсером как со стороны услугодателя, передавшего ему на исполнение функцию по оказанию услуги, так и со стороны специальных государственных органов (органов местного самоуправления) с возможностью применения в случае обнаружения ненадлежащего оказания государственных (муниципальных) услуг адекватных мер реагирования;

- для обеспечения контроля на аутсорсера должна быть возложена обязанность по информированию услугодателя в установленном порядке, как минимум о случаях своей реорганизации или ликвидации и местах оказания услуг аутсорсером. Возможно предусмотреть и иные сведения, которые аутсорсер обязан предоставлять услугодателю (например, об условиях оказания услуг, о штате организации, о материально-техническом обеспечении и т.п.);

- бесперебойность оказания государственной (муниципальной) услуги должна обеспечиваться разработкой и предъявлением адекватных требований к потенциальному аутсорсеру, а также возможностью оперативной его замены, если она необходима;

- учитывая публичный характер передаваемой на аутсорсинг функции, необходимо по общему правилу установить запрет дальнейшей её передачи от аутсорсера третьим лицам (субисполнителям). Исключения могут быть

предусмотрены законом при сохранении гарантий качества услуги, должного контроля и соблюдения иных условий передачи функции на аутсорсинг;

- на услугодателей, передавших свою функцию или ее часть на аутсорсинг, и аутсорсеров должна быть возложена обязанность по предоставлению услугополучателям (потенциальным услугополучателям) информации о том, какая функция или ее часть передана на аутсорсинг, каковы в связи с этим права и обязанности услугодателя и аутсорсера перед услугополучателями и друг другом, каков порядок обжалования их незаконных действий (бездействия) и каков характер ответственности;

- передача функции по оказанию государственных и муниципальных услуг на аутсорсинг должна соответствовать закону (универсальный принцип), должна учитывать выявленные в настоящей работе отрицательные эффекты (риски) аутсорсинга и не должна создавать угрозы безопасности личности, общества или государства.

**Теоретическая и практическая значимость исследования** 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» в четких, наполненных содержанием границах 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.

**Апробация результатов исследования.** Результаты исследования были обсуждены и одобрены на заседании отдела административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Основные положения диссертационного исследования опубликованы в журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации. Выводы и заключения, сделанные по результатам исследования, апробировались автором на специализированных конференциях, в которых он принимал участие с докладами.

**Структура диссертации.** Диссертация состоит из введения, двух глав, объединяющих восемь параграфов, заключения, библиографического списка.

## **ГЛАВА 1. Правовая сущность государственных и муниципальных услуг**

### **§ 1. Анализ доктринальных и законодательных определений понятий государственных и муниципальных услуг**

Для настоящей работы принципиально важно определиться с понятием государственных и муниципальных услуг, с тем чтобы четко представлять ту сферу отношений, в которой необходимо исследовать такой феномен, как аутсорсинг. В нормативных правовых актах Президента РФ и Правительства РФ государственные и муниципальные услуги выделены в самостоятельную управленческую категорию и функция их предоставления закреплена в качестве важнейшей за государственными органами исполнительной власти и подведомственными им учреждениями. Вместе с тем в научных исследованиях по административному праву ученые так и не пришли к единому мнению о значении терминов «государственные услуги» и «муниципальные услуги».

Большинство существующих в настоящее время доктринальных подходов к раскрытию сущности государственной услуги основано прежде всего на анализе определения, заданного Указом Президента России от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»<sup>1</sup>, согласно которому под функциями по оказанию государственных услуг понимается предоставление федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами. Таким образом, еще до принятия Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»,<sup>2</sup> закрепившего

---

<sup>1</sup>Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 11. Ст. 945.

<sup>2</sup>Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 31. Ст. 4179.



соответствующие легальные определения, доктрина обратила свое внимание на государственные (а также муниципальные) услуги. При этом среди ученых-юристов не было и нет единого мнения относительно содержания и объема терминов «государственные услуги» и «муниципальные услуги». Мнения разнятся и по поводу субъектов оказания данных услуг, и по поводу содержания и объема данных понятий, и по поводу соотношения данных понятий между собой, а также с понятиями «публичные услуги» и «социальные услуги».

На наш взгляд, главным недостатком практически всех выработанных в науке дефиниций государственных (муниципальных) услуг является то, что они не позволяют отграничить деятельность по оказанию таких услуг от другой деятельности государственных органов. В конечном итоге правоприменителю и любому гражданину, соприкасающемуся со сферой государственных (муниципальных) услуг, будет нелегко понять, что же имеется в виду под терминами «государственные услуги» и «муниципальные услуги» и зачем вообще эти термины введены в оборот.

Представляется, наличие недостатков существующих дефиниций связано с тем, что их авторы не в достаточно полной мере использовали инструменты, которые есть в арсенале научной методологии. Практически ни один автор не обозначил цель введения в оборот соответствующих терминов, хотя, на наш взгляд, это является первостепенной задачей.

Так, некоторые исследователи показывали содержание государственных (муниципальных) услуг через простое перечисление некоторых феноменов подпадающих под рассматриваемые понятия. Они, например, писали, что под государственными услугами понимается прежде всего деятельность органов исполнительной власти по реализации возложенных на них учетно-регистрационных и консультационных полномочий, как то: выдача, замена и учет паспортов гражданина РФ, содействие гражданам в поиске подходящей работы, а работодателям – в подборе необходимых кадров;<sup>1</sup> что к услугам без оснований

---

<sup>1</sup> Величкина Е. А. О понятиях государственных, муниципальных, публичных и социальных услуг // Современное право. 2008. №5. С. 50-54.

относят выдачу справки государственным органом, оказание медицинской помощи, и санаторно-курортное лечение;<sup>1</sup> или что в качестве государственных следует рассматривать любые социальные услуги, в том числе и услуги по оказанию медицинской помощи в рамках утвержденного государством стандарта, либо услуги по социальному обслуживанию населения, опять же в рамках государственного стандарта<sup>2</sup>. В этом плане Н. В. Киселева справедливо указывала, что в дефиниции государственной услуги в Указе Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 категория «услуга» осталась нераскрытой, содержание ее – неизвестным, а характерные признаки – неназванными, а это «указывает на большую теоретико-познавательную неопределенность знаний об услугах, когда явно легче использовать отрицательное определение (показать, чем услуга не является), нежели положительное, раскрыв все существенные признаки услуги и их взаимосвязи, притом единственно возможной»<sup>3</sup>.

Иные исследователи приводили очень абстрактные дефиниции, широкий смысл которых не позволял отделить государственные и муниципальные услуги от иных правовых феноменов деятельности государственных и муниципальных органов и их подведомственных организаций. Например, С. А. Кирсанов, А. Т. Ашурков и А. М. Сергиенко в широком смысле под муниципальной услугой понимали «совокупность процесса и результата целевой деятельности органов местного самоуправления и хозяйствующих субъектов на территории муниципального образования по удовлетворению конкретной социальной потребности жителей муниципального образования, а также сопутствующие товары, работы, услуги, без использования которых невозможно надлежащее производство муниципальной услуги»<sup>4</sup>; Л. В. Бесчастнова определяла государственную услугу как ряд действий государственных органов,

---

<sup>1</sup> Докучаева И. М. Понятие «публичные услуги» и некоторые проблемы их правового регулирования // Публичные услуги: правовое регулирование: российский и зарубежный опыт: сборник / под общ. ред. Е.В. Гриценко, Н. А. Шевелевой. – М.: Волтерс Клувер, 2007. – С. 102.

<sup>2</sup> См., например: Клишина М. Пути повышения качества государственных услуг // Бюджет. 2007. №1. С. 26.

<sup>3</sup> Киселева Н. В. Классификация услуг в процессе проведения административной реформы // Вестник Воронежского гос. ун-та. 2008. № 1(4). С. 191.

<sup>4</sup> Кирсанов С. А., Ашурков А. Т., Сергиенко А. М. Муниципальные услуги: некоторые аспекты правового регулирования и способы предоставления // Публичные услуги: правовое регулирование: российский и зарубежный опыт: сборник / под общ. ред. Е. В. Гриценко, Н. А. Шевелевой. – М.: Волтерс Клувер, 2007. – С. 113.

подведомственных им учреждений по запросу граждан или организаций или в порядке исполнения полномочий, возложенных на конкретные органы государственной власти, подведомственные им учреждения, имеющую полезный эффект, направленный на реализацию и обеспечение прав и законных интересов граждан (организаций) или исполнение возложенных на них обязанностей<sup>1</sup>; А. А. Голубева предлагала следующее определение категории «государственная услуга»: государственная услуга – нормативно установленный способ обеспечения прав и свобод, а также законных интересов граждан и организаций через предоставление органами исполнительной власти потребителям выходов осуществляемых ими функций, непосредственно или через подведомственные им государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам<sup>2</sup>.

Наиболее методологически верно, на наш взгляд, к решению проблемы определения понятия «государственная услуга» подошла Е. В. Морозова. Она выделила основные признаки и на этом основании сформулировала следующее определение: государственная услуга – это финансируемая за счет средств соответствующего бюджета законодательно установленная, относящаяся к полномочиям компетентных государственных органов исполнительной власти, обязательная для них правоприменительная деятельность, направленная на реализацию прав или законных интересов физического или юридического лица, ее инициировавшего, а также на обеспечение исполнения его обязанностей<sup>3</sup>. Между тем мы не можем в полной мере согласиться с данным определением, поскольку считаем, что не все государственные услуги финансируются из бюджета, не всегда государственные услуги оказываются через правоприменительную деятельность, не все государственные услуги отнесены к компетенции государственных органов исполнительной власти и не всегда

---

<sup>1</sup> Бесчастнова Л. В. Административно-правовое регулирование государственных услуг: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2008. – С. 12.

<sup>2</sup> Голубева А. А. Оценка новых форм взаимодействия органов исполнительной власти с потребителями государственных услуг: дис. ... канд. экон. наук. – Санкт-Петербург, 2007. – С.19.

<sup>3</sup> Морозова Е. В. Публичные услуги: теоретико-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Мытищи, 2009. – С. 17.

государственную услугу инициирует физическое или юридическое лицо. Об этом в настоящей работе будет сказано в следующих параграфах настоящей главы.

Стоит упомянуть еще один момент. Многие авторы исследуют понятия государственных (муниципальных) услуг в их соотношении с понятием услуг в гражданско-правовом смысле. По нашему мнению понятия государственных и муниципальных услуг – даже если рассматривать их как правоотношение – есть самостоятельные собирательные понятия, выраженные словосочетанием. Понятия «государственные услуги», «муниципальные услуги» и понятие «услуги» в гражданско-правовом смысле отличаются как по содержанию, так и по объему. Объем понятий «государственные услуги», «муниципальные услуги» лишь частично совпадает с объемом понятия «услуги» в гражданско-правовом смысле, и то если государственную (муниципальную) услугу рассматривать как правоотношение, а не как функцию (деятельность). Иными словами, государственные (муниципальные) услуги могут быть оказаны как посредством заключения и исполнения гражданско-правовых договоров, регулируемых, например, нормами главы 39 Гражданского кодекса РФ<sup>1</sup>, особенно если государственные (муниципальные) услуги оказываются через учреждения, унитарные предприятия или иные организации, подведомственные либо подконтрольные государственным органам исполнительной власти или органам местного самоуправления, так и посредством регулируемого административным правом (т.е. в публичном порядке) принятия правоприменительных актов, а также посредством других способов (в других формах). Представляется, что не стоит исключать из круга правоотношений, охватываемых понятиями «государственные услуги», «муниципальные услуги», и такие, результатом которых выступают выполнение работ<sup>2</sup> или даже передача вещей, так как в этом случае понятия «государственные услуги», «муниципальные услуги» само по себе останется неполноценным и, в свою очередь, возникнет необходимость выработки новых

---

<sup>1</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть вторая // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 5. Ст. 140.

<sup>2</sup> Так, например, в Бюджетном кодексе РФ в ред. Федерального закона от 30 декабря 2008 г. № 310-ФЗ различаются «государственные услуги» и «государственные работы» (Бюджетный кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 1. Ст. 18).

понятий, например «государственные работы», «государственное обслуживание при приватизации», «государственное обслуживание при передаче земельного участка в аренду» и т.п., а это повлечет ненужную громоздкость понятийного аппарата. Поэтому, поддерживая Н. В. Киселеву, утверждающую, что «сам предмет деятельности (или содержание государственной функции) по государственному обслуживанию нуждается в отграничении от внешне схожих экономико-правовых феноменов», не можем признать сколько-нибудь полезными рекомендации данного специалиста, в соответствии с которыми необходимо использовать для такого отграничения литературные источники по вопросам, связанным с отличием услуг от товаров и (или) работ в их гражданско-правовом смысле<sup>1</sup>. Также представляется необоснованным мнение Г. С. Кириенко о том, что государственные услуги можно отнести к платным услугам и внести соответствующие наборы услуг в Общероссийский классификатор услуг населению и что «указанное включение может оказать существенное значение как на правовое оформление данного понятия, так и на установление качественных и отличительных черт самих терминов «функция» и «услуга»<sup>2</sup>. В подтверждение сказанного приведем справедливую позицию Т. В. Жуковой: если речь идет о государственных услугах и услугах, оказываемых в рамках классических гражданско-правовых отношений, перед нами абсолютно разнопорядковые явления<sup>3</sup>.

Думается, для понимания сути государственных или муниципальных услуг соответствующие термины следует рассмотреть в том числе с точки зрения их отличия друг от друга, а также от таких широко распространенных в научной литературе сходных с ними понятий, как «публичные услуги» и «социальные услуги». Следует согласиться с Н. В. Киселевой, что «сопоставление услуг должно проводиться по такому основанию, чтобы можно было видеть

---

<sup>1</sup> Киселева Н. В. Классификация услуг в процессе проведения административной реформы // Вестник Воронежского гос. ун-та. Сер. Право. 2008. № 1(4). С. 190.

<sup>2</sup> Кириенко Г. С. Разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами РФ на основе государственных функций и услуг [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

<sup>3</sup> Жукова Т. В. К вопросу о государственных услугах как предмете правового регулирования // Современные тенденции развития юридической науки и правоприменительной практики: сборник. - ч. 2. - Киров, 2006. - с. 31.

содержательное отличие между ними»<sup>1</sup>. Но дело осложняется тем, что в действующем законодательстве отсутствует определение понятия «публичные услуги», а понятие «социальные услуги» раскрывается только применительно к конкретному Федеральному закону от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»<sup>2</sup>: социальная услуга - действие или действия в сфере социального обслуживания по оказанию постоянной, периодической, разовой помощи, в том числе срочной помощи, гражданину в целях улучшения условий его жизнедеятельности и (или) расширения его возможностей самостоятельно обеспечивать свои основные жизненные потребности.

Большинство ученых склонны разграничивать понятия «государственная услуга» и «публичная услуга», в том смысле, что публичная услуга трактуется шире.<sup>3</sup> Такой подход следует назвать правильным.

Далее, следует согласиться с мнением Л. К. Терещенко, что было бы неверным смешивать понятия государственных, публичных и социальных услуг<sup>4</sup>. Очевидно, что услуга называется социальной не потому, что ее услугодателем (поставщиком) выступает подведомственная организация, а потому, что она относится к определенной сфере – социальной, в которую входит помощь социально незащищенным слоям населения, образование, наука, спорт, здравоохранение, культура и др. Поэтому для уточнения соотношения между понятиями государственных и муниципальных услуг и социальных услуг мы не разделяем точку зрения авторов, считающих, что специфика социальных услуг заключается в том, что их непосредственными исполнителями являются не сами по себе органы власти (исполнительные или муниципальные), а

---

<sup>1</sup> Киселева Н. В. Административно-правовое регулирование публичных услуг в сфере природопользования: современное состояние и перспективы развития: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Воронеж, 2008. – С. 7.

<sup>2</sup> Сборник законодательства Российской Федерации. 2013. № 52 (часть I). Ст. 7007.

<sup>3</sup> См., например: Терещенко Л. К. Услуги: государственные, публичные, социальные // Журнал российского права. 2004. №10. С. 17; Киселева Н. В. Указ. соч. С. 16-17.

<sup>4</sup> Терещенко Л. К.. Указ. соч. С. 10.

подведомственные им бюджетные или частные организации<sup>1</sup>. Ведь это не соответствует существующему положению дел<sup>2</sup>.

Ю. М. Акаткин в своей работе делает категоричный вывод, что недопустимо делить услуги, оказываемые в сфере управления, на государственные и муниципальные. И в пользу данного вывода исследователь приводит следующие, на наш взгляд недостаточно убедительные аргументы: «...всегда существует органическая связь в действиях федеральных, региональных и муниципальных органов власти и управления»<sup>3</sup>. Однако мы не можем согласиться с Ю. М. Акаткиным по следующим соображениям. Действительно, большинство ученых придерживаются мнения о двойственном, общественно-государственном характере местного самоуправления, считают, что фактически некоторые вопросы местного значения невозможно отличить от государственных вопросов<sup>4</sup>; полагают, что де-факто местное самоуправление в России больше похоже на государственное управление (что имеет сходство с рассматриваемой позицией Ю. М. Акаткина), нежели на институт общественной организации, противопоставленный государству; выступают за укрепление государственных начал в управлении на местах<sup>5</sup>. Но при этом ученые, несмотря на критику<sup>6</sup> общественной концепции местного самоуправления (согласно этой концепции местное самоуправление признается независимым институтом самоорганизации общества и противопоставлено государственной власти), все же признают необходимость самостоятельности местного самоуправления одновременно с необходимостью взаимодействия его органов с органами

---

<sup>1</sup> Величина Е. А. Указ. соч. С. 52.

<sup>2</sup> Например, в соответствии с Положением о Федеральном медико-биологическом агентстве, утв. Постановлением Правительства РФ от 11 апреля 2005 г. № 206 (Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 16. Ст. 1456), данное агентство, являясь федеральным органом, оказывает государственные услуги.

<sup>3</sup> Акаткин Ю. М. Оптимизация системы государственных услуг на основе информационных технологий в агропромышленном комплексе: дис. ... канд. экон. наук. – Москва, 2006. – С. 19-20.

<sup>4</sup> См., например: Дементьев А. Н. Теории местного самоуправления и их современные интерпретации [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>5</sup> См., например: Чиркин В. Е. Организационные формы местного самоуправления: Россия и зарубежный опыт // Журнал российского права. 1997. № 8. С. 104.

<sup>6</sup> См., например: Барабашев Г. В. Местное самоуправление в России: теория и практика // Государство и право. 1993. № 6. С. 145.

Краснов М. А. Введение в муниципальное право. М., 1993.

Постовой Н. В. Местное самоуправление: Проблемы и перспективы. М.: Инфра-М, 2002.

государственной власти; деятельность органов местного самоуправления ими не именуется государственной. В итоге, поскольку Конституцией РФ и российским законодательством<sup>1</sup>, а также и в международном праве<sup>2</sup> признается самостоятельность местного самоуправления и самостоятельность его органов, не входящих в систему органов государственной власти, называть деятельность органов местного самоуправления по вопросам местного значения государственной деятельностью, в том числе обозначать публичные услуги, отнесенные к ведению местного самоуправления, государственными услугами, очевидно, неправильно.

Наряду с вышеизложенным выводом о наличии муниципальных услуг и целесообразности введения одноименного термина, отметим: в соответствии с п. 2 ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств.

Между тем, например, Л. К. Терещенко считает, что «государственная услуга в первую очередь характеризует субъекта, оказывающего услугу: это всегда государственные органы. Органы местного самоуправления могут оказывать аналогичные государственным услуги, но, строго говоря, такие услуги не могут рассматриваться как государственные, исходя из конституционного статуса органов местного самоуправления»<sup>3</sup>.

Из приведенных предложений уважаемого ученого правильность последнего несомненна (в данном случае речь идет об «аналогичных услугах», а не о случаях законной передачи государственных услуг на исполнение органам

---

<sup>1</sup> В частности, ст. ст. 12, 130, 132, 133 Конституции РФ, ст. 1 и иные положения Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822), Указ Президента РФ от 15 октября 1999 г. № 1370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5011) и др.

<sup>2</sup> В ст. 3 Европейской хартии местного самоуправления ET S N 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.) (Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 36. Ст. 4466) под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения. Данная Хартия ратифицирована Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ (Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 15. Ст. 1695).

<sup>3</sup> Терещенко Л. К. Указ. соч. С. 17.



местного самоуправления). Однако тезис о том, что услуга характеризует субъекта и государственные услуги всегда оказывают государственные органы, как представляется, требует корректировки, если данное суждение рассматривать через призму положений Конституции РФ, в соответствии с ч. 2 ст. 132 которой органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями. Например, некоторые комментаторы Конституции РФ делают вывод, что «рассматривая в части 2 статьи 132 Конституции понятие «наделяются», следует иметь в виду, что речь идет о временном или постоянном делегировании полномочий, но не о полной передаче их органам местного самоуправления. В противном случае они приобретали бы местное значение. Вместе с тем делегирование полномочий не означает, что они утрачивают государственное значение, государственный характер. Передаются не функции государства, а полномочия по их исполнению и только отдельные»<sup>1</sup>.

Таким образом, проблема состоит в выборе основания, по которому следует именовать услугу государственной или муниципальной: мы называем услугу государственной или муниципальной либо исходя из субъекта, ее оказывающего, либо исходя из важности (значения, общей пользы), которое имеет такая услуга, либо следует найти иное решение проблемы.

Необходимо иметь в виду, что одна и та же услуга, например медицинская, может оказываться органами государственной власти<sup>2</sup> и подведомственными им организациями (учреждениями, предприятиями), органами местного самоуправления и подведомственными им организациями, а также частными организациями и индивидуальными предпринимателями. Значение у нее одно: в такой услуге заинтересовано все общество, она публичная. Поэтому для того, чтобы обозначить услугу государственной или муниципальной, одного только критерия значимости в данном случае недостаточно. В противном случае мы приходим к выводу, что все публичные услуги, которые может (должно) оказывать помимо прочих субъектов и государство, являются государственными. Как было

---

<sup>1</sup> Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. В. Лазарева. – М.: Спарк, 1997. – С. 565.

<sup>2</sup> Например, как упомянутое выше Федеральное медико-биологическое агентство.

указано ранее, это представляется неверным. Подтверждает этот вывод и видный французский ученый Ж.-М. Понтье, рассуждая об определении широко распространенного во Франции термина «публичная служба»: «...сложность проявляется в том, что не ясно, что понимать под общественной пользой. Понятие общественной пользы относительно; в такой стране, как Франция, оно постоянно меняется в зависимости от времени, а также от представлений правителей, которые и определяют, при некотором контроле со стороны судов, что представляет собой общественная польза. Еще больше ситуацию осложняет тот факт, что общественная польза неодинаково трактуется в разных государствах, что определяется особенностями их истории и культуры»<sup>1</sup>.

С другой стороны, если брать за основу деления публичных услуг на государственные, муниципальные и частные только субъект, их оказывающий, то получится следующая ситуация. Отношения частных организаций или индивидуальных предпринимателей – услугодателей со своими клиентами при оказании публичных услуг действительно будут регулироваться нормами гражданского законодательства (являются гражданскими правоотношениями) и поименованы такие услуги будут как частные, даже если они фактически имеют государственное или муниципальное значение и передаются частным организациям только на исполнение. Однако возникнет проблема: как определить предмет отношений государственных (муниципальных) органов с частными организациями по наделению последних полномочиями по предоставлению публичных услуг или по передаче им только части полномочий(?). Как именовать соответствующие услуги?

Нам представляется, что услугу необходимо именовать государственной или муниципальной, исходя не из субъекта, оказывающего в конечном итоге такую услугу, не из фактической важности, которое имеет услуга для общества – ибо все услуги в той или иной степени важны, – а исходя из значения, которое придает такой услуге закон, первоначально закрепляющий за публичным

---

<sup>1</sup> См.: Понтье Ж.-М. Предоставление публичных услуг частными лицами // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ж. Марку. – М.: Статут, 2011. – С. 267-269.

субъектом только одного уровня (государством или муниципальным образованием) полномочия по ее оказанию либо определяющий государственное или муниципальное значение конкретной услуги изначально и независимо от субъекта оказания. Более того, крайне важно применять системный подход: некоторые услуги могут быть формально не названы законом государственными (муниципальными) услугами, но они при этом неразрывно вплетены в систему последних так, что рассматривать их в отрыве (как отдельную категорию) вряд ли оправданно как для науки, так и для законодателя. Таким образом, в придании услуге государственного или муниципального значения задействованы две детерминанты:

1) объективная – такие услуги крайне важны для населения, а оказать их в необходимом объеме и качестве по силам только публичной власти соответствующего уровня, в том числе через подведомственные организации (с учетом системных взаимосвязей<sup>1</sup>);

2) субъективная – та или иная услуга признается государственной (муниципальной), исходя из позиции законодателя, обусловленной политическими (управленческими) соображениями.

Однако если законодательство допускает, что данную услугу могут оказывать любые субъекты, и публичные, и частные (как, например, указанные выше медицинские услуги), то именовать услугу государственной, муниципальной или частной следует, конечно же, исходя из субъекта, ее оказывающего. Это очень важная оговорка, определяющая перспективную ответственность соответствующего субъекта.

Так, если в соответствии с законодательством оказание той или иной услуги является функцией государства и выполнение такой функции первоначально возложено на государственный орган, то такая услуга является, следовательно, государственной. Если, например, согласно ч. 2 ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления наделены государственными полномочиями по

---

<sup>1</sup> Очень важно, чтобы соответствующие элементы не были деструктивными, т.е. не мешали эффективности функционирования системы, как это часто бывает в громоздких, запутанных бюрократических аппаратах.

оказанию данной услуги, переданная на исполнение услуга не меняет своего характера. Иными словами, она остается государственной, изменится только субъект ее оказания (стоит отметить, что законодатель пошел именно по такому пути, формируя понятия государственной и муниципальной услуги в Федеральном законе от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»). То же самое касается и случаев передачи государственных (муниципальных) услуг на исполнение организациям, основанным на частной собственности. Если же оказание услуги является вопросом местного значения, то такую услугу следует именовать муниципальной.

Представляется, что закрепление в законодательстве терминов «государственные услуги» и «муниципальные услуги» само по себе проблему не решило.

Например, в Бюджетном кодексе РФ государственными (муниципальными) услугами (работами) названы услуги (работы), оказываемые (выполняемые) органами государственной власти (органами местного самоуправления), государственными (муниципальными) учреждениями и в случаях, установленных законодательством РФ, – иными юридическими лицами<sup>1</sup>. Данная дефиниция определяет «услуги (работы)» через «услуги (работы)», то есть имеет место логический круг, в связи с чем она получила обоснованную критику в юридической литературе<sup>2</sup>. Из-за этого, например, непонятно, является ли государственной услугой деятельность Прокуратуры РФ по жалобам граждан.

Полагаем, что и принятие Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» в целом также не изменило ситуацию.

Так, данный Закон содержит дефиниции только тех государственных или муниципальных услуг, которые оказывают определенные субъекты. Можно сделать вывод, что оказание государственных или муниципальных услуг не

---

<sup>1</sup> В ред. Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ (Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 19. Ст. 2291).

<sup>2</sup> См., например: Бондарь Н. С. Указ. соч. С. 431.

ограничивается только названными в Законе субъектами. Видимо подразумевается, что «за рамками» закона есть еще другие субъекты, также оказывающие государственные и муниципальные услуги (что, кстати, соответствует Бюджетному кодексу РФ). Следовательно, законодательные термины не являются всеобъемлющими и универсальными. Далее, если говорить кратко, то в Законе от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ под государственной или муниципальной услугой понимается деятельность по реализации функций соответствующих субъектов, которая осуществляется по запросам заявителей. Обратим внимание, что понятие «запрос» в Законе не раскрывается. Если под запросом понимать любое обращение, то мы приходим к тому, что деятельность полиции, военных, прокуратуры, пожарной охраны, федеральной службы безопасности, службы судебных приставов и т.п. является ничем иным, как услугой, что весьма спорно<sup>1</sup>.

Более того, на этом фоне с точки зрения науки выглядит сомнительно введение такого термина, как «услуги, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления государственных и муниципальных услуг» (ст. 9 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ). Эти «обязательные и необходимые» услуги, по нашему мнению, – те же самые государственные и муниципальные услуги, либо иные публичные услуги, только оказываемые другими организациями, и включенные в систему государственных и муниципальных услуг. Введение перечней «необходимых и обязательных услуг» чревато их путаницей с услугами государственными и муниципальными, а также потребует от правотворцев огромного внимания, чтобы не упустить из виду громаднейший массив услуг, ценообразование которых нужно контролировать (п. 3 ст. 9), что ввиду отсутствия соответствующей дефиниции весьма не просто.

Есть проблемы еще с одним законодательным понятием. В соответствии с частью 5 статьи 9 Закона 210-ФЗ при предоставлении государственных и муниципальных услуг запрещается требовать от заявителя обращения за оказанием услуг, не включенных в перечни услуг, указанные в части 1 этой

---

<sup>1</sup> Об этом см. далее в настоящей работе.

статьи. Невольно возникают вопросы: «Что это за услуги?», «А можно ли требовать от заявителя выполнения работ, или приобретения товаров?». Очевидно, законодатель имел в виду запрет на навязывание заявителю вообще какой-либо дополнительной деятельности, влекущей для последнего дополнительные расходы. Однако использование для этого термина «услуги, не включенных в перечни услуг...» вряд ли можно назвать удачным, поскольку, во-первых, отсутствует его дефиниция, а во-вторых, не любую деятельность сторонних организаций, не включенную в указанные перечни, можно назвать услугами.

Такое дробление понятийного аппарата, на практике вызывает проблемы, на которых подробно мы не будем останавливаться, так как они достаточно освещены в литературе<sup>1</sup>.

Перечень услуг, о которых шла речь, и которые упоминаются в Федеральном законе от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ, приведен ниже в таблице 1.

Таблица 1

Услуги, которые упоминаются в Федеральном законе от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ

Вид услуг	Норма
Государственная услуга, предоставляемая федеральным органом исполнительной власти, – это деятельность по реализации его функций, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами РФ и нормативными правовыми актами субъектов РФ полномочий органов, предоставляющих государственные услуги	Пункт 1 статьи 2
Государственная услуга, предоставляемая органом	Пункт 1 статьи 2

<sup>1</sup> О проблемах, связанных с понятийным аппаратом Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ, см., например: Землякова Г. Л. Проблемы приватизации земельных участков собственниками расположенных на них объектов недвижимости в аспекте совершенствования законодательства о предоставлении государственных и муниципальных услуг [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»;

Винницкий А.В. Публичные услуги в ЕС и России: конституционные основы и законодательное регулирование // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 3. С. 101 - 114.

Проблемы выявила и судебная практика. Например, решением от 28.12.2010 N ГКПИ10-1298 Верховный Суд РФ признал недействующими абзац второй пункта 2 Постановления Правительства РФ от 2 декабря 2009 г. N 984 "О перечне платных услуг, оказываемых организациями в целях предоставления федеральными органами исполнительной власти государственных услуг", в части, исключающей возможность для организаций, не относящихся к федеральным органам исполнительной власти, федеральным государственным учреждениям и федеральным государственным унитарным предприятиям, оказывать платные услуги по проведению санитарно-эпидемиологической экспертизы, расследования, обследования, исследования, испытания, токсикологических, гигиенических и других видов оценок (Электронный ресурс. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»).

<p>государственного внебюджетного фонда – это деятельность по реализации его функций, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами РФ и нормативными правовыми актами субъектов РФ полномочий органов, предоставляющих государственные услуги</p>	
<p>Государственная услуга, предоставляемая исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, – это деятельность по реализации его функций, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами РФ и нормативными правовыми актами субъектов РФ полномочий органов, предоставляющих государственные услуги</p>	Пункт 1 статьи 2
<p>Государственная услуга, предоставляемая органом местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов РФ, – это деятельность по реализации его функций, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами РФ и нормативными правовыми актами субъектов РФ полномочий органов, предоставляющих государственные услуги</p>	Пункт 1 статьи 2
<p>Муниципальная услуга, предоставляемая органом местного самоуправления – это деятельность по реализации функций органа местного самоуправления..., которая осуществляется по запросам заявителей в пределах полномочий органа, предоставляющего муниципальные услуги, по решению вопросов местного значения, установленных в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и уставами муниципальных образований</p>	Пункт 2 статьи 2
<p>Услуги, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления государственных и муниципальных услуг и предоставляются организациями, участвующими в предоставлении предусмотренных ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ государственных и муниципальных услуг</p>	Статья 9
<p>Услуги, предоставляемые государственными и муниципальными учреждениями и другими организациями, в которых размещается государственное задание (заказ) или муниципальное задание (заказ), подлежат включению в реестр государственных или муниципальных услуг и предоставляются в электронной форме в соответствии с настоящим Федеральным законом в том случае, если указанные услуги включены в перечень, установленный Правительством РФ</p>	Пункт 3 статьи 1
<p>Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ вправе утвердить дополнительный перечень услуг, оказываемых в субъекте РФ государственными и муниципальными учреждениями и другими организациями, в которых размещается государственное задание (заказ) субъекта РФ или муниципальное задание (заказ), подлежащих включению в реестр государственных или муниципальных</p>	Пункт 3 статьи 1

услуг и предоставляемых в электронной форме в соответствии с настоящим Федеральным законом	
Результаты услуг: документы, представляемые в форме документа на бумажном носителе или в форме электронного документа (которые услугодатели вправе запрашивать)	Пункт 2 части 1, пункт 6 статьи 7
Услуги, не включенные в перечни услуг, указанные в ч. 1 ст. 9 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ	Часть 5 статьи 9

В целом, данное в Законе понятие государственной или муниципальной услуги, как мы уже сказали выше, не является универсальным, а законодательные дефиниции нельзя признать удовлетворяющими запросам науки. Так, ниже в таблице 2 мы приводим те услуги, которые нужно было отразить в Федеральном законе от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ, но законодатель этого не сделал.

Таблица 2

Услуги, которые не были учтены в Федеральном законе от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ

<b>Вид государственных (муниципальных) услуг</b>	<b>Норма</b>
Федеральными законами органам местного самоуправления могут быть предоставлены права на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения (в т.ч. возможность предоставления права на оказание некоторых государственных услуг)	Статьи 14.1, 15.1, 16.1 и 20 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ)
Органы местного самоуправления могут участвовать в осуществлении некоторых государственных полномочий, не переданных от государства в установленном порядке (в том числе государственные услуги)	Пункты 4–5 статьи 20 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 18 октября 2007 г. № 230-ФЗ <sup>1</sup> )
Услуги, которые оказываются не по запросу (музеи, благоустройство, ремонт дорог, выставки, ярмарки, концерты и т.п.)	Разрешены, но прямо законодательно государственными или муниципальными услугами не названы

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 43. Ст. 5084.



Услуги, оказываемые подведомственными организациями: унитарными предприятиями и учреждениями	Разрешены, но прямо законодательно государственными или муниципальными услугами не названы
Услуги, оказываемые государственными и муниципальными учреждениями сверх государственных и муниципальных заданий и программ обязательного социального страхования	Разрешены, но прямо законодательно государственными или муниципальными услугами не названы
Услуги (в том числе государственные), оказываемые «уникальными» некоммерческими организациями, подведомственными государству: государственными корпорациями, государственными компаниями, фондами (в частности, Федеральным фондом содействия развитию жилищного строительства)	Статьи 7.1 и 7.2 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (в ред. Федерального закона от 8 июля 1999 г. № 140-ФЗ <sup>1</sup> и Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 145-ФЗ <sup>2</sup> ). Статья 3 Федерального закона от 24 июля 2008 г. № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства» <sup>3</sup>
Услуги нотариусов (являются элементом системы государственных и муниципальных услуг)	Статья 22 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате <sup>4</sup> озаглавлена так: «Оплата нотариальных действий и других услуг, оказываемых при осуществлении нотариальной деятельности»
Государственные услуги, оказываемые подведомственными федеральному органу бюджетными учреждениями, если полномочия по их исполнению были переданы федеральным органом на основании закона	Пункт 2 статьи 3 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» (в ред. Федерального закона от 21 декабря 2009 г. № 334-ФЗ <sup>5</sup> ). Пункт 2 статьи 9 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (в ред. Федерального закона от 21 декабря 2009 г. № 334-ФЗ)
Государственные услуги, оказываемые организациями, основанными на частной собственности, в рамках исполнения переданных полномочий государственных органов	В соответствии с пунктом 2 статьи 7 Федерального закона от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 25 декабря 2009 г. № 340-ФЗ <sup>6</sup> ) по решению руководителя уполномоченного Правительством РФ федерального органа исполнительной власти отдельные полномочия по управлению особыми экономическими зонами могут быть переданы... управляющей компании с учетом особенностей, предусмотренных настоящим Федеральным законом

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 28. Ст. 3473.

<sup>2</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 29. Ст. 3582.

<sup>3</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 30. Ч. 2. Ст. 3617.

<sup>4</sup> Российская газета. 1993. 13 марта.

<sup>5</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 52. Ч. 1. Ст. 6410.

<sup>6</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 52. Ч. 1. Ст. 6416.

Таким образом, с одной стороны в Законе имеются сомнительное дробление понятийного аппарата и термины, смысл которых остается не до конца ясным, с другой – Закон оставил за рамками своего регулирования множество услуг, которые также являются государственными и муниципальными, о чем мы еще скажем далее в настоящей работе.

Законодательная дефиниция не решила проблемы. Исследования и развитие дефиниции доктринальной необходимо продолжать.

Известный методологический принцип, известный как «брита Оккама», в обобщенном виде гласит: «не следует привлекать новые сущности без самой крайней на то необходимости». Таким образом, сначала необходимо определить цели введения данного термина. Затем следует убедиться, что в науке отсутствуют понятия, с помощью которых поставленные цели могут быть достигнуты и без введения нового термина. Исходя из целей введения нового термина, а также из необходимости решения проблем правового регулирования связанных с этой целью общественных отношений, посредством системного анализа следует определить круг таких общественных отношений, на которые, во-первых, ввиду поставленной цели будет направлено правовое регулирование, которые, во-вторых, могут подпадать под вводимые термины «государственные услуги» и «муниципальные услуги» и которые, в-третьих, связаны между собой так, что в совокупности представляют собой определенную систему, причем свойства этой системы должны быть такими, что смогут позволить в конечном итоге достичь цели ее создания и функционирования. Одновременно с этим следует выделить общие для таких общественных отношений признаки. Только так вводимые термины «государственные услуги» и «муниципальные услуги» приобретут:

- смысл, поскольку они преследуют определенную цель;
- объем, поскольку можно будет установить круг системно связанных между собой отношений, охватываемых данными понятиями;

- содержание, поскольку будут определены все признаки государственных и муниципальных услуг.

Только так вводимые понятия не окажутся бесполезными и будет сделан шаг в развитии правовой науки.

Следует обратить внимание, что государственные (муниципальные) услуги – явление сложное и многогранное, их можно рассматривать с разных точек зрения: с точки зрения блага, функции, правоотношения, процесса, объекта прав, рынка и т.п. Мы в настоящей работе рассмотрим государственные (муниципальные) услуги как деятельность, так как именно с этой точки зрения лучше всего можно обозначить сферу и показать тот комплекс отношений, в которой реализуется аутсорсинг.

## **§ 2. Признаки и определение понятий государственных и муниципальных услуг**

На основе приведенного материала, его критического анализа и сделанных по результатам такого анализа выводов разработаем авторское определение понятий «государственные услуги» и «муниципальные услуги», а также выявим субъектов их оказания.

В самом общем виде цель введения понятий «государственные услуги» и «муниципальные услуги» видится в обозначении определенной области соответствующей деятельности. Эта область деятельности включает отношения чиновников с гражданами и организациями, где первые предоставляют благо, помощь, какую-либо выгоду последним по их запросу или без него. На первое место здесь выходит обновление наименования той уже меняющейся сферы, которая называется в обществе бюрократией с явно негативным оттенком<sup>1</sup>. Вектор изменений, которым служат новые понятия, здесь направлен в сторону

---

<sup>1</sup> Как отмечал Президент РФ Д. А. Медведев в своем Послании Федеральному Собранию от 05.11.2008, «... государственная бюрократия по-прежнему, как и 20 лет назад, руководствуется все тем же недоверием к свободному человеку, к свободной деятельности. ...бюрократия периодически «кошмарит бизнес»...» (Российская газета. 2008. 6 ноября.).

удобства, обслуживания обращающихся к государству граждан и организаций. Введение данных терминов указывает на то, что государство признает важность и особенность отношений в указанной сфере, что данные отношения представляют собой определенную систему и что проблемы бюрократии следует решать также системно. Такие термины, обозначающие всю сферу указанных отношений в позитивном смысле, ранее в нормативных актах и в науке отсутствовали. В этом смысле понятия «государственное управление», «осуществление исполнительной власти», «осуществление властно-распорядительных полномочий» являются слишком широкими по объему и предполагают прежде всего деятельность по реализации властных полномочий, то есть необходимость подчинения представителю государства, его воле (публичной, в том числе муниципальной власти), в то время как услуги обозначают не подчинение граждан и организаций, а их обслуживание: подчиняться воле государства, устанавливающего обязанность оказать услугу, должен обслуживающий граждан и организации чиновник (иной субъект оказания государственной (муниципальной) услуги). Как правильно отмечает Л. К. Терещенко, «вхождение термина «государственные услуги» в нашу жизнь – это не дань моде, не простое копирование зарубежного опыта: за этим стоят, на наш взгляд, гораздо более глубокие причины, связанные с изменением роли и задач государства в обществе, с утверждением новых ценностей и приоритетов. Сущность государства и его социальное назначение являются решающими в определении направленности его деятельности, целей и задач»<sup>1</sup>. Итак, цель введения понятий «государственные услуги» и «муниципальные услуги» – обозначить область отношений<sup>2</sup> лиц, уполномоченных публичной властью на оказание услуг, с гражданами и организациями, где первые обязаны обслужить, то есть предоставить благо, помощь, какую-либо выгоду последним по их запросу или без него.

С опорой на выявленную цель введения очертим круг правовых явлений, охватываемых терминами «государственные услуги» и «муниципальные услуги»,

---

<sup>1</sup> Терещенко Л. К. Указ. соч. С.15.

<sup>2</sup> В которой реализуется соответствующая функция.

то есть отношений (правоотношений), возникающих при выполнении соответствующей деятельности. Очевидно, что оказание государственной или муниципальной услуги предоставляет услугополучателям какое-либо благо или возможность получения блага. Представляется, что круг отношений, охватываемых понятиями «государственные услуги» и «муниципальные услуги», можно выявить, если обратиться прежде всего к объекту государственных (муниципальных) услуг, рассматриваемых как правоотношение или деятельность<sup>1</sup>, поскольку именно он является движущей силой, первопричиной обращения граждан и организаций к услугодателю. Кроме того, можно выделить и общие признаки складывающихся отношений.

В теории права существуют различные определения понятия объекта<sup>2</sup> в правоотношении (подавляющее большинство услуг оказывается в рамках правоотношений). Не вдаваясь в их анализ, условимся понимать объект в самом общем виде как то, ради чего возникает само правоотношение, чем является желаемый результат оказания государственной или муниципальной услуги. Полагаем, что объект государственных (муниципальных) услуг достаточно сложная категория. Немало исследователей «поломало копья», пытаясь описать круг явлений, охватываемых данным понятием. Еще в начале настоящей работы мы показали всю неоднозначность решения данной проблемы: под услугами понимают и выдачу справки государственным (муниципальным) органом, и оказание медицинской помощи, и санаторно-курортное лечение, и деятельность по реализации учетно-регистрационных и консультационных полномочий, и удовлетворение конкретной социальной потребности жителей, а также сопутствующие товары, работы, услуги и материальный или информационный продукт и т.д. В частности, А. В. Нестеров считает, что расшифровку понятия «государственная услуга» можно найти в проекте закона «О стандартах

---

<sup>1</sup> Не все государственные (муниципальные) услуги оказываются в рамках правоотношений, о чем будет сказано ниже.

<sup>2</sup> См., например: Цыганов В. И. Теория государства и права: тезисы лекций. Ниж. Новгород: Вектор-ТиС, 2007. С. 96.

Теория государства и права / под ред. В. М. Корельского, В. Д. Перевалова. – 2-е изд., изм. и доп. – М.: Норма, Инфра-М, 2002. – С. 349.

Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права / 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрист, 2001. – С. 209.

государственных услуг». В данном законопроекте объектом государственной услуги является признание, установление, изменение или прекращение прав услугополучателей, получение материальных и финансовых средств для их реализации в случае и в порядке, предусмотренных законодательством, установление юридических фактов, или предоставление информации по вопросам, входящим в компетенцию исполнительного органа государственной власти<sup>1</sup>. Однако при первом же взгляде видно, что разработчики данного проекта закона пошли по пути обобщения некоторых возможных действий, встречающихся при оказании государственных услуг, используя индуктивный метод исследования. Неудивительно, что при таком подходе были упущены из виду целые пласты не менее важных государственных услуг. Например, медицинские услуги вообще не подпадают под данное в указанном законопроекте определение.

В Указе Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314, государственные услуги определяются как услуги в различных областях, то есть объект государственных услуг фактически не определен (соответственно, нельзя выделить и специфику этой деятельности). В Федеральном законе от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» законодатель также не стал описывать объект государственной услуги, ограничившись тем, что ввел определение: государственная услуга – это деятельность по реализации функций соответствующих субъектов, которая осуществляется по запросам заявителей. Полагаем, отсутствие в законодательстве обозначения объекта услуг в определении понятия государственной услуги также косвенно свидетельствует о сложности данной категории.

С учетом выявленной нами цели введения терминов «государственная услуга» и «муниципальная услуга» можно видеть, что их объектом, тем, ради чего они оказываются, может быть самый широкий спектр благ (возможностей). Так как государство и муниципальные образования в том числе через

---

<sup>1</sup> Нестеров А. В. Понятие услуги государственной, общественной (социальной) и публичной // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 11. С. 27.

подведомственные организации могут выступать как равноправные бизнес-партнеры (ст. 124 Гражданского кодекса РФ<sup>1</sup>), благом при оказании государственных и муниципальных услуг могут выступать любые объекты гражданских прав (ст. 128 Гражданского кодекса РФ). Поскольку государство и муниципальные образования ведут учет, регистрацию и совершают иные юридические действия, благом при оказании соответствующих услуг могут выступать результаты действий, влекущих государственный или муниципальный учет, возникновение, изменение, прекращение прав или иные юридические последствия, в которых заинтересован услугополучатель (акты гражданского состояния, присвоение адресов, регистрация автомобилей, регистрация прав на недвижимое имущество и т.д.). В силу того что государственные и муниципальные органы во многих случаях осуществляют контроль в определенных сферах, благом при оказании государственных (муниципальных) услуг, обусловленных допуском в подконтрольную сферу, могут быть разрешение на какие-либо действия или деятельность (лицензирование, аккредитация, выдача разрешений). Государство и муниципальные образования – обладатели самого крупного массива информации, поэтому благом, которое они могут предоставить, также зачастую является информация. Перечисление потенциальных благ (и возможностей), обусловленных государственным и муниципальным обслуживанием, можно продолжать еще долго. Основная задача состоит в том, чтобы найти термины, с одной стороны, обобщающие объекты государственных и муниципальных услуг, с другой – отграничивающие их от схожих явлений<sup>2</sup>, или найти механизм, с помощью которого можно будет квалифицировать результат какой-либо деятельности как объект государственной или муниципальной услуги. Цель такой работы – кратко обозначить то, что происходит в результате оказания услуги и зачем она нужна. Без выявления данного признака определение понятия

---

<sup>1</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ// Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.

<sup>2</sup> Именно поэтому для решения данной задачи не подходят такие понятия, как «благо», «польза», «содействие» и т.п.

государственной (муниципальной) услуги будет неполноценным, а установление круга отношений будет трудновыполнимой задачей.

Во-первых, полагаем, что в результате оказания государственной (муниципальной) услуги происходит реализация (использование) субъективных прав граждан и организаций. В теории права общепринято, что реализация прав может быть осуществлена в четырех формах: 1) соблюдение; 2) использование; 3) исполнение; 4) применение<sup>1</sup>. Отмечается, что при использовании своих субъективных прав граждане свободно выбирают сферу своей деятельности в рамках закона для достижения тех или иных целей. Государство обязуется гарантировать провозглашенные права и свободы, создавая необходимые условия для реализации этих прав с тем, чтобы гражданин мог полнее осуществлять свои права<sup>2</sup>. С помощью термина «субъективное право» обозначается определенная правовая возможность конкретного субъекта. В данном случае такое право называется субъективным, принадлежащим личности и зависящим от его воли и желания (право на образование, на труд, на пользование культурными ценностями и т.д.)<sup>3</sup>.

Более уместное использование, акцент на использование понятия права в субъективном смысле при определении государственных и муниципальных услуг объясняется следующим. Право в объективном смысле (установленные государством в правовых нормах возможности) имеется всегда независимо от конкретного субъекта и конкретной ситуации, при этом соответствующего субъективного права на оказание государственной услуги у того или иного субъекта может и не быть, так как возникновение субъективного права нередко зависит от выполнения услугополучателем ряда условий. Более того, указание на реализацию именно субъективных прав более точно отражает содержание возникающих при оказании государственной или муниципальной услуги

---

<sup>1</sup> См., например: Теория государства и права: учебник для юридических вузов / А. И. Абрамова, С. А. Боголюбов, А. В. Мицкевич и др.; под ред. А.С. Пиголкина. – М.: Городец, 2003. – 544 с.

Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права: учебник. М.: Юристъ, 2004. С. 382.

Мелехин А. В. Теория государства и права: учебник. М.: Маркет ДС корпорейшн, 2007. С. 323.

<sup>2</sup> Абдулаев М. И. Теория государства и права: учебник для высших учебных заведений. М.: Магистр-Пресс, 2004. С. 247.

<sup>3</sup> Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права: учебник. М.: Юристъ, 2004. С. 173–76.



правоотношений. Например, при подаче гражданином в орган, осуществляющий государственную регистрацию, заявления о регистрации права на недвижимое имущество, возникшего до момента вступления в силу Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», реализовалось не какое-либо право в объективном смысле (право собственности), а субъективное право на регистрацию уже возникшего права (в соответствии со ст. 6 этого Закона) на недвижимое имущество для его более надежной защиты с помощью соответствующего государственного института. Л. А. Пустобаева указывает: «Главное в субъективном праве - возможность осуществлять собственные положительные действия, т.е. возможность управомоченного самостоятельно избирать пути и способы, проявлять инициативу и при помощи собственных активных действий достигать желаемой цели, удовлетворять свои интересы, потребности, пользоваться социальными благами»<sup>1</sup>.

Исходя из приведенных определений, без труда можно заметить, что исполнение государственными органами и органами местного самоуправления обязанностей, корреспондирующих значительному количеству субъективных прав граждан и организаций, суть государственные (муниципальные) услуги.

Например, Е. К. Варийчук настаивает, что субъективное налоговое право – это предоставленная налогоплательщику в целях удовлетворения его интересов мера дозволенного (возможного) поведения, обеспеченная соответствующими юридическими обязанностями налоговых органов и их должностных лиц, а также возможностью прибегнуть в необходимых случаях к мерам государственной защиты<sup>2</sup>. По ее мнению, «адресованные налогоплательщику дозволения, нашедшие свое закрепление в Налоговом кодексе РФ (ст. ст. 21, 131, 144, 145 Налогового кодекса РФ и др.), представляют собой конкретные субъективные права, поскольку полностью соответствуют указанному выше определению»<sup>3</sup>. Со

---

<sup>1</sup> Пустобаева Л. А. О понятии субъективного права // Правоведение. 1984. № 3. С. 49.

<sup>2</sup> Варийчук Е. К. К вопросу о соотношении субъективных прав и законных интересов в налоговом праве // Финансовое право. 2009. № 8. С. 23.

<sup>3</sup> Там же, с. 23.

своей стороны заметим, что деятельность налоговых органов по реализации субъективных прав, закрепленных в указанных статьях, представляет собой не что иное, как государственные услуги.

Однако неизбежно возникает и требует ответа вопрос, всю ли деятельность государственных органов и органов местного самоуправления, иных субъектов по исполнению ими обязанностей, корреспондирующих любым субъективным правам граждан и организаций, можно обозначать государственной или муниципальной услугой. Мы считаем, что деятельность по оказанию государственных и муниципальных услуг следует отграничивать от деятельности по защите прав, в частности, от правоохранительной и контрольно-надзорной деятельности, а также от экстренной помощи (спасения)<sup>1</sup>.

Более того, часто субъективные права являются одновременно и обязанностями<sup>2</sup>. 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 (достижение возраста, осуществление определенного вида деятельности и т.п.) и сами по себе условиями получения благ не являются<sup>3</sup>; т.е. различия наблюдаются по способу возникновения и реализации (юридический факт), по методу правового регулирования, наличию субординации, санкциям, платности<sup>4</sup> и т.п.

Далее, государственные и муниципальные услуги могут оказываться и без взаимодействия услугодателей с получающими такие услуги гражданами и организациями (то есть создание блага происходит по инициативе услугодателя), о чем будет сказано ниже. Соответственно, реализация (использование) субъективного права (требования) при оказании государственных и

---

<sup>1</sup> Подробнее об этом в работе сказано далее.

<sup>2</sup> Например, обязанность представления налоговой декларации.

<sup>3</sup> Например, нельзя заранее заплатить штраф, чтобы получить право на совершение правонарушения.

<sup>4</sup> С лиц, исполняющих свои обязанности, установленные государством, не должен взиматься за это сбор.

муниципальных услуг может отсутствовать (например, ремонт дорог осуществляется без реализации субъективных прав граждан<sup>1</sup>). Некоторые ученые утверждают, что «субъективное право представляет собой то право, которым лицо обладает, будучи участником конкретного правоотношения. То есть неперменной чертой всякого субъективного права является его существование в виде элемента конкретного правоотношения. В иной форме субъективные права существовать попросту не могут»<sup>2</sup>. В связи с этим считаем, что в данном случае следует использовать выработанную в правовой науке и закреплённую в законодательстве категорию «законного интереса».

Таким образом, помимо того, что при оказании государственных и муниципальных услуг наиболее часто реализуется субъективное право, во-вторых, может происходить еще и обеспечение законных интересов услугополучателей.

В специальной литературе отмечается, что законный интерес – это возможность, но гарантированная в меньшей степени, чем дозволенное поведение в рамках субъективного права; это «усеченная правовая возможность без противостоящей конкретной юридической обязанности»<sup>3</sup>. Совершенно справедливо следующее определение интереса, данное И. В. Першиной: «Интерес есть характеристика отношения субъекта к условиям его бытия, к конкретным жизненным обстоятельствам, в которых и благодаря которым субъект обретает то, что способно удовлетворить представленную данным его интересам потребность»<sup>4</sup>. Например, в ситуации, когда специализированное предприятие по собственной инициативе ремонтирует дорогу, обеспечивается интерес услугополучателей, вытекающий, в частности, из Федерального закона от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные

---

<sup>1</sup> Об этом см. ниже.

<sup>2</sup> Федосенко В. А. Понятие субъективного права в публичной сфере // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 7. С. 3–5.

<sup>3</sup> Субочев В. В. Законные интересы / под ред. А. В. Малько. – М.: Норма, 2008. – С. 118–119.

<sup>4</sup> Першина И. В. Интерес в праве: дис. ... канд. юрид. наук. – Ниж. Новгород, 2002. – С. 131.

акты Российской Федерации»<sup>1</sup>, притом что данная государственная или муниципальная услуга оказывается, строго говоря, без использования (реализации) услугополучателями своих субъективных прав<sup>2</sup>.

Уместно отметить, что в действующем законодательстве есть нормы, говорящие об охраняемых законом интересах как объектах защиты (ст. 1.2 Кодекса РФ об административных правонарушениях<sup>3</sup>, ст. 13 Гражданского кодекса РФ, ст. ст. 2–4 Гражданского процессуального кодекса РФ<sup>4</sup>, ст. ст. 2, 4 Арбитражного процессуального кодекса РФ<sup>5</sup>).

При этом все вышесказанное абсолютно согласуется с обоснованным мнением М. А. Рожковой, утверждающей, что термин «законный интерес» используется законодателем для обозначения в гражданском процессуальном законодательстве и арбитражном процессуальном законодательстве объектов судебной защиты в тех случаях, когда лицо, обратившееся за судебной защитой, не является обладателем субъективного права (права требования). Вместе с тем интересы, существующие вне субъективного права, которые данное лицо намерено защищать в судебном порядке, признаются и поддерживаются законом (объективным правом), именно поэтому они обозначаются термином «законный интерес»<sup>6</sup>.

Резюмируя сказанное, не вдаваясь в дискуссию о том, включается ли законный интерес в субъективное право и в какой степени, отметим, что объектом

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 46. Ст. 5553.

<sup>2</sup> Несмотря на это, в данном случае у услугополучателей есть соответствующие охраняемый законом (!) интерес, что позволяет признать дорожную деятельность именно государственными (муниципальными) услугами, а не иной функцией органов власти. Так, в соответствии с п. 2 ст. 46 и п. 2 ст. 28 данного Закона действия (бездействие) органов государственной власти или органов местного самоуправления в области использования автомобильными дорогами и осуществления дорожной деятельности либо должностных лиц этих органов могут быть обжалованы гражданами и юридическими лицами в судебном порядке и в предусмотренных федеральным законом случаях в административном порядке; также пользователи автодорог вправе получать компенсацию вреда, причиненного их жизни, здоровью или имуществу в случае строительства, реконструкции, капитального ремонта, ремонта и содержания автомобильных дорог вследствие нарушений требований данного Федерального закона, требований технических регламентов лицами, осуществляющими строительство, реконструкцию, капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог, в порядке, предусмотренном гражданским законодательством.

<sup>3</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1. Ч. 1. Ст. 1.

<sup>4</sup> Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 46. Ст. 4532.

<sup>5</sup> Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 30. Ст. 3012.

<sup>6</sup> Рожкова М. А. Судебный акт и динамика обязательства. М.: Статут, 2003. С. 22.

государственных и муниципальных услуг и одновременно их признаком выступает реализация субъективных прав и обеспечение законных интересов услугополучателей. При этом деятельность услугодателей не является правоохранительной (правозащитной) или контрольно-надзорной, она имеет другие, указанные ниже особенности.

Рассмотрим признаки государственных (муниципальных) услуг как деятельности, выполняемой при реализации государственных функций (муниципальных функций). Особое внимание следует уделить субъектам, такие услуги оказывающим.

1. Первый признак государственных (муниципальных) услуг характеризует сущность деятельности<sup>1</sup> по их оказанию – это реализация функций публичных образований.

Государственные услуги отличаются от муниципальных тем, что последние представляют собой деятельность по решению вопросов местного значения, установленных в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и уставами муниципальных образований.

2. Второй признак характеризует форму отношений и состоит в следующем.

Во-первых, почти все исследователи сходятся в том, что оказание государственных и муниципальных услуг происходит по инициативе (запросу, обращению, заявлению) услугополучателя либо его представителя. Иными словами, когда говорят о государственных или муниципальных услугах, имеют в виду возможность, предоставленную гражданину или организации, на определенных условиях попросить и даже потребовать у государства или у муниципального образования определенное благо или возможность приобрести благо. Полагаем необходимым закрепить понятие запроса как требования по предоставлению именно государственных (муниципальных) услуг. Это целесообразно с точки зрения как правил юридической техники, так и развития

---

<sup>1</sup> Напомним, что государственные (муниципальные) услуги могут рассматриваться с различных точек зрения; мы приводим признаки данного понятия, исходя из определения услуг как деятельности.

научной терминологии. Дело в том, что понятия «обращение», «предложение», «заявление» установлены Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»<sup>1</sup> и смешение данных понятий вряд ли будет оправданно, тем более что термин «запрос» уже принят на вооружение Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ.

Во-вторых, очень часто правоотношения по оказанию государственной (муниципальной) услуги оказываются не просто по запросу, они облекаются в форму договора. Договор – более гибкий инструмент регулирования отношений и в ряде случаев действительно может оказаться более эффективным, чем регулирование «сверху». Такой договор в силу значимости услуг должен заключаться в обязательном порядке с услугополучателем и по его инициативе. В гражданском праве используется категория «публичный договор» (ст. 426 Гражданского кодекса РФ), которая распространяется в настоящее время только на коммерческие организации, которые по характеру своей деятельности должны осуществлять обязанности по продаже товаров, выполнению работ или оказанию услуг (в гражданско-правовом смысле) в отношении каждого, кто к ней обратится. Термин «обращение за услугой», используемый в ст. 426 Гражданского кодекса РФ, иными словами, оферта, заменим термином «запрос» по вышеуказанным причинам. Итак, государственная (муниципальная) услуга может оказываться на основании заключаемого в обязательном порядке с услугополучателем и по его запросу договора<sup>2</sup>.

И в третьих, оказание услуг не всегда обусловлено обязательным запросом услугополучателей либо заключением договора. Например, вывоз мусора, медицинские услуги (например, осуществление профилактических прививок в школе), пенсионное обеспечение, ремонт дорог и другие услуги оказываются не по запросу в них нуждающихся, а самостоятельно субъектами, оказывающими

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 19. Ст. 2060.

<sup>2</sup> Суды разделяют эту точку зрения. Так, Высший арбитражный суд Российской Федерации в своем Постановлении Президиума от 10.12.2013 N 9139/13 указал, что договорный способ оформления отношений не изменяет их публично-правовой сути - учреждение оказывает государственную услугу.

государственные или муниципальные услуги, но при наличии права требования оказания данных услуг с надлежащим качеством со стороны услугополучателей. Кроме того, можно заметить, что государственная (муниципальная) услуга не всегда реализуется в правоотношениях (например, при ремонте дорог). Здесь нельзя в полной мере согласиться с утверждением А. Ф. Васильевой, что «именно в правоотношении реализуется функция по предоставлению публичной услуги»<sup>1</sup>.

В том, что инициатива исходит со стороны услугодателей, есть сходство некоторых государственных и муниципальных услуг с властными полномочиями, которые также, как правило, выполняются государственными органами и органами местного самоуправления самостоятельно в силу наложенных на них законом обязанностей. Однако основное различие между ними в следующем. Государственные и муниципальные услуги направлены на реализацию прав и обеспечение законных интересов именно услугополучателей и выполнение корреспондирующих обязанностей услугодателей, тогда как властные полномочия, наоборот, подразумевают реализацию прав государственных органов и должностных лиц и корреспондирующие им обязанности граждан и организаций. Кроме того, властные полномочия часто направлены на обеспечение публичного интереса с подчинением интереса частного, а также на защиту (охрану) прав самих граждан, организаций или их имущества, в то время как государственные (муниципальные) услуги направлены на предоставление благ и возможностей именно самим услугополучателям (хотя бы и с учетом публичного интереса). Не направлены услуги также и на защиту, о чем будет сказано ниже. В ряде случаев возможность получить государственные (муниципальные) услуги, условия, на которых их можно получить, возникают в результате властно-распорядительной правоприменительной деятельности<sup>2</sup>.

Конечно, прослеживается определенное сходство не только с реализацией властных полномочий, но и с другими государственными функциями и

---

<sup>1</sup> Васильева А. Ф. Административно-правовое регулирование публичных услуг в Германии и России: сравнительно-правовой анализ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Санкт-Петербург, 2010. – С. 15.

<sup>2</sup> Например, в соответствии с распоряжением мэра Москвы от 22 марта 1996 г. № 144-РМ гражданам, подвергшимся воздействию радиации, были предоставлены льготы по оплате жилищно-коммунальных и прочих услуг (Вестник Мэрии Москвы. 1996. № 9).

функциями местного самоуправления, не предполагающими взаимодействия с услугополучателями. Например, А. А. Голубева выделяет «государственные услуги, носящие коллективный характер (общественные блага)»<sup>1</sup>. По ее мнению, такие услуги «не предполагают взаимодействия органов исполнительной власти с отдельными потребителями, чаще всего оцениваются с точки зрения результатов, к которым приводят. Примерами таких услуг могут служить планирование и реализация целевых программ развития, информирование населения о качестве услуг организаций здравоохранения, образования и т.д.»<sup>2</sup>. Однако мы полагаем, что ни в коем случае нельзя называть государственной или муниципальной услугой деятельность, непосредственно не имеющую конкретных потребителей – граждан и организаций и не обеспеченную правом требования последних оказать данные услуги, поскольку в этом случае вообще любая деятельность (внешняя и внутренняя, правоприменительная и правотворческая) будет подпадать под понятие государственной (муниципальной) услуги. Так, в приведенных примерах планирование целевых программ государственной услугой не является, а информирование населения, возможно, будет являться постольку, поскольку будет иметь адресатов – граждан, непосредственно заинтересованных в получении информации и имеющих право требовать ее предоставления. Как правильно отмечает профессор А. Ф. Ноздрачев: «В отличие от государственного регулирования, правотворчества и т.д. государственная услуга носит индивидуальный, адресный характер. Именно поэтому создается возможность и необходимость ее стандартизации, исходя из особенностей (потребностей, характера) клиента»<sup>3</sup>.

3. Третий признак состоит в том, что государственная (муниципальная) услуга оказывается в интересах как непосредственного получателя услуги, так и в публичных интересах (общества, муниципального образования и (или) государства).

---

<sup>1</sup> Голубева А. А. Указ. соч. С. 22.

<sup>2</sup> Там же, с. 22.

<sup>3</sup> Ноздрачев А. Ф. Административная реформа: российский вариант // Законодательство и экономика. 2005. №8. С. 14.



Первопричина возникающих общественных отношений по поводу государственных (муниципальных) услуг – это потребность услугополучателей. Важно иметь в виду, что зачастую это потребность не в конкретных государственных или муниципальных услугах как таковых, а в том благе, которое, в конце концов, данные услуги дают. Но есть потребность публичная, общезначимая: услугополучатель должен выполнить ряд условий, установленных во имя публичных интересов, так как государственная или муниципальная услуга имеют свою значимость, отличающую ее от услуг обычных. Например, ходатайствуя о получении лицензии, услугополучатель заинтересован не в получении документа, именуемого лицензией, а в получении возможности осуществлять определенную деятельность. Он не вправе заниматься деятельностью без лицензии и не сможет получить лицензию без выполнения определенных условий, призванных гарантировать качественное и безопасное осуществление лицензируемой деятельности – это уже интерес публичный. Публичный интерес проявляется, например, в том, что государственные или муниципальные услуги также присутствуют в тех сферах, где рынок не способен полностью удовлетворить социальные потребности (медицина, образование, наука, транспорт, инвентаризация недвижимого имущества и т.п.).

Данные признаки показывают, в чем смысл введения той или иной государственной или муниципальной услуги. Отсутствие заинтересованности в государственной или муниципальной услуге одновременно и общества, и потенциальных услугополучателей означает, что такая услуга избыточна, бесполезна, несправедливо навязана и подлежит упразднению. Ученые совершенно обоснованно называют такую «избыточную услугу» административным барьером, услугой, «частные издержки от введения которой для хозяйствующего субъекта, подпадающего под ее действие, превышают ее частные выгоды и общественные выгоды с учетом эффекта дохода»<sup>1</sup>. С точки зрения высказанной нами позиции следует как минимум уточнить позицию

---

<sup>1</sup> Ноздрачев А. Ф., Терещенко Л. К. Концепция законодательного регулирования стандартов государственных услуг // Административная реформа в России: науч.-практ. пособие / под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. – М., 2006. – С. 286.

ученых о том, что «есть услуги, которые предлагаются, но у услугополучателей нет в них потребности. Такие услуги называются навязанными. Навязанные платные услуги, если они оказываются с использованием ресурсов исполнительных органов власти, должны быть ликвидированы»<sup>1</sup>, так как для услугополучателей такая услуга может быть «навязана»<sup>2</sup> в публичных интересах.

4. Важным признаком государственных и муниципальных услуг является то, что в рамках их оказания происходит, как мы выяснили, реализация субъективных прав и обеспечение законных интересов физических лиц и организаций, с одной стороны, не обязанных получать такую услугу (пользоваться ей), с другой – имеющих соответствующее право требования её предоставления, в том числе возникшее после выполнения услугополучателями условий, установленных в соответствии с законом и иными нормативными правовыми актами.

Отсутствие признака наличия субъективного права (корреспондирующей обязанности) свидетельствует об отсутствии правоотношений в рамках оказания государственной услуги. Например, действия, перечисленные в ст. 20 Федерального закона от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»<sup>3</sup>, выполняемые органом, осуществляющим права собственника имущества унитарного предприятия, в отношении подведомственного унитарного предприятия являются правом такого органа, а не обязанностью<sup>4</sup>, в связи с чем регулируемые данной нормой правоотношения не являются государственной услугой (хотя остальные признаки государственных услуг присутствуют), данные правоотношения находятся в

---

<sup>1</sup> Нестеров А. В. Понятие услуги государственной, общественной (социальной) и публичной // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 11.

<sup>2</sup> Следует обратить внимание на различие понятий «навязанная услуга» и «обязательность». Навязанная услуга – это услуга, которой гражданину или организации необходимо воспользоваться для получения какого-то блага (в этом смысле все услуги навязаны). Некоторые из услуг бывают навязаны, как уже отмечалось, несправедливо. Обязательность – это возникновение обязанности независимо от воли гражданина или иного обязанного субъекта. Наличие обязательности означает отсутствие признака услуги (например, служба в армии – это не «навязанная услуга», а долг гражданина).

<sup>3</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 48. Ст. 4746.

<sup>4</sup> Судебной практикой такой вывод подтверждается. См., например: Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 17 июля 2008 г. по делу № А56-53046/2007 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

сфере власти-подчинения. С другой стороны, наличие у услугополучателей прав и охраняемых законом интересов предполагает наличие корреспондирующих им обязанностей услугодателей. В случае бездействия или отказа организации, оказывающей государственные или муниципальные услуги, предоставить услугу услугополучатель может защитить свое право (в административном или судебном порядке). В связи с этим представляется справедливым мнение о необходимости распространения режима публичного договора в том числе и на некоммерческие организации, которые по характеру осуществляемой деятельности должны заключать договоры с любым обратившимся лицом (в настоящее время согласно ст. 426 Гражданского кодекса РФ такой режим распространяется только на коммерческие организации)<sup>1</sup>. Как видно, не могут при оказании государственных (муниципальных) услуг реализовываться отношения власти-подчинения в традиционном смысле, так как «подчиняться», вернее – обслужить должен как раз публичный субъект – услугодатель.

Не следует относить к государственным (муниципальным) услугам право на защиту своих прав и экстренную помощь (спасение). Соответственно, государственные (муниципальные) услуги следует отличать от правоохранительной (правозащитной) и контрольно-надзорной функции. Рассмотрим этот вопрос подробнее.

Так, право на защиту, в отличие от прав на иные блага, обусловлено негативными причинами, является производным от основных прав: возникает в результате нарушения последних и реализуется в особом порядке с привлечением принудительной силы государства (представляет собой как бы «второй уровень» отношений). Для наглядности можно привести такую аналогию: когда гражданин обращается к стоматологу, он воспринимает его деятельность как услугу, но если стоматолог лечил зуб неправильно, то гражданин вынужден жаловаться, и это

---

<sup>1</sup> См. например: Калашникова Г. А. Публичный договор: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Краснодар, 2002. – С. 14.

Мищенко Е. А. Публичный договор в российском гражданском праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004. – С. 8.

Савельев А. И. Применение судами норм Гражданского кодекса РФ о публичных договорах // Вестник гражданского права. 2009. № 4. С. 99–136.

право жаловаться не воспринимается как услуга, также как и действия руководства клиники по привлечению к дисциплинарной ответственности нерадивого стоматолога. Право на защиту реализуется через отдельный механизм процессуального законодательства (а ведь нельзя не признать – процессуальное право выделилось в отдельную отрасль в силу таких же объективных причин). Услуги – это возможности по улучшению жизни гражданина, а возникновение «права на защиту» – реакция на нарушение прав. Нарушение прав само по себе явление крайне нежелательное. Иными словами, если услуга имеет позитивную причину возникновения, то право на защиту – негативную. Некоторые авторы так и различают «позитивную деятельность» от «юрисдикционной»<sup>1</sup>.

По нашему мнению, нельзя относить к услугам и реализацию права на экстренную помощь, например выезд скорой медицинской помощи и реагирование подразделений федеральной противопожарной службы, ликвидацию последствий катастрофы, предоставление временного на период холодов жилья взамен утраченного из-за катастрофы и др. Объектом услуг являются различные блага и возможности, улучшающие повседневное, протекающее в нормальном русле положение услугополучателя, объектом же экстренной помощи является спасение жизни (!) человека. Экстренная помощь – это безотлагательный долг государства (да и любого сознательного человека) независимо от того, созданы какие-либо государственные институты (вроде министерства чрезвычайных ситуаций) или нет. В отличие от государственных услуг, в которых на первом месте стоит все же процедурный вопрос и выдвигаются различные условия услугополучателям, при экстренном спасении задействованы совсем другие механизмы взаимодействия людей, совсем другие

---

<sup>1</sup> К. В. Давыдов пишет: «Должны ли административные процедуры регламентировать исключительно позитивную деятельность, или необходимо признать «право на жизнь» за юрисдикционными административными процедурами?» (Давыдов К. В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: вопросы теории: монография / под ред. Ю. Н. Старилова. – М.: Nota Bene, 2010. – 390 с.) А. И. Стахов, И. А. Нестеренко пишут: «позитивная деятельность, связанная с правомерной деятельностью граждан и организаций, административно-деликтная деятельность, связанная с административно-правовыми спорами и административными правонарушениями, административно-казуальная деятельность, связанная с происшествиями техногенного, природного и иного характера)...» (Стахов А. И., Нестеренко И. А. Административная процедура в Российской Федерации: понятие, сущность, структура, сфера применения // Административное право и процесс. 2012. N 4. С. 42.).

причины и совсем другие стандарты. Экстренная помощь – это даже не столько благо, сколько вынужденная разумная реакция на трагичные события, которых никто не желает. Здесь вообще нет места бюрократии, последовательному обслуживанию, притом что в сфере государственных и муниципальных услуг без перечисленного, наоборот, зачастую не обойтись. Неуместен при экстренной помощи и институт обжалования незаконного бездействия, его заменяет уголовная ответственность. Если речь идет о спасении жизни в экстремальных условиях, ни о каких формальных запросах, условиях (как то – оплата пошлины) или процедурах речи быть не может. При спасении государственные (муниципальные) органы и должностные лица должны наделяться властными полномочиями, чтобы, например, огородить опасную территорию, очистить ее от ненужных вещей, эвакуировать, отдавать распоряжения и т.п. Нередко халатность в отношении публичных услуг может привести к критической ситуации, и в этом случае должна происходить трансформация правоотношений: бюрократический режим оказания услуг должен «переключаться» на режим экстренной помощи, дабы не допустить трагедии (институт услуг в силу халатности или по другим причинам не сработал). С этой точки зрения, очевидно, экстренная помощь имеет отличия от государственной (муниципальной) услуги. В этом плане абсолютно верно замечание Н. В. Путило: «...наряду с различными доктринальными позициями появляется и стремление упростить проблему выведения особенностей государственных (публичных) услуг, сведя их к одному: государственные услуги – разновидность государственных функций, но осуществляемых исключительно по запросу физического или юридического лица. Данная точка зрения деструктивным образом может повлиять на правовое оформление привлечения частных лиц к оказанию публичных услуг, поскольку для передачи в частный сектор должны быть признаны пригодными практически все функции государства. Сведение услуг к функциям государства без выделения особенностей первых наиболее распространено среди представителей исполнительной и законодательной властей, но такая практика не учитывает достижения

европейской и российской правовой доктрины»<sup>1</sup>. Не лишним будет обратить внимание, что защита прав и экстренная помощь имеет под собой конституционную основу (ст. 2 Конституции РФ), что, в отличие от подавляющего большинства публичных услуг, исключает возможность передачи соответствующих функций на аутсорсинг, их сброс с плеч государства даже законодательным путем.

Учитывая эти (и другие) особенности услуг, можно отграничить их от других функций государственных и муниципальных органов. Следует отметить, что в науке проблема такого отграничения назрела давно<sup>2</sup>. В Указе Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» особо выделено четыре вида функций федеральных органов исполнительной власти: 1) функция по принятию нормативных правовых актов; 2) функция по контролю и надзору; 3) функция по управлению государственным имуществом; 4) функция по оказанию государственных услуг. Кроме того, федеральные службы осуществляют также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы РФ, борьбы с преступностью, общественной безопасности. Мы также будем рассматривать место функции по оказанию государственных услуг среди иных функций именно в плоскости, заданной Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314. На наш взгляд, можно провести достаточно четкую границу между функцией по оказанию государственных услуг и функцией по контролю и надзору в теоретическом плане. Для этого необходимо учитывать:

- 1) направление соответствующей деятельности (цель);
- 2) характер соответствующей деятельности:
  - какая из сторон выступает инициатором отношений;

---

<sup>1</sup> См.: Путило Н. В. Участие частных организаций в предоставлении публичных услуг // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ж. Марку. – М.: Статут, 2011. – С. 293-313.

<sup>2</sup> Мицкевич Л. А. Предоставление государственных услуг как вид государственного управления // Публичные услуги: правовое регулирование: российский и зарубежный опыт: сборник / под общ. ред. Е. В. Гриценко, Н. А. Шевелевой. – М.: Волтерс Клувер, 2007. – С. 30.

- причины и цели инициативы стороны;
  - характер взаимных прав и обязанностей (способы правового регулирования);
  - возможность привлечения к ответственности сторон правоотношения;
- 3) форму правоотношений;
  - 4) субъектов правоотношений.

Характер деятельности при контроле и надзоре свидетельствует о следующем: инициатором отношений выступает контролирующий (надзирающий) орган; причины и цели инициативы контролирующего (надзирающего) органа – предупреждение негативных явлений или реакция на негативные явления, заявления; контролирующий (надзирающий) орган имеет соответствующие властные полномочия, тогда как подконтрольная (поднадзорная) сторона – подчиняется; контролирующий орган может привлечь подконтрольное (поднадзорное) лицо к ответственности в случаях, установленных законодательством. Данный вывод подтверждается многими исследованиями<sup>1</sup>. Правоотношения при контроле и надзоре облечены в процессуально-процедурную форму с возможным вынесением правоприменительного акта. Контроль и надзор осуществляется специально уполномоченными субъектами – государственными органами (в соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. №314 осуществлять контрольно-надзорную функцию на федеральном уровне призваны федеральные службы). Подконтрольными лицами выступают не только организации и граждане, но и государственные и муниципальные органы.

С другой стороны, функция государственных услуг направлена не на выявление нарушений, охрану прав, защиту интересов, а на реализацию субъективных прав и обеспечение законных интересов услугополучателей.

---

<sup>1</sup> Бабелюк Е. Г. Проблемы разграничения деятельности по оказанию государственных услуг и контрольно-надзорной деятельности // Публичные услуги: правовое регулирование: российский и зарубежный опыт: сборник / под общ. ред. Е. В. Гриценко, Н. А. Шевелевой. – М.: Волтерс Клувер, 2007. – С. 48.

Зырянов С. М. Обеспечение законности в административно-надзорной деятельности органов исполнительной власти // Журнал российского права. 2010. № 8. С. 28.

Характер деятельности при оказании государственных услуг свидетельствует о следующем:

- инициатором отношений в большинстве случаев выступает гражданин или организация (услугополучатели);

- причины и цели инициативы как услугополучателей, так и услугодателей – получение услугополучателями каких-либо благ или возможностей, то есть реализация ими своих субъективных прав и обеспечение законных интересов, вместе с тем не является причиной обращения за государственной услугой защита прав и интересов;

- услугополучатели имеют субъективные права (пусть даже при выполнении ими каких-либо условий) и законные интересы, а услугодатели – корреспондирующие им обязанности;

- услугополучатель по определению не может быть привлечен к ответственности, тогда как услугодатель может быть привлечен к ответственности за ненадлежащее оказание услуги либо за неоказание услуги (незаконные действия, бездействие).

Оказание государственных услуг возможно как в административных формах, так и в частноправовых (договоры). Наличествует относительно пестрая палитра субъектов правоотношений, при этом на стороне услугополучателей в подавляющем большинстве случаев выступают граждане и организации<sup>1</sup>.

С этой позиции разрешительная деятельность государства (местного самоуправления) также является деятельностью по оказанию государственных (муниципальных) услуг. Рассмотрим, например, такой вид деятельности, как лицензирование. Н. В. Киселева настаивает на том, что не следует относить к государственным услугам выдачу, оформление и регистрацию лицензий на пользование недрами, как это следует из подп. 5.3.8. Постановления Правительства РФ от 17 июня 2004 г. № 293 «Об утверждении положения о

---

<sup>1</sup> К примеру, муниципальный орган также может выступать в качестве услугополучателя при истребовании выписки из единого государственного реестра юридических лиц (скажем, для возможности подачи им искового заявления).



федеральном агентстве по недропользованию»<sup>1</sup>. По ее мнению, безусловно, природопользование должно сопровождаться контролем со стороны властного субъекта, который возможен благодаря лицензированию. Услуга же – это всегда добровольно принимаемая услугополучателем деятельность, в предоставлении которой изначально появилась заинтересованность у физического или юридического лица, а не государства. Поэтому оформление лицензии по смыслу не является услугой, а, скорее, выступает «навязанной» властью деятельностью, обязательной для получения заинтересованными лицами<sup>2</sup>. Между тем, исходя из изложенного нами выше, отметим, что получение лицензии не может быть навязано само по себе. Только лицо, которое хочет заняться лицензируемой деятельностью, принимает решение о том, будет оно заниматься такой деятельностью или нет. Соответственно, и решение о приобретении лицензии на такую деятельность зависит от этого лица, от выполнения им всех необходимых условий. Видно, что по тому только моменту, кто выступает инициатором отношений, деятельность по выдаче лицензии отличается от деятельности по контролю (надзору) лицензиара за лицензиатом. При государственных (муниципальных) услугах должны господствовать взаимоуважение и презумпция добросовестности. При обслуживании надо говорить не о том, что государство оппортунистически заставляет гражданина или организацию, занимающихся лицензируемой деятельностью, получать нужную лицензию под страхом ответственности, а о том, что если какой-либо гражданин или организация решили заняться деятельностью, требующей, «по мнению государства», лицензирования, они могут при выполнении определенных условий требовать от государства соответствующего разрешения-лицензии<sup>3</sup>. Более того, необходимо предполагать, что такие гражданин или организация сами желают, чтобы их проверили компетентные специалисты государства, поскольку не хотят

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 26. Ст. 2669.

<sup>2</sup> Киселева Н. В. Указ. соч. С. 7–8.

<sup>3</sup> Согласно п. 4 ст. 9 Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 33. Ч. I. Ст. 3430) соискатель лицензии имеет право обжаловать в порядке, установленном законодательством РФ, отказ лицензирующего органа в предоставлении лицензии или его бездействие.

причинить кому-либо вред, занимаясь лицензируемой деятельностью, которая, как правило, таит в себе ту или иную опасность.

Предваряя споры, отметим, что контрольно-надзорную деятельность можно трактовать широко, включив в нее так называемые предварительные меры контроля (надзора), при которых подконтрольный (поднадзорный) проверяется, будучи еще не занятым собственно самой подконтрольной (поднадзорной) деятельностью. В этом случае контрольно-надзорная деятельность и государственные услуги неизбежно пересекаются: с одной стороны, гражданин вправе требовать выдачи лицензии, с другой – государственный орган вправе требовать выполнения установленных условий под страхом неоказания услуги и проверять соблюдение соответствующих правил. При контрольно-надзорной деятельности в узком смысле государство может уже по своей инициативе проверить данного гражданина, а если он не соблюдает установленные требования – привлечь к ответственности, в том числе лишить лицензии. Проблема больше видится в определении понятия «контрольно-надзорная деятельность», а не в определении понятия «государственные услуги».

Полагаем, аналогичным образом можно решить вопрос и с разграничением функции по оказанию государственных услуг с правоохранительной функцией. Например, С. Л. Макштарева, проводившая специальное диссертационное исследование правоохранительной деятельности, приводит следующее определение: правоохранительная деятельность – это форма осуществления функций государства посредством властной оперативной работы государственных органов по охране норм права от нарушений, защите предоставленных гражданам субъективных прав и обеспечению выполнения возложенных на них юридических обязанностей<sup>1</sup>. Другие ученые, исследовавшие правоохранительную деятельность (функции), в целом занимают сходную позицию<sup>2</sup>. Нетрудно заметить, что правоохранительная деятельность отличается

---

<sup>1</sup> Макштарева С. Л. Охрана правопорядка как функция государства и ее реализация в форме правоохранительной деятельности: историко-правовой и теоретико-правовой аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Санкт-Петербург, 2008. – С. 17–18.

<sup>2</sup> См.: Правоохранительные органы: учебник для вузов / под ред. проф. К. Ф. Гуценко. – М.: Бек, 1995. – С. 2.

от деятельности по оказанию государственных услуг по тем же критериям, что и контрольно-надзорная.

Такой же методологией без изъятий можно пользоваться и при рассмотрении муниципальных услуг среди функций органов местного самоуправления<sup>1</sup>.

5. Пятый признак. Оказание государственных и муниципальных услуг должно происходить бесплатно, либо по регулируемым ценам, либо за уплату установленного в соответствии с налоговым законодательством сбора. Данный признак также выделяют большинство исследователей. Вывод о необходимости регулирования стоимости государственных (муниципальных) услуг следует признать в высшей степени справедливым. Оказание государственных (муниципальных) услуг должно обеспечиваться прежде всего поддержкой самого государства, а не деньгами их потребителей, не имеющих возможности отказаться от таких услуг. К этому обязывает ст. 7 Конституции РФ, объявляющая, что Россия – социальное государство. Вопросы о необходимости платы за государственную услугу или о размере такой платы требуют отдельного рассмотрения в силу своей сложности. С одной стороны, может показаться справедливым, что если услуга навязана услугополучателю, то она должна быть для него бесплатной, с другой стороны, возникает вопрос, почему за оказание услуг узкому (если речь идет о конкретной сфере, например о строительстве) кругу заинтересованных граждан или организаций должны платить все

---

Правоохранительные органы Российской Федерации: учебник / под ред. В. П. Божьева. – М.: Спарк, 2000. – С. 15–26.

Сахаров А. Б. Правоохранительная деятельность и преступность // Советское государство и право. 1986. №1. С. 83–85.

<sup>1</sup> Например, если сделать анализ вопросов местного значения поселения (ст. 14 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»), можно выделить следующие вопросы, в рамках решения которых могут оказываться муниципальные услуги: распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности поселения; организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом; дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством РФ; обеспечение малоимущих граждан, проживающих в поселении и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством, организация содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства; создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах поселения; организация библиотечного обслуживания населения и др.

налогоплательщики<sup>1</sup>. В соответствии с п. 2 ст. 8 Налогового кодекса РФ<sup>2</sup> под сбором понимается обязательный взнос, взимаемый с организаций и физических лиц, уплата которого является одним из условий совершения в отношении плательщиков сборов государственными органами, органами местного самоуправления, иными уполномоченными органами и должностными лицами юридически значимых действий, включая предоставление определенных прав или выдачу разрешений (лицензий). Здесь совершение юридически значимых действий – не что иное, как один из видов государственных (муниципальных) услуг. Конечно, если не учитывать данный признак, характер услуги не изменится (в этом смысле данный признак можно назвать факультативным). Однако режим оказания услуги заметно исказится в негативную сторону с возможным нарушением паритета социально-экономических отношений.

6. Еще один признак государственных и муниципальных услуг заключается в том, что оказывать их могут специальные субъекты.

По нашему мнению<sup>3</sup>, 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<sup>4</sup>; муниципальные услуги оказывают исполнительные органы местного самоуправления, подведомственные им унитарные предприятия и некоммерческие организации либо иные субъекты,

---

<sup>1</sup> Наглядный пример – известное Постановление Конституционного Суда РФ от 17 июля 1998 г. № 22-П «По делу о проверке конституционности Постановлений Правительства Российской Федерации от 26 сентября 1995 года № 962 «О взимании платы с владельцев или пользователей автомобильного транспорта, перевозящего тяжеловесные грузы, при проезде по автомобильным дорогам общего пользования» и от 14 октября 1996 года № 1211 «Об установлении временных ставок платы за провоз тяжеловесных грузов по федеральным автомобильным дорогам и использовании средств, получаемых от взимания этой платы» (Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 30. Ст. 3800).

<sup>2</sup> Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть первая от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3824.

<sup>3</sup> См. следующий параграф настоящей работы.

<sup>4</sup> В целях правильного понимания сделанных выводов необходимо учитывать, что возложение полномочий осуществляется законом или иным нормативным правовым актом непосредственно на субъекта, передача же функции осуществляется от одного субъекта другому в соответствии с договором или на основании ненормативного распорядительного акта. Собственно о передаче функции будет сказано в настоящей работе далее.

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.

На основании выявленных признаков сформулируем авторские доктринальные понятия государственной услуги и муниципальной услуги как деятельности.

Государственная услуга – деятельность определенных субъектов (услугодателей), которая:

- направлена на реализацию субъективных прав и обеспечение законных интересов физических лиц и организаций (услугополучателей), которые не обязаны получать такую услугу (пользоваться ей), но имеют право требования её предоставления, в том числе возникшее после выполнения услугополучателями условий, установленных в соответствии с законом и иными нормативными правовыми актами;

- осуществляется на основании запроса услугополучателя или на основании заключаемого в обязательном порядке с услугополучателем и по его запросу договора либо без таковых – в силу возложенных непосредственно законом и иными нормативными правовыми актами на услугодателей обязанностей;

- осуществляется в интересах услугополучателей, а также в публичных интересах;

- осуществляется для услугополучателей бесплатно, по регулируемым ценам или на основании уплаты услугополучателями сбора.

Муниципальная услуга – деятельность, обладающая такими же признаками, только осуществляется она по поводу решения вопросов местного значения.

### **§ 3. Субъекты оказания государственных и муниципальных услуг**

К сожалению, вынуждены констатировать, что в отечественной науке вопросу о субъектах предоставления таких услуг не было уделено должного

внимания. В специальной литературе встречаются лишь отдельные суждения относительно субъектов, оказывающих государственные или муниципальные услуги. Одни исследователи считают, что государственные или муниципальные услуги могут оказывать соответственно государственные органы исполнительной власти или органы местного самоуправления, а также другие организации, то есть четкий перечень субъектов оказания государственных или муниципальных услуг не приводится. Например, в определении государственных услуг, данном А. А. Голубевой, субъектами оказания названы органы исполнительной власти непосредственно, подведомственные им государственные учреждения либо иные организации<sup>1</sup>. Е. А. Величкина также полагает, что при оказании публичных услуг возникает триединая система взаимоотношений: гражданин (потребитель услуг) – исполнитель услуг (бюджетная или частная организация); исполнитель услуг – орган власти; гражданин – орган власти<sup>2</sup>. С. А. Кирсанов, А. Т. Ашурков и А. М. Сергиенко считают, что «исполнителем муниципальной услуги может являться либо непосредственно местная администрация, и подведомственные ей учреждения, либо иные, в том числе негосударственные организации»<sup>3</sup>.

Другие исследователи определяют государственные услуги именно через субъект, их оказывающий, – это государственные органы; соответственно, иные субъекты оказывать услугу в этом случае не могут по определению. Так, Н. В. Киселева считает, что если услугу оказывают частные организации, то она не государственная, а публичная<sup>4</sup>. Ее поддерживает А. В. Белицкая, по мнению которой «термин «государственная услуга» выделяется по принципу субъекта: ее могут предоставлять только государственные органы... <...> ...стоит применять термин «государственная услуга» лишь к тем услугам, которые могут быть оказаны только государственными органами, и закрытый перечень таких услуг должен содержаться в нормативных актах»<sup>5</sup>. На заре становления дефиниции

---

<sup>1</sup> Голубева А. А. Указ. соч. С. 19.

<sup>2</sup> Величкина Е. А. Указ. соч. С. 53.

<sup>3</sup> Кирсанов С. А., Ашурков А. Т., Сергиенко А. М. Указ. соч. С. 106.

<sup>4</sup> Киселева Н. В. Указ. соч. С. 16-17.

<sup>5</sup> Белицкая А. В. Правовые аспекты предоставления публичных услуг в рамках государственно-частного партнерства // Предпринимательское право. 2010. № 2. С. 33.

государственных услуг в специальной литературе также отмечалось, что «формы участия государственных органов различаются в зависимости от того, идет ли речь о государственных или публичных услугах. Государственные услуги предполагают непосредственное исполнение их самими государственными структурами. Что касается публичных услуг, то государственные органы могут: исполнять их самостоятельно; делегировать их исполнение органам местного самоуправления; организовать их исполнение коммерческими и некоммерческими организациями»<sup>1</sup>.

Достаточно оригинальную позицию занимает И. М. Докучаева. Она, наоборот, предлагает исключить государственные органы из перечня субъектов, оказывающих государственные услуги. Данный исследователь пишет: «На законодательном уровне должна быть определена роль государственных органов исключительно как организаторов предоставления государственных услуг. Предоставлять же услуги непосредственно должны самостоятельные хозяйствующие субъекты (юридические лица), созданные и действующие в соответствии с гражданским законодательством»<sup>2</sup>. Примечательно, что к государственным услугам И. М. Докучаева относит и публичные услуги, и муниципальные услуги, и административные услуги<sup>3</sup>.

Профессор А. В. Нестеров, анализируя проект федерального закона «О стандартах государственных услуг», выразил мнение, идущее вразрез с вышеизложенным: «В число субъектов, оказывающих государственные услуги (органов по оказанию государственных услуг), должны войти индивидуальные предприниматели, например нотариусы. Кроме того, необходимо указать, что они получают этот статус на основе аккредитации при органах исполнительной власти (государственной или муниципальной), уполномоченных на данную аккредитацию»<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Административная реформа в России: науч.-практ. пособие // под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. – М.: Инфра-М, 2006. – С. 72.

<sup>2</sup> Докучаева И. М. Указ. соч. С. 103.

<sup>3</sup> Там же, с. 101.

<sup>4</sup> Нестеров А. В. Некоторые аспекты проекта Федерального закона «О стандартах государственных услуг» // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 4. С. 37-38.

На наш взгляд и на взгляд абсолютного большинства исследователей, не вызывает сомнений, что одним из субъектов, оказывающих государственные или муниципальные услуги, будут соответственно государственные органы исполнительной власти и органы местного самоуправления. Если рассматривать федеральный уровень, то согласно Указу Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» функции по оказанию государственных услуг возложены на федеральные агентства; федеральные министерства и федеральные службы государственные услуги не оказывают. Однако данная установка не прижилась: государственные услуги могут оказывать и федеральные агентства, и федеральные службы<sup>1</sup>, и даже федеральные министерства<sup>2</sup>. Учитывая цель введения системы государственных услуг, мы не видим особых проблем в данном несоответствии, главное – должны обеспечиваться все условия для услугополучателей, причем функция по контролю и надзору или функция по управлению имуществом иногда может быть неразрывно связана с функцией по оказанию государственной услуги (например, это наблюдается в сфере лицензирования). В связи с этим представляется не совсем обоснованной позиция ученых, предлагающих закрепить полномочия по предоставлению услуг лишь за федеральными агентствами, тем более законодательно<sup>3</sup>.

Таким образом, вопрос остается только в том, какие еще субъекты, кроме государственных органов и органов местного самоуправления, могут оказывать государственные и муниципальные услуги<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> См., например: Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации: Приказ Федеральной миграционной службы Рос. Федерации от 20 сентября 2007 г., № 208 // Российская газета. 2008. 23 января. С. 21.

<sup>2</sup> См., например: Об утверждении Административного регламента Министерства иностранных дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по оказанию государственных информационно-консультационных услуг: Приказ Мин-ва иностранных дел Рос. Федерации от 14 мая 2012 г., № 7063 // Российская газета. 2012. 18 июля. С. 30.

<sup>3</sup> Киселева Н. В. Административно-правовое регулирование публичных услуг в сфере природопользования: современное состояние и перспективы развития: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Воронеж, 2008. – С. 9.

<sup>4</sup> К слову, в Федеральном законе от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» отсутствует общее понятие государственных и муниципальных услуг, речь идет только об услугах, предоставляемых конкретными субъектами. Косвенно это говорит о том, что государственные или муниципальные услуги могут оказываться не только субъектами, перечисленными в законодательных дефинициях, но и другими.



За рубежом публичные услуги оказываются не только государственными органами, но и децентрализованными (относительно независимыми, но подотчетными публичной власти) организациями. В научной литературе отмечается, что правовое положение децентрализованных организаций специфично в каждой стране и, кроме того, каждое государство создает несчетное количество разнообразных вариантов их статуса<sup>1</sup>. Можно привести следующие примеры таких организаций. В хозяйственно-экономической области: Банк Италии, промышленные палаты в Германии, депозитная касса во Франции, Управление британских железных дорог, Федеральная торговая комиссия США. В социально-культурной области: Национальное управление здравоохранением Великобритании, Комиссия по обеспечению равных возможностей для трудоустройства США, рабочие советы в Германии и др. В административно-политической области: Комиссия по гражданским правам США, Национальная комиссия по контролю за избирательными кампаниями во Франции<sup>2</sup>.

В российской системе государственных (муниципальных) услуг как неотъемлемые её элементы присутствуют услуги, оказываемые также подведомственными государственным (муниципальным) органам организациями, к которым можно отнести унитарные предприятия (государственные и муниципальные предприятия, казенные предприятия) и государственные (муниципальные) некоммерческие организации – учреждения (автономные, бюджетные, казенные), государственные внебюджетные фонды, государственные компании, государственные корпорации, фонды и т.п. Публично-правовые образования создали такие субъекты именно с целью обслуживания граждан и организации в «органической» функционально-правовой связи с другими оказывающими услуги субъектами, обеспечивающей целостность и слаженную работу механизма, направленного на предоставление публичных благ, поэтому исключение из системы государственных (муниципальных) услуг такого элемента, как услуги данных организаций, невозможно. Оказание услуг

---

<sup>1</sup> Децентрализация управления в зарубежных государствах / Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: Эксмо, 2009. С. 189.

<sup>2</sup> Там же, с. 189–196.

унитарными предприятиями, государственными и муниципальными учреждениями и фондами фактически представляет собой реализацию функций государства или местного самоуправления в особой форме, характеризующейся сочетанием относительной автономии данных организаций и контроля за ними. Думается, что государственные корпорации и государственные компании по существу (де-факто) с точки зрения своего социально-ориентированного назначения и степени контроля мало чем отличаются от государственных унитарных предприятий. Одна из целей создания и деятельности всех этих организаций по сути одинаковая – социальная (п. 4 ст. 8 Федерального закона от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях», п. 1 ст. 7.1., п. 1 ст. 7.2. Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»). В связи с этим и государственные корпорации, и государственные компании можно признать особыми субъектами, создаваемыми государством для выполнения публичных функций, в том числе и для деятельности по оказанию государственных услуг.

Вообще государством могут создаваться организации в иных организационно-правовых формах, в том числе с уникальным статусом. Для определения их как субъектов, оказывающих государственные (муниципальные) услуги, следует использовать системный и формально-юридический подходы, а также учитывать цель деятельности, ее некоммерческий характер и подведомственность (подконтрольность) государственным органам и органам местного самоуправления. Нельзя не отметить, что в выборе организационно-правовой формы просматривается субъективная детерминанта (зависимость от позиции законодателя, обусловленной его политическими (управленческими) соображениями). Некоторые исследователи отмечают искусственный характер введения новых организационно-правовых форм<sup>1</sup>.

Однако если говорить, например, о коммерческих юридических лицах, в уставных капиталах которых доля (вклад) публичных образований составляет,

---

<sup>1</sup> См., например: Лысенко В. В. Реформирование законодательства о некоммерческих организациях в России: итоги 2010 г. // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 1. С. 12– 15.

скажем, более 50 процентов и (или) в отношении которых публичные образования вправе прямо или косвенно распоряжаться более чем 50 процентами общего количества голосов, приходящихся на голосующие акции (доли), составляющие уставные капиталы таких юридических лиц, то мы согласны с позицией доктора юридических наук В. В. Кудашкина и возьмем за основу его мнение, что «возложение на хозяйственные общества определенных государственно-управленческих функций, объективно необходимых для решения глобальных экономико-хозяйственных проблем, противоречит коммерческой природе таких обществ»<sup>1</sup>. В любом случае, по нашему мнению, публичные услуги, изначально оказываемые (а не переданные на оказание от государства или муниципальных образований) коммерческими частными организациями, именовать государственными (муниципальными) нельзя. В таких выводах решающую роль играет формально-юридический подход, что, по нашему мнению, абсолютно оправданно. Как верно отмечают исследователи публичных услуг, «удовлетворение общего интереса всегда рассматривалось как фундаментальный критерий публичной услуги. Однако в единственном виде эта идея недостаточна: общий интерес является источником публичной услуги только в том случае, когда она определена и признана таковой публичной властью, которая берет на себя обязательство по ее обеспечению или контролю над ее предоставлением»<sup>2</sup>. Так, в конце концов, само государство, принимая во внимание п. 2 ст. 8 Конституции РФ, придает соответствующее значение той или иной публичной услуге, позволяя либо субъектам всех форм собственности, либо конкретному субъекту её оказывать. Здесь обнаруживается действие диалектического принципа перехода количественных изменений в качественные, где количество определенных предпосылок (более удобные форма контроля, распределение прибыли, руководство деятельностью, а также рынок, конкуренция, форма осуществления деятельности, обеспечение эффективности, гибкость принятия управленческих решений и т.п.) приводит к тому, что государство разрешает именно

---

<sup>1</sup> См.: Кудашкин В. В. О роли и специфике организационно-правовой формы государственной корпорации в современных экономических условиях // Журнал российского права. 2010. № 4. С. 49–68.

<sup>2</sup> Публичные услуги и право: науч.-практ. пособие / под ред. Ю. А. Тихомирова. – М.: Норма, 2007. – С. 384.

коммерческой организации, основанной на частной форме собственности, оказывать публичную услугу, и тем самым государство признает, что данная публичная услуга стала частной, а не государственной, если законом не установлено иное. Нелишним будет отметить, что и во Франции многочисленных субъектов частного права, созданных государственной властью для осуществления определенной публичной службы, судебная практика рассматривает именно как юридических лиц частного права<sup>1</sup>.

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<sup>2</sup> (и, кстати, всегда был в ведении государственных органов судебной или исполнительной ветвей власти<sup>3</sup>). 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. Более того, нотариусы участвуют в государственной системе бесплатной юридической помощи, на что прямо указано в федеральном законе от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации».<sup>4</sup> Специалист в области нотариата доктор юридических наук Г. Г. Черемных указывает, что «не является нотариат и институтом гражданского общества... Нотариат же создан государством специальным законом (Основы) ... для выполнения не каких-то личных интересов или интересов какой-то группы людей, а для выполнения

---

<sup>1</sup> См.: Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ж. Марку. – М.: Статут, 2011. – С. 167-169.

<sup>2</sup> Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации: Указ Президента РФ от 13 октября 2004 г., № 1313 // Российская газета. 2004. 19 октября.

<sup>3</sup> См., например: Андреева Ю. А. История становления российского нотариата // Нотариус. 2007. № 6. С. 19-21.

Азнаев А. М. Из истории нотариата // Нотариус. 2007. № 5. С. 36–38.

Куклина Н. История российского нотариата // Российская юстиция. 1997. № 12. С. 31–32.

<sup>4</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 48. Ст. 6725.

государственной функции по осуществлению в стране нотариальных действий от имени Российской Федерации»<sup>1</sup>.

По этим соображениям, например, адвокаты по общему правилу не являются субъектами, оказывающими государственные услуги, хотя могут быть наделены такими функциями. В соответствии со ст. 2 и 3 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»<sup>2</sup> адвокат является независимым профессиональным советником по правовым вопросам, адвокатура является профессиональным сообществом адвокатов и как институт гражданского общества не входит в систему органов государственной власти и органов местного самоуправления. Между тем адвокаты согласно федеральному закону от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ также участвуют в государственной системе бесплатной юридической помощи и в этом плане их следует признать субъектами оказания соответствующей государственной услуги. Однако изначально у них такой функции нет, они наделяются ею в особом порядке (ст. 18 федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ). Адвокаты не являются и элементом системы государственных (муниципальных) услуг – их услуги не обязательны для получения последних.

Вместе с тем государственные и муниципальные услуги все же могут оказываться частными организациями и гражданами-предпринимателями. Это может иметь место в тех случаях, когда публичные образования решают передать свои услуги на исполнение данным субъектам. Более того, не исключено, что те или иные государственные услуги могут выполнять органы местного самоуправления, поскольку в соответствии с п. 2 ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления законом могут быть наделены отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Характер услуги (государственный или муниципальный) от такой передачи не меняется. Вопросы

---

<sup>1</sup> Черемных Г. Г. Комментарий к проекту Федерального закона «О нотариате и нотариальной деятельности в Российской Федерации» // Нотариус. 2010. № 1. С. 3–10.

<sup>2</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 23. Ст. 2102.

о передаче исполнения государственных или муниципальных услуг подробно рассмотрены в следующих параграфах настоящей работы.

Итак, по нашему мнению, 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<sup>1</sup>; 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.

---

<sup>1</sup> В целях правильного понимания сделанных выводов необходимо учитывать, что возложение полномочий осуществляется законом или иным нормативным правовым актом непосредственно на субъекта, передача же функции осуществляется от одного субъекта другому в соответствии с договором или на основании ненормативного распорядительного акта. Собственно о передаче функции будет сказано в настоящей работе далее.

## **ГЛАВА 2. Аутсорсинг как форма передачи функции и способ оптимизации деятельности субъектов, оказывающих государственные или муниципальные услуги**

### **§ 1. Формы передачи функции по оказанию государственной или муниципальной услуги**

Аутсорсинг происходит от английского слова «outsourcing» - использование внешних ресурсов. Это схема оптимизации, предполагающая перераспределение функций между разными субъектами. Однако существует немало форм такого перераспределения, и перед анализом аутсорсинга следует остановиться на кратком обзоре тех форм распределения функций (передачи функций от одного субъекта другому), которые имеют место в сфере оказания государственных и муниципальных услуг, чтобы выявить среди них особенности аутсорсинга.

Проблематика определения услуг как государственных (федеральных, субъектов РФ) или муниципальных, установления субъектов, которые в конечном итоге оказывают или должны оказывать данные услуги, осложняется тем, что система государственных (муниципальных) услуг динамична. Общественно важные дела могут осуществляться и государством, и местным самоуправлением, и подведомственными государственным органам и органам местного самоуправления организациями, и частными организациями, а также отдельными гражданами, в том числе имеющими специальный статус. Функционирование данной сферы базируется на самой пестрой палитре форм участия указанных субъектов, на их взаимодействии между собой, включая аутсорсинг, о признаках которого будет сказано далее в настоящей работе. Динамичность этой системы обусловлена тем, что функции по оказанию тех или иных публичных услуг могут перераспределяться между государственными органами разного уровня и муниципальными образованиями, а также могут отдаваться на исполнение в частный сектор. Государственные и муниципальные услуги могут оказываться и в публичной, и в частной сфере. В действующем законодательстве, конечно,

имеются соответствующие правовые инструменты. Между тем набор таких инструментов – применительно к настоящему параграфу условимся обозначать их как формы передачи функций – комплексно не изучался, тем более набор тех инструментов, которые можно использовать в отношении государственных (муниципальных) услуг. Проводившая специальное исследование в области административно-правового регулирования публичных услуг А. Ф. Васильева отмечает, что «в управленческой практике существенно возросла роль субъектов частного права в реализации функций по предоставлению публичных услуг, а отечественные научные исследования этого аспекта управления по предоставлению публичных услуг незначительны»<sup>1</sup>.

Прежде чем приступить к анализу форм передачи функций, ввиду сложности соотношения таких категорий, как «функция», «полномочия», «предмет ведения» в науке административного права<sup>2</sup>, введем еще ряд условностей. Необходимо учитывать отличие функции, то есть направления деятельности, от полномочий по исполнению, то есть определенных прав (и обязанностей). Кроме того, под передачей функции условимся понимать привлечение иного субъекта её исполнения, нежели определенного изначально, таким образом, передачу функции можно обозначить как перераспределение полномочий в том числе путем возложения государственных полномочий (полномочий органов местного самоуправления) в соответствии с законом. Под предметом ведения, в котором реализуются соответствующие функции, условимся понимать сферу общественных отношений, регулирование которой отнесено Конституцией РФ к компетенции Российской Федерации, субъекта РФ или одновременно Российской Федерации и субъекта РФ<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Васильева А. В. Указ. соч. С. 17.

<sup>2</sup> По справедливому замечанию Ю. А. Тихомирова, «...конкурирующими понятиями являются права и обязанности, полномочия, функции и предметы ведения, юрисдикция, подсудность и подведомственность. В самом деле, определить их соотношение между собой по объему и содержанию сложно...» (Тихомиров Ю. А. Теория компетенции // Журнал российского права. 2000. № 10. С. 22.).

<sup>3</sup> Буквально по ст. 2 Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 26. Ст. 3176). В настоящее время данный Закон утратил силу. Стоит отметить, что термин «предметы ведения» в науке толкуется неоднозначно.



При определении характера публичной услуги на первое место выступает Конституция РФ, а также закон или договор, первоначально закрепляющие за Российской Федерацией или субъектами РФ соответствующие предметы ведения, а также определяющие вопросы местного значения. Считаем, что именно исходя из этого следует называть услуги государственными (федеральными, субъектов РФ) или муниципальными<sup>1</sup>.

Далее может произойти передача функции по оказанию услуги с одного уровня на другой, то есть изменение субъекта, непосредственно оказывающего услугу, что, однако, не меняет ее характера. Такое перераспределение между уровнем Российской Федерацией, уровнем субъектов РФ и уровнем муниципальных образований, иногда и между публичными субъектами «внутри уровня» и даже передача на исполнение в подведомственные организации, как показывает анализ законодательства, может быть осуществлено в самых разных формах, например, в форме разграничения полномочий между Российской Федерацией и субъектами РФ на основании закона или договора<sup>2</sup> (ст. 26.7. Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>3</sup>); в форме передачи полномочия Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации, а также по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, для осуществления органам государственной власти субъектов РФ на основании федерального закона (п. 7 ст. 26.3. Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ»); в форме передачи федеральными органами исполнительной власти осуществления части своих полномочий органам исполнительной власти субъектов РФ на основании соглашения (ч. 2 ст. 78 Конституции РФ, ст. 26.8.

---

<sup>1</sup> Об этом мы уже писали в первом параграфе настоящей работы.

<sup>2</sup> Данная форма распределения полномочий имеет производный характер в отличие от первоначально закрепляемых предметов ведения, исходя из буквального смысла положений указанной нормы права.

<sup>3</sup> В редакции Федерального закона от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ (Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 27. Ч. 2. Ст. 2709).

Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ»); в форме предоставления федеральными законами органам местного самоуправления права на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения (ст. ст. 14.1, 15.1 и 16.1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»), а также права участвовать в осуществлении некоторых государственных полномочий, не переданных от государства в установленном порядке (п. п. 4–5 ст. 20 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»), и др.

На практике встречались случаи наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями на основании не законов, а иных нормативных правовых актов, не исключая указы Президента РФ и постановления Правительства РФ. Например, Указ Президента РФ от 2 октября 1998 г. № 1175 «Об утверждении Положения о военно-транспортной обязанности»<sup>1</sup> возлагает на органы местного самоуправления обязанности по проведению мероприятий, связанных с учетом транспортных средств, предоставляемых войскам в мирное время, по предоставлению этих средств войскам в военное время, по осуществлению контроля за готовностью транспортных средств, предоставляемых войскам; то же самое можно сказать и в отношении Указа Президента РФ от 15 октября 1999 г. № 1372 «Об утверждении положения о военных комиссариатах»<sup>2</sup>, Указа Президента РФ от 28 апреля 1997 г. № 425 «О реформе жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации»<sup>3</sup>, Постановления Правительства РФ от 25 декабря 1998 г. № 1541 «Об утверждении Положения о воинском учете»<sup>4</sup>, Постановления Правительства РФ от 1 июня 1999 г. № 587 «Об утверждении Положения о призыве на военную

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 40. Ст. 4941.

<sup>2</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5013.

<sup>3</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 18. Ст. 2131.

<sup>4</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 1. Ст. 192.

службу Российской Федерации»<sup>1</sup>, Постановления Правительства РФ от 27 июля 1996 г. № 901 «О предоставлении льгот инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, по обеспечению их жилыми помещениями, оплате жилья и коммунальных услуг»<sup>2</sup> и др. Однако подобная практика представляется ущербной, поскольку не соответствует закону.

Необходимо отметить, что вопросы местного значения могут решаться посредством межмуниципального сотрудничества: через советы муниципальных образований субъектов РФ, общероссийское объединение муниципальных образований, договоры и соглашения органов местного самоуправления в целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения (ч. 4 ст. 8, гл. 9 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). Более того, Конституционный Суд РФ указал, что не исключается взаимодействие, в том числе на договорной основе, органов местного самоуправления и органов государственной власти субъекта РФ для решения общих задач, непосредственно связанных с вопросами местного значения, в интересах населения муниципального образования (Постановление от 30 ноября 2000 г. № 15-П<sup>3</sup>). Согласно ст. 10 Европейской хартии местного самоуправления, ратифицированной Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ<sup>4</sup>, органы местного самоуправления имеют право сотрудничать и в рамках закона вступать в ассоциацию с другими органами местного самоуправления для осуществления задач, представляющих общий интерес. Таким образом, какая-либо функция может передаваться также в рамках межмуниципального сотрудничества, которое может воплощаться в самых различных формах<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 23. Ст. 2857.

<sup>2</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 32. Ст. 3936.

<sup>3</sup> Российская газета. 2000. 19 декабря.

<sup>4</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 15. Ст. 1695.

<sup>5</sup> См., например: Власова Н. Ю., Джек Л. Н. Перспективы развития межмуниципального сотрудничества в субъектах Российской Федерации // Научный вестник Уральского академии государственной службы: политология, экономика, социология, право. 2009. № 3(8). С. 85-88.

Серебренникова А. С. Государственно-правовые проблемы межмуниципального сотрудничества: сравнительный анализ: на примере России и Франции: дис. ... канд. юрид. наук. – Иркутск, 2006.

В рамках настоящей работы особый интерес вызывают случаи передачи полномочий от государственных или муниципальных органов на исполнение подведомственным или сторонним организациям. В законодательстве можно было обнаружить следующее. Отдельные полномочия федерального органа исполнительной власти могли быть переданы подведомственной организации на основании решения в случаях, когда это допускалось законом. В частности, в соответствии с п. 2 ст. 3 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» (в ред. Федерального закона от 21 декабря 2009 г. № 334-ФЗ) предусмотренные этим законом полномочия органа кадастрового учета, за исключением полномочий, предусмотренных ст. 30, на основании решений данного органа вправе были осуществлять подведомственные ему государственные бюджетные учреждения; в соответствии с п. 2 ст. 9 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» полномочия органов, осуществляющих государственную регистрацию прав, за исключением полномочий, предусмотренных ст. 10, на основании решений федерального органа в области государственной регистрации вправе были осуществлять подведомственные ему государственные бюджетные учреждения. В целях применения установленных данным Законом правил указанные государственные бюджетные учреждения, наделенные в соответствии с такими решениями полномочиями, считаются органами, осуществляющими государственную регистрацию прав. Отдельные полномочия по управлению особыми экономическими зонами могут быть переданы на основании соглашения органу исполнительной власти субъекта РФ либо управляющей компании с учетом особенностей, предусмотренных Федеральным законом от 22 июля 2005 № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», по решению руководителя уполномоченного Правительством РФ федерального органа исполнительной власти (п. 2 ст. 7 Федерального закона от 22 июля 2005 г. № 116-

ФЗ)<sup>1</sup>. В соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» предоставление государственных и муниципальных услуг в многофункциональных центрах осуществляется на основании соглашений о взаимодействии таких центров с органами, предоставляющими государственные услуги, и органами, предоставляющими муниципальные услуги.

Стоит упомянуть о существовании de-facto еще одной формы: государственные или муниципальные предприятия, учреждения осуществляют функции «сторонних» (не тех, кому они подведомственны) государственных органов и органов местного самоуправления. Так, между Салаирским муниципальным образованием (Тюменская область) и ФГУП «Ростехинвентаризация» (в настоящее время – ФГУП «Ростехинвентаризация – Федеральное БТИ») было заключено Соглашение о порядке взаимодействия по присвоению адресов и ведению Адресного реестра объектов недвижимости от 18 апреля 2005 г., по которому ФГУП осуществляет присвоение адресов объектам градостроительной деятельности, формирует и ведет единый адресный реестр на территории муниципального образования. Такие же функции разрешено было исполнять ФГУП «Ростехинвентаризация – Федеральное БТИ» в Тюменской области на территории других муниципальных образований: рабочего поселка Богандинский, Княжевского муниципального образования, Нижнепышминского муниципального образования, Онохинского муниципального образования, Муллашинского муниципального образования и др. Несмотря на то что законность данных соглашений может вызвать споры (о соответствии п. 3 ст. 15 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»), долговременные отношения свидетельствуют об их административно-организационной целесообразности. Вообще на практике довольно часто встречаются случаи передачи хозяйствующим субъектам самых различных

---

<sup>1</sup> В соответствии с Приказом Минэкономразвития России от 30 декабря 2011 г. № 792 (см.: О передаче Открытому акционерному обществу «Особые экономические зоны» отдельных полномочий по управлению портовой особой экономической зоной: Приказ Минэкономразвития России от 30 декабря 2011 г. № 792 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс») ОАО «Особые экономические зоны» были переданы некоторые полномочия, которые можно признать государственными услугами.

функций публичной власти, однако такая передача признается в подавляющем большинстве случаев незаконной<sup>1</sup>, хотя бывают случаи когда такая передача признается правомерной<sup>2</sup>.

Выше речь шла о ситуации, когда передача функции осуществляется среди публичных образований или с участием подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организаций. Но как мы ранее показали, государственные или муниципальные услуги могут оказываться довольно широким спектром субъектов, основанных не только на государственной или муниципальной, но и на частной собственности. А разнообразие правовых инструментов, используемых для передачи функции по оказанию государственных (муниципальных) услуг субъектам, основанным на частной собственности, еще больше, чем при распределении полномочий среди субъектов только государственной или муниципальной собственности.

В самом общем виде классификацию форм передачи общественно важных дел в частную сферу можно представить так.

1. Полная передача функции в частный сектор с отказом государства от участия в ее осуществлении через свои органы и подведомственные организации.
2. Нормативное разрешение субъектам частной сферы выполнять данную функцию (деятельность) наряду с государством и органами местного самоуправления.
3. Государственно-частное партнерство (далее – ГЧП), при котором государство и субъекты частной сферы осуществляют, помогая друг другу, на основании договора или совместного предприятия, какую-либо деятельность или

---

<sup>1</sup> См. например: Постановления Президиума ВАС РФ от 19 января 2010 г. № 11390/09; ФАС Дальневосточного округа от 28 сентября 2011 г. № Ф03-4636/2011; ФАС Центрального округа от 1 ноября 2010 г. по делу № А36-777/2010; ФАС Поволжского округа от 11 мая 2010 г. по делу № А57-18473/2009; ФАС Восточно-Сибирского округа от 28 января 2010 г. по делу № А10-1885/2009; ФАС Поволжского округа от 13 марта 2008 г. по делу № А55-11669/2007; ФАС Западно-Сибирского округа от 14 мая 2009 г. № Ф04-2797/2009(6094-А45-23) по делу № А45-10304/2008-46/298; ФАС Восточно-Сибирского округа от 19 мая 2009 г. № А33-7245/07-Ф02-2157/09 по делу № А33-7245/07; ФАС Волго-Вятского округа от 16 июня 2008 г. по делу № А31-2884/2007-15; ФАС Московского округа от 15 апреля 2009 г. № КА-А40/966-09 по делу № А40-31562/08-130-338; ФАС Московского округа от 26 марта 2009 г. № КА-А40/682-09-2 по делу № А40-11155/08-21-120; ФАС Дальневосточного округа от 11 июня 2009 г. № Ф03-2249/2009 по делу № А59-6330/2008; ФАС Дальневосточного округа от 5 сентября 2008 г. № Ф03-А51/08-1/3616 по делу № А51-2387/200842-105.

<sup>2</sup> См. например: Постановления ФАС Западно-Сибирского округа от 27 января 2011 г. по делу № А27-7025/2010; ФАС Московского округа от 3 сентября 2009 г. № КА-А40/8349-09 по делу № А40-43553/08-153-480.

проект; все сказанное ниже про ГЧП можно говорить и в отношении муниципалитетов (муниципально-частное партнерство)<sup>1</sup>.

Полная передача функции в частный сектор с отказом государства от участия в ее осуществлении через свои органы и подведомственные организации осуществляется, как правило, путем упразднения полномочий государственных органов и установления соответствующих прав субъектов частной сферы. В этом случае публичные услуги утрачивают государственный (или муниципальный) характер. Реализацию такой формы передачи можно было наблюдать, например, в начале 90-х годов прошлого века, когда кардинально поменялось отношение к предпринимательской деятельности: в частную сферу были переданы торговля, страхование, банковский сектор и другие отрасли экономики.

На современном этапе полная передача определенной государственной функции в частный сектор наблюдается, например, на ниве функционирования саморегулируемых организаций. Так, чтобы заниматься проектированием и строительством зданий и сооружений, за исключением сооружений сезонного или вспомогательного назначения, а также инженерными изысканиями для их строительства, необходимо было получить лицензию, выдаваемую государственным органом (подп. 101.1-101.3 п. 1 ст. 17 Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности») введены Федеральным законом от 19 июля 2007 г. № 136-ФЗ<sup>2</sup>). С 1 января 2010 г. эти нормы утратили силу (п. 1 ст. 3 Федерального закона от 22 июля 2008 г. № 148-ФЗ<sup>3</sup>). Вместо лицензирования был введен институт саморегулируемых организаций. Теперь функция по выдаче разрешений заниматься указанными видами деятельности полностью перешла от государства в частную сферу – к саморегулируемым организациям (Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 148-

---

<sup>1</sup> В работе ГЧП рассматривается в широком смысле и его понимание не основано на легальном определении ГЧП, содержащимся в федеральном законе от 13.07.2015 N 224-ФЗ "О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" (Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 29 (часть I). Ст. 4350), которое затрагивает лишь такой аспект ГЧП, как привлечение средств частных партнеров в создание недвижимого имущества (ст. 12 данного Закона).

<sup>2</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 30. Ст. 3750.

<sup>3</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 30. Ч. 1. Ст. 3604.

ФЗ). В данном случае на смену лицензиям, выдаваемым государственными органами, пришли свидетельства о допуске к работам, которые теперь выдают частные организации. Отметим, что в соответствии с ч. 1 ст. 3 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях»<sup>1</sup> саморегулируемыми организациями признаются некоммерческие организации, созданные в целях, предусмотренных данным Федеральным законом и другими федеральными законами, основанные на членстве, объединяющие субъектов предпринимательской деятельности исходя из единства отрасли производства товаров (работ, услуг) или рынка произведенных товаров (работ, услуг) либо объединяющие субъектов профессиональной деятельности определенного вида.

А. Ф. Васильева, исследовавшая правовое регулирование публичных услуг в Германии, приводит, наряду с другими, модель приватизации в немецком государственном управлении — материальная приватизация (*Aufgabenprivatisierung*). По нашему мнению, данная модель — не что иное, как форма полной передачи функции в частную сферу. Исследователь пишет: «государство вынуждено отказываться от исполнения определенных задач с передачей их полностью в частную сферу. Таким образом, общая тенденция состоит в переходе государства от непосредственного предоставления услуг к обеспечению гарантированности получения населением соответствующих услуг. Следовательно, материальная (содержательная) приватизация влечет за собой полную передачу публичной задачи в негосударственный сектор (например, частные средства массовой информации, рекрутинговые агентства и т. д.). Задачами же государства в данном случае являются предоставление соответствующих гарантий и осуществление надзора. Следовательно, в результате материальной приватизации часть государственных функций утрачивает государственный характер»<sup>2</sup>.

Нормативное разрешение субъектам частной сферы осуществлять определенную деятельность наряду с государством и органами местного

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 49. Ст. 6076.

<sup>2</sup> Васильева А. Ф. Делегирование государственных функций субъектам частного права // Правоведение. 2008. № 2. С. 72-73.



самоуправления – это неполное «разгосударствление» функции. Такая форма передачи исполнения функции (деятельности) в частный сектор без отказа государства от участия в ее осуществлении через свои органы и подведомственные организации реализуется в тех отраслях, где, с одной стороны, сохранение государственной монополии нецелесообразно, а с другой, – конкуренция и развитие частного бизнеса не достигли уровня, способного полностью удовлетворить общественные потребности. Такую форму можно наблюдать в так называемые переходные периоды, когда резкий отказ государства от осуществления функции чреват коллапсом, либо в отношении «ёмких» функций, имеющих не только коммерческую составляющую, но и ярко выраженную социальную сторону, требующую бесперебойного исполнения на всей территории страны.

И государственное, и частное присутствие есть в таких ёмких сферах, как медицина, образование, культура, наука, транспорт, телевидение, кадастровая деятельность, услуги охраны и др. Переходный период затронул, например, упомянутую нами выше функцию по выдаче разрешений заниматься строительством. Так, данная функция «перешла» в частную сферу не сразу: в период с июля 2008 года по конец 2009 года, который и можно назвать переходным, для желающих заниматься строительством организаций и предпринимателей одновременно существовало два института допуска к этому виду деятельности: один – государственный, другой – частный; таким образом, строители могли заниматься своей деятельностью на основании получения ими либо лицензии (выдавало государство), либо свидетельства (выдавали саморегулируемые организации) о допуске к определенным видам работ, которые влияют на безопасность объектов капитального строительства (ч. 1, 3 ст. 8 Федерального закона от 22 июля 2008 г. № 148-ФЗ). При такой форме услуги, выполняемые государством (муниципалитетом), являются государственными (муниципальными), а переданные в частый сектор, соответственно, – частными. Иное решение, как мы уже указывали в предыдущих параграфах настоящей работы, не представляется корректным.

И наконец, современной и наиболее прогрессивной формой передачи общественно-важных дел в частную сферу является ГЧП.

В Практическом руководстве по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства ООН указано, что ГЧП основывается с целью обеспечить финансирование, планирование, исполнение и эксплуатацию объектов, производств и предоставления услуг государственного сектора. Его ключевыми особенностями являются: долгосрочность обеспечения и предоставления услуг (иногда сроком до 30 лет); передача рисков частному сектору; многообразие форм долгосрочных контрактов, заключаемых юридическими лицами с государственными и муниципальными структурами. ГЧП обращается к инновационным методам, применяемым государственным сектором для заключения контракта с частным сектором, использующим свой капитал и управленческий потенциал при реализации проектов в соответствии с установленными временными рамками и бюджетом, в то время как государственный сектор сохраняет ответственность за обеспечение населения этими услугами выгодным для него способом и оказывает позитивное воздействие на экономическое развитие и повышение качества жизни населения<sup>1</sup>.

К. А. Лукьянова считает, что ГЧП можно охарактеризовать как способ срочной управленческой приватизации государственной собственности на договорной основе<sup>2</sup>. По мнению А. В. Белицкой, ГЧП – это юридически оформленное на определенный срок взаимовыгодное сотрудничество органов и организаций публичной власти и субъектов частного предпринимательства в отношении объектов, находящихся в сфере непосредственного государственного интереса и контроля, предполагающее объединение ресурсов и распределение рисков между партнерами, осуществляемое в целях наиболее эффективной реализации проектов, имеющих важное государственное и общественное

---

<sup>1</sup> Практическое пособие по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства: Нью-Йорк и Женева: 2008 [Электронный ресурс] // Официальный сайт европейской экономической комиссии. URL: [http://www.unecsc.org/fileadmin/DAM/ceci/publications/ppp\\_r.pdf](http://www.unecsc.org/fileadmin/DAM/ceci/publications/ppp_r.pdf).

<sup>2</sup> Лукьянова К. А. Формирование и функционирование механизма государственно-частного партнерства: научно-теоретические и практические аспекты // Лизинг. 2011. № 2. С. 52.

значение<sup>1</sup>. К этому хочется добавить, что партнерство и сотрудничество возможны, очевидно, не только по поводу определенных проектов, то есть конкретных конечных результатов, но и по поводу какой-либо общественно важной деятельности.

В свою очередь, ГЧП имеет великое множество форм. Например, А. В. Белицкая отмечает, что ГЧП - это рамочная конструкция, которая предполагает возможность использования различных правовых форм: от операторских соглашений, контрактов на оказание услуг, договоров долгосрочной аренды, лизинга, доверительного управления, аутсорсинга, различных моделей концессий, СРП до создания юридических лиц с участием государственного и частного капиталов<sup>2</sup>. В Методических рекомендациях по применению частно-государственного партнерства в сфере дошкольного образования Департамента общего образования Минобрнауки России названы следующие механизмы ГЧП: концессия, создание коммерческой организации (государство и частная компания), попечительский совет, аутсорсинг, управляющий совет, создание некоммерческой организации (государство и частная компания), передача функций управления образовательным учреждением управляющим компаниям, заключение договора простого товарищества (государство и частная компания), соглашение о сотрудничестве/протокол о намерениях, формирование фондов «Целевого капитала» некоммерческой организации<sup>3</sup>. В Практическом руководстве по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства ООН приводится 10 моделей ГЧП («Приобретение – строительство – эксплуатация» (ВВО – Buy – Build – Operate), «Строительство - владение - эксплуатация» (ВОО - Build – Own – Operate), «Строительство - владение – эксплуатация - передача» (ВООТ – Build – Own – Operate – Transfer) и др.)<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Белицкая А. В. Правовое определение государственно-частного партнерства // Законодательство. 2009. № 8. С. 42.

<sup>2</sup> Белицкая А. В. Государственно-частное партнерство: историко-правовой аспект // История государства и права. 2010. № 21. С. 22.

<sup>3</sup> О применении механизмов частно-государственного партнерства в сфере образования: Письмо Мин-ва образования и науки Рос. Федерации от 4 февраля 2011 г., № 03-66 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> Практическое пособие по вопросам эффективного управления... С. 3.

Перечень не закрыт и, более того, он относится только к строительству, то есть в отношении других сфер существует множество своих моделей ГЧП.

Отчасти такое разнообразие обусловлено тем, что партнерство основывается главным образом на гражданско-правовых договорах, имеющих на деле неисчерпаемое многообразие. В указанном Практическом руководстве по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства ООН отмечается, что существуют различные типы ГЧП, создаваемые в силу разных причин, покрывающие широкий круг рыночных сегментов и отражающие разного рода потребности государства в услугах инфраструктуры. Несмотря на разнообразие типов ГЧП, можно выделить две основные категории: институциональное ГЧП, которое охватывает все формы совместных предприятий между государственными и частными участниками, и контрактное ГЧП<sup>1</sup>. Более того, нам представляется, что ГЧП в общем также можно классифицировать на следующие формы:

- ГЧП, при котором осуществление определенных общественно-важных функций реализуется через хозяйствующих субъектов, основанных на частной собственности, но контролируемых государством посредством корпоративных частноправовых механизмов (акционерные общества с участием государственного капитала наряду с частным капиталом);

- ГЧП, при котором и государство, и хозяйствующие субъекты (предприниматели) вместе осуществляют деятельность (реализуют проект) на равных договорных началах;

- ГЧП, при которой государство помогает конкретным организациям и физическим лицам в осуществляемой ими деятельности (материально – грантами, кредитами; с помощью правовых инструментов – государственными гарантиями; организационно – созданием бизнес-инкубаторов, проведением выставок, поддержкой проектов, созданием особых экономических зон, иными инструментами);

---

<sup>1</sup> Там же, с. 1.

- ГЧП, при котором, наоборот, хозяйствующие субъекты и предприниматели тем или иным образом помогают государственным органам в осуществлении последними какой-либо деятельности (публичных полномочий, необходимых хозяйственно-организационных функций).

Аутсорсинг относится к контрактному ГЧП, если речь идет о партнерстве государства и частных организаций или предпринимателей, и выражается в использовании государством ресурсов частных организаций.

Такие формы передачи выделяются не только нами. А. Ф. Васильева указывает, что в Германии, помимо упомянутой выше материальной приватизации публичных услуг, немецкие ученые выделяют организационную (формальную) приватизацию (*Organisationsprivatisierung*) и функциональную приватизацию (*Erfüllungsprivatisierung*). Первая характеризуется тем, что «государство или муниципальное образование для реализации задач в области управления по предоставлению публичных услуг создает (приобретает) юридические лица частного права. Указанные юридические лица считаются субъектами публичного управления, организованными в частноправовой форме»<sup>1</sup>. Функциональная приватизация (*Erfüllungsprivatisierung*) — «передача государственных функций юридическим лицам частного права без участия государства в их уставном капитале. Привлекаемые лица частного права в немецком праве традиционно именуются помощниками субъектов государственного управления (*Verwaltungshelfer*), а в современной литературе — также лица, осуществляющие аутсорсинг (*outsourcing*). Они или осуществляют свою деятельность под свою ответственность, или связаны указаниями субъекта государственного управления. При этом объем компетенции субъекта государственного управления не изменяется, поскольку лицам частного права не передаются властные полномочия, они выполняют вспомогательные, технические функции»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Васильева А. Ф. Указ соч. С. 66–67.

<sup>2</sup> Там же, с. 71.

Резюмируем. Существует огромное количество форм перераспределения функций и полномочий, передачи важных направлений деятельности на исполнение на всех уровнях публичной власти и от публичной в частную сферу. Среди них свое место занимает и аутсорсинг. Вопрос о месте аутсорсинга среди иных форм передачи функций на исполнение в науке не исследовался. Забегая вперед, отметим, аутсорсинг – это инструмент оптимизации организации, заключающейся в передаче определенной ее деятельности на исполнение другой организации, специализирующейся в соответствующей области, с целью создания определенных преимуществ (сокращение затрат, повышение качества и т.п.). Аутсорсинг часто реализуется через договорные отношения, но может быть реализован также в публично-правовом порядке – на основании властного распорядительного акта, что будет показано далее. Однако аутсорсинг не означает разгосударствление функции с полной передачей ее в частную сферу. В широком понимании, в сфере оказания государственных и муниципальных услуг аутсорсинг может выступать также как инструмент передачи исполнения иной (вспомогательной) деятельности, которая не является собственно государственной (муниципальной) услугой, но необходима для неё.

Таким образом, если рассматривать аутсорсинг через призму приведенной нами классификации форм передачи общественно важных дел в частную сферу, делается вывод, что аутсорсинг нельзя отнести к полной передаче функции в частный сектор с отказом государства от участия в ее осуществлении через свои органы и подведомственные организации и нельзя отнести к такой форме, как нормативное разрешение субъектам частной сферы выполнять данную функцию (деятельность) наряду с государством и органами местного самоуправления. Общий вывод таков: аутсорсинг – это ГЧП, при котором хозяйствующие субъекты и предприниматели тем или иным образом помогают государственным органам в осуществлении последними какой-либо деятельности (публичных полномочий, необходимых хозяйственно-организационных функций). Кроме того (опять же, забегая вперед), государственные (муниципальные) органы могут реализовывать аутсорсинг посредством не ГЧП, а через использование иного

внешнего по отношению к себе ресурса, в качестве которого выступают подчиненные им децентрализованные учреждения – подведомственные организации этих органов.

Конечно, из обзора форм передачи функций суть и конкретное назначение аутсорсинга не проявляется (этому посвящены следующие параграфы работы), тем не менее, в целом он позволил несколько прояснить предмет исследования.

## **§ 2. Экономическая и правовая характеристики аутсорсинга**

Распространение аутсорсинга как в зарубежных странах, так и в России основано на развитии прежде всего экономических отношений. В связи с этим для уяснения сущности аутсорсинга мы не можем обойти вниманием определения данного понятия, приводимые учеными-экономистами.

Ряд исследователей отмечают, что при аутсорсинге передаются неключевые, непрофильные функции. Так, авторы экономического словаря Б. А. Райзберг, Л. Ш. Лозовский и Е. Б. Стародубцева, рассматривая аутсорсинг как способ кооперирования, связывают его с передачей традиционных неключевых функций организации внешним субподрядчикам, которые являются высококвалифицированными специалистами сторонней фирмы, с отказом от собственного бизнес-процесса<sup>1</sup>. Е. Е. Румянцева определяет аутсорсинг как способ оптимизации предприятия за счет передачи непрофильных функций внешним специализированным компаниям<sup>2</sup>.

Другие же не склонны выделять какие-либо особенности передаваемых функций или деятельности. На взгляд Б. А. Аникина, термин «аутсорсинг» определяет последовательность организационных решений, суть которых состоит в передаче некоторых ранее самостоятельно реализуемых организацией функций или видов деятельности внешней организации; или же выполнение отдельных функций (производственных, сервисных, информационных, финансовых,

---

<sup>1</sup> Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Инфра-М, 2005. С. 29.

<sup>2</sup> Румянцева Е. Е. Новая экономическая энциклопедия. 2-е изд. М.: Инфра-М, 2006. С. 31–32.

управленческих и пр.) или бизнес-процессов (организационных, финансово-экономических, производственно-технологических, маркетинговых) внешней организацией, располагающей необходимыми для этого ресурсами, на основе долгосрочного соглашения<sup>1</sup>. В. В. Синяев понимает под аутсорсингом целенаправленное выделение отдельных бизнес-процессов и делегирование их на исполнение сторонней организации<sup>2</sup>. И. В. Брага под аутсорсингом понимает передачу стороннему исполнителю на контрактной основе некоторых бизнес-функций или частей бизнес-процесса, входящих в структуру работы организации. При этом И. В. Брага разделяет производственный аутсорсинг и аутсорсинг бизнес-процессов. Так, производственный аутсорсинг подразумевает, что организация отдает часть своей цепочки производственных процессов или целиком весь цикл производства сторонней организации. Кроме того, возможен вариант продажи части своих подразделений другим организациям и дальнейшее взаимодействие с ними уже в рамках аутсорсинга. Аутсорсинг бизнес-процессов включает передачу сторонней организации отдельных бизнес-процессов, которые не являются для заказчика основными, бизнес образующими. Из их числа на аутсорсинг могут быть переданы управление персоналом, бухгалтерский учет, маркетинг, реклама, логистика<sup>3</sup>. Диссертационная работа доктора экономических наук С. О. Календжяна посвящена аутсорсингу в компаниях. По его мнению, межфирменный аутсорсинг – это передача фирмой-заказчиком на оговоренный срок для выполнения по контракту стороннему подрядчику (фирме-исполнителю) некоторых своих бизнес-процессов или управленческих функций в целом или частично. При этом подрядчик адаптирует свои универсальные средства и знания, учитывая конкретный бизнес заказчика, и использует свои ресурсы, а иногда и

---

<sup>1</sup> Аникин Б. А. Рудая И. Л. Аутсорсинг и Аутстаффинг: высокие технологии менеджмента: учеб. пособие. М.: Инфра-М, 2007. С. 37.

<sup>2</sup> Синяев В. В. Развитие аутсорсинга в системе логистики строительных компаний. дис. ... канд. экон. наук. – М., 2004. – С. 63.

<sup>3</sup> Брага И. В. Повышение конкурентоспособности предпринимательских структур фармацевтической промышленности РФ на основе применения аутсорсинга: дис. ... канд. экон. наук. – М., 2004. – С. 67-73.



ресурсы, переданные заказчиком в интересах последнего за плату, определяемую сложившейся стоимостью услуг или товаров<sup>1</sup>.

Некоторые указывают на оптимизационное предназначение аутсорсинга. Например, П. Друкер определяет аутсорсинг как передачу на длительный срок управленческих функций и при необходимости соответствующих ресурсов внешним исполнителям, которые могут исполнять эти функции эффективнее<sup>2</sup>. Е. А. Дёмчева приводит следующую дефиницию: «Аутсорсинг – это вид сотрудничества бизнес-структур, направленный на приобретение новых конкурентных преимуществ на долгосрочный период, полученных в результате использования специализации аутсорсера, предоставляющего товары, работы или услуги, участвующие в основном технологическом процессе, на более выгодных условиях, чем компания может разработать сама»<sup>3</sup>.

Встречаются и весьма пространные определения понятия «аутсорсинг». Например, Д. М. Михайлов рассматривает аутсорсинг как передачу традиционных и органически присущих субъектам права функций внешним исполнителям<sup>4</sup>. О. С. Щёблов на основе анализа различных определений понятия аутсорсинг, приводимых в иностранных и отечественных источниках, уточняет, что аутсорсинг – это «частный случай хозяйственного подряда, но в отличие от его традиционного понятия, в котором производитель выполняет заказ и передает результаты его выполнения заказчику, при аутсорсинге, помимо этого, заказчиком устанавливаются и стандарты исполнения указанных работ. Это означает, что если раньше стандарты исполнения работ устанавливались производителем, то при аутсорсинге – заказчиком»<sup>5</sup>. Позволим себе заметить, что это определение довольно оригинально и из него не совсем понятно, каким образом и почему признак, выделяющий аутсорсинг, связан именно с функцией заказчика по установлению неких стандартов исполнения работ.

---

<sup>1</sup> Календжян С. О. Аутсорсинг и делегирование полномочий в деятельности компаний: дис. ... доктора экон. наук. – М., 2003. – С. 58.

<sup>2</sup> Друкер П. Задачи менеджмента в XXI веке. М.: Вильямс, 2001. С. 17.

<sup>3</sup> Дёмчева Е. А. Научно-технический аутсорсинг как инструмент управления развитием химических предприятий: дис. ... канд. экон. наук. – М., 2008. – С. 48.

<sup>4</sup> Михайлов Д. М. Аутсорсинг. Новая система организации бизнеса: учеб. пособие. М.: Кнорус, 2006. С. 12.

<sup>5</sup> Щёблов О. С. Аутсорсинг инновационной деятельности: дис. ... канд. экон. наук. – М., 2009. – С. 65.

Немногие исследователи коснулись темы государственного аутсорсинга. Ученые из Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», посвятившие специальное исследование аутсорсингу, понимают его как передачу на договорной основе непрофильных функций (процессов, направлений деятельности) сторонним организациям, которые обладают соответствующими техническими средствами и (или) управленческими знаниями в какой-либо конкретной области (сфере компетенций). Основная ценность аутсорсинга с позиций бизнес-сообщества заключается в том, что данная технология позволяет оптимизировать функционирование организации за счет сосредоточения деятельности на главном, базовом направлении. В рамках своей работы они определяют аутсорсинг в государственных органах как подписание органом власти контракта с компанией из частного сектора для выполнения вида деятельности, функции или процесса, контроль за которыми остается за государственным органом<sup>1</sup>. В. В. Баранова в рамках своей работы дает такое определение: «Государственный аутсорсинг – это долговременно функционирующая форма взаимодействия государства и бизнеса по передаче части присущих государству функций (в том числе муниципальных и вопросов местного значения) внешнему исполнителю»<sup>2</sup>. А. М. Шестоперов делает попытку уточнить экономическое содержание аутсорсинга в государственном управлении: под аутсорсингом в органах государственной власти следует понимать особую стратегию управления, предполагающую выведение отдельных видов деятельности, ранее выполнявшихся органами государственной власти, за рамки их функционирования путем заключения контрактов на выполнение работ (предоставление услуг) с внешними исполнителями на конкурсной основе<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Разработка механизма аутсорсинга административно-управленческих процессов органов государственной власти, включая процессы управления информационными технологиями, в рамках формирования системы требований к использованию информационных и коммуникационных технологий в государственном управлении: отчет о научно-исследовательской работе [Электронный ресурс] / рук-ль работ, проректор, директор ИПГМУ ГУ-ВШЭ, канд. экон. наук А. В. Клименко. – М.: Государственный университет – Высшая школа экономики, 2007. – URL: [http://www.nisse.ru/business/article/article\\_776.html?effort=](http://www.nisse.ru/business/article/article_776.html?effort=)

<sup>2</sup> Баранова В. В. Муниципальные финансы в условиях аутсорсинга: автореф. дис. ... канд. экон. наук. – Самара, 2007. – С. 62.

<sup>3</sup> Шестоперов А. М. Аутсорсинг деловых процессов в государственном управлении: автореф. дис. ... канд. экон. наук. – М., 2010. – С. 5.

Однако, на наш взгляд, данная дефиниция, во-первых, фактически аналогична той, что дана в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах, во-вторых, не позволяет отличить аутсорсинг от тех или иных договоров подряда или оказания услуг, заключаемых на основании торгов или иных процедур, направленных на обеспечение конкуренции.

В целом учеными-экономистами отмечается, что определения аутсорсинга содержат некоторые отчасти не корреспондирующие между собой толкования, что затрудняет четкое понимание того, какие услуги и в каком случае могут стать объектом аутсорсинга<sup>1</sup>, в определениях отсутствует четкое указание, что есть функция организации, вид деятельности, бизнес-процесс.

Тем не менее, проведенные исследования позволяют сформулировать основную мысль: с экономической точки зрения аутсорсинг – инструмент оптимизации деятельности, выражающийся в передаче определенной функции (бизнес-процессов) от одной организации на исполнение другой организации, специализирующейся в соответствующей области. В предпринимательской деятельности целью аутсорсинга является создание конкурентных преимуществ, которые возникают, во-первых, благодаря экономии времени за счет отпадения необходимости оптимизации собственных бизнес-процессов своими силами; во-вторых, благодаря экономии финансовых и материальных средств; в-третьих, благодаря более качественному исполнению бизнес-процесса другой организацией, если она действительно является профессионалом.

В Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах отмечается: мировой опыт свидетельствует, 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

---

<sup>1</sup> См., например: Щеблов О. С. Указ. соч. С. 64.

Софриков А. В. Методы и механизмы повышения эффективности деятельности организации с использованием аутсорсинга: дис. ... канд. экон. наук. – М., 2008. – С. 11.

и управленческого персонала, что приведет к существенной экономии бюджетных средств.

В Концепции отражены основные цели аутсорсинга. Однако аутсорсинг – явление довольно сложное, что выявляют экономические исследования, приводящие гораздо более полный спектр возможных положительных и отрицательных эффектов аутсорсинга<sup>1</sup>.

Анализ таких исследований и обобщение его результатов позволяет сделать вывод, что основными положительными эффектами аутсорсинга является:

- 1) снижение затрат;
- 2) заимствование опыта, знаний, технологий у аутсорсера;
- 3) перекладывание ответственности на аутсорсера (аутсорсер несет полную ответственность перед заказчиком, тогда как собственные работники заказчика согласно ст. ст. 238, 241 Трудового кодекса РФ несут сравнительно ограниченную ответственность), при этом аутсорсер может дополнительно предоставить гарантии качества и обеспечение исполнения своих обязательств по договору;
- 4) сосредоточение заказчика на своей основной деятельности;
- 5) улучшение качества переданной на аутсорсинг деятельности, возможное расширение возможностей, связанных с такой деятельностью;
- 6) отсутствие необходимости набирать собственный персонал и, как следствие, решение проблемы текучести кадров.

При передаче деятельности на аутсорсинг следует учитывать следующие риски:

- а) недостижение положительных эффектов аутсорсинга;
- б) дополнительные отрицательные эффекты (риски) аутсорсинга: паралич

---

<sup>1</sup> См., например: Черемисин Д. В. Аутсорсинг как элемент современного рыночного механизма: теоретический аспект: дис. ... канд. экон. наук. – М., 2005. – С. 13-14.

Календжян С. О. Указ.соч. С. 66-69.

Брага И. В. Указ. соч. С. 77.

Лотфуллин Р. М. Аутсорсинг в управлении инновациями организации: автореф. дис. ... канд. экон. наук. – М., 2006. – С. 12–14.

Разработка механизма аутсорсинга ... С. 10.

Байдакова А. В. Аутсорсинг в органах исполнительной власти // Теория и практика правового регулирования общественных отношений – 3: сборник статей и выступлений. Вып. 3. Салехард, 2006. С. 90-91.

Баранова В. В. Муниципальные финансы в условиях аутсорсинга: дис. ... канд. экон. наук. – Самара, 2007. – С. 60.

или дезорганизация деятельности заказчика в случае отказа аутсорсера от исполнения своих обязанностей либо невозможности исполнения аутсорсером своих обязанностей, зависимость от аутсорсера; убытки от некачественного исполнения своих обязанностей аутсорсером, причем вероятность возмещения убытков может быть мала, если организация-аутсорсер фактически является банкротом; убытки от возможного увеличения стоимости услуг аутсорсера (особенно в случае отсутствия должной конкуренции на рынке данных услуг); бесконтрольное распространение важной информации организации-заказчика, доступ к которой ограничен (конфиденциальная информация, государственная тайна); ухудшение репутации организации-заказчика вследствие плохого качества исполнения услуг аутсорсером.

На основе этого с учетом природы публично-правовых отношений можно выделить, соответственно, дополнительные отрицательные эффекты (риски) при аутсорсинге государственных или муниципальных услуг: паралич или дезорганизация деятельности заказчика в случае отказа аутсорсера от исполнения своих обязанностей либо невозможности исполнения аутсорсером своих обязанностей, зависимость от аутсорсера, как следствие – возможность беспрепятственного увеличения аутсорсером стоимости услуг; снижение качества или доступности услуг; навязывание аутсорсером дополнительных работ (товаров, услуг) услугополучателям и взимание с них дополнительной платы; бесконтрольное распространение аутсорсером важной информации, к которой он получил доступ в процессе аутсорсинга и распространение которой ограничено (конфиденциальная информация, государственная тайна)<sup>1</sup>.

Однако достижение при аутсорсинге всех положительных целей маловероятно, поэтому организации, осуществляющей свою оптимизацию посредством аутсорсинга, целесообразно определиться с первоочередными целями его введения. Особенно это касается органов государственной власти и местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций,

---

<sup>1</sup> Обратим внимание, что здесь речь идет только об экономических рисках, обнаруженных через призму экономической науки. Обо всех рисках будет сказано в настоящей работе далее.

потому что их деятельность не направлена на извлечение прибыли. Так, специалисты из Высшей школы экономики отмечают: «Мировая практика свидетельствует, что аутсорсинг позволяет достигать множества целей. Наиболее эффективным следует считать, конечно, комплексное достижение целей аутсорсинга. Тем не менее в результате анализа мировой практики выделяют два основных направления (обстоятельства) использования аутсорсинга в органах исполнительной власти: улучшение качества исполнения функций и снижение издержек на исполнение функций»<sup>1</sup>. Добавим, что в сфере оказания государственных и муниципальных услуг нельзя игнорировать такой положительный эффект, как повышение доступности этих услуг.

В целом отметим, что о сущности аутсорсинга как инструмента оптимизации принципиальных споров среди экономистов не возникает.

Далее остановимся на правовой составляющей понятия «аутсорсинг». Очевидно, что характер возникающих при аутсорсинге отношений предполагает необходимость их правовой регламентации и наличия правовой защиты сторон, участвующих в таких отношениях. Для изучения и решения проблем правового регулирования аутсорсинга объективно возникает необходимость в выработке соответствующего терминологического инструментария. На сегодняшний день отношения в сфере аутсорсинга помимо экономистов исследовали и некоторые представители юридической науки. Термин «аутсорсинг» рассматривается ими с разных точек зрения.

Представители цивилистики и специалисты в области трудового права рассматривают аутсорсинг с точки зрения определения природы возникающих при этом договорных отношений, а также качества и достаточности норм действующего законодательства (гражданского или трудового) для их правового регулирования<sup>2</sup>. Среди них аутсорсинг рассматривается прежде всего как договор

---

<sup>1</sup> URL: [www.nisse.ru/business/article/article\\_776.html?effort=.](http://www.nisse.ru/business/article/article_776.html?effort=)

<sup>2</sup> См., например: Аникин Б. А., Рудая И. Л. Указ. соч. С. 135.

Архипов В. В. Заемный труд: судебная практика и современное законодательство // Законодательство и экономика. 2009. № 9. С. 50–59.

Ещенко И. А. Договор аутсорсинга в гражданском праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2009. – С. 7–8; Киселев И., Карабельников Б., Черкасова Э., Кукса С., Юдкин В., Леонов А., Свечкаренко В. Концепция правового регулирования заемного труда // Хозяйство и право. 2004. № 2. С. 52–60. № 3. С. 40–48.

(правоотношение). Вопрос о природе такого договора остается дискуссионным: под аутсорсингом понимается и двусторонний договор возмездного оказания услуг, и трехсторонний договор «аренды (займа, лизинга) персонала»<sup>1</sup>, и смешанный договор с элементами договора оказания услуг, подряда и трудового договора. Общим в понимании аутсорсинга является то, что отношения сторон при аутсорсинге направлены на исполнение организацией-аутсорсером, то есть исполнителем, какой-либо неосновной деятельности организации-заказчика (охрана, уборка, информационные технологии и т.п.).

Учеными-юристами, специализирующимися в области административного права, аутсорсинг рассматривался в связи с проводимой в России административной реформой. Однако на сегодняшний день в науке административного права России существуют лишь отдельные публикации, посвященные аутсорсингу.

Так, А. В. Филатова дает общее представление об аутсорсинге административно-управленческого процесса: он заключается в передаче исполнения отдельных элементов административно-управленческого процесса внешней, негосударственной организации (хозяйствующему субъекту) с целью повышения их качественных характеристик, результативности и уменьшения затрат на их реализацию<sup>2</sup>.

М. П. Петров приводит такое определение: «Аутсорсинг – это способ установления компетенции органа государственной власти, который заключается в делегировании (передаче) полномочий в рамках отдельных функций другим организациям, не имеющим статуса органов государственной власти и местного

---

Кисурин Л. Г. Сложные сделки: учет, налоги, право. М.: АКДИ Экономика и жизнь, 2007. С. 238.

Корнийчук Г. А. Прием и увольнение работников: подбор и оценка персонала, оформление трудовых отношений. М.: Омега-Л, 2007. С. 27.

Корнийчук Г. А. Юридические вопросы найма (увольнения) персонала. М.: Альфа-Пресс, 2006. С. 17.

Коршунова Т. Ю. Правовое регулирование отношений, связанных с направлением работников для выполнения работ в других организациях (заемный труд) // Трудовое право. 2005. № 6. С. 10.

Нуртдинова А. Заемный труд: особенности организации и возможности правового регулирования // Хозяйство и право. 2004. № 9. С. 22.

Шиткина И. С. Договор предоставления персонала: что это такое? // Хозяйство и право. 2004. № 1. С. 99.

<sup>1</sup> Сторонами такого договора являются: организация-заказчик, организация-аутсорсер, работники организации-аутсорсера.

<sup>2</sup> Филатова А. В. Аутсорсинг административно-управленческих процессов [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

самоуправления». Он справедливо считает, что «объем понятия «аутсорсинг» соотносится прежде всего с понятием «перераспределение компетенции в системе государственного управления», а также с такими юридически значимыми проблемами, как делегирование (передача – как частный случай) полномочий и децентрализация государственного управления»<sup>1</sup>.

На наш взгляд, в науке административного права существуют только упрощенные представления об аутсорсинге. Приведенные дефиниции не содержат признаков, достаточных для выделения аутсорсинга из других форм взаимодействия государства и местного самоуправления с организациями, основанными на частной форме собственности, и гражданами. Например, неясно, являются ли отношения по заключению государственного (муниципального) контракта аутсорсингом; можно ли назвать аутсорсингом полное разгосударствление определенной функции государства (как это произошло, например, с лицензированием строительной деятельности); охватывает ли понятие «аутсорсинг» отношения при создании государственных (муниципальных) предприятий с передачей им соответствующих функций или при участии государства (муниципалитета) в уставном капитале хозяйственных обществ либо при иных формах ГЧП; относится ли к аутсорсингу государственной функции установление возможности в качестве альтернативы обратиться за решением вопроса не к государству, а к частной организации, также имеющей право решать такой вопрос наравне с государством (например, третейский суд); возможен ли аутсорсинг по соглашению или по одностороннему решению организации, передающей свою деятельность на аутсорсинг. Отсюда и множество случаев недостаточно обоснованного использования термина «аутсорсинг». Так, А. В. Шаров считает, что «передача функции на аутсорсинг состоит в покупке готового товара (услуги) на рынке либо размещении заказа на

---

<sup>1</sup> Петров М. П. Аутсорсинг в системе средств административной реформы на региональном уровне: теория, правовое регулирование, организационно-практические рекомендации // Региональное нормотворчество: аналитический бюллетень. Вып. 3: Материалы Всероссийского круглого стола «Правовая реформа в России: федеральный, региональный и муниципальный уровни»: г. Астрахань 17.05.2007. Саратов: Саратовская государственная академия права, 2007. С. 111–125.



исполнение функции среди участников рынка»<sup>1</sup>. Таким образом, А. В. Шаров фактически приравнивает аутсорсинг к размещению государственного (муниципального) заказа, регулируемого Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»<sup>2</sup>. С другой стороны, он еще рассматривает аутсорсинг как один из вариантов упразднения функций наряду с такими вариантами, как ликвидация функции, сокращение масштаба исполнения функции, передача функции участникам рынка, передача функции саморегулируемым организациям профессиональных участников рынка, передача функции на минимально необходимый уровень власти и придание функции процессуального характера<sup>3</sup>, тем самым без обоснования отождествляя аутсорсинг с разгосударствлением. Д. Г. Усков полагает, что одним из важнейших каналов применения возможностей аутсорсинга является деятельность саморегулируемых организаций<sup>4</sup>. Более того, он отмечает<sup>4</sup>, что механизм аутсорсинга применим и к сфере разрешения коммерческих споров. Он приводит примеры, касающиеся досудебного разбирательства в США, судебного посредничества в Великобритании и альтернативного разбирательства в КНР. Представляется, что в приведенных примерах Д. Г. Усков неоправданно смешивает аутсорсинг с разгосударствлением функций и инструментами судебно-процессуального законодательства.

Е. Г. Бабелюк замечает, что договоры органов Госавтоинспекции с юридическими лицами на проведение технических осмотров автотранспортных средств очень близки по своей природе к аутсорсингу. По ее мнению, аутсорсинг в отличие от аккредитации даст возможность властному субъекту выбирать по конкурсу надежного контрагента и передавать ему часть своих полномочий по проведению экспертиз, испытаний, измерений путем заключения контракта, в

---

<sup>1</sup> Шаров А. В. Об основных элементах административной реформы [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 30. Ч. 1. Ст. 3105.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Усков Д. Г. Аутсорсинг в механизме реформирования правоприменительной деятельности в предпринимательском секторе экономики // Безопасность бизнеса. 2008. № 1. С. 13.

котором закреплялись бы обязанности частного субъекта по выполнению публичных задач при вступлении в правовые отношения с гражданами, организациями. Е. Г. Бабелюк имеет относительно оригинальную точку зрения, в которой под другим углом, нежели у представителей наук гражданского и трудового права, рассматривается природа отношений по аутсорсингу. Исследователь считает, что «именно аутсорсинг может применяться в случае необходимости передачи части полномочий на договорной основе в рамках контрольно-надзорной деятельности, однако для этого должна быть создана нормативно-правовая база для заключения контрактов не гражданско-правового характера, а административно-правового. Ведь договоры по передаче отдельных государственных невластных полномочий в рамках контрольно-надзорной деятельности не направлены на возникновение права собственности и других вещных прав, прав на результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации (интеллектуальных прав), их предметом не являются имущественные и личные неимущественные права, как того требует гражданское законодательство, в частности ст. 2 ГК РФ»<sup>1</sup>. Ее поддерживает другой сторонник концепции административных договоров – А. Ф. Васильева: «Административный договор может стать важной формой распределения публичных функций между государством и лицами частного права. Для российского административного права данный вопрос также является актуальным. Концепция административной реформы ориентирует орган государства на широкое применение аутсорсинга – механизма выведения определенных видов деятельности за рамки полномочий органов исполнительной власти путем заключения контрактов с внешними исполнителями на конкурсной основе»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Бабелюк Е. Г. Договорные начала при реализации государственно-властных полномочий // Договор в публичном праве: сборник науч. статей / под ред. Е. В. Гриценко, Е. Г. Бабелюк. – М.: Волтерс Клувер, 2009. – С. 133–204.

<sup>2</sup> Васильева А. Ф. Договоры в сфере предоставления публичных услуг: сравнительно-правовой анализ // Договор в публичном праве: сборник науч. статей / под ред. Е. В. Гриценко, Е. Г. Бабелюк. – М.: Волтерс Клувер, 2009. – С. 203.

Из федеральных правовых актов единственное легальное определение аутсорсинга содержит только Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах, согласно которой аутсорсинг представляет собой механизм выведения определенных видов деятельности за рамки полномочий органов исполнительной власти путем заключения контрактов с внешними исполнителями на конкурсной основе<sup>1</sup>.

В регионах России восприняли призыв о необходимости введения аутсорсинга в органах власти и разработали соответствующие нормативные акты. Анализ правотворческой практики некоторых субъектов РФ позволяет сделать вывод, что в ней нет единого подхода к определению термина «аутсорсинг». Это подтверждают М. Г. Тирских и С. А. Хвалев, проводившие исследование регионального законодательства об аутсорсинге<sup>2</sup>.

Например, в ряде субъектов РФ аутсорсинг определяется как совокупность действий, проводимых органом исполнительной власти, связанных с приобретением на договорной основе услуг сторонних организаций для выполнения функций, необходимых органу исполнительной власти в связи с осуществлением возложенных на него полномочий, либо с целью повышения их эффективности<sup>3</sup>. В Тамбовской области под аутсорсингом понимается передача

---

<sup>1</sup> Понятие «аутсорсинг» в некоторых актах отчасти используется, однако, как представляется, целенаправленной легальной системно-связанной дефиниции в таких актах не приводится. Например, в Программе Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года указано: «Передача функций органов исполнительной власти, не отнесенных к основному виду деятельности, специализированным организациям, создаваемым для обслуживания одновременно нескольких органов, или размещение государственных заказов на соответствующие услуги (аутсорсинг)» (Распоряжение Правительства Рос. Федерации от 30 июня 2010 г., № 1101-р // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 28. Ст. 3720). В Стратегии развития судостроительной промышленности на период до 2020 года и на дальнейшую перспективу указано: «В настоящее время государство фактически делегирует государственным предприятиям полномочия (аутсорсинг) по прямому технологическому, финансовому и научному управлению» (Приказ Мин-ва промышленности и энергетики Рос. Федерации от 6 сентября 2007 г., № 354 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.minpromtorg.gov.ru/ministry/programm/5>.) и др.

<sup>2</sup> Тирских М. Г., Хвалев С. А. Сравнительно-правовое исследование правовых актов Российской Федерации, регулирующих порядок аутсорсинга [Электронный ресурс] / Ин-т законодательства и правовой информации. – Иркутск, 2009. – URL: <http://www.izpi.ru/picnews/docs/outsors.pdf>.

<sup>3</sup> См., например: Об использовании аутсорсинга исполнительными органами государственной власти Кабардино-Балкарской Республики: постановление Правительства Кабардино-Балкарской Республики от 14 ноября 2008 г., № 252-ПП [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kbpravda.ru/2008/11/21d.pdf>.

Об использовании аутсорсинга органами исполнительной власти Чувашской Республики: постановление кабинета министров Чувашской Республики от 16 марта 2007 г., № 45 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pandia.ru/text/78/045/4871.php>.

на конкурсной основе государственных функций и услуг внешним исполнителям в негосударственный (частный) сектор при сохранении государственного контроля за реализацией переданных функций и услуг<sup>1</sup>. По мнению департамента финансов администрации Томской области аутсорсинг – это выполнение сторонней организацией определенных функций, которые не являются профильным для органов исполнительной власти или бюджетного учреждения, но, тем не менее, необходимых для полноценного решения стоящих перед ними задач<sup>2</sup>. Под аутсорсингом в Липецкой области понимается механизм выведения определенных видов деятельности за рамки полномочий исполнительных органов государственной власти области путем заключения контрактов с внешними исполнителями на конкурсной основе<sup>3</sup>. Согласно Положению о применении аутсорсинга административно-управленческих процессов в органах исполнительной власти Алтайского края аутсорсинг – это механизм передачи отдельных административно-управленческих процессов, напрямую не связанных с реализацией властно-распорядительных полномочий органов исполнительной власти, внешней организации (индивидуальному предпринимателю) на конкурсной основе<sup>4</sup>. В соответствии с Порядком аутсорсинга государственных функций (услуг), исполняемых (предоставляемых) исполнительными органами государственной власти Забайкальского края, утвержденного Постановлением Правительства Забайкальского края от 23 июня 2009 г. № 247<sup>5</sup>, аутсорсинг – передача исполнительными органами государственной власти Забайкальского края на конкурсной основе осуществления определенных видов деятельности

---

Об использовании аутсорсинга исполнительными органами Пензенской области: постановление правительства Пензенской области от 4 мая 2008 г., № 274-пП [Электронный ресурс]. URL: [http://penza.news-city.info/docs/sistemse/dok\\_iegvaio.htm](http://penza.news-city.info/docs/sistemse/dok_iegvaio.htm).

<sup>1</sup> Пункт 1.2 порядка передачи на аутсорсинг функций (услуг), выполняемых (оказываемых) органами исполнительной власти области (утв. Постановлением Администрации Тамбовской области от 12 июля 2007 г. № 775).

<sup>2</sup> Пункт 2 гл. I методических рекомендаций о порядке выведения обеспечивающих функций органов исполнительной власти Томской области и бюджетных учреждений на аутсорсинг (утв. приказом департамента финансов Томской области от 12 марта 2007 г. № 6-1).

<sup>3</sup> Пункт 1.2 регламента применения аутсорсинга в работе исполнительных органов государственной власти Липецкой области, управления, контроля и мониторинга эффективности исполнения переданных на аутсорсинг видов деятельности (утв. постановлением администрации Липецкой области от 29 декабря 2006 г. № 201).

<sup>4</sup> О применении аутсорсинга административно-управленческих процессов в органах исполнительной власти Алтайского края: постановление администрации Алтайского края от 3 июля 2009 г. № 293 [Электронный ресурс] / URL: <http://zakon-region.ru/altaysiy-kray/5255>.

<sup>5</sup> URL: <http://www.russianpeople.ru/old/139330>.

внешним исполнителям при сохранении государственного контроля за реализацией указанных видов деятельности.

В итоге, к сожалению, делается вывод, что в науке административного права специальных исследований понятия «аутсорсинг» не проводилось. Часто мнения сводятся к тому, что при аутсорсинге необходимо заключение соответствующих государственных (муниципальных) контрактов по конкурсу, что заведомо не вызывает сомнений в случаях, когда того требует закон. Фактически аутсорсинг отождествляется с размещением государственного (муниципального) заказа, что методологически неверно: аутсорсинг не следует путать с процедурой, направленной на его осуществление. Анализ правовых актов субъектов РФ показывает, что в одних регионах передаче сторонней организации подлежат функции или услуги, в других – непрофильные функции, в третьих – административно-управленческие процессы, в четвертых – виды деятельности. В некоторых регионах, наоборот, не передаются, а приобретаются услуги для «выполнения функций, необходимых органу исполнительной власти в связи с осуществлением возложенных на него полномочий». Очевидно, что такое разнообразие в понимании аутсорсинга свидетельствует о недостаточности исследований в этой области. Недостатком приведенных определений является нечеткое обозначение аспекта, в котором авторы стремятся раскрыть аутсорсинг (учитывая, что явление это непростое и многогранное), а также недостаточное выявление соответствующих признаков аутсорсинга.

В общем плане представляется, что аутсорсинг характеризуется с двух разных точек зрения: как инструмент (схема) оптимизации и как правоотношение (будь то договор, контракт или административное правоотношение с позиции «власти-подчинения»)<sup>1</sup>. В публичном праве особый интерес представляет исследование аутсорсинга как способа оптимизации деятельности субъектов, оказывающих государственные муниципальные услуги, так как именно с этой

---

<sup>1</sup> Также возможно рассмотрение аутсорсинга как процесса, как объекта гражданских прав, как юридического факта, как правового института и т.д., однако это не является предметом исследования настоящей работы.

точки зрения лучше всего раскрывается роль и потенциал аутсорсинга в государственном управлении.

### **§ 3. Признаки и понятие аутсорсинга в сфере оказания государственных и муниципальных услуг**

Для того чтобы дать определение понятию «аутсорсинг» как способу оптимизации, на основе анализа изложенного материала изложим основные, существенные признаки аутсорсинга.

1. При аутсорсинге на исполнение аутсорсеру передается функция. Если это функция государственного органа исполнительной власти по оказанию государственных услуг (часть этой функции) или функция муниципального органа по оказанию услуг муниципальных (часть этой функции), то аутсорсеру передаются соответствующие полномочия<sup>1</sup>. Отличие аутсорсинга от «разовой» услуги или подряда в том, что при аутсорсинге исполнение переданной на аутсорсинг функции происходит систематически на долгосрочной основе, а конкретный объем исполнения заранее неизвестен.

По нашему мнению, систематичность исполнения и долгосрочность – это главный признак, он присущ именно аутсорсингу. С другой стороны, конечно, можно предположить, что, исходя из перевода иностранного термина «outsourcing» – использование внешних ресурсов, – найдутся сторонники позиции, согласно которой под аутсорсингом в широком смысле можно понимать и обычные («разовые») договоры услуг или подряда. Тем не менее отождествление аутсорсинга с такими «разовыми» договорами делает термин «аутсорсинг» слишком размытым, а его введение для науки о праве бессмысленным, поскольку незачем для обозначения одного и того же явления придумывать множество разных терминов.

---

<sup>1</sup> Далее применительно к настоящей работе термины «передать функцию» и «передать полномочия» рассматриваются нами как равнозначные, хотя первый по объему шире чем второй.

С обозначенной точки зрения, можно сделать полезные для практики выводы. Например, возникает сомнение в необходимости указания срока действия соглашения о взаимодействии, которое предусмотрено п. 8 ч. 2 ст. 18 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ и п. 10 Положения о требованиях к заключению соглашений о взаимодействии между многофункциональными центрами предоставления государственных (муниципальных) услуг и федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления (утв. Постановлением Правительства РФ от 27 сентября 2011 г. № 797<sup>1</sup>), если учесть отсутствие конкуренции, уникальный статус многофункциональных центров, а также возникновение правовой неопределенности после окончания срока таких соглашений и возможных негативных последствий в виде дезорганизации предоставления публичных услуг. Кроме того, при передаче на аутсорсинг деятельности по оказанию государственных или муниципальных услуг на основании правоприменительного акта в таком акте указывается не объем и сроки, а лишь деятельность, которую должен выполнять аутсорсер<sup>2</sup>, что, очевидно, несколько не ухудшает «юридический результат» правоприменительного акта.

## 2. Передаваемая на аутсорсинг функция:

а) является собственно функцией по оказанию государственной (муниципальной) услуги либо ее составной частью (например, такая часть услуги, как проверка состава документов и их прием);

б) либо не является основной, а представляет собой вспомогательную функцию – необходимую или такую, которая не является необходимой, но создает лучшие условия для выполнения основной деятельности.

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 40. Ст. 5559.

<sup>2</sup> См. например: О наделении федерального государственного бюджетного учреждения «Федеральная кадастровая палата Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии» полномочиями по определению кадастровой стоимости вновь учтенных объектов недвижимости и объектов недвижимости, в отношении которых произошло изменение их количественных и (или) качественных характеристик: Приказ Росреестра от 26 декабря 2011 г. № П/531 // Российская газета. 2012. 4 февраля.

На аутсорсинг можно передать не весь объем полномочий. В противном случае субъекта, который должен оказывать государственные (муниципальные) услуги, но передал все свои полномочия сторонней организации с одновременным исключением необходимости исполнения их у себя, следует считать изменившим свое назначение, например, на контроль, который в конечном итоге и стал теперь его основной функцией вместо оказания услуг.

Примером передачи части полномочий по оказанию государственных (муниципальных) услуг является заключение услугодателями соглашений о взаимодействии с многофункциональными центрами в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», по которым на исполнение передается относительно ограниченный круг «функций»: прием запросов, представление интересов услугодателей и услугополучателей, информирование и т.п. (см. ст. 16 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ). Так, в коммерческой сфере часто на аутсорсинг передается, например, только такая часть основной деятельности, как выполнение определенного этапа (звена) технологической цепочки.

Вспомогательная функция, необходимая для выполнения основной функции, – это функция, не являющаяся основной, но без которой осуществление основной функции невозможно. Перед потенциальным заказчиком аутсорсинга не будет стоять выбор, выполнять соответствующую деятельность или нет, – выполнять придётся; но перед ним будет стоять выбор между необходимостью набора собственного персонала (приобретения материально-технических средств) и возможностью передачи соответствующей вспомогательной функции на аутсорсинг. К таким вспомогательным функциям можно отнести, например, проведение изыскательских работ, ведение бухгалтерского учета и даже уборку помещений.

Вспомогательная функция, не являющаяся необходимой, но создающая более благоприятные условия для выполнения основной функции, – это вспомогательная функция, предназначенная для более эффективного разрешения



определенных вопросов или иным образом лишь «облегчающая» функционирование организации (но не является «жизненно важной»). К таким функциям можно отнести, например, функцию пресс-службы, функцию организации питания сотрудников, сантехническую и курьерскую функции, функцию осуществления какой-либо модернизации.

3. Следует отчасти согласиться с М. П. Петровым, что «аутсорсинг заключается в делегировании (передаче) полномочий в рамках отдельных функций другим организациям, не имеющим статуса органов государственной власти и местного самоуправления»<sup>1</sup>. Вместе с тем полагаем необходимым несколько уточнить эту мысль. Аутсорсером может быть не только организация (подведомственная или сторонняя), но и индивидуальный предприниматель. Физическое лицо, не имеющее статуса индивидуального предпринимателя, должно допускаться только в качестве работника, но никак не аутсорсера, поскольку устойчивые отношения с таким физическим лицом по исполнению им какой-либо правомерной деятельности представляют собой не что иное, как трудовое правоотношение (ч. 4 ст. 11 Трудового кодекса РФ<sup>2</sup>) с необходимостью предоставления всех соответствующих социальных гарантий.

4. Аутсорсинг реализуется через договорные отношения (соглашения). Аутсорсинг в публичной сфере также может быть реализован путем передачи функции на исполнение в односторонне-обязывающем порядке на основании правоприменительного акта органа исполнительной власти подведомственным ему организациям в соответствии с законом.

Точка зрения о том, что аутсорсинг является соглашением сторон, практически общепринята. На основе анализа нормативных правовых актов добавим, что в публичной сфере такие соглашения могут носить не только гражданско-правовой характер, когда их предметом являются объекты гражданских прав, такие соглашения также могут являться так называемыми административными договорами, когда их предметом выступает осуществление

---

<sup>1</sup> Петров М. П. Указ. соч. С. 113.

<sup>2</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1. Ч. 1. Ст. 3.

публичных полномочий. Примером законодательного допущения аутсорсинга посредством принятия правоприменительного акта органа исполнительной власти о передаче полномочий на исполнение подведомственным ему организациям являлся п. 2 ст. 9 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (в ред. Федерального закона от 21 декабря 2009 г. № 334-ФЗ), в соответствии с которым некоторые полномочия органов, осуществляющих государственную регистрацию прав на недвижимое имущество, были вправе осуществлять государственные бюджетные учреждения, подведомственные федеральному органу в области государственной регистрации на основании его решений; аналогичное правило содержалось в п. 2 ст. 3 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» (в ред. того же Федерального закона от 21 декабря 2009 г. № 334-ФЗ) в отношении полномочий органа кадастрового учета. Экономическая сущность аутсорсинга при этом нисколько не меняется. Выбор такого способа передачи деятельности на аутсорсинг объясняется объективной организационно-экономической необходимостью, увеличением доступности государственных услуг, статусом подведомственных организаций.

Не нужно путать деятельность подведомственных организаций, осуществляемую ими в рамках своего устава и для них обязательную, и деятельность, выполняемую в рамках осуществления переданной на аутсорсинг функции от государственного (муниципального) органа в соответствии с законодательством. Переданная функция по общему правилу не может выполняться организациями без санкции публичных образований. Метод власти-подчинения, используемый для передачи полномочий, означает лишь статус подведомственности (подчиненности) организации на фоне окончательно принятого решения о передаче полномочий (функции), «не терпящего возражений» подведомственной организации. Однако такая организация для государственных (муниципальных) органов является именно внешним ресурсом (out resource), поскольку относительная обособленность таких организаций как

раз и заключается в предмете их деятельности, который здесь через аутсорсинг «расширяется». В противном случае такие децентрализованные организации также можно было бы назвать всего лишь «звеньями» государственных (муниципальных) органов, что, в свою очередь, противоречило бы их природе, цели создания и действующему законодательству, запрещающему по общему правилу совмещение функций хозяйствующих субъектов и государственных органов (органов местного самоуправления) (в частности, Федеральному закону от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»). Например, в отношении унитарных предприятий в Постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 19 января 2010 г. № 11390/09 в свое время подчеркивалось, что «муниципальное унитарное предприятие как коммерческая организация (хозяйствующий субъект) и самостоятельное юридическое лицо не может входить в структуру органов власти»<sup>1</sup>. Если при аутсорсинге через организации, основанные на частной собственности, происходит разрыв между государственной (муниципальной) функцией и собственностью на имущество (государственная функция «отрывается» от государственных материальных ресурсов и выполняется за счет ресурсов частных), то при аутсорсинге через подведомственные организации происходит разрыв между государственной (муниципальной) функцией и государственной (муниципальной) службой, а также происходит «точечное прокалывание» функциональной обособленности подведомственной организации. Немаловажно и то, что, как абсолютно верно подмечено учеными, лицо в частном праве (к которому относятся и подведомственные организации) не обладает компетенцией в юридическом смысле слова; оно обладает лишь правами и обязанностями, за исключением случаев, когда оно на законном основании выполняет функцию публичной службы и (или) осуществляет определенные полномочия государственной власти, что реализуется только при наличии контроля со стороны административного органа. Являясь субъектом публичного права, лицо также обладает правами и

---

<sup>1</sup> Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2010. № 5.

обязанностями, однако в данной ситуации в первую очередь оно облечено полномочиями<sup>1</sup>.

Обратим внимание, что в сфере оказания государственных или муниципальных услуг аутсорсинг может быть реализован как в административно-правовых формах (правоприменительный акт, административный договор), так и посредством заключения гражданско-правовых договоров, когда речь идет о передаче на аутсорсинг вспомогательных внутренних функций, то есть при использовании услуг – объектов гражданских прав. В публичной сфере мы не склонны рассматривать различные формы разгосударствления функций как аутсорсинг, так как разгосударствление – совершенно иная по форме и содержанию политико-правовая категория, о чем в настоящей работе говорилось ранее.

Рассмотрение аутсорсинга с точки зрения применения правил регулирования определенных видов обязательств или их сочетаний (возмездное оказание услуг, выполнение работ или предоставление своих работников в распоряжение заказчика и т.п.) остается за рамками настоящей диссертации, исследования в этой области должны проводиться специально в рамках отдельных работ.

5. В публичной сфере у аутсорсинга наблюдается еще один признак. Заключается он в том, что у заказчика – государственного или муниципального органа, передающего возложенные на него полномочия (их часть) по оказанию публичной услуги, должна оставаться ответственность за исполнение государственной (муниципальной) услуги. Это связано с назначением публичных субъектов действовать на благо общества, граждан и организаций. Когда на исполнение передается публичная функция, аутсорсинг осуществляется не для передающего ее публичного субъекта и не в интересах аутсорсера, а в соответствующих публичных целях, то есть для пользы неопределенно широкого круга лиц; аутсорсинг в публичной сфере не может быть направлен на сброс ответственности.

---

<sup>1</sup> Административные процедуры ... С. 165.

6. Аутсорсинг органов государственной власти и местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций должен быть направлен как минимум на три основные цели: улучшение качества осуществления передаваемой на аутсорсинг функции, повышение доступности государственной (муниципальной) услуги и (или) снижение затрат. Аутсорсинг может быть направлен также на достижение иных положительных эффектов. Сущность аутсорсинга как способа оптимизации в этих целях и проявляется. Если данные цели достичь невозможно, аутсорсинг в публичной сфере применяться не должен. Более того, для недопущения отрицательных эффектов за аутсорсером должен быть обеспечен необходимый контроль.

Итак, с учетом изложенного суммируем выведенные признаки.

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.

#### **§ 4. Классификация аутсорсинга в сфере оказания государственных и муниципальных услуг**

Любая классификация в теоретическом плане позволяет лучше понять сущность исследуемого, в практическом – квалифицировать те или иные

отношения, более точно выбирать соответствующие экономические и административно-управленческие механизмы и применять правовые нормы с учетом последствий принимаемых решений. В связи с этим для более глубокого анализа и уяснения сущности аутсорсинга следует рассмотреть его виды.

Анализ научной литературы позволяет сделать вывод о том, что в основе той или иной классификации аутсорсинга чаще всего лежит представление об аутсорсинге или как о правоотношении (договоре), или как о способе оптимизации. Соответственно, если под аутсорсингом понимается первое, то есть договор, его классификация проводится авторами в зависимости от условий договора, от объектов, субъектов договора, по видам ответственности, по предмету договора (имеется в виду отношение того или иного договора аутсорсинга к услугам, подряду или передаче персонала)<sup>1</sup>. Если под аутсорсингом понимается второе, то есть способ оптимизации деятельности, классификация проводится по отношению аутсорсинга к той или иной схеме его организации, по виду и (или) объему передаваемой деятельности, по методам контроля, по субъектам, по цели аутсорсинга, по месту нахождения аутсорсера и т.д.<sup>2</sup>

Опираясь на материал, изложенный в предыдущем параграфе настоящей работы, проведем свою классификацию.

В зависимости от вида функции, передаваемой на аутсорсинг, выделяем следующие виды аутсорсинга как способа оптимизации в сфере оказания государственных и муниципальных услуг:

- 1) аутсорсинг основной функции (ее части),
- 2) аутсорсинг вспомогательной функции, являющейся необходимой для выполнения основной функции,

---

<sup>1</sup> См., например: Ещенко И. А. Указ. соч. С. 82–104.

<sup>2</sup> См., например: Календжян С. О. Указ. соч. С. 59.

Ефимова С., Пешкова Т., Коник Н., Рытик С. Аутсорсинг. М.: Управление персоналом, 2006. 160 с.

Петров П. А. Аутсорсинг – функция организации бизнеса // Сборник материалов 1-й Международной научно-практической конференции «Экономика. Управление. Логистика» – Самара: Сам-ГАПС, 2004. – С. 241-243; Амелин Д. Е. Указ. соч. С. 127–134.

Михайлов Д. М. Аутсорсинг. Новая система организации бизнеса: учеб. пособие / М. КНОРУС. 2009. С. 22; Щеблов О. С. Указ. соч. С. 66–71.

Баранова В. В. Указ. соч. С. 61.

3) аутсорсинг вспомогательной функции, не являющейся необходимой, но создающей более благоприятные условия для выполнения основной функции.

Практическая польза данной классификации состоит в том, что при правильной квалификации той или иной функции, передаваемой на аутсорсинг, в соответствии с приведенными видами можно прогнозировать положительные и отрицательные эффекты аутсорсинга, их влияние на исполнение основной функции – оказание государственной (муниципальной) услуги. Соответственно, можно будет выработать правильные средства для минимизации возможных рисков. Например, государственный орган исполнительной власти посредством аутсорсинга может передать часть своих полномочий сторонней организации. В этом случае качество исполнения будет зависеть уже от аутсорсера, государственный орган должен будет осуществлять лишь контроль и обеспечивать необходимые условия. Здесь необходимо учитывать, что договор аутсорсинга будет заключаться в пользу третьих лиц<sup>1</sup>. С другой стороны, государственный орган посредством аутсорсинга может передать аутсорсеру функцию по выполнению так называемого административно-управленческого процесса, то есть деятельности, не являющейся проявлением внешней функции государственного органа, но необходимой для ее осуществления (информационное обеспечение, делопроизводство, охрана, содержание зданий и помещений и т.д.). В этом случае можно говорить только о сокращении расходов государственного органа и о возможности его сосредоточения на своей основной деятельности, качество которой останется зависеть от государственного органа. Более того, в первом случае аутсорсинг осуществляется в публичных (всеобщих) интересах, а во втором – в интересах государственного органа-заказчика<sup>2</sup>. С точки

---

<sup>1</sup> Так, например, в Распоряжении Правительства Рос. Федерации от 30 декабря 2013 г., № 2593-р «Об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года» (Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 2. Ч. 2. Ст. 219) указано: «наименее разработанными в области правового регулирования "контрактных отношений" являются вопросы принятия расходных обязательств, основанных на договорах (соглашениях), заключаемых в пользу третьих лиц. Указанные контракты могут стать одной из форм аутсорсинга при оказании государственных услуг, однако не нашли отражения в сложившемся правовом регулировании государственного (муниципального) заказа».

<sup>2</sup> Важность того, что надо на практике различать характер деятельности, показывает Постановление ФАС Московского округа от 3 сентября 2009 г. № КА-А40/8349-09 по делу № А40-43553/08-153-480, в котором суд установил, что отраслевыми правилами организация была наделена рядом функций по обеспечению и сопровождению деятельности федерального органа исполнительной власти в области надзора за подъемными

зрения соотношения между приватизацией и децентрализацией передача вспомогательной деятельности на исполнение аутсорсеру выглядит как «разрыв» между государственной функцией и собственностью на имущество, с помощью которого она осуществляется<sup>1</sup>.

В зависимости от масштабов аутсорсинг в сфере оказания государственных и муниципальных услуг может быть:

- простым («межфирменным») аутсорсингом. Осуществляется в отношении вспомогательных функций или в отношении публичных услуг, оказываемых по гражданско-правовому договору; как правило, не направлен на удовлетворение общих интересов;

- в масштабах муниципального образования. Является способом оптимизации деятельности органов местного самоуправления или государственных органов в отдельно взятом муниципальном образовании; затрагивает общие интересы местных жителей;

- межмуниципальным;

- в масштабах субъекта федерации;

- межрегиональным;

- в масштабах государства (национальный).

На международном уровне аутсорсинг в сфере государственных и муниципальных услуг также не исключен (например, закупка определенных видов вооружения за рубежом).

В зависимости от особенностей и метода правового регулирования (предмета и метода) отношений в сфере, в которой применяется аутсорсинг, также можно выделить аутсорсинг в публичной сфере и аутсорсинг в частной сфере (например, государственное унитарное предприятие может оптимизировать

---

сооружениями, но не функциями по контролю и надзору за соблюдением требований промышленной безопасности при изготовлении технических устройств, применяемых на опасных производственных объектах, т.е. функции организации не дублировали и не заменяли функции указанного федерального органа. На основании этого суд пришел к выводу об отсутствии в действиях федерального органа по надделению организации названными функциями нарушения требований ч. 3 ст. 15 Федерального закона от 27 июня 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

<sup>1</sup> Подробнее об этом см.: Децентрализация управления в зарубежных государствах / Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: Эксмо, 2009. С. 319–320.



свою деятельность посредством гражданско-правового договора аутсорсинга с другой коммерческой организацией, то есть действует в частной сфере).

В зависимости от субъекта, выступающего заказчиком аутсорсинга, можно выделить: аутсорсинг государственных органов, аутсорсинг органов местного самоуправления, аутсорсинг государственных и муниципальных некоммерческих организаций (в различных организационно-правовых формах), аутсорсинг унитарных предприятий, аутсорсинг иных субъектов, оказывающих государственные и муниципальные услуги. Для каждого из названных субъектов аутсорсинг имеет свои особенности, связанные с порядком заключения соответствующего договора, целями аутсорсинга, сложностью организации и правовым регулированием.

В сфере государственных и муниципальных услуг по такому критерию, как способ передачи функции на аутсорсинг, в соответствии с действующим законодательством можно выделить:

1) аутсорсинг на основании государственного или муниципального контракта, заключенного путем конкурса, аукциона, а также запроса котировок в соответствии с законодательством о размещении государственного или муниципального заказа<sup>1</sup>;

2) аутсорсинг на основании иных гражданско-правовых договоров;

3) аутсорсинг на основании административных договоров;

4) аутсорсинг на основании решений органа исполнительной власти о передаче полномочий подведомственной организации.

К первому можно отнести практически все случаи, когда на аутсорсинг передается вспомогательная функция, которая не является государственной или муниципальной услугой. Необходимо обратить внимание, что когда на аутсорсинг передается основная функция по оказанию государственной (муниципальной) услуги, не всегда целесообразно вводить такие способы заключения договоров, как конкурс, аукцион и т.п. Например, деятельность

---

<sup>1</sup> Следует иметь в виду, что приведенные виды способов размещения государственного (муниципального) заказа могут быть законодателем изменены, дополнены и т.п. Суть данного критерия в том, что аутсорсинг может признаваться государственными (муниципальными) нуждами.

многофункциональных центров (МФЦ) относительно уникальна и не направлена на получение прибыли, в связи с чем законодатель совершенно оправданно допускает заключение с ними договоров о взаимодействии без проведения торгов. Однако, нужно тщательно проверять каждую передаваемую на аутсорсинг функцию и взвешенно подходить ко множеству других факторов. Ведь нельзя исключать, например, что деятельность МФЦ (или подобных ему специализированных учреждений) вполне может стать прибыльной, главным образом за счет стабильно большого «клиентопотока» и аккумуляции социально-публичной деятельности с коммерческой (комиссия за уплату пошлины, фотоуслуги, консультирование, юридическое сопровождение и др.). Для обеспечения равного доступа участников рынка и здоровой конкуренции может потребоваться введение в том числе конкурсных и аукционных процедур. И здесь совершенно верно замечено в Программе повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года (утв. Распоряжением Правительства РФ от 30.12.2013 N 2593-р), что наименее разработанными в области правового регулирования "контрактных отношений" являются вопросы принятия расходных обязательств, основанных на договорах (соглашениях), заключаемых в пользу третьих лиц. Указанные контракты могут стать одной из форм аутсорсинга при оказании государственных услуг, однако не нашли отражения в сложившемся правовом регулировании государственного (муниципального) заказа.

Ко второму случаю относятся иные соглашения гражданско-правового характера.

Административные договоры, которые указаны в третьем случае, подробно исследовались в юридической литературе<sup>1</sup>. Такие договоры сейчас не подлежат

---

<sup>1</sup> См. например: Абдурахманов А. А. Административный договор и его использование в деятельности органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1997. – 143 с.

Васильева А. Ф. Договоры в сфере предоставления публичных услуг: сравнительно-правовой анализ. // Договор в публичном праве: сборник науч. статей / под ред. Е. В. Гриценко, Е. Г. Бабелюк. – М.: Волтерс Клувер, 2009. – С. 188–204.

Курчевская С. В. Административный договор: формирование современной теории и основные проблемы: дис. ... канд. юрид. наук. – Воронеж, 2002. – 230 с.

Мелехова А. Ю. Виды административных договоров // Административное право и процесс. 2012. № 1. С. 70–73.

заключению посредством процедур государственного заказа. К таким договорам в настоящее время в сфере оказания государственных и муниципальных услуг можно отнести, например, соглашения о взаимодействии между многофункциональными центрами и федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, предусмотренные Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ; соглашения об управлении особыми экономическими зонами, заключаемые управляющими компаниями с уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти (п. 2 ст. 2, ч. 2 ст. 7, ч. 2 и 3 ст. 8 Федерального закона от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 25 декабря 2009 г. № 340-ФЗ)); иные соглашения о передаче полномочий по оказанию государственных или муниципальных услуг, если такая возможность предусмотрена законодательством.

Четвертый случай аутсорсинга представляет собой, нужно признать, своего рода новеллу действующего законодательства: в соответствии с п. 2 ст. 9 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (в ред. Федерального закона от 21 декабря 2009 г. № 334-ФЗ) некоторые полномочия органов, осуществляющих государственную регистрацию прав на недвижимое имущество, вправе были осуществлять государственные бюджетные учреждения, подведомственные федеральному органу в области государственной регистрации на основании его решений; аналогичное правило содержалось в п. 2 ст. 3 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» (в ред. того же Федерального закона от 21 декабря 2009 г. № 334-ФЗ) в отношении полномочий органа кадастрового учета; кроме того, Приказом Минэкономразвития России от 6 апреля 2012 г. № 187<sup>1</sup> был утвержден порядок передачи отдельных полномочий по управлению особыми экономическими

---

<sup>1</sup> Российская газета. 2012. 28 мая.

зонами управляющей компании: передача полномочий осуществляется по решению министра и оформляется приказом Минэкономразвития России.

В наиболее общем плане аутсорсинг можно разделить на имеющий консенсуальный характер, когда он осуществляется на основании соглашения сторон, и субординационный (односторонне-обязывающий) – на основе административного акта. Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 25 декабря 2009 г. № 340-ФЗ) позволяет выделить также аутсорсинг со смешанным характером, когда он может осуществляться в односторонне-обязывающем порядке на основании административного акта, но только после того, как хозяйственное общество получит статус управляющей компании, заключив соответствующее соглашение об управлении особой экономической зоной<sup>1</sup>.

В зависимости от сохранения необходимости исполнения функции у передающего ее на аутсорсинг (от содержания термина «передача») аутсорсинг можно разделить на две большие группы:

1) передача функции аутсорсеру с одновременным исключением необходимости исполнения этой функции у передающего;

2) передача функции аутсорсеру с сохранением исполнения этой функции у передающего (делегирование).

Такое деление – наиболее общее. На самом деле в этом плане система аутсорсинга более сложна, можно и даже нужно ее совершенствовать, усложнять, делать ее более гибкой и вариативной в зависимости от поставленных задач, характера субъектов и иных факторов; в рамках данных видов аутсорсинга можно использовать различные инструменты контроля, сдержек-противовесов, «подстраховки». Так, помимо того, что могут быть случаи, когда полномочия

---

<sup>1</sup> На первый взгляд, довольно странная конструкция, исходя из того, что, во-первых, хозяйственные общества, как известно, являются коммерческими организациями с общей правоспособностью, во-вторых, здесь усматривается конкуренция методов правового регулирования, что в конце концов может привести к довольно слабому правовому воздействию на такого субъекта. Однако она представляет собой практически «классическую» схему аутсорсинга: когда к аутсорсеру заказчик обращается по мере необходимости (в данном случае обращение оформляется приказом исполнительного органа власти). Вот здесь как раз и необходимо учитывать критерии передачи исполнения функции на аутсорсинг (см. далее в настоящей работе).

появляются у принимающего и остаются у передающего и когда полномочия появляются у принимающего, но исключаются из компетенции передающего, необходимо иметь в виду, что это может происходить временно или постоянно, с правом дальнейшей передачи или без таковой; полномочия появляются у принимающего, а передающий может как осуществлять, так и не осуществлять данные полномочия в зависимости от конкретных условий (например, если принимающий не справился с задачей). Кроме того, за передающим остается право передать полномочия третьим лицам; далее возможна передача части полномочий или передача полномочий для их реализации путем совместного принятия решений и т.д. Здесь также возможны различные подходы к контролю за переданными полномочиями, ответственности подконтрольного и передающего как в перспективном, так и ретроспективном (негативном) смысле.

Необходимость учета выявленной правовой наукой классификации доказывается самой практикой. Например, как было указано выше, в Федеральных законах «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и «О государственном кадастре недвижимости» была предусмотрена возможность передачи полномочий (право осуществлять полномочия), которые осуществляет государственный орган, его подведомственным учреждениям на основании правоприменительного акта – решения такого государственного органа. Однако содержание предоставления права в рамках соответствующих правовых норм, к сожалению, не раскрывается.

На неопределенность используемых законодателем терминов «передача», «делегирование», «наделение» и т.п. уже давно и не раз указывалось в юридической литературе<sup>1</sup>. Несмотря на это, законодатель опять предусматривает некую возможность предоставления прав осуществления полномочий без

---

<sup>1</sup> См., например: Конституции государств Европейского союза / под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М.: Инфра-М–Норма, 1997. – С. 406.

Чакалова М. С. О соотношении понятий «наделение» и «делегирование» государственных полномочий органам местного самоуправления // Административное и муниципальное право. 2009. № 6. С. 24–28.

Сагиндыкова А. Н., Жанузакова Л. Т. Модели местного самоуправления: перспективы и проблемы формирования в Республике Казахстан // Журнал российского права. 2005. № 7. С. 102.

Кривых И. А. Пределы делегирования в налоговом праве нормотворческих полномочий от представительных органов исполнительным органам власти // Налоги и налогообложение. 2008. № 3. С. 43–48.

уточнения ее сути. Не вызывает удивления, что в правоприменительной практике наблюдаются связанные с этим проблемы<sup>1</sup>. Как мы указывали, передача функций (или полномочий) может подразумевать совершенно разные по содержанию и правовым последствиям явления, поэтому столь вольное обращение законодателя с данными терминами без прояснения их сути не может не вызывать нарекания.

О том, как трактовал ч. 2 ст. 3 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» сам орган исполнительной власти – Росреестр, наглядно говорит тот факт, что в соответствии с примечаниями к п. п. 7.1.11, 7.1.12 Положения об управлении Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по какому-либо субъекту РФ, утвержденного приказом Росреестра<sup>2</sup>, указанные полномочия осуществляются управлением Росреестра только в случае, если данными полномочиями не наделено федеральное государственное учреждение. При этом к компетенции Управления Росреестра относится только контроль за осуществлением учреждением полномочий по ведению государственного кадастра недвижимости, проведению государственного кадастрового учета недвижимого имущества (п. 7.1.22 Положения).

Примечательно, что в отличие от Приказа Росреестра от 11 марта 2010 г. № П/93<sup>3</sup>, которым подведомственные учреждения «наделяются» полномочиями во исполнение Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ, в Приказе

---

<sup>1</sup> О неоднозначности понимания термина судами см., например: Постановления Двадцатого арбитражного апелляционного суда от 23 сентября 2011 г. по делу № А54-5296/2010, Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 4 апреля 2011 г. по делу № А57-14397/2010, ФАС Поволжского округа от 14 июля 2011 г. по делу № А57-14397/2010, Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 16 июня 2010 г. по делу № А12-3058/2010 (Постановлением ФАС Поволжского округа от 18 октября 2010 г. по делу № А12-3058/2010 данное постановление оставлено без изменения), Второго арбитражного апелляционного суда от 15 декабря 2011 г. по делу № А31-8937/2009.

<sup>2</sup> См., например: Об утверждении Положения об Управлении Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Санкт-Петербургу: Приказ Росреестра от 9 июля 2010 г., № П/351 [Электронный ресурс]. Доступ из справ-правовой системы «КонсультантПлюс».

Об утверждении Положения об Управлении Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Свердловской области: Приказ Росреестра от 19 апреля 2010 г., № П/156 [Электронный ресурс]. Доступ из справ-правовой системы «КонсультантПлюс».

Об утверждении Положения об Управлении Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Камчатскому краю: Приказ Росреестра от 19 апреля 2010 г., № П/144 [Электронный ресурс]. Доступ из справ-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> Российская газета. 2010. 19 апреля.

Росреестра от 10 мая 2011 г. № П/161<sup>1</sup>, который реализовывал положения Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ и также «наделял» полномочиями подведомственные учреждения, содержится оговорка: «наделить ФГУ «Земельная кадастровая палата» («Кадастровая палата») по субъектам Российской Федерации полномочиями ... с одновременным сохранением и осуществлением указанных полномочий территориальными органами Росреестра». Проблема, как говорится, очевидна.

Что интересно, пороки, присущие указанным российским административным актам, встречаются и в зарубежных правопорядках. Так, Ж.-М. Понтье, описывая способы передачи публичной службы частному субъекту во Франции, указывает, что «передача публичной службы частному субъекту возможна в двух правовых формах. Она может (1) осуществляться в одностороннем порядке (в этом случае законодатель принимает решение о передаче публичной службы частному субъекту). Следует только отметить, что наделение полномочиями не всегда находит четкое законодательное выражение и случается так, что суду приходится делать выводы о том, что подразумевал законодатель, вверяя частному лицу публичную службу. Наделение полномочиями может иметь и (2) договорной характер»<sup>2</sup>. Здесь можно заметить определенное сходство с российскими правовыми реалиями, выявленными в настоящей работе.

По виду деятельности, выполняемой в рамках передаваемой на аутсорсинг функции, можно выделить:

- 1) аутсорсинг, связанный с уникальной (высококвалифицированной) деятельностью;
- 2) аутсорсинг, связанный с обычной деятельностью, не требующей высокой квалификации.

Вид деятельности имеет значение для определения предмета договора аутсорсинга, характера и степени контроля за аутсорсером. Так, если

---

<sup>1</sup> Российская газета. 2011. 22 июня.

<sup>2</sup> Понтье Ж.-М. Предоставление публичных услуг частными лицами // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ж. Марку. – М.: Статут, 2011. – С. 269.

деятельность уникальна и должна выполняться под контролем (научный, инженерный проект; проект, связанный с реализацией художественного замысла; проект, который органически связан с особенностями организационной структуры заказчика и т.п.), т.е. аутсорсер объективно не сможет самостоятельно определить нюансы выполнения заданий, но обладает соответствующими квалифицированными кадрами, то предметом аутсорсинга скорее всего будет контролируемое оказание услуг или выполнение работ на территории заказчика (возможен также так называемый заем персонала, если это допускается законом). Здесь есть опасность коллапса, вызванного невозможностью замены аутсорсера. В этом плане даже лучше прибегнуть к временному найму соответствующих специалистов на работу. Если на аутсорсинг передается «обычная» деятельность, предметом договора аутсорсинга может быть обычное выполнение услуг или работ, в том числе на территории аутсорсера.

По количественному составу субъектов, выступающих сторонами аутсорсинга, можно выделить:

- 1) простой аутсорсинг, основанный на двустороннем договоре,
- 2) аутсорсинг со множественностью лиц на стороне заказчика,
- 3) аутсорсинг со множественностью лиц на стороне аутсорсера,
- 4) аутсорсинг со множественностью лиц как на стороне заказчика, так и на стороне аутсорсера.

Несмотря на простоту взятого нами для классификации основания, представляется, что такая классификация значима и полезна, поскольку в экономическом плане в аутсорсинге происходит осложнение договора диспропорцией количественного состава субъектов естественным в плане экономики образом. Так, в первом случае, хотя процедура реализации такой схемы более сложна, можно достигнуть экономии за счет эффекта масштаба. Во втором случае может быть обеспечена бесперебойность исполнения деятельности за счет многих аутсорсеров, «страхующих» друг друга.



## **§ 5. Общие условия применения аутсорсинга в сфере оказания государственных и муниципальных услуг**

Аутсорсинг опирается на использование преимуществ, обусловленных привлечением организаций-профессионалов, что устраняет необходимость тратить время и средства на «настройку» соответствующих процессов своими силами. Система государственных (муниципальных) услуг, будучи открытой системой, также не лишена возможности передачи её составляющих (процессов) на исполнение субъектам извне. Это очень важное качество, поскольку оно дает возможность развитию системы не только за счет внутренних ресурсов (как правило, ограниченных бюджетом, кадрами, техническими средствами и т.п.), но и за счет сил наиболее продвинутых в тех или иных сферах представителей общества – профессионалов.

Однако не следует идеализировать ситуацию и повсеместно внедрять аутсорсинг. Ранее было показано: аутсорсинг имеет и отрицательные стороны. Если аутсорсинг вспомогательной деятельности обусловлен лишь интересами двух сторон – лица, передающего исполнение деятельности на аутсорсинг, и аутсорсера, то аутсорсинг самой государственной или муниципальной услуги, учитывая публичную значимость, имеет несколько иные условия его использования.

Мы считаем, что при установлении в нормативных правовых актах возможности передачи полномочий (их части) государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по оказанию государственной (муниципальной) услуги<sup>1</sup> на аутсорсинг должны учитываться следующие общие условия.

1. Аутсорсинг должен обеспечивать достижение хотя бы одного из следующих эффектов: сокращение затрат и (или) улучшение качества

---

<sup>1</sup> Условия и последствия передачи на аутсорсинг функции по оказанию государственных или муниципальных услуг, предоставляемых по гражданско-правовым договорам (как правило, оказываемых учреждениями и унитарными предприятиями), урегулированы соответственно нормами гражданского (или трудового) права (см. например, ст. ст. 706, 780 Гражданского кодекса РФ), законодательством о защите прав потребителей и специальными нормативными правовыми актами.

государственной (муниципальной) услуги и (или) повышение ее доступности. В случае невозможности сокращения затрат социальный, публичный положительный эффект от улучшения качества и доступности государственной (муниципальной) услуги при аутсорсинге должен быть больше отрицательного эффекта повышения расходов. Иными словами, дополнительные затраты должны быть оправданы.

Как совершенно справедливо указывается учеными-административистами, при аутсорсинге такой критерий, как сокращение расходов бюджета, не должен быть решающим. Основными критериями, позволяющими оценить целесообразность передачи функций, должны являться повышение эффективности реализации переданных функций, увеличение степени доступности и качества оказываемых услуг<sup>1</sup>. Отмечается, что критический анализ международного опыта использования аутсорсинга в органах исполнительной власти и организациях государственного сектора показывает, что в среднем органы и организации, использовавшие аутсорсинг в направлении «повышение качества исполнения функций», были более успешны в достижении своих целей, чем те, кто рассчитывал на значительное сокращение издержек на исполнение своих функций, хотя в половине случаев сокращение издержек достигалось. Изложенное выше обстоятельство следует принимать во внимание при определении приоритетов использования технологий аутсорсинга в рамках мероприятий по реализации Концепции административной реформы, так как в самой Концепции административной реформы нет определенности по приоритетному направлению оптимизации<sup>2</sup>.

Вместе с тем для предотвращения неоправданному увеличению расходов необходимо выработать критерии определения качества и доступности той или иной услуги. Здесь необходимо развивать институт стандартов качества государственных (муниципальных) услуг, а также проводить мониторинг практики финансирования, направленный на достижение уровня

---

<sup>1</sup> Хабриева Т. Я., Ноздрачев А. Ф., Тихомиров Ю. А. Административная реформа: проблемы и решения // Административная реформа в России: науч.-практ. пособие. – М., 2006. – С. 54.

<sup>2</sup> Разработка механизма аутсорсинга ... С. 16.

соответствующих стандартов. Стандарты качества позволят установить, справляется ли орган исполнительной власти или организация (учреждение) со своими обязанностями и стоит ли передавать функцию на аутсорсинг, а также позволят оценить, как справляется с данными обязанностями аутсорсер, удобно ли это для услугополучателей, оправданы ли вложенные в аутсорсинг средства. Кроме того, появится возможность проводить оценку эффективности управления и расходования бюджетных средств.

2. Административно-правовой режим предоставления государственной или муниципальной услуги не должен изменяться в сторону снижения правовых гарантий (требований к качеству, размеру платы за услугу, информированию услугополучателей, порядку обжалования, обязанностям по соблюдению конфиденциальности и др.), предоставляемых услугополучателям, даже при передаче функции по оказанию данной услуги на аутсорсинг.

В соответствии с п. 1 Правил разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг (утв. Постановлением Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373<sup>1</sup>) регламентом является нормативный правовой акт федерального органа исполнительной власти, устанавливающий сроки и последовательность административных процедур (действий) федерального органа исполнительной власти и органа государственного внебюджетного фонда, осуществляемых по запросу физического или юридического лица либо их уполномоченных представителей в пределах установленных нормативными правовыми актами РФ полномочий в соответствии с требованиями Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». Как видно, об иных организациях, наделенных публичными полномочиями, не упоминается. Складывается ситуация, при которой позиция получателей государственных или муниципальных услуг, если они были переданы на аутсорсинг сторонним организациям, значительно ослабляется (ведь они формально не обязаны соблюдать регламент); режим оказания публичных функций, выполнение которых

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 22. Ст. 3169.

государство (муниципалитеты) призвано гарантировать, «искривляется» и становится не соответствующим своему статусу и назначению; нарушается баланс интересов. Данная проблема окажется особо острой в случае аутсорсинга, реализуемого путем передачи полномочий с одновременным исключением таких полномочий у передающего, – получатели услуг будут лишены выбора услугодателя. Как справедливо отмечает Н. В. Путило: «Государство, связанное системой международных обязательств и комплексом конституционно закрепленных прав граждан, обязано либо предоставить эти услуги непосредственно через систему государственных органов и учреждений, либо организовать процесс их предоставления негосударственными структурами так, чтобы существенные стороны потребления (бесплатность, общедоступность и т.д.) этих услуг были неизменными. При этом качество государственного управления во многом определяется качеством предоставляемых публичных услуг, и если ранее эти услуги оказывались государственными организациями, а затем были переданы частным организациям, то при низком качестве деятельности последних претензии российских граждан все равно будут обращены к государству»<sup>1</sup>.

В связи с этим необходимо, чтобы административные регламенты предоставления государственных и муниципальных услуг, включая стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги, состав, последовательность и сроки выполнения административных процедур, требования к порядку их выполнения, в том числе особенности выполнения административных процедур в электронной форме, формы контроля за исполнением административного регламента, досудебный (внесудебный) порядок обжалования решений и действий (бездействия) организации, предоставляющей государственную услугу, гарантировали качество услуг независимо от того, передано ли исполнение государственной (муниципальной) услуги на аутсорсинг. Размер платы за оказание услугополучателям государственных (муниципальных) услуг при аутсорсинге также не должен повышаться.

---

<sup>1</sup> Административные процедуры ... С. 292.

Например, законодателем сделаны определенные шаги, чтобы как-то уравнивать возможности оспаривания действий (бездействия) организаций, наделенных публичными полномочиями, и соответствующих государственных или муниципальных органов. Так, Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 228-ФЗ «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации»<sup>1</sup> дополнил главу 24 Арбитражного процессуального кодекса РФ положениями о возможности оспаривания ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) не только государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, но и организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц. Примечательно, что в главу 25 Гражданского процессуального кодекса РФ аналогичные изменения внесены не были. Хотя в Кодексе административного судопроизводства РФ от 08.03.2015 N 21-ФЗ<sup>2</sup> данная ситуация исправлена, однако, на наш взгляд, в недостаточной степени<sup>3</sup>.

Более того, как было показано, организации могут наделяться полномочиями не только законом, но и в установленном законом или иными нормативными правовыми актами (среди которых указы Президента РФ и постановления Правительства РФ) порядке. Таким образом, в этой части, считаем, необходимо уточнить и дополнить процессуальное законодательство<sup>4</sup>. В

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 31. Ст. 4197.

<sup>2</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391.

<sup>3</sup> В этом нормативном акте речь идет только о возможности оспаривания решений, действий (бездействия) и только некоммерческих организаций, наделенных публичными полномочиями, тогда как мы выяснили, что публичными полномочиями могут быть при определенных условиях наделены также коммерческие организации и индивидуальные предприниматели.

<sup>4</sup> В данном отношении примечательна складывающаяся судебная практика. Так, в Постановлении Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 5 марта 2011 г. № 17АП-1179/2011-ГК по делу № А60-17493/2010 указано: «Доводы ФГУП «ФКЦ «Земля» о том, что действия Учреждения не могут оспариваться в порядке главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, подлежат отклонению. Таким образом, Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Свердловской области и Федеральное государственное учреждение «Земельная кадастровая палата» по Свердловской области представляют собой, по сути, единую систему уполномоченных субъектов, наделенных определенными полномочиями при осуществлении государственного кадастрового учета на каждом его этапе, преследующих единые цели и задачи. Соответственно, то обстоятельство, что Учреждение не является непосредственно государственным органом, не умаляет значения его действий по внесению сведений в государственный кадастр недвижимости по отношению к правообладателю земельного участка». Постановлением ФАС Уральского округа от 20 июня 2011 года № Ф09-3335/11-С6 данное постановление оставлено без изменения» (Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 5 марта 2011 г. № 17АП-1179/2011-ГК по делу № А60-17493/2010 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».).

соответствующей корректировке нуждаются Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» и административные регламенты предоставления государственных и муниципальных услуг.

3. По общему правилу следует запретить аутсорсеру обуславливать право на получение у него государственной (муниципальной) услуги обязательным приобретением иных товаров (работ, услуг).

Однако, в некоторых строго определенных случаях можно допустить исключения из этого правила при условии, что государственные (муниципальные) услуги и эти другие товары (работы, услуги) взаимосвязаны, а у услугополучателя остается возможность получить такие же государственные (муниципальные) услуги в другом месте, в частности – у самого услугодателя, передавшего государственную (муниципальную) услугу на исполнение аутсорсеру.

В соответствии с ч. 5 ст. 9 Федерального закона от 27.07.2010 N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» при предоставлении государственных и муниципальных услуг запрещается требовать от заявителя обращения за оказанием услуг, не включенных в перечни услуг, указанные в ч. 1 ст. 9 этого закона, а также предоставления документов, выдаваемых по результатам оказания таких услуг. Цель данной нормы ясна – оградить услугополучателей от не предусмотренных законодательством поборов и обязанностей. Как общее правило, данная норма вполне справедлива. Однако, если на ситуацию посмотреть с точки зрения аутсорсинга, то можно увидеть следующее. При получении услуги именно у аутсорсера обусловленность оказания государственной (муниципальной) услуги обязательным приобретением

---

К аналогичному выводу пришли судьи в Постановлении Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 14 февраля 2011 г. № 17АП-12932/2010-ГК по делу № А60-28086/10, Постановлением ФАС Уральского округа от 26 мая 2011 г. № Ф09-2713/11-С6 данное постановление оставлено без изменения, Определением ВАС РФ от 19 сентября 2011 г. № ВАС-11624/11 отказано в передаче дела № А60-28086/2010 в Президиум ВАС РФ для пересмотра в порядке надзора. См также: Постановления ФАС Дальневосточного округа от 23 августа 2011 г. по делу № А51-19844/2010, ФАС Волго-Вятского округа от 26 декабря 2011 г. по делу № А79-749/2011, ФАС Западно-Сибирского округа от 11 июля 2011 г. по делу № А27-12985/2010, ФАС Московского округа от 2 ноября 2011 г. по делу № А41-21757/10.

Указанная судебная практика соответствует позиции Верховного Суда РФ, выраженной в п. 5 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10.02.2009 N 2 (Бюллетень Верховного Суда РФ. 2009. № 4).

других товаров (работ, услуг) может быть оправданна и при этом может несколько не нарушать интересов услугополучателей. Так, проектом Федерального закона № 637516-5 «О государственной регистрации транспортных средств в Российской Федерации» (в редакции, принятой Государственной Думой Федерального Собрания РФ в первом чтении 11 декабря 2013)<sup>1</sup> предусматривается участие торгующих новыми автомобилями автодилеров в выдаче государственных регистрационных знаков и документов. Очевидно, что автодилер будет заниматься этим постольку, поскольку именно у него будут приобретать новые автомобили. На самом деле такая схема выгодна всем сторонам. Например, для услугополучателей становится больше выбора, где получать услугу, это может быть гораздо удобнее и сэкономить временные и материальные затраты. У услугополучателей в любом случае должна сохраниться возможность обратиться непосредственно к самому услугодателю, передавшему государственную (муниципальную) услугу на исполнение аутсорсеру, если их не устраивают условия последнего.<sup>2</sup>

Несомненно, потенциальный услугополучатель должен иметь возможность отказаться от условий аутсорсера. Сейчас на практике встречаются проблемы. В этом плане показательно Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 2 октября 2012 г. № 6272/12 по делу N А51-11638/2011<sup>3</sup>. Согласно материалам данного дела ряд государственных органов и учреждений (Роспотребнадзор, Управление Государственного автодорожного надзора по Приморскому краю Ространснадзора, федеральное государственное учреждение «ВНИИКР», Уссурийская таможня, Управление Россельхознадзора по Приморскому краю) получили в безвозмездное пользование инфраструктуру от частной организации, по сути осуществив материальный аутсорсинг. Данная схема соответствовала закону и, видимо, имела положительные эффекты аутсорсинга. Однако, эти объекты находились в собственности этой частной

---

<sup>1</sup> Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> К сожалению, в названном законопроекте № 637516-5 не достаточно четко определены условия передачи автодилерам функций по выдаче регистрационных знаков и иных документов.

<sup>3</sup> Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2013. № 1.

организации, которая оказывала автоперевозчикам платные услуги, отказаться от которых или избежать которых автоперевозчики не могли, ведь пересечение границы через пункт пропуска предполагает проведение различных видов контроля (таможенного, ветеринарного, пограничного и иных), что оказалось невозможным без использования данных объектов недвижимости. Высшая судебная инстанция указала, что «...пропуск транспортных средств через государственную границу осуществляется государством в лице компетентных государственных органов и не может быть обусловлен обязательным потреблением каких бы то ни было услуг частных лиц. В том случае, если частные лица оказывают в пунктах пропуска через государственную границу какие-либо услуги сопутствующего характера, эти услуги могут предоставляться только по воле лиц, которым они оказываются, в их интересе (пункт 1 статьи 1 Гражданского кодекса) и в соответствии с императивными нормами гражданского законодательства о возмездном оказании услуг».

4. Следует запретить обуславливать приобретение у аутсорсера товаров (работ, услуг) обязательным приобретением у него государственной (муниципальной) услуги.

Само определение государственной (муниципальной) услуги не дает право навязывать ее получение.

В соответствии с п. 2 ст. 16 Закона РФ от 07.02.1992 N 2300-1 «О защите прав потребителей»<sup>1</sup> запрещается обуславливать приобретение одних товаров (работ, услуг) обязательным приобретением иных товаров (работ, услуг). Здесь речь идет об услугах в гражданско-правовом смысле. Считаем, что в отношении государственных (муниципальных) услуг следует установить аналогичное правило.

5. Передача публичной функции на аутсорсинг должна повлечь за собой также возможность привлечения работников аутсорсера к административно-правовой ответственности за ненадлежащее оказание государственных (муниципальных) услуг. Так, ст. ст. 3.11, 5.63 Кодекса РФ об административных

---

<sup>1</sup> Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1992. – № 15. – Ст. 766.



правонарушениях сначала распространялись как на должностных лиц органов, так и на работников многофункциональных центров. Затем Федеральным законом от 28 июля 2012 г. № 133-ФЗ<sup>1</sup> ответственность совершенно справедливо была возложена на работников иных аутсорсеров – организаций, осуществляющих в соответствии с законодательством РФ функции многофункционального центра, и работников государственного учреждения, осуществляющего деятельность по предоставлению государственных услуг в области государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним и государственного кадастрового учета недвижимого имущества. Остается только надеяться, что изменения законодательства перестанут носить казуальный характер и законодатель учтет всех возможных субъектов, в том числе работников аутсорсеров, которые могут оказывать государственные и муниципальные услуги и должны нести за это ответственность.

В перспективе мы можем предложить заменить в указанных статьях наименования ответственных субъектов с «работников многофункционального центра, работников иной организации, осуществляющей в соответствии с законодательством Российской Федерации функции многофункционального центра, работников государственного учреждения, осуществляющего деятельность по предоставлению государственных услуг в области государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним и государственного кадастрового учета недвижимого имущества» на «работников организации или индивидуального предпринимателя, осуществляющих функцию по предоставлению государственных услуг в рамках полномочий, переданных им федеральным органом исполнительной власти или органом государственного внебюджетного фонда Российской Федерации». С учетом необходимости системного регулирования административную ответственность, установленную Кодексом РФ об административных правонарушениях в отношении лиц, оказывающих государственные услуги, нужно применять и при нарушении порядка предоставления муниципальных услуг. Считаем нежелательным

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 31. Ст. 4322.

использование в Федеральном законе от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ терминологии, в соответствии с которой многофункциональный центр уполномочен лишь на «организацию предоставления государственных и муниципальных услуг», здесь нужно согласиться с призывом доктора юридических наук Ю. А. Тихомирова «разработать единообразный терминологический аппарат, применяемый в процессе исследования сфер государства и общества»<sup>1</sup>. На наш взгляд, нужно прямо установить, что такой центр осуществляет функции по предоставлению государственных и муниципальных услуг (указанных в Федеральном законе от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ услуг в рамках переданных ему полномочий в соответствии с соглашением о взаимодействии), если он действительно их осуществляет (его работники взаимодействуют с услугополучателями), а не просто предоставляет услугодателям помещение.

6. При передаче функции на аутсорсинг должен оставаться публичный контроль за аутсорсером как со стороны услугодателя, передавшего ему на исполнение функцию по оказанию услуги, так и со стороны уполномоченных государственных органов (органов местного самоуправления) с возможностью применения в случае обнаружения ненадлежащего оказания государственных (муниципальных) услуг адекватных мер реагирования.

7. Для обеспечения контроля на аутсорсера должна быть возложена обязанность по информированию услугодателя в установленном порядке, как минимум о случаях своей реорганизации или ликвидации и местах оказания услуг аутсорсером. Это касается и случаев, когда адрес места оказания услуги изменен, или созданы новые места, или ликвидированы старые. Возможно предусмотреть и иные сведения, которые аутсорсер обязан предоставлять услугодателю (например, об условиях оказания услуг, о штате организации, о материально-техническом обеспечении и т.п.).

8. Аутсорсинг рассчитан на долгосрочный период. Поэтому должна обеспечиваться бесперебойность оказания государственной (муниципальной)

---

<sup>1</sup> Едкова Т. А., Иванюк О. А. Государственная и общественная сферы: критерии разграничения // Журнал российского права. 2013. № 4. С. 119.

услуги. Если это договорные отношения, то они при аутсорсинге должны строиться на договорах с условием о праве расторжения договора в одностороннем внесудебном порядке в случае, если аутсорсер перестанет справляться с возложенной на него функцией. Для того чтобы соблюсти интересы частных потенциальных аутсорсеров, случаи, когда возникает право одностороннего отказа, должны быть строго определены. Кроме того, в данных ситуациях необходимо поддерживать баланс интересов публичных образований, частных партнеров-аутсорсеров и прежде всего граждан и организаций, которые получают государственные и муниципальные услуги. Иными словами, случаи, когда возникает право одностороннего отказа, должны быть определены, на наш взгляд, в обязательном порядке. Бесперебойность оказания услуги должна обеспечиваться разработкой и предъявлением адекватных требований к потенциальному аутсорсеру, а также возможностью оперативной его замены, если она необходима (наличие условий об обеспечении обязательств в договоре аутсорсинга и ответственности подразумевается).

9. Учитывая публичный характер передаваемой на аутсорсинг функции, необходимо по общему правилу установить запрет дальнейшей её передачи от аутсорсера третьим лицам (субисполнителям). Исключения могут быть предусмотрены законом при сохранении гарантий качества услуги, должного контроля и соблюдения иных условий передачи функции на аутсорсинг. Диспозитивный метод правового регулирования приведет лишь к возможности бесконтрольного «перебрасывания» публично-значимой обязанности с доверенных субъектов на других, что недопустимо. С другой стороны, нельзя полностью исключать субделегирование в связи с тем, что данный инструмент может способствовать развитию качественных характеристик услуг в отдаленных и слаборазвитых населенных пунктах.

10. На услугодателей, передавших свою функцию или ее часть на аутсорсинг, и аутсорсеров должна быть возложена обязанность по предоставлению услугополучателям (потенциальным услугополучателям) информации о том, какие функции переданы на аутсорсинг, каковы в связи с этим полномочия, права

и обязанности услугодателя и аутсорсера перед услугополучателями и друг другом, каков порядок обжалования их незаконных действий (бездействия) и каков характер ответственности (Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»<sup>1</sup>).

11. Передача функции по оказанию государственных и муниципальных услуг на аутсорсинг должна соответствовать закону (универсальный принцип), должна учитывать выявленные в настоящей работе отрицательные эффекты (риски) аутсорсинга<sup>2</sup> и не должна создавать угрозы безопасности личности, общества или государства.

Как мы ранее указали, государственные (муниципальные) услуги оказываются как в интересах услугополучателей, так и в публичных интересах. Таким образом, аутсорсинг должен реализовываться не только при условии сохранения качества обслуживания услугополучателей, но и при условии соблюдения публичных интересов. Большое количество услуг носит разрешительный характер (является условием допуска к определенной деятельности), который обусловлен заботой государства о безопасности. Аутсорсинг ни в коем случае не должен уменьшать соответствующие гарантии.

Действующее законодательство позволяет передавать оказание государственных и муниципальных услуг на исполнение сторонним организациям, однако с определенными ограничениями. Как указал Конституционный Суд РФ, «Конституция Российской Федерации... не запрещает государству передавать отдельные полномочия исполнительных органов власти негосударственным организациям, участвующим в выполнении функций публичной власти. По смыслу ее статей 78 (части 2 и 3) и 132 (часть 2), такая передача возможна при условии, что это не противоречит Конституции

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 7. Ст. 776.

<sup>2</sup> Напомним, применительно к публичным услугам это паралич или дезорганизация деятельности заказчика в случае отказа аутсорсера от исполнения своих обязанностей либо невозможность исполнения аутсорсером своих обязанностей, зависимость от аутсорсера; возможность беспрепятственного увеличения аутсорсером стоимости услуг; возможность снижения качества услуг; бесконтрольное распространение аутсорсером важной информации, к которой он получил доступ посредством аутсорсинга и распространение которой ограничено (конфиденциальная информация, государственная тайна).

Российской Федерации и федеральным законам»<sup>1</sup>. В соответствии с ч. 3 ст. 15 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (в ред. Федеральных законов от 1 декабря 2007 г. № 318-ФЗ<sup>2</sup>, от 27 декабря 2009 г. № 379-ФЗ<sup>3</sup>) запрещается совмещение функций федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, иных органов власти, органов местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов, за исключением случаев, установленных федеральными законами, указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ, а также наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами указанных органов, в том числе функциями и правами органов государственного контроля и надзора, если иное не установлено Федеральными законами от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и от 30 октября 2007 г. № 238-ФЗ «О Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта».

Вынуждены признать, что толкование ч. 3 ст. 15 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» вызывает определенные трудности, связанные с ее чрезмерной лаконичностью. Что законодатель имел в виду под терминами «совмещение» и «наделение»; можно ли совмещать публичные функции и функции организаций или наделять такие организации публичными функциями в случае, если они не являются хозяйствующими субъектами в смысле данного закона; что такое «доход», когда речь идет о хозяйствующих субъектах<sup>4</sup>; что такое «функция»<sup>5</sup>; каковы последствия

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 19 мая 1998 г. № 15-П // Российская газета. 1998. 28 мая.

<sup>2</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 49. Ст. 6079.

<sup>3</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 52. Ч. 1. Ст. 6455.

<sup>4</sup> В одном деле передача публичных функций была признана судом как не нарушающая законодательства о конкуренции, поскольку все денежные средства от этого поступали на лицевой счет, открытый учреждению в казначействе (Постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 23 июня 2009 г. № Ф04-3757/2009(9399-А67-23) по делу № А67-8/2009). В другом случае передача учреждению публичных функций была оценена как противоречащая антимонопольному законодательству, при этом суд указал, что не имеет значения, на какие цели направляются полученные в качестве дохода денежные средства (Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 6 марта 2008 г. по делу № А26-3873/2007 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».)

<sup>5</sup> В одном из дел суд признал публичной функцией юридические услуги по сбору необходимых документов и признание в судебном порядке права муниципальной собственности на самовольно реконструированные нежилые

совмещения функций в нарушение данного запрета: можно ли признать незаконной передачу на исполнение учреждению публичной функции или признать незаконным осуществление деятельности, приносящей доход? Закон ответы на эти вопросы не дает. Кроме того, данная норма не совсем соответствует другой норме, содержащейся в п. 3 ст. 125 Гражданского кодекса РФ, которая также весьма неоднозначна. А если для ответа на вопрос хотя бы в практическом плане обратиться к судебной практике, то можно увидеть, что она не отличается единообразием. Как говорят исследователи данной проблемы, «судебная, прежде всего арбитражная практика по применению нормы антимонопольного законодательства о запрете выполнения хозяйствующими субъектами функций публичной власти не может считаться устоявшейся и системной»<sup>1</sup>. В связи с этим можно прислушаться к мнению В. А. Болдырева о том, что «частью 3 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции» установлен запрет на наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами органов государственной власти и местного самоуправления без указания на то, что такие функции непременно должны быть властными... в данном подходе можно усмотреть неточность. В Законе следовало установить запрет на передачу только контрольных, надзорных и разрешительных функций. В пользу данной точки зрения свидетельствует содержание пункта 3 статьи 26.11 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», в целях осуществления полномочий, указанных в статье 26.2 и пункте 2 статьи 26.3 настоящего Федерального закона, органы государственной власти субъекта Российской Федерации могут создавать государственные унитарные предприятия, государственные учреждения и другие организации»<sup>2</sup>. Ю. Э. Алдонова также указывает на проблемы применения ч. 3 ст. 15 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ и предлагает дополнить п. 5 ст. 4 данного Закона словами о том,

---

строения (Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 24 марта 2009 г. № Ф04-1611/2009(2703-А70-31) по делу № А70-4042/32-2008).

<sup>1</sup> Болдырев В. А. Юридические лица - несобственники в системе субъектов гражданского права [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Болдырев В. А. Там же.

что хозяйствующим субъектом признается «и некоммерческая организация, имеющая право в соответствии с ее учредительными документами оказывать платные услуги или осуществлять иную деятельность, приносящую доход»<sup>1</sup>.

Вместе с тем вопросы о том, какие услуги можно передавать на аутсорсинг, а какие – нет и как в связи с этим изменить закон, являются крайне сложными и должны разрешаться в каждом конкретном случае, для каждой услуги индивидуально.

Сами по себе государственные и муниципальные услуги не являются властной деятельностью, но они могут повлечь значительные последствия. Кроме того, уже сейчас видно, что считавшиеся до определенного времени исконно государственными функции (в том числе контрольно-надзорные) передаются в частную сферу (например, лицензирование строительной деятельности). И когда речь идет даже о властных полномочиях, нельзя исключать возможности их передачи в частную сферу: например, на Западе существуют частные тюрьмы<sup>2</sup>.

Представляется, что разрешение проблемы передачи исполнения той или иной государственной или муниципальной услуги на аутсорсинг лежит в области обеспечения безопасности личности, общества и государства. Казалось бы, в чем трудность использования аутсорсинга в отношении государственных или муниципальных услуг, если теоретически (и, конечно, при условии соответствия законодательству) обеспечен надлежащий контроль и созданы все необходимые условия – сокращаются расходы, обеспечивается качество. Однако невозможность использования аутсорсинга при осуществлении определенной публично значимой деятельности обусловлена свойством последней быть неотъемлемой от государства, быть необходимым инструментом для реализации властных государственных полномочий, исполняться только государственными служащими в особом порядке, иметь определенные барьеры для повсеместного распространения. Если даже на минуту представить, что в стране есть, например,

---

<sup>1</sup> Алдонова Ю. Э. К вопросу о наделении бюджетных учреждений управленческими функциями // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 9. С. 29.

<sup>2</sup> См., например: Сморгунова А. Л. История приватизации пенитенциарных учреждений за рубежом // История государства и права. 2008. № 3. С. 35–37.

частные компании, у которых имеются все ресурсы для организации выдачи заграничных паспортов, тем не менее исполнение такой деятельности им передаваться на сегодняшний день не должно, так как это не отвечает требованиям безопасности и затрагивает контрольные функции и властные полномочия государственных органов; если же все-таки реализовать в данном случае аутсорсинг с учетом всех необходимых условий, то контроль за такой частной компанией и взаимодействие станут настолько «плотными», что она превратится по существу в часть государственного аппарата, а не в стороннего помощника государства.

Более того, нельзя забывать, что обеспечение безопасности имеет конституционную основу (ст. 2 Конституции РФ), также как и некоторые конституционные гарантии (ст. ст. 7, 41, 43, 44 и др.), тогда как другие источники нормативных установлений в сфере оказания государственных (муниципальных) услуг имеют законодательную основу и, следовательно, могут быть все-таки относительно просто пересмотрены законодателем.

Несмотря на отсутствие конкретных исследований, в целом на практике сделанные выводы отчасти учитываются. Так, в Постановлении Правительства Забайкальского края от 23 июня 2009 г. № 247 «Об утверждении Порядка аутсорсинга государственных функций (услуг), исполняемых (предоставляемых) исполнительными органами государственной власти Забайкальского края» указывалось, что не подлежат аутсорсингу правотворческие и контрольно-надзорные функции. В специальной литературе отмечается, что исключительной прерогативой государства в лице органов государственной власти выступает деятельность по реализации властных полномочий, а именно по принятию решений относительно формирования и использования ресурсов и выработке правил поведения граждан и организаций<sup>1</sup>. В число «функций, считающихся исконно государственными, или тех, которые должны рассматриваться как таковые», например, в США были включены: контроль за исполнением наказаний

---

<sup>1</sup> Батаева Н. С., Крючкова П. В., Потапенко М. С., Тамбовцев В. Л., Шаститко А. Е. Публичные услуги и функции государственного управления. М.: Теис, 2002. С. 51.



и осуществление функций, не связанных с арбитражем, а также других методов альтернативного разрешения споров; установление направления политики агентств, например определение содержания и применимости правил и пр.; определение государственной собственности, которая подлежит приватизации, и условий, на которых она будет осуществляться; в закупочной деятельности – определение товаров или услуг, которые должны быть приобретены правительством; участие в голосовании любых советов по вопросу выбора источника закупок; утверждение любых контрактных документов, включая документы, определяющие требования, систему вознаграждений, а также критерии оценки; управление контрактами (в том числе внесение изменений в исполнение контракта и объёмы поставок, принятие мер на основе оценки работы подрядчика и одобрение или отклонение продуктов или услуг); заключение и расторжение договоров; определение, является ли стоимость контракта разумной, распределяемой и допустимой; участие в голосовании советов по оценке производительности); сбор, контроль и распределение взносов, отчислений, пошлин, штрафов, налогов и прочих государственных средств, если они не рассматриваются отдельным законом, как например 31 U.S.C. 952 (касающийся частных подрядчиков по сбору) и 31 U.S.C. 3718 (касающийся частных атторнеев, осуществляющих сборы), но не включая сбор взносов, штрафов, пеней, расходов или других сборов от посетителей столовых, национальных парков и других аналогичных организаций или мероприятий, или у других лиц, если сумма, подлежащая сбору, легко рассчитывается или заранее определена, а собранные средства можно легко контролировать с помощью стандартных методов управления, и др<sup>1</sup>.

В Великобритании был принят Закон о дерегулировании и аутсорсинге (Deregulation and Contracting-Out Act 1994), определяющий четыре категории компетенции, которые согласно разд. 71 не могут быть делегированы:

- i) осуществление функции правосудия;
- ii) ограничения свободы личности;

---

<sup>1</sup> Разработка механизма аутсорсинга... С. 100.

- iii) ограничения собственности;
- iv) возможность или обязанность осуществлять регулирование ("подчиненное законодательство").

Делегирование публично-правовых прерогатив может коснуться, таким образом, только индивидуальных актов или организационных мер.

Конституцией Швеции формально предусматривается возможность законодательной передачи административных полномочий частным организациям, таким как торговые фирмы, ассоциации, общественные образования, фонды или даже физические лица; закон необходим в случае, если такое делегирование предполагает осуществление государственных полномочий (ст. 11). Однако это требование не распространяется на принятие мер регламентарного характера, разрешенных законом<sup>1</sup>.

В любом случае при анализе той части деятельности, которая будет передаваться на аутсорсинг, нужно выяснить, не будет ли создана угроза безопасности личности, общества или государства (например, возникновением коррупциогенных факторов, нарушением информационной безопасности, нарушением конкуренции, нарушением имущественных, личных неимущественных и иных прав, дестабилизацией гражданского оборота, созданием условий для возникновения и развития преступлений и т.д.). Цель передаваемой на аутсорсинг деятельности, масштаб возможных негативных последствий при решении вопроса о применении аутсорсинга, степень контроля за аутсорсером и технические и правовые способы минимизации риска будут иметь основополагающее значение.

Полагаем, изначально все возможные критерии допустимости передачи конкретных полномочий на аутсорсинг установить в настоящее время вряд ли возможно. В связи с этим необходимо закрепить показанные выше в работе основополагающие условия такой передачи (принципы) для обеспечения последующего контроля (ex post control) судами. В ходе практики, в том числе

---

<sup>1</sup> См.: Административные процедуры ... С. 25–34.

судебной, выкристаллизуются более конкретные условия передачи полномочий на аутсорсинг.

Далее остановимся на аутсорсинге 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.

В Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах указано, что повышению эффективности таких административно-управленческих процессов, как обеспечение внедрения новых информационных технологий, управление зданиями и сооружениями государственных органов, организация подбора кадров, предоставление услуг связи, финансовый учет, препятствует отсутствие практики аутсорсинга. Перечисленные «административно-управленческие процессы», вернее – вспомогательная деятельность<sup>1</sup> – это не сами публичные услуги, это процессы, только обеспечивающие их. Одни процессы улучшают функционирование услугодателей, а без других процессов вообще обойтись нельзя. Все эти процессы можно передавать на аутсорсинг, поскольку они непосредственно влияют на условия работы самих услугодателей, а не на услугополучателей. Иными словами, данные административно-управленческие процессы не имеют такого социального характера, как деятельность по оказанию государственных (муниципальных) услуг.

Практика показывает, что подавляющее большинство видов деятельности, передаваемых на аутсорсинг, можно отнести к необходимым и вспомогательным, но в то же время они не являются основной деятельностью указанных органов власти. В федеральных органах исполнительной власти, например, на аутсорсинг передается исполнение вспомогательной деятельности: Минкультуры России передавало на аутсорсинг техническое обслуживание и эксплуатацию здания, охрану здания, обеспечение центрального аппарата авиа- и железнодорожными

---

<sup>1</sup> По нашему мнению, прилагательное «административно-управленческие» к данным процессам применяется не должно, поскольку данные процессы не основаны на административно-управленческих полномочиях, они представляют собой обычную внутрихозяйственную (даже трудовую) деятельность.

билетами, оказание автотранспортных услуг; Минсельхоз России – техническое обслуживание компьютерно-офисного оборудования, обслуживание информационных систем, организацию российских экспозиций на международных выставках по агропромышленной тематике, создание справочно-информационной базы правовых актов; Мининформсвязи России – охрану здания, повышение квалификации и обучение работников, оказание услуг по организации и проведению мероприятий и т.д.<sup>1</sup>

Критерии целесообразности передачи вспомогательной деятельности, то есть деятельности, не являющейся оказанием государственных (муниципальных) услуг, менее строги. Основная задача аутсорсинга в данном случае – это сокращение затрат организации, передающей обеспечивающую деятельность на аутсорсинг. Качество выполнения деятельности будет зависеть от желания заказчика, от конкуренции на рынке, контроля и санкций по договору аутсорсинга.

Таким образом, возможность передачи на аутсорсинг вспомогательной деятельности необходимо установить на основе таких критериев<sup>2</sup>: аутсорсинг должен обеспечивать сокращение затрат на исполнение деятельности и повышение её качества, требования к качеству должны ограничиваться во избежание их явного завышения заказчиком (во избежание соответствующего роста расходов); должен оставаться публичный контроль за аутсорсером с возможностью оперативного вмешательства. Напомним, что целесообразность передачи деятельности на аутсорсинг должна определяться на основе комплексного анализа всех позитивных и негативных факторов, которые выше в настоящей работе были перечислены.

---

<sup>1</sup> См.: Шестоперов А. М. Аутсорсинг как способ оптимизации административно-управленческих процессов в органах государственной власти: на примере ФАС России. М., 2007 С. 104–107. – URL: [http://www.nisse.ru/work/projects/publications/publications\\_17.html](http://www.nisse.ru/work/projects/publications/publications_17.html).

<sup>2</sup> Разумеется, реализация аутсорсинга должна соответствовать закону.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Можно признать, что цель диссертационной работы достигнута, а задачи выполнены. Раскрыта сущность аутсорсинга и выявлены условия его применения в сфере государственных и муниципальных услуг.

1. С точки зрения места аутсорсинга исследованы формы передачи исполнения функции (деятельности) от одного субъекта другому, посредством чего установлено, что аутсорсинг может быть применен как в публичной, так и в частной сфере. Аутсорсинг может являться по существу одной из форм государственно-частного партнерства, если последнее понимать широко. Показано, что аутсорсинг не следует отождествлять, во-первых, с полной передачей функции (деятельности) в частный сектор с отказом государства от участия в ее осуществлении через свои органы и подведомственные организации, во-вторых, с разрешением неопределенному кругу субъектов частной сферы осуществлять данную деятельность наряду с государством и органами местного самоуправления.

2. В работе показана административно-правовая характеристика аутсорсинга в сфере оказания государственных и муниципальных услуг на фоне характеристик экономической и правовой. В первую очередь категория аутсорсинга является экономической. Обобщение выводов, сделанных учеными-экономистами, позволяет заключить, что с экономической точки зрения аутсорсинг – инструмент оптимизации организации, выражающийся в передаче определенной деятельности (бизнес-процессов) от одной организации на исполнение другой организации, специализирующейся в соответствующей области. Очевидной целью аутсорсинга является создание конкурентных преимуществ, которые возникают, во-первых, благодаря экономии времени за счет отпадения необходимости оптимизации собственных бизнес-процессов своими силами; во-вторых, благодаря экономии финансовых и материальных средств; в-третьих, благодаря более качественному исполнению бизнес-процесса другой организацией, если она действительно является профессионалом.

Обобщены выводы об основных положительных и отрицательных эффектах аутсорсинга, которые надо учитывать при использовании аутсорсинга в частной сфере, что также имеет место при оказании государственных и муниципальных услуг. На основе уяснения экономической сущности аутсорсинга и анализа научно-правовых исследований данной категории выявлены признаки аутсорсинга как способа оптимизации деятельности по оказанию государственных (муниципальных) услуг и дана его правовая научная характеристика. Результатом синтеза стала выработка соответствующего определения понятия аутсорсинга. 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.

3. В исследовании проведена научная классификация аутсорсинга. Показана ее практическая значимость. Более того, выявлены проблемы, которые возникают, если не учитывать некоторые особенности при передаче полномочий от одного субъекта другому.

4. Установлены общие условия применения аутсорсинга в сфере оказания государственных и муниципальных услуг.

5. Критический анализ исследований понятий «государственная услуга» и «муниципальная услуга» показал, что множество определений, данных

исследователями, фактически не обладали теми качествами, которые нужны для выделения этих понятий в самостоятельную категорию, так как позволяли понимать под государственной услугой практически любую деятельность государственных органов исполнительной власти. В таком виде смысл понятия государственных и муниципальных услуг оставался недостаточно ясным. Более того, некоторые авторы исследовали такие услуги, отталкиваясь от понимания услуг в гражданско-правовом смысле, что нельзя назвать правильным, поскольку это разные по содержанию понятия, лишь частично пересекающиеся в объеме, то есть понятия, являющиеся разнопорядковыми, сравнивать которые вряд ли корректно. Действующее законодательство также не позволяет выявить все признаки государственных и муниципальных услуг, в частности Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ посвящен только тем государственным (муниципальным) услугам, которые оказывают определенные субъекты. Таким образом, можно сделать вывод, что оказание государственных или муниципальных услуг одними этими субъектами не ограничивается, однако данный Закон на государственные или муниципальные услуги, оказываемые другими субъектами, не распространяется, то есть не содержит универсального понятия государственной или муниципальной услуги. Из-за этого законодатель объективно вынужден был вводить все новые и новые категории субъектов, оказывающих «другие услуги», что привело как минимум к юридико-техническому усложнению понятийного аппарата законодательства о публичных услугах. Думается, такие определения понятий государственных и муниципальных услуг нельзя признать удовлетворяющими запросам науки.

На основе цели введения понятий «государственная услуга» и «муниципальная услуга», которая в самом общем виде обозначает сферу отношений чиновников с гражданами и организациями, где первые предоставляют благо, помощь, какую-либо выгоду последним по их запросу или без него, на основе выявления круга общественных отношений, которые складываются в этой сфере, определения объектов государственных и муниципальных услуг и их обобщения были выделены основные признаки

государственных и муниципальных услуг. Эта работа позволила сформулировать понятия государственных и муниципальных услуг.

6. Исследование понятий «государственная функция», «функция государственного органа» выявило их многоаспектность. Вместе с тем на основе анализа научных достижений в этой области государственную функцию или функцию государственного органа (органа местного самоуправления) кратко можно обозначить как основное направление деятельности. Направление деятельности по оказанию государственных услуг – если рассматривать это как особую функцию – можно отнести к одной из функций государственных органов исполнительной власти (то же самое относится и к муниципальным исполнительным органам). Место функции по оказанию государственных услуг среди иных функций (сходства и различия) было рассмотрено именно в плоскости, заданной Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314. Выявленные признаки государственных и муниципальных услуг, а также особенности правоохранительной, контрольно-надзорной функции и функции по обслуживанию и управлению имуществом позволили определить, где проходит граница между данными функциями в теоретическом плане.

В заключение хотелось бы еще отметить, что через призму данного диссертационного исследования становится заметной целесообразность изменения некоторых положений действующего законодательства помимо тех, о которых шла речь в работе. Например, в законах, предусматривающих возможность наделения полномочиями по оказанию государственных или муниципальных услуг сторонним организациям (на аутсорсинг), необходимо уточнить содержание такого наделения («передачи»), установить его правовые последствия: 1) наделение аутсорсера полномочиями с одновременным исключением этой функции у наделяющего; 2) наделение аутсорсера полномочиями с сохранением этой функции у наделяющего (делегирование). При уточнении законов необходимо учитывать все положительные и отрицательные факторы аутсорсинга, выявленные в работе. В частности, как представляется, следовало бы внести соответствующие поправки в ч. 4 ст. 3 Федерального закона



от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»<sup>1</sup>, в ч. 3 ст. 24.19 Федерального закона от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 225-ФЗ<sup>2</sup>, Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 431-ФЗ<sup>3</sup>). В перспективе необходимо внести такие же правки в Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ. Кроме того, в будущем в этом плане можно было бы подумать о целесообразности введения градаций многофункциональных центров (МФЦ), например, обычного и аккредитованного. Статус аккредитованного МФЦ должен позволять заказчикам передавать ему на аутсорсинг государственные и муниципальные услуги с одновременным исключением этой деятельности у передающего. Думается, такая градация привела бы не только к здоровой конкуренции регионов за свой престиж в сфере оказания государственных и муниципальных услуг, но и значительно снизила бы расходы на оказание таких услуг с гарантированным повышением их качества за счет выполнения нормативных требований к аккредитации. С учетом того, что многофункциональные центры – это относительно уникальные субъекты и соглашения о взаимодействии с ними заключаются государственными и муниципальными органами без конкурса (аутсорсинг на основании административного договора), то в условиях отсутствия конкуренции вызывает сомнения необходимость указания срока действия данного соглашения о взаимодействии (п. 8 ч. 2 ст. 18 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ, п. 10 Положения о требованиях к заключению соглашений о взаимодействии между многофункциональными центрами предоставления государственных (муниципальных) услуг и федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, утв. Постановлением Правительства РФ от 27 сентября 2011 г. № 797). Вместе с тем представляется упущением, что в соглашении о взаимодействии не

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. N 29 (часть I). Ст. 4344.

<sup>2</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 30 (Часть I). Ст. 4226.

<sup>3</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 1. Ст. 43.

предусмотрены необходимые условия: характер ответственности, наличие права одностороннего отказа и случаи его применения, необходимость контроля и т.д.

В целом сделан определенный шаг в правовой науке. Категория аутсорсинга перестала быть эфемерной, по крайней мере, в сфере оказания государственных и муниципальных услуг. Есть достаточные основания считать, что из «модного слова» аутсорсинг может превратиться в весьма серьезный институт, способствующий модернизации управления и становления в России по-настоящему эффективного социального государства.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

### 1. Федеральные законы

1. Конституция Российской Федерации [принята 12 дек. 1993 г.: по состоянию на 30 дек. 2008 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 4. – Ст. 445
2. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации: федер. закон: [принят Гос. Думой 14 июня 2002 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 30. – Ст. 3012.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации: часть первая: федер. закон: [принят Гос. Думой 21 окт. 1994 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.
4. Гражданский кодекс Российской Федерации: часть вторая: федер. закон: [принят Гос. Думой 22 дек. 1995 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 5. – Ст. 140.
5. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации: федер. закон: [принят Гос. Думой 23 окт. 2002 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 46. – Ст. 4532.
6. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 10. – Ст. 1391.
7. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федер. закон: [принят Гос. Думой 30 дек. 2001 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 1. – Ч. 1. – Ст. 1.
8. Налоговый кодекс Российской Федерации: часть первая: федер. закон: [принят Гос. Думой 16 июля 1998 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 31. – Ст. 3824.
9. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: федер. закон: [принят Гос. Думой 22 ноября 2001 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 52. – Ч. I. – Ст. 4921.

10. О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации: федер. закон от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ: [принят Гос. Думой 2 ноября 2011 г.: одобр. Советом Федерации 9 ноября 2011 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 48. – Ст. 6725.

11. О внесении дополнения в Федеральный закон «О некоммерческих организациях»: федер. закон от 8 июля 1999 г. № 140-ФЗ: [принят Гос. Думой 25 июня 1999 г.: одобр. Советом Федерации 2 июля 1999 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 28. – Ст. 3473.

12. О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 27 июля 2010 г. № 228-ФЗ: [принят Гос. Думой 9 июля 2010 г.: одобр. Советом Федерации 19 июля 2010 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2010. – № 31. – Ст. 4197.

13. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный Кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации»: федер. закон от 30 дек. 2008 г. № 310-ФЗ: [принят Гос. Думой 24 дек. 2008 г.: одобр. Советом Федерации 29 дек 2008 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 1. – Ст. 18.

14. О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 22 июля 2008 г. № 148-ФЗ: [принят Гос. Думой 2 июля 2008 г.: одобр. Советом Федерации 11 июля 2008 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 30. – Ч. 1. – Ст. 3604.

15. О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 27 июля 2010 г. № 240-ФЗ: [принят Гос. Думой 16 июля 2010 г.: одобр. Советом Федерации 19 июля 2010 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2010. – № 31. – Ст. 4209.

16. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий: федер. закон от 29 дек. 2006 г. № 258-ФЗ: [принят Гос. Думой 6 дек. 2006 г.: одобр. Советом Федерации 22 дек. 2006 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – № 1. – Ч. 1. – Ст. 21.

17. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий: федер. закон от 18 окт. 2007 г. № 230-ФЗ: [принят Гос. Думой 5 окт. 2007 г.: одобр. Советом Федерации 17 окт. 2007 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – № 43. – Ст. 5084.

18. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»»: федер. закон от 1 дек. 2007 г. № 318-ФЗ: [принят Гос. Думой 13 нояб. 2007 г.: одобр. Советом Федерации 23 нояб. 2007 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – № 49. – Ст. 6079

19. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 21 дек. 2009 № 334-ФЗ: [принят Гос. Думой 9 дек. 2009 г.: одобр. Советом Федерации 16 дек. 2009 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 52. – Ч. 1. – Ст. 6410.

20. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с организацией и проведением XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи и развитием города Сочи как горноклиматического курорта: федер. закон от 27 дек. 2009 г. № 379-ФЗ: [принят Гос. Думой 23 дек. 2009 г.: одобр. Советом Федерации 25 дек. 2009 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 52. – Ч. 1. – Ст. 6455.

21. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений: федер. закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ: [принят

Гос. Думой 23 апр. 2010 г.: одобр. Советом Федерации 28 апр. 2010 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2010. – № 19. – Ст. 2291.

22. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения ограничений для предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна»: федер. закон от 28 июля 2012 г. № 133-ФЗ: [принят Гос. Думой 10 июля 2012 г.: одобр. Советом Федерации 18 июля 2012 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2012. – № 31. – Ст. 4322.

23. О внесении изменений в статьи 17 и 18 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» по вопросам лицензирования строительной деятельности: федер. закон от 19 июля 2007 г. № 136-ФЗ: [принят Гос. Думой 27 июня 2007 г.: одобр. Советом Федерации 6 июля 2007 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – № 30. – Ст. 3750.

24. О внесении изменений в Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 25 дек. 2009 г. № 340-ФЗ: [принят Гос. Думой 11 дек. 2009 г.: одобр. Советом Федерации 16 дек. 2009 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 52. – Ч. 1. – Ст. 6416.

25. О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: федер. закон от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ: [принят Гос. Думой 20 июня 2003 г.: одобр. Советом Федерации 25 июня 2003 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 27. – Ч. 2. – Ст. 2709.

26. О государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 17 июля 2009 г. № 145-ФЗ: [принят Гос. Думой 26 июня 2009 г.: одобр. Советом Федерации 7 июля 2009 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 29. – Ст. 3582.

27. О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним: федер. закон от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ: [принят Гос. Думой 17 июня 1997 г.: одобр. Советом Федерации 3 июля 1997 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 30. – Ст. 3594.

28. О государственном кадастре недвижимости: федер. закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ: [принят Гос. Думой 27 июня 2007 г.: одобр. Советом Федерации 6 июля 2007 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – № 31. – Ст. 4017.

29. О государственной регистрации недвижимости: федер. закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 29 (часть I). – Ст. 4344.

30. О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 29 (часть I). – Ст. 4350.

31. О государственных и муниципальных унитарных предприятиях: федер. закон от 14 нояб. 2002 г. № 161-ФЗ: [принят Гос. Думой 11 окт. 2002 г.: одобр. Советом Федерации 30 окт. 2002 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 48. – Ст. 4746.

32. О естественных монополиях: федер. закон от 17 авг. 1995 г. № 147-ФЗ: [принят Гос. Думой 19 июля 1995 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 34. – Ст. 3426.

33. О защите конкуренции: федер. закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ: [принят Гос. Думой 8 июля 2006 г.: одобр. Советом Федерации 14 июля 2006 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 31. – Ч. 1. – Ст. 3434.

34. О защите прав потребителей: федер. закон от 07 февраля 1992 г. № 2300-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1992. – № 15. – Ст. 766.

35. О концессионных соглашениях: федер. закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 30. – Ч. II. – Ст. 3126.

36. О лицензировании отдельных видов деятельности: федер. закон от 8 авг. 2001 г. № 128-ФЗ: [принят Гос. Думой 13 июля 2001 г.: одобрен Советом Федерации 20 июля 2001 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 33. – Ч. I. – Ст. 3430.

37. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федер. закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ: [принят Гос. Думой 21 апр. 2006 г.: одобрен Советом Федерации 26 апр. 2006 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 19. – Ст. 2060.

38. О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ: [принят Гос. Думой 4 июня 1999 г.: одобрен Советом Федерации 9 июня 1999 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 26. – Ст. 3176.

39. О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: федер. закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ: [принят Гос. Думой 8 июля 2005 г.: одобрен Советом Федерации 13 июля 2005 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 30. – Ч. I. – Ст. 3105.

40. О ратификации Европейской хартии местного самоуправления: федер. закон от 11 апр. 1998 г. № 55-ФЗ: [принят Гос. Думой 15 нояб. 1997 г.: одобрен Советом Федерации 1 апр. 1998 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 15. – Ст. 1695.

41. О саморегулируемых организациях: федер. закон от 1 дек. 2007 г. № 315-ФЗ: [принят Гос. Думой 16 нояб. 2007 г.: одобрен Советом Федерации 23 нояб. 2007 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – № 49. – Ст. 6076.



42. О содействии развитию жилищного строительства: федер. закон от 24 июля 2008 г. № 161-ФЗ: [принят Гос. Думой 4 июля 2008 г.: одобрен Советом Федерации 11 июля 2008 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 30. – Ч. 2. – Ст. 3617.

43. Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 8 нояб. 2007 г. № 257-ФЗ: [принят Гос. Думой 18 окт. 2007 г.: одобрен Советом Федерации 26 окт. 2007 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – № 46. – Ст. 5553.

44. Об автономных учреждениях: федер. закон от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ: [принят Гос. Думой 11 окт. 2006 г.: одобрен Советом Федерации 27 окт. 2006 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 45. – Ст. 4626.

45. Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации: федер. закон от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ: [принят Гос. Думой 26 апр. 2002 г.: одобрен Советом Федерации 15 мая 2002 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 23. – Ст. 2102.

46. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: федер. закон от 9 фев. 2009 г. № 8-ФЗ: [принят Гос. Думой 21 янв. 2009 г.: одобрен Советом Федерации 28 янв. 2009 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 7. – Ст. 776.

47. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон от 6 окт. 1999 г. № 184-ФЗ: [принят Гос. Думой 22 сент. 1999 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.

48. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ: [принят Гос.

Думой 16 сент. 2003 г.: одобр. Советом Федерации 24 сент. 2003 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

49. Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации: федер. закон от 15 дек. 2001 г. № 167-ФЗ: [принят Гос. Думой 30 нояб. 2001 г.: одобр. Советом Федерации 5 дек. 2001 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 51. – Ст. 4832.

50. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: федер. закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ: [принят Гос. Думой 7 июля 2010 г.: одобр. Советом Федерации 14 июля 2010 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2010. – № 31. – Ст. 4179.

51. Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации: федер. закон от 10 дек. 1995 г. № 195-ФЗ: [принят Гос. Думой 15 нояб. 1995 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 50. – Ст. 4872.

52. Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации: федер. закон от 28 дек. 2013 г. № 442-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2013. – № 52 (часть I). – Ст. 7007.

53. Об особых экономических зонах в Российской Федерации: федер. закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ: [принят Гос. Думой 8 июля 2005 г.: одобр. Советом Федерации 13 июля 2005 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 30. – Ч. II. – Ст. 3127.

54. Основы законодательства Российской Федерации о нотариате: [утверждены Верховным Советом Рос. Федерации 11 фев. 1993 г.] // Российская газета. – 1993. – 13 марта.

## **2. Указы Президента Российской Федерации**

55. О Фонде социального страхования Российской Федерации: указ Президента Рос. Федерации от 7 авг. 1992 г. № 822 // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. – 1992. – № 6. – Ст. 319.

56. О реформе жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации: указ Президента Рос. Федерации от 28 апр. 1997 г. № 425 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 18. – Ст. 2131.

57. Об утверждении Положения о военно-транспортной обязанности: указ Президента Рос. Федерации от 2 окт. 1998 г. № 1175 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 40. – Ст. 4941.

58. Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации: указ Президента Рос. Федерации от 15 окт. 1999 г. № 1370 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 42. – Ст. 5011.

59. Об утверждении положения о военных комиссариатах: указ Президента Рос. Федерации от 15 октября 1999 г. № 1372 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 42. – Ст. 5013.

60. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента Рос. Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 11. – Ст. 945.

61. Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации: указ Президента Рос. Федерации от 13 окт. 2004 г. № 1313 // Российская газета. – 2004. – 19 октября.

62. О совершенствовании Гражданского кодекса Российской Федерации: указ Президента Рос. Федерации от 18 июля 2008 г. № 1108 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 29. – Ч. 1. – Ст. 3482.

### **3. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти**

63. Вопросы Пенсионного фонда Российской Федерации (России)» (вместе с «Положением о Пенсионном фонде Российской Федерации (России)», «Порядком уплаты страховых взносов работодателями и гражданами в Пенсионный фонд Российской Федерации (России)): Постановление Верховн.

Совета Рос. Федерации от 27 дек. 1991 г. № 2122-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1992. – № 5. – Ст. 180.

64. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: Распоряжение Правительства Рос. Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 47. Ст. 5489.

65. Об утверждении Положения о призыве на военную службу Российской Федерации: Постановление Правительства Рос. Федерации от 1 июня 1999 г. № 587 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 23. – Ст. 2857.

66. Об утверждении перечня услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления федеральными органами исполнительной власти государственных услуг и предоставляются организациями, участвующими в предоставлении государственных услуг, и определении размера платы за их оказание: Постановление Правительства Рос. Федерации от 6 мая 2011 г. № 352 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 20. – Ст. 2829.

67. О Федеральном медико-биологическом агентстве: Постановление Правительства Рос. Федерации от 11 апр. 2005 г. № 206 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 16. – Ст. 1456.

68. О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг: Постановление Правительства Рос. Федерации от 16 мая 2011 г. № 373 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 22. – Ст. 3169.

69. Об утверждении положения о федеральном агентстве по недропользованию: Постановление Правительства Рос. Федерации от 17 июня 2004 № 293 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 26. – Ст. 2669.

70. О создании открытого акционерного общества «Российские железные дороги»: Постановление Правительства Рос. Федерации от 18 сент. 2003 г. № 585 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 39. – Ст. 3766.

71. Об утверждении Положения о воинском учете Постановление Правительства Российской Федерации от 25 дек. 1998 г. № 1541 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 1. – Ст. 192.

72. О предоставлении льгот инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, по обеспечению их жилыми помещениями, оплате жилья и коммунальных услуг: Постановление Правительства Рос. Федерации от 27 июля 1996 г. № 901 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 32. – Ст. 3936.

73. О взаимодействии между многофункциональными центрами предоставления государственных (муниципальных) услуг и федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления: Постановление Правительства Рос Федерации от 27 сент. 2011 № 797 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 40. – Ст. 5559.

74. Об утверждении устава Федерального фонда обязательного медицинского страхования: Постановление Правительства Рос. Федерации от 29 июля 1998 г. № 857 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 32. – Ст. 3902.

75. О единой системе информационно-справочной поддержки граждан и организаций по вопросам взаимодействия с органами исполнительной власти и органами местного самоуправления с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет: Постановление Правительства Рос. Федерации от 15 июня 2009 г. № 478 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 25. – Ст. 3061.

76. Об утверждении Административного регламента Федеральной миграционной службы по предоставлению государственной услуги по выдаче,

замене и по исполнению государственной функции по учету паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации: Приказ Мин-ва внутр. дел Рос. Федерации от 28 дек. 2006 г. № 1105 // Российская газета. – 2007. – 17 февраля.

77. Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по труду и занятости по предоставлению государственной услуги содействия гражданам в поиске подходящей работы, работодателям – в подборе необходимых работников: Приказ Мин-ва здравоохранения и социального развития Рос. Федерации от 3 июля 2006 г. № 513 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2006. – № 39.

78. Об утверждении Административного регламента Министерства иностранных дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по оказанию государственных информационно-консультационных услуг: Приказ Мин-ва иностр. дел Рос. Федерации от 14 мая 2012 г. № 7063 // Российская газета. – 2012. – 18 июля.

79. Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации: Приказ Федеральной миграционной службы Рос. Федерации от 20 сент. 2007 г. № 208 // Российская газета. – 2008. – 23 января.

80. Об утверждении Положения об Управлении Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Санкт-Петербургу: Приказ Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 9 июля 2010 г. № П/351 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

81. Об утверждении Положения об Управлении Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Свердловской области: Приказ Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и

картографии от 19 апр. 2010 г. № П/156 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

82. Об утверждении Положения об Управлении Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Камчатскому краю: Приказ Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 19 апр. 2010 г. № П/144 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

83. О наделении федеральных государственных учреждений «Земельная кадастровая палата» («Кадастровая палата») по субъектам Российской Федерации полномочиями по приему и выдаче документов на государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним и на предоставление сведений, содержащихся в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним: Приказ Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 10 мая 2011 г. № П/161 // Российская газета. – 2011. – 22 июня.

84. О наделении федеральных государственных учреждений «Земельная кадастровая палата» («Кадастровая палата») по субъектам Российской Федерации полномочиями органа кадастрового учета: Приказ Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 11 марта 2010 г. № П/93 // Российская газета. – 2010. – 19 апреля.

85. О руководстве физической культурой и спортом в стране: Постановление Центрального Комитета КПСС и Совета Министров СССР от 9 янв. 1959 г. № 56 // СП СССР. – 1959. – № 1. – Ст. 1.

#### **4. Правовые акты субъектов Российской Федерации**

86. О применении аутсорсинга административно-управленческих процессов в органах исполнительной власти Алтайского края: постановление администрации Алтайского края от 3 июля 2009 г. № 293 [Электронный ресурс] // Законы РФ: сайт. – URL: <http://zakon-region.ru/altaysiy-kray/5255>.

87. Об утверждении Регламента применения аутсорсинга в работе исполнительных органов государственной власти Липецкой области, управления, контроля и мониторинга эффективности исполнения переданных на аутсорсинг видов деятельности: постановление администрации Липецкой области от 29 дек. 2006 г. № 201 [Электронный ресурс] // Администрация Липецкой области: официальный веб-сайт. – URL: [http://www.admlr.lipetsk.ru/rus/app/usl/p\\_201.doc](http://www.admlr.lipetsk.ru/rus/app/usl/p_201.doc).

88. О механизме аутсорсинга в деятельности органов исполнительной власти области: постановление администрации Тамбовской области от 12 июля 2007 г. № 775 [Электронный ресурс] // ЦФО Инфо. Центральный федеральный округ: сайт. – URL: <http://www.cfo-info.com/okrug16e/rajongs/read7fpwdn.htm>.

89. Об использовании аутсорсинга органами исполнительной власти Чувашской Республики: постановление кабинета министров Чувашской Республики от 16 марта 2007 г. № 45 [Электронный ресурс] // Региональное законодательство. Республика Чувашия: сайт. — URL: <http://www.chulaws.ru/index.php?ds=1447429>.

90. Об утверждении Порядка аутсорсинга государственных функций (услуг), исполняемых (предоставляемых) исполнительными органами государственной власти Забайкальского края: постановление правительства Забайкальского края от 23 июня 2009 г. № 247 [Электронный ресурс] // Russian People: сайт. 2007–2013. – URL: <http://www.russianpeople.ru/old/139330>.

91. Об использовании аутсорсинга исполнительными органами государственной власти Кабардино-Балкарской Республики: постановление правительства Кабардино-Балкарской Республики от 14 нояб. 2008 г. № 252-ПП [Электронный ресурс] // Портал Правительства Кабардино-Балкарской Республики: URL: <http://www.pravitelstvokbr.ru/k-br/kbr-main.nsf/3e743cf20beb61f4c32571ec00571078/233c35c265697a2f44257a45002711fa?OpenDocument>.

92. Об использовании аутсорсинга исполнительными органами государственной власти Пензенской области: постановление правительства Пензенской области от 4 мая 2008 г. № 274-пП [Электронный ресурс] //



Пензенская область: Пензенский деловой портал. 2008. – URL: [http://penza.news-city.info/docs/sistemse/dok\\_iegvao.htm](http://penza.news-city.info/docs/sistemse/dok_iegvao.htm).

93. Об утверждении методических рекомендаций о порядке выведения обеспечивающих функций органов исполнительной власти Томской области и бюджетных учреждений на аутсорсинг: приказ департамента финансов Томской области от 12 марта 2007 г. № 6-1 [Электронный ресурс] // Томская область: Томский деловой портал. 2008. – URL: [http://tomsk.news-city.info/docs/sistemsas/dok\\_ieysuo.htm](http://tomsk.news-city.info/docs/sistemsas/dok_ieysuo.htm).

94. Распоряжение мэра Москвы от 22 марта 1996 г. № 144-РМ // Вестник Мэрии Москвы. – 1996. – № 9.

## **5. Ненормативные правовые акты, соглашения и иные документы**

95. Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации: [одобрена решением совета при Президенте Рос. Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 7 окт. 2009 г.] // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. – 2009. – № 11.

96. Генеральное соглашение между общероссийскими объединениями профсоюзов, общероссийскими объединениями работодателей и Правительством Российской Федерации на 2008–2010 годы // Российская газета. – 2007. – 28 декабря.

97. Генеральное соглашение между общероссийскими объединениями профсоюзов, общероссийскими объединениями работодателей и Правительством Российской Федерации на 2011–2013 годы // Российская газета. – 2011. – 11 января.

98. Европейская хартия местного самоуправления ЕТ S № 122: [заключена 15 окт. 1985 г. в г. Страсбурге] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 36. – Ст. 4466.

99. О частных агентствах занятости: Конвенция Международной организации труда (МОТ) № 181 [заключена 19 июня 1997 г. в г. Женеве] // International Labour Organization: официальный сайт Бюро Международной организации труда. 1996–2013. – URL: <http://www.ilo.org>.

100. О применении механизмов частно-государственного партнерства в сфере образования: Письмо Мин-ва образования и науки Рос. Федерации от 4 фев. 2011 г. № 03-66 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

101. Послание Президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации: [30 ноября 2010 г.: полный текст] г.// Российская газета. – 2010. – 1 декабря.

102. Послание Президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации [5 ноября 2008 г.: полный текст] // Российская газета. – 2008. – 6 ноября.

103. Практическое пособие по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства [Электронный ресурс]. Нью-Йорк, Женева, 2008 // Официальный сайт европейской экономической комиссии. – URL: [http://www.unecsc.org/fileadmin/DAM/ceci/publications/ppp\\_r.pdf](http://www.unecsc.org/fileadmin/DAM/ceci/publications/ppp_r.pdf).

104. О передаче Открытому акционерному обществу «Особые экономические зоны» отдельных полномочий по управлению портовой особой экономической зоной ОАО «Особые экономические зоны»: Приказ Мин-ва экономич. развития и торговли Рос. Федерации от 30 декабря 2011 г. № 792 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

105. О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации: проект федерального закона № 47538-6: [редакция, принятая Гос. Думой в первом чтении 27 апр. 2012 г.]: [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

106. О государственной регистрации транспортных средств в Российской Федерации: проект федерального закона № 637516-5: [редакция, принятая Гос.

Думой в первом чтении 11 дек. 2013 г.]: [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

107. Распоряжение Правительства Рос. Федерации от 30 декабря 2013 г., № 2593-р // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 2. – Ч. 2. – Ст. 219.

108. Распоряжение Правительства Рос. Федерации от 10 июня 2011 г. № 1021-р // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 26. – Ст. 3826.

109. Распоряжение Правительства Рос. Федерации от 25 окт. 2005 г. № 1789-Р // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 46. – Ст. 4720.

110. Распоряжение Правительства Рос. Федерации от 30 июня 2010 г. № 1101-р // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2010. – № 28. – Ст. 3720.

111. Стратегия развития судостроительной промышленности на период до 2020 г. и на дальнейшую перспективу: [утверждена Приказом Мин-ва промышленности и энергетики Рос. Федерации от 6 сент. 2007 г. № 354] // Минпромторг России: сайт. URL: <http://www.minpromtorg.gov.ru/ministry/programm/5>.

## 6. Судебные акты

112. По делу о проверке конституционности Постановлений Правительства Российской Федерации от 26 сентября 1995 г. № 962 «О взимании платы с владельцев или пользователей автомобильного транспорта, перевозящего тяжеловесные грузы, при проезде по автомобильным дорогам общего пользования» и от 14 октября 1996 г. № 1211 «Об установлении временных ставок платы за провоз тяжеловесных грузов по федеральным автомобильным дорогам и использовании средств, получаемых от взимания этой платы: Постановление

Конституционного Суда Рос. Федерации от 17 июля 1998 г. № 22-П г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 30. – Ст. 3800.

113. По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 2, 12, 17, 24 и 34 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате: Постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 19 мая 1998 г. № 15-П // Российская газета. – 1998. – 28 мая.

114. По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области: Постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 30 нояб. 2000 г. № 15-Пг. // Российская газета. – 2000. – 19 декабря.

115. О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих: Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от от 10.02.2009 № 2 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 2009. – № 4.

116. О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации: Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 23 // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. – 2006. – № 8.

117. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 19 янв. 2010 г. № 11390/09 // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. – 2010. – № 5.

118. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 2 окт. 2012 г. № 6272/12 по делу N А51-11638/2011 // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. – 2013. – № 1.

119. Определение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 19 сент. 2011 г. № ВАС-11624/11 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

120. Постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 16 июня 2008 г. по делу № А31-2884/2007-15 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

121. Постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 26 дек. 2011 г. по делу № А79-749/2011 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

122. Постановление Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 28 янв. 2010 г. по делу № А10-1885/2009 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

123. Постановление Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 19 мая 2009 г. № А33-7245/07-Ф02-2157/09 по делу № А33-7245/07 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

124. Постановление Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 28 сент. 2011 г. № Ф03-4636/2011 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

125. Постановление Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 11 июня 2009 г. № Ф03-2249/2009 по делу № А59-6330/2008 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

126. Постановление Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 5 сентября 2008 г. № Ф03-А51/08-1/3616 по делу № А51-2387/200842-105 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

127. Постановление Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 23 августа 2011 г. № Ф03-3579/2011 по делу № А51-19844/2010

[Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

128. Постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 14 мая 2009 г. № Ф04-2797/2009(6094-А45-23) по делу № А45-10304/2008-46/298 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

129. Постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 27 января 2011 г. по делу № А27-7025/2010 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

130. Постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 11 июля 2011 г. по делу № А27-12985/2010 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

131. Постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 23 июня 2009 г. № Ф04-3757/2009(9399-А67-23) по делу № А67-8/2009 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

132. Постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 24 марта 2009 г. № Ф04-1611/2009(2703-А70-31) по делу № А70-4042/32-2008 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

133. Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 15 апр. 2009 г. № КА-А40/966-09 по делу № А40-31562/08-130-338 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

134. Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 26 марта 2009 г. № КА-А40/682-09-2 по делу № А40-11155/08-21-120 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

135. Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 3 сент. 2009 г. № КА-А40/8349-09 по делу № А40-43553/08-153-480 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

136. Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 2 нояб. 2011 г. по делу № А41-21757/10 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

137. Постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 11 мая 2010 г. по делу № А57-18473/2009 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

138. Постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 13 марта 2008 г. по делу № А55-11669/2007 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

139. Постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 14 июля 2011 г. по делу № А57-14397/2010 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

140. Постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 18 окт. 2010 г. по делу № А12-3058/2010 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

141. Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 17 июля 2008 г. по делу № А56-53046/2007 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

142. Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 6 марта 2008 г. по делу № А26-3873/2007 // Справочная правовая система «Консультант плюс»: [Электронный ресурс] / ЗАО «Консультант плюс» [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

143. Постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 20 июня 2011 г. № Ф09-3335/11-С6 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

144. Постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 26 мая 2011 г. № Ф09-2713/11-С6 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

145. Постановление Федерального арбитражного суда Центрального округа от 1 нояб. 2010 г. по делу № А36-777/2010 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

146. Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 15 декабря 2011 г. по делу № А31-8937/2009 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

147. Постановление Двадцатого арбитражного апелляционного суда от 23 сент. 2011 г. по делу № А54-5296/2010 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

148. Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 4 апр. 2011 г. по делу № А57-14397/2010 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

149. Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 16 июня 2010 г. по делу № А12-3058/2010 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

150. Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 5 марта 2011 г. № 17АП-1179/2011-ГК по делу № А60-17493/2010 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

151. Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 14 фев. 2011 г. № 17АП-12932/2010-ГК по делу № А60-28086/10 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».



## 7. Диссертации и авторефераты

152. Абдурахманов А. А. Административный договор и его использование в деятельности органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1997. – 143 с.;

153. Акаткин Ю. М. Оптимизация системы государственных услуг на основе информационных технологий в агропромышленном комплексе: дис. ... канд. экон. наук. – Москва, 2006. – 185 с.

154. Амелин Д. Е. Местное самоуправление в системе социально-экономического развития муниципальных образований региона: дис. ... канд. экон. наук. – Вологда, 2006. – 177 с.

155. Баранова В. В. Муниципальные финансы в условиях аутсорсинга: автореф. дис. ... канд. экон. наук. – Самара, 2007. – 21 с.

156. Баранова В. В. Муниципальные финансы в условиях аутсорсинга: дис. ... канд. экон. наук. – Самара, 2007. – 180 с.

157. Бесчастнова Л. В. Административно-правовое регулирование государственных услуг: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2008. – 26 с.

158. Брага И. В. Повышение конкурентоспособности предпринимательских структур фармацевтической промышленности РФ на основе применения аутсорсинга: дис. ... канд. экон. наук. – М., 2004. – 177 с.

159. Бухтерева М. А. Формы реализации функций государства: дис. ... канд. юрид. наук. – Москва, 2002. – 202 с.

160. Васильева А. Ф. Административно-правовое регулирование публичных услуг в Германии и России: сравнительно-правовой анализ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Санкт-Петербург, 2010. – 25 с.

161. Голубева А. А. Оценка новых форм взаимодействия органов исполнительной власти с потребителями государственных услуг: дис. ... канд. экон. наук. – Санкт-Петербург, 2007. – 229 с.

162. Дёмчева Е. А. Научно-технический аутсорсинг как инструмент управления развитием химических предприятий: дис. ... канд. экон. наук. – М., 2008. – 155 с.
163. Ещенко И. А. Договор аутсорсинга в гражданском праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2009. – 21 с.
164. Калашникова Г. А. Публичный договор: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Краснодар, 2002. – 24 с.
165. Календжян С. О. Аутсорсинг и делегирование полномочий в деятельности компаний: дис. ... доктора экон. наук. – М., 2003. – 305 с.
166. Киселёва Н. В. Административно-правовое регулирование публичных услуг в сфере природопользования: современное состояние и перспективы развития: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Воронеж, 2008. – 24 с.
167. Курчевская С. В. Административный договор: формирование современной теории и основные проблемы: дис. ... канд. юрид. наук. – Воронеж, 2002. – 230 с.;
168. Лотфуллин Р. М. Аутсорсинг в управлении инновациями организации: автореф. дис. ... канд. экон. наук. – М., 2006. – 18 с.
169. Макштарева С. Л. Охрана правопорядка как функция государства и ее реализация в форме правоохранительной деятельности (историко-правовой и теоретико-правовой аспекты): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Санкт-Петербург, 2008. – 20 с.
170. Меркулов М. М. Проблемы экологической функции современного российского государства: Теоретико-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. – Ставрополь, 2002. – 232 с.
171. Мищенко Е. А. Публичный договор в российском гражданском праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004. – 25 с.
172. Морозова Е. В. Публичные услуги: теоретико-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Мытищи, 2009. – 22 с.
173. Нормантас А. А. Общеправное государство: становление, сущность, функции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1982. – 20 с.

174. Першина И. В. Интерес в праве: дис. ... канд. юрид. наук. - Н. Новгород, 2002. – 183 с.

175. Пешин Н. Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели и практики взаимоотношений: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2007. – 48 с.

176. Серебренникова А. С. Государственно-правовые проблемы межмуниципального сотрудничества: сравнительный анализ: на примере России и Франции: дис. ... канд. юрид. наук. – Иркутск, 2006. – 209 с.

177. Синяев В. В. Развитие аутсорсинга в системе логистики строительных компаний: дис. ... канд. экон. наук. – М., 2004. – 153 с.

178. Софриков А. В. Методы и механизмы повышения эффективности деятельности организации с использованием аутсорсинга: дис. ... канд. экон. наук. – М., 2008. – 190 с.

179. Ткачева Г. В. Проблемы обновления социальной функции современного Российского государства: дис. ... канд. юрид. наук. – Ставрополь, 2004. – 194 с.

180. Черемисин Д. В. Аутсорсинг как элемент современного рыночного механизма: теоретический аспект: дис. ... канд. экон. наук. – М., 2005. – 151 с.

181. Шестоперов А. М. Аутсорсинг деловых процессов в государственном управлении: автореф. дис. ... канд. экон. наук. – М., 2010. – 25 с.

182. Щеблов О. С. Аутсорсинг инновационной деятельности: дис. ... канд. экон. наук. – М., 2009. – 146 с.

## **8. Специальная научная литература**

183. Абдулаев М. И. Теория государства и права: учебник для вузов. – М.: Магистр-Пресс, 2004. – 410 с.

184. Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ж. Марку. – М.: Статут, 2011. – 320 с.

185. Административная реформа в России: науч.-практ. пособие / под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. – М.: Инфра-М, 2006. – 352 с.
186. Аникин Б. А. Рудая И. Л. Аутсорсинг и Аутстаффинг: высокие технологии менеджмента: учеб. пособие. – М.: Инфра-М, 2007. – 288 с.
187. Байтин М. И. Сущность и основные функции социалистического государства. – Саратов, 1979. – 302 с.
188. Басангов Д. А., Шайдуров С. А. Комментарий к закону «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» (постатейный). – М.: Деловой двор, 2009. – 248 с.
189. Батаева Н. С., Крючкова П. В., Потапенко М. С., Тамбовцев В. Л., Шаститко А. Е. Публичные услуги и функции государственного управления. – М.: Теис, 2002. – 160 с.
190. Болдырев В. А. Юридические лица - несобственники в системе субъектов гражданского права: монография [Электронный ресурс] / под ред. В.А. Сысоева. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
191. Бондарь Н. С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. – М.: Норма, 2008. – 591 с.
192. Витко В. С., Цатурян Е. А. Юридическая природа договоров аутсорсинга и аутстаффинга. – М.: Статут, 2012. – 128 с.
193. Горшенев В. М., Шахов И. Б. Контроль как правовая форма деятельности. – М., 1987. – 176 с.
194. Гуськова А. П., Шамардин А. А. Правоохранительные органы (судоустройство): учебник. – М.: Юрист, 2005. – 384 с.
195. Денисов А. И. Сущность и формы государства. – М., 1960. – 67 с.
196. Децентрализация управления в зарубежных государствах / Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве Российской Федерации. – М.: Эксмо, 2009. – 352 с.

197. Договоры в предпринимательской деятельности / О. А. Беляева, В. В. Витрянский, К. Д. Гасников и др.; отв. ред. Е. А. Павлодский, Т. Л. Левшина. – М.: Статут, 2008. – 509 с.
198. Друкер П. Задачи менеджмента в XXI веке. – М.: Вильямс, 2001. – 272 с.
199. Загайнов Л. И. Экономические функции Советского государства. – М., 1968. – 263 с.
200. Каск Л. И. Функции и структура государства. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1969. – 65 с.
201. Кисурина Л. Г. Сложные сделки: учет, налоги, право. – М.: АКДИ Экономика и жизнь, 2007. – 416 с.
202. Козырин А. Н., Глушко Е. К., Штатина М. А. Публичная администрация и административные реформы в зарубежных странах. – М.: Теис, 2006. – 287 с.
203. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации (учебно-практический). Части первая, вторая, третья, четвертая: постатейный [Электронный ресурс] / С. С. Алексеев, А. С. Васильев, В. В. Голофаев, Б. М. Гонгалов и др.; под ред. С. А. Степанова. – 2-е изд., перераб. и доп. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
204. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части второй: постатейный [Электронный ресурс] / под ред. С. П. Гришаева, А. М. Эрделевского. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
205. Конституции государств Европейского союза / под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М.: Норма -Инфра-М, 1997. – 816 с.
206. Корельский В. М. Теория государства и права. – М.: Инфра-М, 1998. – 570 с.
207. Корнийчук Г. А. Прием и увольнение работников: подбор и оценка персонала, оформление трудовых отношений. – М.: Омега-Л, 2007. – 191 с.
208. Корнийчук Г. А. Юридические вопросы найма (увольнения) персонала. – М.: Альфа-Пресс, 2006. – 112 с.

209. Краснов М. А. Введение в муниципальное право. – М., 1993. – 86 с.
210. Лазарев В. В. Теория государства и права: актуальные проблемы. – М, 1992. – 183 с.
211. Лобанов В. В. Государственное управление и общественная политика: учеб. пособие. – СПб.: Питер, 2004. – 448 с.
212. Лялин Д. Ю. Право собственности государственных корпораций: монография / под ред. Е. В. Блинковой. – М.: Юристъ, 2005. – 220 с.
213. Маковский А. Л. Гражданская ответственность государства за акты власти // Гражданский кодекс России: Проблемы. Теория. Практика: сборник памяти С. А. Хохлова / Исследовательский центр частного права: отв. ред. А. Л. Маковский. – М.: Международный центр финансово-экономического развития, 1998.
214. Манохин В. М. Советское административное право: курс лекций. – Вып. 1. – Ч. общая. – Саратов, 1968. – 232 с.
215. Марченко М. Н. Проблемы теории государства и права. учеб. пособие. – М.: Юристъ, 2001. – 656 с.
216. Матузов Н. И. Личность. Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права. – Саратов, 1972. – 290 с.
217. Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права / Н. И. Матузов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2001. – 776 с.
218. Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права: учебник. – М.: Юристъ, 2004. – 512 с.
219. Мелехин А. В. Теория государства и права: учебник. – М.: Маркет ДС корпорейшн, 2007. – 633 с.
220. Михайлов Д. М. Аутсорсинг: новая система организации бизнеса: учеб. пособие. – М.: Кнорус, 2006. – 256 с.
221. Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. В. Лазарева. – М.: Спарк, 1997. – 599 с.
222. Общая теория государства и права: учебник / под ред. В. В. Лазарева. – М.: Юристъ, 1994. – 366 с.

223. Овчинников И. И. Местное самоуправление в системе народовластия. – М., 1999. – 329 с.
224. Пешин Н. Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. – М.: Статут, 2007. – 461 с.
225. Постовой Н. В. Местное самоуправление: проблемы и перспективы. М.: Инфра-М, 2002. – 335 с.
226. Правоохранительные органы Российской Федерации: учебник / под ред. В. П. Божьева. – М.: Спарк, 2000. – 414 с.
227. Правоохранительные органы: учебник для вузов / под ред. проф. К. Ф. Гуценко. – М.: Бек, 1995. – 320 с.
228. Публичные услуги и право: науч.-практ. пособие / под ред. Ю. А. Тихомирова. – М.: Норма, 2007. – 416 с.
229. Разработка механизма аутсорсинга административно-управленческих процессов органов государственной власти, включая процессы управления информационными технологиями, в рамках формирования системы требований к использованию информационных и коммуникационных технологий в государственном управлении: отчет о научно-исследовательской работе [Электронный ресурс] / рук-ль темы, проректор, директор ИПГМУ ГУ-ВШЭ, канд. экон. наук А. В. Клименко. – М.: Государственный университет - Высшая школа экономики, 2007. – URL: // [http://www.nisse.ru/business/article/article\\_776.html?effort=](http://www.nisse.ru/business/article/article_776.html?effort=).
230. Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Инфра-М, 2005. – 479 с.
231. Рожкова М. А. Судебный акт и динамика обязательства. – М.: Статут, 2003. – 140 с.
232. Румянцева Е. Е. Новая экономическая энциклопедия / Е. Е. Румянцева. – 2-е изд.. – М.: Инфра-М, 2006. – 810 с.
233. Самощенко И. С. Общая теория советского права. – М., 1966. – 491 с.

234. Субочев В. В. Законные интересы / под ред. А. В. Малько. – М.: Норма, 2008. – 496 с.
235. Теория государства и права / под ред. В. М. Корельского, В. Д. Перевалова. – 2-е изд., изм. и доп. – М.: Норма- Инфра-М, 2002. – 616 с.
236. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2006. – 768 с.
237. Теория государства и права: учеб. пособие / под ред. А. Б. Венгерова – М.: Юрист, 1994. – Вып. 2. – 72 с.
238. Теория государства и права: учебник / под ред. М. Н. Марченко. – М.: Зерцало, 2004. – 800 с.
239. Теория государства и права: учебник / под ред. М. Н. Марченко. – М.: Зерцало, 2000. – 624 с.
240. Теория государства и права: учебник для юридических вузов / А. И. Абрамова, С. А. Боголюбов, А. В. Мицкевич и др.; под ред. А. С. Пиголкина. – М.: Городец, 2003. – 544 с.
241. Теория государства и права: учебник / отв. ред. А. И. Королев, Л. С. Явич. – 2-е изд., перераб. и доп. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1987. – 548 с.
242. Тирских М. Г., Хвалев С. А. Сравнительно-правовое исследование правовых актов Российской Федерации, регулирующих порядок аутсорсинга [Электронный ресурс] / Областное государственное научно-исследовательское учреждение Ин-т законодательства и правовой информации. – Иркутск, 2009. – URL: // <http://www.izpi.ru/picnews/docs/outsors.pdf>.
243. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. – М.: Юринформцентр, 2001. – 355 с.
244. Философский словарь / под ред. И. Х.Фролова. – М.: Политиздат, 1987. – 590 с.
245. Харитонов Ю. С. Управление в гражданском праве: проблемы теории и практики. – М.: Норма, Инфра-М, 2011. – 304 с.
246. Хейвуд Дж. Б. Аутсорсинг: в поисках конкурентных преимуществ. – М.: Вильямс, 2002. – 230 с.



247. Хропанюк В. Н. Теория государства и права: учеб. пособие для вузов / под ред. проф. В. Г. Стрекозова. – М.: Отечество, 1993. – 344 с.

248. Цыганов В. И. Теория государства и права: тезисы лекций. – Ниж. Новгород, 2007. – 142 с.

249. Черданцев А. Ф. Теория государства и права: учебник для вузов. – М.: Юрайт-М, 1999. – 432 с.

250. Черноголовкин Н. В. Теория функций социалистического государства. – М.: Юридическая литература, 1970. – 215 с.

251. Черногор Н. Н. Проблемы ответственности в теории муниципального права и практике местного самоуправления [Электронный ресурс]. – М.: Юриспруденция, 2007. – Доступ из справ.-правовлй системы «КонсультантПлюс».

252. Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права. – М.: Норма, 2007. – 352 с.

#### **9. Статьи, периодические издания**

253. Азнаев А. М. Из истории нотариата // Нотариус. – 2007. – № 5. – С. 36-38.

254. Алдонова Ю. Э. К вопросу о наделении бюджетных учреждений управленческими функциями // Государственная власть и местное самоуправление. – 2009. – № 9. – С. 28–31.

255. Амбарян М. Г. Правовое положение государственных корпораций // Безопасность бизнеса. – 2010. – № 1. – С. 2-3.

256. Андреева Ю. А. История становления российского нотариата // Нотариус. – 2007. – № 6. – С. 19-21;

257. Анисимов А. П., Гончаров А. И., Рыженков А. Я., Черноморец А. Е. Неопознанный субъект права собственности // Современное право. – 2009. – № 10. – С. 3–7;

258. Антюхин А. Н., Гончаров А. И. Договор об организации перевозок грузов: правовая природа и практическое значение // Транспортное право. – 2007. – № 4. – С. 16-20.

259. Архипов В. В. Заемный труд: судебная практика и современное законодательство // Законодательство и экономика. – 2009. – № 9. – С. 50-59.

260. Бабелюк Е. Г. Договорные начала при реализации государственно-властных полномочий // Договор в публичном праве: сборник науч. статей / под ред. Е. В. Гриценко, Е. Г. Бабелюк. – М.: Волтерс Клувер, 2009. – С. 133-204.

261. Бабелюк Е. Г. Проблемы разграничения деятельности по оказанию государственных услуг и контрольно-надзорной деятельности // Публичные услуги: правовое регулирование: российский и зарубежный опыт: сборник / под общ. ред. Е. В. Гриценко, Н. А. Шевелевой. – М.: Волтерс Клувер, 2007. – С. 47-54.

262. Баглай М. В. О функциях социальной деятельности империалистического государства // Советское государство и право. – 1966. – № 6. – С. 77-85.

263. Байдакова А. В. Аутсорсинг в органах исполнительной власти // Теория и практика правового регулирования общественных отношений–3: сборник статей и выступлений. – Вып. 3. – Салехард, 2006. – С. 89-102.

264. Барабашев Г. В. Местное самоуправление в России: теория и практика // Государство и право. – 1993. – № 6. – С. 141-147.

265. Белицкая А. В. Государственно-частное партнерство: историко-правовой аспект // История государства и права. – 2010. – № 21. – С. 21-25.

266. Белицкая А. В. Правовое определение государственно-частного партнерства // Законодательство. – 2009. – № 8. – С. 40-46.

267. Белицкая А. В. Правовые аспекты предоставления публичных услуг в рамках государственно-частного партнерства // Предпринимательское право. – 2010. – № 2. – С. 31-34.

268. Богданов Д. Е. Особенности ответственности за вред, причиненный публично-правовыми образованиями // Адвокат. – 2012. – № 3. – С. 41-45.

269. Бялкина Т. М. Местное самоуправление и государственное управление // Вестник Воронежского гос. ун-та. Сер. Гуманитарные науки. – 2003. – № 1. – С. 314-327.

270. Варийчук Е. К. К вопросу о соотношении субъективных прав и законных интересов в налоговом праве // Финансовое право. – 2009. – № 8. – С. 22-26.

271. Васильев В. И. Государственная власть и местное самоуправление: продолжение спора // Конституционные и законодательные основы местного самоуправления в Российской Федерации. – М., 2004. – С. 5-12;

272. Васильева А. Ф. Делегирование государственных функций субъектам частного права // Правоведение. – 2008. – № 2. – С. 65-75.

273. Васильева А. Ф. Договоры в сфере предоставления публичных услуг: сравнительно-правовой анализ. // Договор в публичном праве: сборник науч. ст. / под ред. Е. В. Гриценко, Е. Г. Бабелюк. – М.: Волтерс Клувер, 2009. – С. 188-204;

274. Величкина Е. А. О понятиях государственных, муниципальных, публичных и социальных услуг // Современное право. – 2008. – №5. – С. 50-54.

275. Власова Н. Ю., Джек Л. Н. Перспективы развития межмуниципального сотрудничества в субъектах Российской Федерации // Научный вестник Уральской академии государственной службы: политология, экономика, социология, право. – 2009. – № 3(8). – С. 85-88;

276. Говоренкова Т. М. Не ускользнула бы удача и на этот раз // Муниципальная власть. – 1997. – № 1. – С. 10-13;

277. Гриценко Е. В. Конституционные основы и правовые формы привлечения частных субъектов к решению муниципальных задач в России в сравнительной перспективе // Закон. 2013. № 2. С. 113 – 128;

278. Данилов С. Ю. Независимые агентства: основы статуса и функционирования // Исполнительная власть: проблемы организации и деятельности. – М.: Теис, 2006. – С. 151-161.

279. Дементьев А. Н. Теории местного самоуправления и их современные интерпретации [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

280. Денисов С. А. Гражданская ответственность бюджетного учреждения // Основные проблемы частного права: сборник статей к юбилею доктора юридических наук, профессора Александра Львовича Маковского / отв. ред. В. В. Витрянский, Е. А. Суханов. – М.: Статут, 2010. – С. 96-103.

281. Докучаева И. М. Понятие «публичные услуги» и некоторые проблемы их правового регулирования // Публичные услуги: правовое регулирование: российский и зарубежный опыт: сборник / под общ. ред. Е. В. Гриценко, Н. А. Шевелевой. – М.: Волтерс Клувер, 2007. – С. 101-103.

282. Едкова Т. А., Иванюк О. А. Государственная и общественная сферы: критерии разграничения // Журнал российского права. – 2013. – № 4. – С. 113-119.

283. Жигулёнков М. В. К вопросу о формах осуществления функций государства // Гражданин и право. – 2009. – № 1. – С. 65-69.

284. Жукова Т. В. К вопросу о государственных услугах как предмете правового регулирования // Современные тенденции развития юридической науки и правоприменительной практики: сборник. – Ч. 2. – Киров, 2006. – С. 26-32.

285. Землякова Г. Л. Проблемы приватизации земельных участков собственниками расположенных на них объектов недвижимости в аспекте совершенствования законодательства о предоставлении государственных и муниципальных услуг [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

286. Зырянов С. М. Обеспечение законности в административно-надзорной деятельности органов исполнительной власти // Журнал российского права. – 2010. – № 8. – С. 27-33.

287. Каск Л. Н., Николаева Л. В. О некоторых вопросах понятия функции государства. // Вестник Ленинградского ун-та. – Сер. II. Экономика, философия, право. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1971. – № 11. – С. 107-110.

288. Кириенко Г. С. Разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами РФ на основе государственных функций и услуг [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

289. Кирсанов С. А., Ашурков А. Т., Сергиенко А. М. Муниципальные услуги: некоторые аспекты правового регулирования и способы предоставления // Публичные услуги: правовое регулирование: российский и зарубежный опыт: сборник / под общ. ред. Е. В. Гриценко, Н. А. Шевелевой. – М.: Волтерс Клувер, 2007. – С. 104-120.

290. Киселев И., Карабельников Б., Черкасова Э., Кукса С., Юдкин В., Леонов А., Свечкаренко В. Концепция правового регулирования заемного труда // Хозяйство и право. – 2004. – № 2. – С. 52-60;

291. Киселев И., Карабельников Б., Черкасова Э., Кукса С., Юдкин В., Леонов А., Свечкаренко В. Концепция правового регулирования заемного труда // Хозяйство и право. – 2004. – № 3. – С.40-48.

292. Киселёва Н. В. Классификация услуг в процессе проведения административной реформы // Вестник Воронежского гос. ун-та. Сер. Право. — 2008. – № 1(4). – С.189-196.

293. Клеандров М. И. Право собственности государственных корпораций: некоторые вопросы // Вещные права: система, содержание, приобретение: сборник науч. трудов в честь проф. Б. Л. Хаскельберга / под ред. Д. О. Тузова. – М.: Статут, 2008. – С. 30–38.

294. Клишина М. Пути повышения качества государственных услуг // Бюджет. – 2007. – №1. – С. 25-27.

295. Козлов М. А. Субъективное право и охраняемый законом интерес как предметы судебной защиты // Журнал российского права. – 2008. – № 3. – С. 69-77.

296. Колесников А. В. Муниципально-правовая политика в современной России // Правовая политика России: теория и практика / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. – М.: ТК Велби, Проспект, 2006. – С. 369-395.

297. Коршунова Т. Ю. Правовое регулирование отношений, связанных с направлением работников для выполнения работ в других организациях (заемный труд) // Трудовое право. – 2005. – № 6. – С. 7-30.

298. Кривых И. А. Пределы делегирования в налоговом праве нормотворческих полномочий от представительных органов исполнительным органам власти // Налоги и налогообложение. – 2008. – № 3. – С. 43-48.

299. Кудашкин В. В. О роли и специфике организационно-правовой формы государственной корпорации в современных экономических условиях // Журнал российского права. – 2010. – № 4. – С. 49 – 68;

300. Куклина Н. История российского нотариата // Российская юстиция. – 1997. – № 12. – С. 31-32.

301. Курашвили Б. П. О системе функций государства // Проблемы государства и права (ИГПАН). Вып. 9. – М., 1974. – С. 20-35.

302. Лесняк Н. А. О целесообразности наделения органов местного самоуправления правами юридического лица // Гражданское право. – 2010. – № 3. – С. 18 – 19.

303. Лукьянова К. А. Формирование и функционирование механизма государственно-частного партнерства: научно-теоретические и практические аспекты // Лизинг. – 2011. – № 2. – С. 50-62.

304. Лысенко В. В. Реформирование законодательства о некоммерческих организациях в России: итоги 2010 г. // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 1. – С. 12–15.

305. Магазинер Я. М. Ответственность государственного учреждения за вред, причиненный его должностными лицами // Ученые записки Свердловского юрид. ин-та. – Свердловск, 1945. – Т. 1. – С. 155-187.

306. Мелехова А. Ю. Виды административных договоров // Административное право и процесс. – 2012. – № 1. – С. 70 – 73.

307. Мицкевич Л. А. Предоставление государственных услуг как вид государственного управления // Публичные услуги: правовое регулирование:

российский и зарубежный опыт: сборник / под общ. ред. Е. В. Гриценко, Н. А. Шевелевой. – М.: Волтерс Клувер, 2007. – С. 21-37.

308. Мозолин В. П. Государственная корпорация vs акционерное общество // Журнал российского права. – 2010. – № 6. – С. 19–34;

309. Мозолин В. П. Правовой статус государственной корпорации и юридическая природа права собственности на принадлежащее ей имущество // Журнал российского права. – 2009. – № 1. – С. 20-26;

310. Морозова Е. В. Понятие государственной услуги: правовые аспекты // Право и государство: теория и практика. – 2009. – № 5(53). – С. 96-99.

311. Морозова Л. А. Функции Российского государства на современном этапе // Государство и право. – 1993. – №6. – С. 98-108.

312. Нестеров А. В. Методология властных услуг // Государственная власть и местное самоуправление. – 2009. – № 3. – С. 7-9.

313. Нестеров А. В. Некоторые аспекты проекта Федерального закона «О стандартах государственных услуг» // Государственная власть и местное самоуправление. – 2006. – № 4. – С. 35-38.

314. Нестеров А. В. Понятие услуги государственной, общественной (социальной) и публичной // Государственная власть и местное самоуправление. – 2005. – № 11. – С. 22-26.

315. Нетесов Д. Н. Правовой режим государственных корпораций // Реформы и право. – 2008. – № 3. – С. 44-53.

316. Ноздрачев А. Ф. Административная реформа: российский вариант // Законодательство и экономика. – 2005. – №8. – С 9-21.

317. Нуртдинова А. Заемный труд: особенности организации и возможности правового регулирования // Хозяйство и право. – 2004. – № 9. – С. 22-30.

318. Петров В. С. Советское общенародное государство. Основные задачи и функции // Советское государство и право. – 1974. – № 9. – С. 119-127.

319. Петров М. П. Аутсорсинг в системе средств административной реформы на региональном уровне: теория, правовое регулирование,

организационно-практические рекомендации // Региональное нормотворчество: аналитический бюллетень. – Вып. 3: Материалы Всероссийского круглого стола «Правовая реформа в России: федеральный, региональный и муниципальный уровни»: г. Астрахань 17.05.2007. – Саратов, 2007. – С. 111 - 125.

320. Петров П. А. Аутсорсинг – функция организации бизнеса // Сборник материалов 1-й Международной научно-практической конференции «Экономика. Управление. Логистика». – Самара, 2004. – С. 241-243.

321. Пискотин М. И. К вопросу о функциях советского государства в современный период // Советское государство и право. – М., 1958.

322. Пустобаева Л. А. О понятии субъективного права // Правоведение. – 1984. – № 3. – С. 47-54.

323. Рагозина Л. Правовое обеспечение и практика осуществления различных форм межмуниципальной кооперации в России и за рубежом // Муниципальная власть. – 2009. – № 4. – С. 76 - 85.

324. Ралько В. В. Правоохранительная форма правовой деятельности нотариата // Нотариус. – 2009. – № 6. – С. 2 - 6.

325. Савельев А. И. Применение судами норм Гражданского кодекса РФ о публичных договорах // Вестник гражданского права. – 2009. – № 4. – С. 99-136.

326. Сагиндыкова А. Н., Жанузакова Л. Т. Модели местного самоуправления: перспективы и проблемы формирования в Республике Казахстан // Журнал российского права. – 2005. – № 7. – С. 96-106;

327. Салфетников М. А. К вопросу об административно-правовом статусе государственных корпораций // Современное право. – 2009. – № 12. – С. 45–47;

328. Самощенко И. С. О правовых формах осуществления функций Советского государства // Советское государство и право. – 1956. – № 3. – С. 81-91;

329. Сахаров А. Б. Правоохранительная деятельность и преступность // Советское государство и право. – 1986. – №1. – С. 83-85;



330. Слыщенко В. А. Участие государства в отношениях, регулируемых гражданским правом: к вопросу о правовом положении государственных органов // Вестник гражданского права. – 2010. – № 6. – С. 58-91.

331. Сморгунова А. Л. История приватизации пенитенциарных учреждений за рубежом // История государства и права. – 2008. – № 3. – С. 35-37.

332. Талапина Э. В. Государственная корпорация как новый субъект права // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2009. – № 2. – С. 36-50;

333. Терещенко Л. К. Услуги: государственные, публичные, социальные // Журнал российского права. – 2004. – №10. – С. 15-23.

334. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции // Журнал российского права. – 2000. – № 10. – С. 22-32.

335. Усков Д. Г. Аутсорсинг в механизме реформирования правоприменительной деятельности в предпринимательском секторе экономики // Безопасность бизнеса. – 2008. – №1. – С. 10-13.

336. Федосенко В. А. Понятие субъективного права в публичной сфере // Государственная власть и местное самоуправление. – 2009. – № 7. – С. 3–5.

337. Филатова А. В. Аутсорсинг административно-управленческих процессов [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

338. Циммерман Ю. С. Государственная корпорация – специфика правового регулирования // Право и экономика. – 2008. – № 10. – С 4-12.

339. Чакалова М. С. О соотношении понятий «наделение» и «делегирование» государственных полномочий органам местного самоуправления // Административное и муниципальное право. – 2009. – № 6. – С. 24-28;

340. Черемных Г. Г. Комментарий к проекту Федерального закона «О нотариате и нотариальной деятельности в Российской Федерации» // Нотариус. – 2010. – № 1. – С. 3–10.

341. Чиркин В. Е. Организационные формы местного самоуправления: Россия и зарубежный опыт // Журнал российского права. – 1997. – № 8. – С. 96-104.

342. Шаров А. В. Об основных элементах административной реформы [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

343. Шаститко А. Е. Организационные рамки предоставления публичных услуг // Вопросы экономики. – 2004. – №7. – С 150-155.

344. Шейндлин Б. В. О природе функций, переходящих от государственных органов к общественным организациям // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 1960. – № 3. – С. 114 – 117.

345. Шестоперов А. М. Аутсорсинг как способ оптимизации административно-управленческих процессов в органах государственной власти (на примере ФАС России). – М., 2007 // Национальный ин-т системных исследований проблем предпринимат-ва: сайт. – URL: [http://www.nisse.ru/work/projects/publications/publications\\_17.html](http://www.nisse.ru/work/projects/publications/publications_17.html).

346. Шиткина И. С. Договор предоставления персонала: что это такое? // Хозяйство и право. – 2004. – № 1. – С. 98-100.

347. Щепачев В. А. Органы местного самоуправления как юридические лица // Право и политика. – 2010. – № 1. – С. 20–25.