

На правах рукописи

Шайдуров Сергей Анатольевич

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

Специальность: 12.00.14 – административное право; административный процесс

**автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**

Москва – 2017

Работа выполнена в Федеральном государственном научно-исследовательском учреждении «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»

Научный руководитель: **Терещенко Людмила Константиновна**
доктор юридических наук, заместитель заведующего отделом административного законодательства и процесса Института 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"

Штатина Марина Анатольевна
кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой административного права ФГБОУ ВО "Российский государственный университет правосудия"

Ведущая организация: Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт государства и права Российской академии наук (ИГП РАН)

Защита состоится «19» июня 2017 года в 11:00 на заседании диссертационного совета Д503.001.02 при Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации по адресу: 117218, Москва, ул. Б. Черемушкинская, д. 34, зал заседаний диссертационного совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на официальном сайте Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации - www.izak.ru.

Автореферат разослан «___» _____ 2017 г.

Ученый секретарь диссертационного совета,
кандидат юридических наук



К.П. Ермакова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

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 годах¹ 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 заключаемого для его

¹ 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.

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»². В Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 - 2013 годы³ указано, что целесообразно развивать механизмы аутсорсинга в деятельности федеральных органов государственной власти. В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года⁴ 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-

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

³ Распоряжение Правительства Российской Федерации, 10 июня 2011 г., № 1021-р // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 26. Ст. 3826.

⁴ Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 N 1662-р // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 47. Ст. 5489.

исследовательскую работу по данной проблематике. Результаты исследования отдельных экономических аспектов аутсорсинга можно 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. Используются 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, специально посвященное аутсорсингу 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 имеющие 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 получателей, порядку обжалования, обязанностям по соблюдению конфиденциальности и др.), предоставляемых получателям, 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 получателя 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 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.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **Введении** к работе обоснована актуальность темы, определена степень ее разработанности, показаны цели, задачи, объект и предмет, методология диссертационного исследования, а также его эмпирическая и теоретическая база, научная новизна и научно-практическая значимость исследования, сформулированы положения, выносимые на защиту, приведены сведения об апробации результатов исследования.

Первая глава «Правовая сущность государственных и муниципальных услуг» состоит из трех параграфов.

В **первом параграфе** проведен анализ научно-правовых исследований в данной области и федеральных нормативных правовых актов, который показал, что ранее разработанные в доктрине дефиниции «государственная услуга» и «муниципальная услуга» фактически не обладали теми качествами, которые нужны для выделения указанных понятий в самостоятельную категорию, так как позволяли понимать под государственной (муниципальной) услугой практически любую деятельность государственных органов исполнительной власти (органов местного самоуправления). Некоторые авторы исследовали такие услуги в их соотношении с услугами в гражданско-правовом смысле, что нельзя назвать правильным, поскольку это понятия, являющиеся разнопорядковыми, сравнивать которые вряд ли корректно.

Автор оспаривает позицию некоторых ученых, согласно которой недопустимо делить услуги, оказываемые в сфере управления, на государственные и муниципальные. Автор пришел к выводу, что проблема состоит в выборе основания, по которому следует именовать услугу государственной или муниципальной: услугу

необходимо именовать государственной или муниципальной, исходя из значения, которое придает такой услуге закон, первоначально закрепляющий полномочия по ее оказанию за публичным субъектом только одного уровня (государством или муниципальным образованием) либо определяющий государственное или муниципальное значение конкретной услуги изначально и независимо от субъекта оказания.

Проведен анализ законодательства в части определения рассматриваемых понятий. Существует всего два федеральных законодательных акта, в которых есть легальное определение государственных (муниципальных) услуг: Бюджетный кодекс РФ и Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». Бюджетный кодекс РФ определяет государственные услуги (работы) через «услуги (работы)», в связи с чем автор делает вывод, что такое определение нельзя назвать корректным, так как здесь имеет место логический круг. Кроме того сущностные признаки услуг в этом определении не приводятся. Наряду с этим Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ посвящен только тем государственным или муниципальным услугам, которые оказываются лишь названными в данном Законе субъектами, то есть данное в нем легальное определение не является универсальным. Автор приводит ряд недостатков Закона, связанных с несовершенством терминологического аппарата. Данные в Законе от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ определения автор признает также не удовлетворяющими запросам науки.

На основе сделанного анализа автор приходит к выводу о необходимости в первую очередь выяснить цель введения в научно-практический оборот понятий «государственные услуги» и «муниципальные услуги». Затем, исходя из этих целей следует определить круг системно связанных общественных отношений и выделить общие для таких общественных отношений признаки.

Во **втором параграфе** автор показал цель введения в науку понятий «государственные услуги» и «муниципальные услуги», исследовал признаки

государственных (муниципальных) услуг и привел соответствующие авторские дефиниции.

Цель введения понятий «государственные услуги» и «муниципальные услуги» автор видит в обозначении сферы отношений уполномоченных органов и должностных лиц с гражданами и организациями, где первые предоставляют благо, помощь, какую-либо выгоду последним по их запросу или без него. В этой сфере нет властных полномочий. Далее с опорой на выявленную цель введения терминов очерчен круг соответствующих системно связанных между собой отношений через обозначение объекта государственных и муниципальных услуг (на что эти отношения направлены): оказание государственных и муниципальных услуг направлено на реализацию субъективных прав (за исключением права на защиту) и обеспечение законных интересов услугополучателей.

В результате выявлены общие признаки государственной услуги и муниципальной услуги, на основании которых сформулированы авторские доктринальные определения понятий.

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.

В ходе исследования автор также показал, что в теоретическом плане можно провести достаточно четкую границу между функцией по оказанию государственных услуг и иными функциями государственных органов исполнительной власти. Для этого следует учитывать: 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); форму правоотношений; субъектов правоотношений.

По данным критериям в работе обнаружены, в частности, отличия государственных услуг от контрольно-надзорной и правоохранительной функций и от функции по обслуживанию и управлению имуществом. По мнению автора аналогичной методологией без изъятий можно пользоваться и при рассмотрении муниципальных услуг.

В третьем параграфе «Субъекты оказания государственных и муниципальных услуг» показан краткий анализ существующих доктринальных подходов, а также на основе выявленных признаков государственных и муниципальных услуг проведено авторское научно-правовое исследование по проблеме субъектов, оказывающих государственные (муниципальные) услуги.

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.

Вторая глава «Аутсорсинг как форма передачи функции и способ оптимизации деятельности субъектов, оказывающих государственные или муниципальные услуги» состоит из пяти параграфов. В ней показана экономическая и исследована правовая сущность аутсорсинга, выявлены признаки аутсорсинга в сфере государственных и муниципальных услуг, сформулировано соответствующее определение понятия «аутсорсинг», проведена его научная классификация и установлены общие условия применения аутсорсинга в сфере оказания государственных и муниципальных услуг.

Первый параграф «Формы передачи функции по оказанию государственной или муниципальной услуги» посвящен выявлению различных форм передачи функций, когда привлекается иной, нежели определенный изначально, субъект её исполнения. Речь идет как о перераспределении полномочий в публичной сфере, так и о передаче полномочий из публичной сферы на исполнение субъектам частной сферы, с учетом того что государственные и муниципальные услуги оказываются и в публичной сфере, и в частной.

Автор привел общую классификацию форм передачи общественно важных дел в частную сферу:

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 (муниципально-частное партнерство), при котором государство (муниципалитеты) и субъекты частной сферы осуществляют, помогая друг другу, на основании договора или совместного предприятия какую-либо деятельность или проект.

Автор провел анализ каждой такой формы и отметил, 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. Аутсорсинг – это скорее государственно-частное или муниципально-частное партнерство (в широком смысле, основанном не только на законодательной дефиниции). Кроме того, 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.

В параграфе автор акцентирует внимание на случаях передачи полномочий от государственных или муниципальных органов сторонним организациям. Так, отдельные полномочия федерального органа исполнительной власти могут быть переданы подведомственной организации на основании решения в случаях, предусмотренных законом; отдельные полномочия по управлению особыми экономическими зонами могут быть переданы частной управляющей компании на основании соглашения; предоставление государственных и муниципальных услуг в

многофункциональных центрах осуществляется на основании соглашений о взаимодействии таких центров с услугодателями; и др. Автор демонстрирует примеры таких случаев, которые можно назвать аутсорсингом с учетом наличия признаков аутсорсинга, о которых говорится в работе.

Во **втором параграфе «Экономическая и правовая характеристики аутсорсинга»** автор проводит анализ экономических, научно-правовых и нормативно-правовых дефиниций аутсорсинга. 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. Показаны результаты выявления положительных и отрицательных эффектов аутсорсинга. Автором выявлены и перечислены положительные и отрицательные эффекты аутсорсинга публичной функции по оказанию государственных и муниципальных услуг.

Показано, что представители цивилистики и науки трудового права рассматривают аутсорсинг с точки зрения природы заключаемого договора, а в науке административного права специальные исследования понятия «аутсорсинг» отсутствуют.

Автор отмечает, что в общем плане 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»). В публичном праве особый интерес представляет исследование

аутсорсинга как способа оптимизации деятельности субъектов, оказывающих государственные муниципальные услуги, так как именно с этой точки зрения лучше всего раскрывается роль и потенциал аутсорсинга в государственном управлении.

В третьем параграфе с учетом результатов анализа, сделанного в предыдущем параграфе, выявлены основные признаки аутсорсинга и дана его правовая характеристика. 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.

В четвертом параграфе автор приводит сделанную им научную классификацию аутсорсинга и объясняет ее практическое значение.

В зависимости от вида функции, передаваемой на аутсорсинг, автор выделил: 1) аутсорсинг основной функции (ее части), 2) аутсорсинг вспомогательной функции, являющейся необходимой для выполнения основной функции, 3) аутсорсинг вспомогательной функции, не являющейся необходимой, но создающей более благоприятные условия для выполнения основной функции.

В зависимости от масштабов: 1) простой аутсорсинг между организациями (как правило, не направлен на удовлетворение общих интересов), 2) аутсорсинг в масштабах муниципального образования (затрагивает общие интересы местных

жителей), 3) межмуниципальный, 4) в масштабах субъекта федерации, 5) межрегиональным, 6) в масштабах государства (национальным). На международном уровне аутсорсинг в сфере государственных и муниципальных услуг также не исключен.

В зависимости от особенностей и метода правового регулирования (предмета и метода) отношений в сфере, в которой применяется аутсорсинг, выделен аутсорсинг в публичной сфере и аутсорсинг в частной сфере.

В зависимости от субъекта, выступающего заказчиком аутсорсинга: 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.

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

В зависимости от сохранения необходимости исполнения функции у передающего ее на аутсорсинг (от содержания термина «передача»): 1) передача функции аутсорсеру с одновременным исключением необходимости исполнения этой функции у передающего; 2) передача функции аутсорсеру с сохранением необходимости исполнения этой функции у передающего (делегирование). Однако это наиболее общее деление. Система аутсорсинга в этом плане более сложна.

По виду деятельности, выполняемой в рамках передаваемой на аутсорсинг функции: 1) аутсорсинг, связанный с уникальной (высококвалифицированной) деятельностью, 2) аутсорсинг, связанный с обычной деятельностью.

По количественному составу субъектов, выступающих сторонами аутсорсинга: 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.

Пятый параграф озаглавлен «**Общие условия применения аутсорсинга в сфере оказания государственных и муниципальных услуг**».

Автор обосновал 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.

Автор сделал вывод, что возможность передачи на аутсорсинг вспомогательной деятельности необходимо установить на основе таких общих критериев: аутсорсинг должен обеспечивать сокращение затрат на исполнение деятельности и повышение её качества, при этом требования к качеству должны ограничиваться во избежание их явного завышения заказчиком (во избежание соответствующего роста расходов); и должен оставаться публичный контроль за аутсорсером с возможностью оперативного вмешательства. Кроме того, целесообразность передачи деятельности на аутсорсинг должна определяться на основе комплексного анализа всех позитивных и негативных факторов, которые выявлены в работе.

В **Заключении** подводятся итоги проведенного исследования и приводятся основные выводы.

Основные научные результаты диссертации отражены в следующих публикациях автора.

Статьи, опубликованные в ведущих научных журналах, определённых Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации:

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.

Статьи, комментарии, опубликованные в научно-практических изданиях:

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

2. 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.