

**Заключение диссертационного совета Д 503.001.02
на базе Федерального государственного научно-исследовательского
учреждения «Институт законодательства и сравнительного
правоведения при Правительстве Российской Федерации»
по диссертации на соискание ученой степени кандидата наук**

Аттестационное дело № _____

решение диссертационного совета от 19 июня 2017 г. № 22.1.

О присуждении Шайдурову Сергею Анатольевичу, гражданину Российской Федерации, ученой степени кандидата юридических наук

Диссертация «Аутсорсинг в сфере оказания государственных и муниципальных услуг» по специальности 12.00.14 – Административное право; административный процесс принята к защите 19 апреля 2016 г., протокол № 20 диссертационным советом Д 503.001.02 на базе федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» (117218, г. Москва, ул. Большая Черёмушкинская, д. 34), приказ о создании диссертационного совета № 192/нк от 09 апреля 2013 года.

Соискатель Шайдуров Сергей Анатольевич, 1982 года рождения, в 2004 г. окончил Восточно-Сибирский государственный технологический университет по специальности юриспруденция. В 2009 году поступил в заочную аспирантуру Федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», которую окончил в 2012 г.

Соискатель Шайдуров Сергей Анатольевич работает в должности ведущего юриста-аналитика ООО «Консультант:ИС» (117292, г. Москва, ул. Кржижановского, д. 6).

Диссертация выполнена на кафедре административного права и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Научный руководитель – **Терещенко Людмила Константиновна**, доктор юридических наук, работает заместителем заведующего отделом административного законодательства и процесса в Федеральном государственном научно-исследовательском учреждении «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации».

Официальные оппоненты:

Ковалева Наталия Николаевна, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры административного и муниципального права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия» (Россия, 410056, г. Саратов, ул. Вольская, д. 1);

Штатина Марина Анатольевна, кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и финансового права ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов» (Россия, 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д.6)

дали положительные отзывы на диссертацию.

В отзыве официального оппонента, доктора юридических наук **Н.Н. Ковалевой** указывается, что работа Шайдурова Сергея Анатольевича отличается ярко выраженным исследовательским характером, является актуальной и по кругу рассмотренных вопросов способна привлечь специалистов широкого профиля. Положения, вынесенные автором на защиту, отличаются научной новизной, теоретической и практической значимостью и дают представление о его научной зрелости, способности ставить и решать задачи. Сформулированные выводы и предложения достаточно убедительны, аргументированы, подкреплены ссылками на разнообразные источники, проиллюстрированы многочисленными

примерами из практики. При этом приводятся следующие замечания, выявленные в ходе критического анализа данной работы:

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

2. На стр. 68 автор утверждает, что «В России, например, с точки зрения формально-юридического подхода нотариусы являются субъектами оказания государственных услуг, так как совершают нотариальные действия от имени Российской Федерации, кроме того, нотариат находится в ведении Минюста России (и, кстати, всегда был в ведении государственных органов судебной или исполнительной ветвей власти). Что касается нотариусов, занимающихся частной практикой, то их также следует признать субъектами, оказывающими не частные, а государственные услуги. Такой вывод делается не только исходя из формально-юридического, но также из системного подхода: в большинстве случаев граждане и организации обращаются к нотариусам постольку, поскольку деятельность последних тесно сопряжена с другими государственными (муниципальными) услугами.» при этом далее отмечает, что «адвокаты по общему правилу не являются субъектами, оказывающими государственные услуги, хотя могут быть наделены такими функциями». В связи с изложенным возникает вопрос, почему автор считает, что нотариусы и адвокаты имеют столь разный правовой статус с точки зрения оказания государственных (муниципальных) услуг? Ведь и те, и другие, с точки зрения административно-правового статуса, являются членами некоммерческих организаций: Нотариальная палата и адвокатская палата, соответственно.

3. Достаточно очевидным видится пятое положение, выносимое диссертантом на защиту, согласно которому в сфере оказания государственных и муниципальных услуг может быть применен как аутсорсинг вспомогательных внутренних функций, так и аутсорсинг основной функции (ее части) по оказанию государственной или муниципальной услуги (С. 11). Данное положение не требует особых доказательств, поскольку зависит от положений нормативных правовых актов, разрешающих или запрещающих указанные виды аутсорсинга. Диссертант в работе привел примеры соответствующего правового регулирования (С. 76). Таким образом, защита данного положения на диссертационном уровне видится излишней.

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

5. Диссертант выделяет такой вид аутсорсинга, при котором передача функции аутсорсеру происходит с одновременным исключением необходимости исполнения этой функции у передающего (С. 116). В диссертации, к сожалению, не указано, применим ли такой вид аутсорсинга к передающим свои функции государственным органам исполнительной власти. А если применим, то видится некоторое противоречие двух принципов: с одной стороны, идет «сброс» функции, с другой – сохраняется

ответственность за ее исполнение. На этот счет в работе хотелось бы увидеть более подробные разъяснения, однако в работе, к сожалению, отсутствует соответствующий анализ. И хотя данная тема относится также к науке гражданского права (учитывая, что соответствующие правоотношения урегулированы, в том числе, ст. ст. 16, 1069 Гражданского кодекса РФ), тем не менее, сделанные диссертантом по данному вопросу выводы в его статье «Ответственность субъектов оказания переданных на аутсорсинг государственных и муниципальных услуг» (Хозяйство и право. 2013. № 3. С. 108-113), представляется, были бы уместны и в оппонируемой диссертации, учитывая сложность изучаемого материала.

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

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

В отзыве официального оппонента, кандидата юридических наук **М.А. Штатиной** отмечается, что диссертация представляет собой монографическое самостоятельно выполненное исследование, посвященное разработке административно-правового подхода к изучению института аутсорсинга и его применения в сфере оказания государственных и муниципальных услуг. Положения, выводы и рекомендации, выработанные соискателем, в том числе и вынесенные на защиту, являются обоснованными, отличаются новизной, практической и теоретической значимостью. Их достоверность подтверждается большим объемом исследованных источников, а также непротиворечивостью выводов и соответствием их основополагающим положениям современной административно-правовой науки. При этом приводятся следующие замечания, выявленные в ходе критического анализа данной работы:

1. В целом диссертант умело оперирует терминологией науки административного права. Однако вызывает сомнения целесообразность использования им тавтологических терминов «административное управление» (с.4), «административно-управленческие процессы» (с.4, 91, 95).

Представляется, что использование в ряде научных исследований этих терминов связано с некритичным заимствованием понятий, применяющихся в зарубежных странах. Термину «управление» в английском, французском, испанском и ряде других европейских языков соответствует множество слов, имеющих разные смысловые оттенки, в том числе *administration* (управление, процесс управления, структура управления), *management* (управление, технология управления), *governance* (управление, руководство управлением). Даже в законодательстве зарубежных стран эти термины нередко используются, дополняя друг друга (например, *administrative management*), что дает возможность обратить внимание на специфику подхода к управлению.

В русском языке сочетание «административное управление» нового знания не дает. Обратить внимание на изучение отдельных аспектов

управления можно через другие, не противоречащие нормам русского языка словосочетания: «процессы государственного управления», «организация управления», «руководство управлением» и т.д.

Кроме того, вряд ли следовало при рассмотрении вопросов административной ответственности вводить без объяснения термин «административно-правовая ответственность» (с.128).

2. Следует поддержать стремление автора очертить сферу применения аутсорсинга и соотнести его понятие с понятиями государственных функций, полномочий, государственных и муниципальных услуг.

Однако диссертационная работа была бы более полной, если бы автор показал место института аутсорсинга в системе иных сложившихся и формирующихся институтов административного права, прежде всего в системе административных процедур.

Целесообразно было бы рассмотреть соотношение аутсорсинга с иными механизмами государственно-частного партнерства, в частности с концессией.

3. На с.72 предмет ведения отождествляется со сферой общественных отношений.

Такой подход представляется неверным, поскольку предметы ведения и сферы общественных отношений как в законодательстве, так и в административно-правовой доктрине справедливо считаются разными явлениями.

4. Не совсем удачно название параграфа 4 второй главы. Лучше говорить о классификации не аутсорсинга, а его видов.

Ведущая организация **Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт государства и права Российской академии наук (ИГП РАН)** (119019, г. Москва, ул. Знаменка, д. 10) в своем положительном Отзыве, который составлен доктором юридических наук А.А. Гришковцом, обсужден и утвержден на заседании сектора административного и бюджетного права, указала, что диссертационная

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

В критической части отзыва отмечается, что:

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

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

3. Такое положение, выносимое на защиту, как перечисление субъектов государственных и муниципальных услуг, включающих не только

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

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

По теме диссертационного исследования С.А. Шайдурова опубликовано 6 статей, в том числе 5 статей в журналах, указанных в перечне ВАК, а также материалы одной книги в соавторстве. Общий объём публикаций – 4,5 п.л.

Публикации соискателя представляют собой научные статьи, содержащие теоретические выводы и практические предложения по реализации аутсорсинга в сфере оказания государственных и муниципальных услуг:

1. Шайдуров, С. А. Функция по оказанию государственных услуг: особенности и место среди иных функций государственных органов исполнительной власти // Журнал российского права. - 2012. - № 9. - С. 120-127.

2. Шайдуров, С. А. Некоторые проблемы аутсорсинга государственных и муниципальных услуг // Хозяйство и право. - 2012. - № 12. - С. 83-89.

3. Шайдуров, С. А. Ответственность субъектов оказания переданных на аутсорсинг государственных и муниципальных услуг // Хозяйство и право. - 2013. - № 3. - С. 108-113.

4. Шайдуров, С. А. Реализация аутсорсинга в законопроекте об участии автодилеров в регистрации транспортных средств. Краткий научно-правовой анализ // Евразийский юридический журнал. - 2016. - № 3(94). - С. 142-145.

5. Шайдуров, С. А. Субъекты оказания государственных услуг в аспекте доктрины административного права // Хозяйство и право. - 2016. - № 7. - С. 122-127.

6. Шайдуров, С. А. Функция по оказанию государственных услуг: особенности и место среди иных функций государственных органов исполнительной власти // Государство в меняющемся мире: материалы VI Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 26-28 мая 2011 г.) / отв. ред. В. И. Лафитский. – М.: Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2012. - С. 801-810.

7. Басангов, Д. А., Шайдуров, С. А. Комментарий к закону «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» (постатейный). – М.: Деловой двор, 2009. – 248 с.

На автореферат поступило 4 положительных отзыва.

Отзывы представили:

1. Директор Института открытого образования, заведующий кафедрой административного и финансового права юридического факультета Национального исследовательского Нижегородского государственного университета им. Н. И. Лобачевского, доктор юридических наук, доцент **А.В. Мартынов**, с замечанием: в диссертации не хватает более глубокого анализа соотношения ответственности заказчика аутсорсинга и аутсорсера, а также проблематики осуществления публичного контроля за последним для

обеспечения качества предоставления государственных и муниципальных услуг.

2. Директор юридического департамента ООО «Объединенная дирекция по управлению активами и сервисами Центра разработки и коммерциализации новых технологий (инновационного центра «Сколково»)», кандидат юридических наук, **Д.О. Скрыпник**, *с замечанием*: Защищая тезисы о необходимости обеспечить качество оказания государственных услуг, о значимости жесткой регламентации организации оказания услуг и обеспечения контроля за оказанием услуг, автор не представил свое видение: о роли ведомственных актов и административных регламентов, а также стандартов, регламентов, методик в достижении обозначенных во введении автореферата задач; о необходимости создавать регулятивные нормы на уровне субъектов Российской Федерации (и, возможно, муниципальных образований). Кроме того, в автореферате недостает анализа практического применения разработанной диссертантом классификации аутсорсинга в сфере оказания государственных и муниципальных услуг, тогда как сама классификация, обладающая новизной в науке административного права, привлекает к себе внимание не только как чисто теоретическое достижение, но и как полезный инструмент для практических и общеобразовательных целей.

3. Руководитель Департамента экономики и финансов государственного автономного учреждения города Москвы «Научно-исследовательский аналитический центр» **Ю.В. Маркина**, *с комментарием*: представляется, что эта тема будет и дальше развиваться и требовать все новых идей и исследований не только в России, но и на всем постсоветском пространстве, а выводы, сформулированные С.А. Шайдуровым, являются актуальными для иных сфер управленческой деятельности.

4. Директор ФКУ «Центр по обеспечению деятельности Федерального казначейства», кандидат экономических наук, **А.С. Ушаков**, *с комментарием*: в целом можно согласиться с положениями диссертации,

однако стоит отметить, что если бы диссертант также обратил внимание на вопросы порядка бюджетного финансирования привлечения аутсорсеров, выводы диссертации были бы еще более полными и убедительными. Учитывая сложность стоящих перед диссертантом проблем, выявленных комплексным характером аутсорсинга (столкновением частноправовой и публично-правовой сферы), и неплохих результатов, которых он достиг и отразил в диссертационной работе, не лишним будет выразить пожелание диссертанту не оставаться на достигнутом и продолжить исследования в данном направлении, в частности, затронув проблемы бюджетного обеспечения применения аутсорсинга государственными (муниципальными) органами и бюджетными учреждениями.

Все поступившие отзывы содержат оговорку о том, что приведенные замечания (комментарии) носят дискуссионный характер, не влияют на общий положительный вывод и не умаляют достоинств диссертационного исследования С.А. Шайдурова. В отзывах отмечены актуальность избранной темы, обоснованность научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации, их достоверность и новизна, личный вклад диссертанта в науку. Полученные результаты имеют бесспорную значимость для развития административного права.

Все отзывы положительные, в них отмечается соответствие диссертации и автореферата предъявляемым требованиям, установленным критериям и предлагается присудить С.А. Шайдурову ученую степень кандидата юридических наук.

Выбор официальных оппонентов и ведущей организации обосновывается их широко известными достижениями в области административного права, высоким профессиональным уровнем, специализацией, сферой научных исследований и трудовой деятельности, наличием научных публикаций, способностью определить научную и практическую ценность диссертационного исследования.

Диссертационный совет отмечает, что на основании выполненных соискателем исследований:

- проведен комплексный и системный анализ общественных отношений, связанных с аутсорсингом в сфере оказания государственных и муниципальных услуг, с точки зрения их формирования и становления, сущности, содержания, правовой природы, теоретических и практических аспектов;

- выявлены основные признаки государственных и муниципальных услуг, определен круг охватываемых данным понятием общественных отношений (сфера государственных и муниципальных услуг), показаны особенности функции по оказанию государственных и муниципальных услуг среди других функций государственных органов исполнительной власти и исполнительных органов местного самоуправления;

- предложены авторские доктринальные определения понятий «государственные услуги», «муниципальные услуги», «аутсорсинг в сфере оказания государственных и муниципальных услуг»;

- установлены субъекты оказания государственных и муниципальных услуг, в том числе с учетом возможного применения аутсорсинга;

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

- выявлена правовая характеристика аутсорсинга в сфере оказания государственных и муниципальных услуг, его положительные и отрицательные эффекты;

- проведена классификация аутсорсинга, используемого в сфере оказания государственных и муниципальных услуг;

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

Теоретическая значимость исследования обоснована тем, что:

– доказаны положения, выносимые на защиту, раскрывающие сущность аутсорсинга в административном праве в сфере оказания государственных и муниципальных услуг, и выявляющие общие условия, которые нужно учитывать при установлении в нормативных правовых актах возможности его применения;

– применительно к проблематике диссертации результативно использован комплекс существующих базовых общенаучных и частнонаучных методов исследования;

– представлены определения базовых понятий, использование которых необходимо для достижения цели диссертационного исследования (в т.ч. «государственные услуги», «муниципальные услуги», «аутсорсинг в сфере оказания государственных и муниципальных услуг»);

– выявлены пробелы в правовом регулировании аутсорсинга в сфере оказания государственных и муниципальных услуг. В результате высказан ряд конструктивных предложений по устранению пробелов, а также совершенствованию действующего российского законодательства и подзаконных актов в рассмотренной сфере общественных отношений.

Значение полученных соискателем результатов исследования для практики подтверждается тем, что теоретические положения и выводы работы могут быть использованы:

– в научно-исследовательской деятельности в области изучения правоотношений, возникающих при реализации аутсорсинга субъектами, оказывающими государственные (муниципальные) услуги;

– в процессе систематизации практики регулирования и правоприменения при оптимизации посредством аутсорсинга деятельности субъектов, оказывающих государственные (муниципальные) услуги;

– при совершенствовании действующего законодательства в части реализации аутсорсинга в деятельности государственных и муниципальных органов, а также других организаций, оказывающих государственные или муниципальные услуги;

– в преподавании учебной дисциплины «Административное право» при чтении общих и специальных курсов.

Оценка достоверности результатов исследования выявила, что сделанные диссертантом выводы и полученные результаты:

– построены на известных, проверяемых данных, фактах, согласуются с основными теоретическими положениями отраслей российского права, в том числе теории права и административного права;

– базируются на фундаментальных научных разработках, выводах и предложениях ведущих ученых о понятии и содержании отношений, связанных с аутсорсингом в сфере оказания государственных и муниципальных услуг, а также по иным проблемам административного права, законодательства в сфере оказания государственных и муниципальных услуг;

– идеи автора основываются на всестороннем анализе эмпирической и нормативной базы исследования.

Личный вклад соискателя состоит в авторском подходе к исследованию сущности аутсорсинга в сфере государственных и муниципальных услуг; проведении правового анализа особенностей регулирования отношений в рассматриваемой сфере в России, за рубежом, а также анализа общих условий при установлении в нормативных правовых актах возможности передачи полномочий (их части) государственного или муниципального органа по оказанию государственной (муниципальной) услуги на аутсорсинг; подготовке определений соответствующих терминов; формулировании предложений по совершенствованию правового регулирования.

Диссертация соответствует пункту 9 Положения о присуждении ученых степеней, является научно-квалификационной работой, в которой содержится решение задачи, имеющей значение для развития науки административного права.

На заседании 19 июня 2017 г. диссертационный совет диссертационный совет принял решение о присуждении Шайдурову Сергею Анатольевичу ученой степени кандидата юридических наук.

При проведении тайного голосования диссертационный совет в количестве 17 человек, из них 5 докторов юридических наук по специальности защищаемой диссертации (12.00.14 – административное право; административный процесс), участвовавших в заседании, из 24 человек, входящих в состав совета, проголосовали: за – 14, против – 1, недействительных бюллетеней – 2.

Председатель диссертационного совета

В.В. Лазарев

Ученый секретарь диссертационного совета

К.П. Ермакова

19 июня 2017 г.

Подпись сотрудника Федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»
Ермоловой К.П.
Лазарева В.В.
Заведующий отделом управления персоналом

