

**Информация по ведущей организации, официальным оппонентам и
научному руководителю**

Научный руководитель: **Соколов Александр Юрьевич** доктор юридических наук, доцент, и. о. заведующего кафедрой административного и муниципального права, ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»; 410056 Россия г. Саратов, ул. Чернышевского 104 тел.:(8452)29-90-33; e-mail: admpravo@sgar.ru

Места выполнения диссертации: Кафедра административного и муниципального права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»; 410056 Россия г. Саратов, ул. Чернышевского 104 тел.:(8452)29-90-33; e-mail: admpravo@sgar.ru

Места работы соискателя и номер сотового соискателя: Аспирант по кафедре административного и муниципального права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»; тел.: 8 909 332 93 92; e-mail: isaslan@mail.ru

Ведущая организация: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Южно-Уральский государственный университет»(национальный исследовательский университет) ФГБОУ ВПО «ЮУрГУ» (НИУ); 454080, Россия г. Челябинск, пр. Ленина 76; тел.: (8351) 267-99-00; e-mail:admin@susu.ac.ru; Сайт: www.susu.ac.ru

Ректор: Шестаков Александр Леонидович, ректор, Доктор технических наук, профессор, заслуженный работник высшей школы РФ, Председатель совета ректоров УрФО, заведующий кафедрой «Информационно-измерительная техника»

Публикации членов ведущей организации:

1. *Гречкина О.В.* Нормотворчество таможенных органов в сфере административной юрисдикции на современном этапе / О.В. Гречкина // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Челябинск: изд-во Южно-Уральского государственного университета. 2013. № 4. С. 87-92.

2. *Гречкина О.В., Майоров В.И.* Институт лицензирования в сфере высшего образования: размышления на основе трудов Демьяна Николаевича Бахраха / О.В. Гречкина // Административное право и процесс. М.: изд-во «Юрист», 2012. № 10. С. 14-17.

3. *Гречкина О.В.* К вопросу о понятии общественного порядка / О.В. Гречкина // Проблемы права. Челябинск: изд-во Южно-Уральского государственного университета. 2012. № 2. С. 57-60.

4. *Гречкина О.В.* Вопросы оптимизации законодательного процесса в системе высшего образования / О.В. Гречкина // Юридическая мысль. Санкт-Петербург: изд-во «Юридический институт». 2011. № 4-66. С.8-11.

5. *Гречкина О.В.* К вопросу о понятии административной юрисдикции / О.В. Гречкина // Российская юстиция. М.: изд-во «Юрист». 2010. №3. С. 50-52.

6. *Гречкина О.В., Ческидова С.А.* Таможенное администрирование и информационные технологии в таможенном законодательстве / О.В. Гречкина // Проблемы права. Челябинск: изд-во Южно-Уральского государственного университета. 2010. № 1. С. 190-193.

7. *Гречкина О.В., Давыдова Е. В.* Обжалование решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц: монография. Челябинск. 2009. 183 с.

8. *Гречкина О.В.* Особенности досудебного порядка обжалования решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц / О.В. Гречкина // Вестник воронежского государственного университета. Воронеж: изд-во Воронежского государственного университета. 2009. № 2. С. 228-234.

1. *Майоров В.И., Гречкина О.В.* Институт лицензирования в сфере высшего образования: размышления на основе трудов Демьяна Николаевича Бахраха / В.И. Майоров // Административное право и процесс. М.: изд-во «Юрист», 2012. № 10. С. 14-17.

2. *Майоров В.И.* Лицензирование образовательной деятельности: правовая природа и стадии осуществления / В.И. Майоров // Административное право и процесс. М.: изд-во «Юрист», 2012. № 4. С. 19-22.

3. *Майоров В.И.* К вопросу об обеспечении транспортных потребностей личности и общества: теоретико-правовой аспект / В.И. Майоров // Евразийский юридический журнал. Уфа: изд-во Евразийский научно-исследовательский институт проблем права. 2012. № 2. С. 61-64.

4. *Майоров В.И.* К вопросу о социальной политике государства: теоретико-правовой аспект / В.И. Майоров // Проблемы права. Челябинск: изд-во Южно-Уральского государственного университета. 2012. № 2. С. 61-64.

5. *Майоров В.И., М.Ю Буртовой* Административно-правовое регулирование образовательной деятельности в субъектах российской федерации: монография. Челябинск: изд-во Полиграф-Мастер 2011. 237 с.

1. *Кванина В.В.* Договор на оказание образовательных услуг и его особенности // Предмет, метод и система гражданского права: Материалы международной научно-практической конференции в рамках ежегодных цивилистических чтений, посвященной году Германии в Казахстане. 2010. Алматы, 13-14 мая 2010 г. / отв. ред. М.К. Сулейменов. – Алматы: НИИ Частного права КАЗГЮУ, ГТЦ, 2010. С. 616-619.

2. *Кванина В.В.* Особенности договора на оказание вузом образовательных услуг // Сфера услуг: гражданско-правовое регулирование:

Сборник статей / под ред. Е. Суханова, Л.В. Санниковой. М.: Инфотропик Медиа, 2011. С. 143–170

3. *Кванина В.В.* Договор на оказание вузом образовательных услуг: учеб. пособие. Челябинск: ЮУрГУ. 2009. 91 с.

Места работы официальных оппонентов:

Чаннов Сергей Евгеньевич доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой служебного и трудового права ФГБОУ ВПО «Поволжский институт управления им. П.А. Столыпина» 410031 Россия г. Саратов, ул. Соборная, д. 23/25; тел.: (8452) 33-92-01; e-mail: piuis@piuis.ru; Сайт: www.piu.ganepa.ru

Диссертации и ученые степени:

- 2000 – Кандидат юридических наук «Правовой статус должностного лица органов государственной власти и местного самоуправления», специальность 12.00.14

- 2010 – Доктор юридических наук «Административно-правовая модель регулирования служебных отношений в Российской Федерации: понятие и основные черты», специальность 12.00.14

Чанновым Сергеем Евгеньевичем опубликованы следующие работы:

1. *Чаннов С.Е., Черкасов К.В.* Рецензия на монографию: А.В. Куракин. Государственная служба и коррупция. М.: NOTA BENE, 2009. 321 с. // Государство и право, 2010. № 2. С. 118-119 (0,25/0,15).

2. *Чаннов С.Е.* Ограничение допуска к государственной и муниципальной службе лиц с криминальным прошлым // Законность, 2010. № 1. С. 49-53 (0,4 п.л.).

3. *Чаннов С.Е., Пресняков М.В.* Антикоррупционные барьеры на государственной и муниципальной службе: проблемные аспекты нового закона // Государство и право, 2010. № 3. С. 13-23 (1,1/0,6).

4. *Чаннов С.Е., Густова Л.В.* Концептуальные подходы к регулированию служебных отношений на современном этапе // Правовая культура, 2010. № 2. С. 90-100 (0,8/0,4 п.л.).

5. *Чаннов С.Е.* Отдельные проблемы правового регулирования предоставления государственных и муниципальных услуг в многофункциональных центрах // Право и экономика, 2011. № 7. С. 10-13 (0,5 п.л.).

6. *Чаннов С.Е.* Дисциплинарное принуждение как средство обеспечения служебных правоотношений: современное состояние и перспективы // Административное право и процесс, 2012. №7. С. 13-18 (0,6 п.л.).

7. *Чаннов С.Е.* Ограничение доступа к отдельным видам информации в сети Интернет // Власть, 2013. № 6. С. 83-87 (0,5 п.л.).

Амелин Роман Владимирович кандидат юридических наук, доцент кафедры прикладной информатики ФГБОУ ВПО «Саратовский государственный университет им. Н.Г. Чернышевского»; 410012 Россия г. Саратов, ул. Астраханская 83; тел.: (8452) 26-16-96; e-mail: rector@sgu.ru
Сайт: www.sgu.ru

Диссертации и учёные степени:

• 2010 – Кандидат юридических наук
«Разработка и применение автоматизированных информационных систем для государственного и муниципального управления: правовые аспекты», специальность 12.00.14

Амелиным Романов Владимировичем опубликованы следующие работы:

1. *Амелин Р. В., Чаннов С. Е.* Автоматизированная информационная система как «источник права» // Информационное право, 2008. № 2. С. 23-27.
2. *Амелин Р. В.* О правовых принципах разработки государственных АИС, обрабатывающих персональные данные // Информационное право, 2009. № 2. С. 32-35.
3. *Амелин Р. В.* О возможном решении проблемы неполноты главы 28 УК РФ // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление, 2009. № 5. С. 5-6.
4. *Амелин Р. В., Конобеевская И. М.* Достоверность отрицательной информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления // Хозяйство и право. 2010. № 8. С. 95-99.
5. *Амелин Р. В.* Ошибки в АИС в сфере государственного и муниципального управления // Хозяйство и право, 2010. № 2. С. 57-60.
6. *Амелин Р. В.* Об оказании предоставления государственных и муниципальных услуг // Для кадровика: нормативные акты. Приложение к журналу «Справочник кадровика», 2010. № 12. С. 31-51.
7. *Амелин Р. В.* Правовое регулирование разработки и внедрения автоматизированных информационных систем в сфере государственного и муниципального управления: монография. М.: ГроссМедиа, 2010. 164 с.

УТВЕРЖДАЮ:

Ректор
ФГБОУ ВПО «ЮУрГУ» (НИУ),
доктор технических наук, профессор



А.Л. Шестаков
«08» 09 2014 г.

ОТЗЫВ

ведущей организации – Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Южно-Уральский государственный университет» (национальный исследовательский университет) – на диссертацию Исакова Аслана Руслановича на тему «Обеспечение качества государственных услуг: административно-правовой аспект», представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.14 – административное право; административный процесс
Саратов, 2014. 208 с.

Диссертационное исследование Исакова Аслана Руслановича посвящено актуальной теме. В ней исследуются государственные услуги, их качество и меры по его обеспечению.

Актуальность темы диссертационной работы А.Р. Исакова обусловлена как теоретически, так и практически. Функционирование российского государства в условиях новой конституционной парадигмы, предполагающей приоритет прав и свобод человека и гражданина, влечёт усиление использования гражданами и организациями правовых механизмов реализации субъективных прав. Государственная услуга как раз и выступает одной из основных и важнейших форм реализации физическими и юридическими лицами своих субъективных прав и законных интересов. Как показывает практика, до настоящего времени в России проходит реформа государственного управления, одной из целей которой является создание оптимальных условий для предоставления качественных государственных услуг населению. От того, насколько доступные и качественные услуги будут оказываться государством

гражданам и их объединениям, зависит уровень жизни населения. Нормативно-правовая база предоставления государственных услуг пока весьма далека от совершенства и целостного завершения.

С теоретической точки зрения диссертационное исследование А.Р. Исакова представляет собой решение крупной научной проблемы и стимулирует дальнейшие дискуссии по проблематике обеспечения качества государственных услуг. Диссертант одним из первых среди современных учёных-административистов предпринял комплексное исследование вопроса об обеспечении качества государственных услуг. Научные труды на монографическом уровне специально посвящённые этому институту административного права отсутствуют. Указанный вопрос традиционно исследовался фрагментарно, в контексте решения управленческих проблем, в то время, как диссертант глубоко и системно исследует общетеоретические, материально-правовые, психологические, а также сравнительно-правовые аспекты проблематики повышения качества государственных услуг.

Диссертация А.Р. Исакова является самостоятельным, творческим, структурно обоснованным и законченным исследованием. Работа имеет важное научно-теоретическое и практическое значение как вырабатывающая доктринальные предпосылки для решения вопросов законодательного регулирования защиты интересов частных лиц и организаций во взаимоотношениях с государственными органами и их должностными лицами. К тому же, исследование данной проблематики имеет значение для единообразного решения вопросов правоприменительной практики, как административных органов, так и судов.

В целом, диссертационная работа А.Р. Исакова характеризуется двумя существенными обстоятельствами:

во-первых, современностью исследования. В ней рассматриваются проблемы формирования единого подхода к определению критериев качества государственных услуг и мер его повышения, необходимые для эффективного

нормативно-правового регулирования данных общественных отношений на федеральном и региональном уровнях;

во-вторых, ярко выраженной практической направленностью. Результаты, полученные в ходе проведенного автором исследования, имеют исключительную значимость для оптимизации работы органов государственной власти федерального и регионального уровня по взаимодействию с гражданами и их объединениями.

Объясняя актуальность и важность темы диссертационного исследования, А.Р. Исаков правильно поставил перед собой цель научной работы, которая состоит в комплексном исследовании теоретических и практических основ государственных услуг и формирования рекомендаций по совершенствованию системы предоставления государственных услуг (стр. 5).

На наш взгляд, цель диссертационного исследования достигнута, так как автор поставил и решил такие задачи, как: определить правовую природу государственных услуг и выявить их виды; дать характеристику качества и доступности государственных услуг как элементов их правовой характеристики; проанализировать зарубежный опыт обеспечения качества государственных услуг и их доступности; определить требования к качеству и стандарты государственных услуг; рассмотреть административные процедуры как условие обеспечения качества государственных услуг; разработать меры совершенствования организационно-правового обеспечения качества и доступности государственных услуг на федеральном и региональном уровнях.

Поставленные задачи исследования обусловили логичность и стройность изложения автором научно-теоретического материала, содержащегося в диссертации. Следует отметить, что А.Р. Исаков грамотно определил структуру работы. Является очевидным, что традиционно спорные и ранее мало исследованные теоретические положения и проблемы административного права являлись для автора главнейшими критериями при обосновании структуры работы и порядка рассмотрения основных общетеоретических,

материально-правовых, процессуальных и сравнительно-правовых вопросов государственных услуг.

Полученные автором диссертации выводы, научно-теоретические положения работы и предложения по совершенствованию российского законодательства в части, касающейся повышения качества государственных услуг, сделаны А.Р. Исаковым самостоятельно.

Самостоятельность диссертанта в проведении исследования объясняется получением новых научных результатов в сфере теоретических проблем государственных услуг. Самостоятельность раскрывается также оригинальными идеями диссертанта, например: рассмотрение вопроса о соотношении государственных услуг с гражданско-правовыми услугами (с. 34 – 38); возможность распространения на деятельность государства по предоставлению государственных услуг общих положений обязательственного права (с. 38 – 39); выработка комплексного основания классификации государственных услуг (с. 41 – 48); констатация необходимости приведения в единый и унифицированный порядок утверждения стандартов государственных услуг, в особенности установлению требований к их качеству и доступности (с. 100 – 101); возможность заимствования конкретных мер по повышению качества государственных услуг из зарубежного опыта (с. 102 – 105); выработка понятия «административная процедура» (с. 137 – 140). Самостоятельность и творческий подход к проблеме обеспечения качества государственных услуг объясняется также поставленной целью и задачами диссертационного исследования, а также его результатами.

Проведенное А.Р. Исаковым диссертационное исследование является оригинальным по своему замыслу, интересным по содержанию, сложным и комплексным по изучаемым проблемам, а также плодотворным по научно-практическим результатам.

Научные положения и предложения, сформулированные в диссертации, являются достоверными и основываются на глубоком анализе теоретических аспектов исследуемой проблемы и содержат элементы новизны. Достоверность

научных выводов и рекомендаций, подтверждается также ссылками на авторитетные источники. Автор опирается на значительный массив нормативно-правовых актов, судебную практику, связывая с ними все выводы и рекомендации теоретического и практического характера, сделанные в ходе исследования. Теоретические положения, сформулированные диссертантом, базируются на исследованиях отечественных ученых А.П. Алехина, Д.Н. Бахраха, И.Л. Бачило, Ю.М. Козлова, Б.М. Лазарева, В.М. Манохина, А.Ф. Ноздрачева, Н.М. Кониная, А.В. Оболонского, Н.Г. Салищевой, В.Д. Сорокина, Ю.Н. Старилова, В.О. Лучина, Ю.А. Тихомирова, Н.Ю. Хаманевой и других авторов.

Исходя из этого, следует отметить, что заявленная тематика получила в работе А.Р. Исакова должное теоретическое обоснование, позволившее сформулировать ценные рекомендации по совершенствованию действующего административного законодательства в соответствующей области и нормативно-правового регулирования указанных отношений в целом.

Научные положения, рекомендации, предложения и выводы, полученные А.Р. Исаковым в результате проведённого диссертационного исследования, всесторонне и полно обосновываются им в работе. Это относится к наиболее значительным положениям работы, например: разработка понятия «государственная услуга» (с. 29 – 31); разработка авторских определений «качество государственной услуги» и «доступность государственной услуги» (с. 60 – 74); формирование системы критериев качества государственной услуги (с. 117 – 120); обоснование необходимости внедрения комплексных государственных услуг (с. 163 – 165); предложение по внедрению в законодательство нового термина «жизненная ситуация» (с. 166 – 167); выработка понятия «стандарт государственной услуги» (с. 120 – 126); констатирование необходимости утверждения Типового административного регламента предоставления государственных услуг (с. 156 – 157); закрепление во всех административных регламентах предоставления государственных услуг обязанность соответствующих органов производить аудиозапись порядка

взаимодействия государственных служащих, либо сотрудников МФЦ, ответственных за предоставления государственных услуг, и заявителей, за исключением случаев установленных законодательством (с. 175 – 176).

При ознакомлении с диссертацией А.Р. Исакова заметен творческий подход автора к исследуемым вопросам. Использование автором современной общенаучной и частнонаучной методологии при рассмотрении проблематики качества государственных услуг обусловили достоверность выводов и научных обобщений диссертационного исследования. Комплексный характер работы определил необходимость рассмотрения философской, социологической, психологической, экономической литературы, научных публикаций по общей теории права и государства, теории государственного управления, конституционному, административному (включая литературу на иностранных языках), финансовому, муниципальному, гражданскому праву.

Эмпирическая база диссертационного исследования включает в себя анализ опубликованной судебной практики Конституционного суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ; материалы конкретных административных дел из практики Федеральных арбитражных судов РФ. Используются статистические данные, результаты социологических исследований, материалы научно-практических конференций, а также информация, содержащаяся в сети Интернет, в том числе на официальных сайтах государственных органов.

Научная новизна теоретических положений, выводов, предложений и рекомендаций автора состоит в том, что диссертация является первым комплексным исследованием теоретико-правовых проблем обеспечения качества государственных услуг на современном этапе развития страны с учётом действия нового конституционного, административного и другого отраслевого законодательства в этой сфере. Выносимые на защиту основные положения диссертации можно отнести к выводам, характеризующим новизну диссертационной работы (с. 7 – 9).

Практическое значение диссертации состоит в том, что предложенные в работе определения, выводы, предложения, рекомендации, обобщения могут быть использованы при совершенствовании административного и административно-процессуального законодательства, в правоприменительной практике органов государственной власти, наделённых полномочиями по предоставлению государственных услуг. Материалы диссертационного исследования могут быть использованы при подготовке учебников и учебных пособий по курсам «Административное право Российской Федерации», «Административное право зарубежных стран», а также в преподавании соответствующих учебных дисциплин, в научно-исследовательской работе.

Основные результаты диссертационного исследования отражены А.Р. Исаковым в опубликованных им в последние годы научных статьях, включая опубликованные в изданиях по перечню, утверждённому ВАК для публикации основных положений кандидатских диссертаций («Вестник Саратовской государственной юридической академии», «Правовая политика и правовая жизнь»).

В то же время, как и в любом научном труде, в диссертации А.Р. Исакова можно встретить предложения, носящие дискуссионный характер или требующие дополнительной аргументации.

1. В своей работе автор использует зарубежный опыт обеспечения качества и доступности государственных услуг, при этом он обращается к специализированной иностранной литературе и нормативно-правовым актам в этой сфере наиболее развитых государств (Германия, США, Канада, Англия, Франция) (с. 76-106). На наш взгляд, целесообразнее было бы уделить больше внимания анализу проблем, возникающих в сфере предоставления государственных услуг в странах СНГ, так как с учетом общего исторического развития в советский период, можно говорить о некоторой идентичности законодательства наших государств в настоящее время, а вместе с тем и одинаковых проблемах на пути реформирования государственного управления.

2. Диссертант отмечает, что полномочия по предоставлению конкретных государственных услуг каждым государственным органом исполнительной власти, должны быть отражены в статутных нормативно-правовых актах о соответствующих органах (с. 153). Учитывая динамично развивающийся характер количества государственных услуг, не приведет ли данное предложение автора к частому внесению изменений в соответствующие акты, что не всегда положительным образом сказывается на правоприменительной практике.

3. Требуется дополнительной аргументации предложение диссертанта о необходимости закрепления во всех административных регламентах предоставления государственных услуг обязанности уполномоченных органов производить аудиозапись порядка взаимодействия государственных служащих, либо сотрудников МФЦ, ответственных за предоставления государственных услуг и заявителей, за исключением случаев, установленных законодательством (с. 175).

Высказанные замечания не влияют на общую положительную оценку диссертации и могут быть учтены А.Р. Исаковым для дальнейшего, более углубленного изучения вопросов повышения качества государственных услуг.

Содержание работы соответствует специальности 12.00.14 - административное право, административный процесс.

Автореферат диссертации отражает содержание работы, включает все необходимые для такого рода работ атрибуты, концентрированно объясняет сущность проведенного автором исследования.

Вывод: диссертационное исследование на тему «Обеспечение качества государственных услуг административно-правовой аспект» соответствует требованиям абзаца 2 п. 9 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата юридических наук; является научно - квалификационной работой, в которой содержится решение задачи, имеющей существенное

значение для отрасли административного права; её автор – Исаков Аслан Русланович – заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.14 – административное право; административный процесс.

Отзыв утвержден на заседании кафедры конституционного и административного права юридического факультета Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Южно-Уральский государственный университет» (национальный исследовательский университет) «05» сентября 2014 года, протокол № 1.

Заведующий кафедрой
конституционного и административного права
ФГБОУ ВПО
«Южно-Уральский государственный университет» (НИУ),
доктор юридических наук, профессор

О.В. Гречкина

Адрес: 454080, г. Челябинск, пр. Ленина 76
тел.: (8351) 267-99-00;
e-mail: admin@susu.ac.ru
сайт: www.susu.ac.ru



ОТЗЫВ

официального оппонента к.ю.н., Амелина Романа Владимировича на диссертацию Исакова Аслана Руслановича: «Обеспечение качества государственных услуг: административно-правовой аспект», представленной в диссертационный совет Д-212.239.02 при Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная юридическая академия» на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности: 12.00.14 – административное право; административный процесс (Саратов, 2014. 208 с.)

Актуальность теоретического исследования А.Р. Исакова несомненна. Развитие современного общества представляет собой сложный и динамичный процесс, сопровождаемый возникновением всё новых потребностей у населения, которые требуют от государства принятия своевременных мер по их удовлетворению, прежде всего, правового и организационного характера. Одним из таких способов является предоставление государственных услуг.

Существующее в настоящий момент правовое регулирование обеспечения качества государственных услуг и практика его применения свидетельствует о несовершенстве законодательства, отсутствии четкой государственной политики, недостатков механизма управления в данной сфере общественных отношений.

Исследуемая проблема носит комплексный, многоаспектный характер, поскольку не ограничивается областью юриспруденции, а требует привлечения знаний социологической, философской, экономической наук. В отношении степени ее разработанности стоит отметить, что общетеоретический аспект на настоящий момент освещен недостаточно

глубоко. Наиболее обстоятельный анализ различных вопросов данной проблемы проведен на отраслевом уровне. Представленная диссертационная работа призвана восполнить в известном смысле существующий пробел.

Основной смысл и содержание исследования А.Р. Исакова видится в рассмотрении теоретических основ обеспечения качества государственных услуг, а также в исследовании института государственных услуг с точки зрения его публично-правовых начал, как специальной функции государственного управления, осуществляемой органами государственной исполнительной власти. В диссертации уделяется значительное внимание изучению видов, сути и особенностей государственных услуг, анализу института государственных услуг в историческом сравнительно-правовом аспекте, исследованию теоретических и практических вопросов рассматриваемого института, анализу качества и доступности государственных услуг как элементов их правовой характеристики, определению критериев качества государственных услуг и разработке рекомендаций по совершенствованию системы предоставления государственных услуг.

Об основательности научного исследования и обоснованности сделанных диссертантом выводов свидетельствует факт серьезного сравнительного анализа законодательства зарубежных государств в сфере государственных услуг (Германия, Франция, США, Канада, Англия, Казахстан), а также российского регионального (Калужская область, Калининградская область, Ярославская область, Мурманская область, Саратовская область, Томская область и др.).

Исследование проводилось автором в условиях действия противоречивого, неполного и далекого от совершенства российского административного законодательства.

С практической точки зрения, проведенное исследование позволяет глубоко осмыслить правовую природу рассмотренных правоотношений, оценить качество российского законодательства, регулирующего

деятельность по предоставлению государственных услуг, увидеть и вычленил основные его проблемы, а также задуматься над необходимостью совершенствования законодательства. С теоретической точки зрения, диссертационная работа А.Р. Исакова существенно обновляет эту область научных исследований и стимулирует дальнейшие дискуссии по правовым проблемам повышения качества государственных услуг.

Диссертация А.Р. Исакова на тему «Обеспечение качества государственных услуг: административно-правовой аспект» является самостоятельным, творческим, структурно обоснованным и законченным исследованием.

Объясняя актуальность и важность темы диссертационного исследования, А.Р. Исаков правильно поставил перед собой цель научной работы, которая сводится к проведению комплексного исследования теоретических и практических основ государственных услуг и формировании рекомендаций по совершенствованию системы предоставления государственных услуг. Исследование направлено на формирование научного подхода к анализу деятельности государственной исполнительной власти в сфере предоставления государственных услуг.

Таким образом, автор создал на основе научно-теоретического познания государственных услуг свою концепцию определения понятия и основных характеристик данного института как законодательно закрепленного метода реализации органами исполнительной власти социальной функции государства, состоящий в осуществлении последним в установленном порядке действий предоставительного характера в соответствии с нормативно закрепленными требованиями при наличии на это запроса получателя государственных услуг либо в порядке исполнения возложенных на данный орган полномочий, которые направлены на реализацию или содействия в реализации субъективных прав и обеспечении исполнения субъективных обязанностей получателем таких услуг (с. 31-32).

Цель диссертации достигнута тем, что А.Р. Исаков поставил и решил

следующие задачи: определил правовую природу государственных услуг и выявил их виды; дал характеристику качества и доступности государственных услуг как элементов их правовой характеристики; проанализировал зарубежный опыт обеспечения качества государственных услуг и их доступности; определил требования к качеству и стандартам государственных услуг; рассмотрел административные процедуры как условие обеспечения качества государственных услуг; разработал меры совершенствования организационно-правового обеспечения качества и доступности государственных услуг на федеральном и региональном уровнях.

Поставленные задачи исследования обусловили логичность, стройность и разумную последовательность в изложении диссертантом содержащегося в научной работе научно-теоретического и практического материала.

В первой главе диссертации А.Р. Исаков рассматривает сущность и виды государственных услуг, обращает внимание на неоднозначность употребления данного понятия, как в юридической теории, так и на законодательном уровне, что, по его мнению, свидетельствует о наличии концептуальных недоработок, опосредующих противоречивую правоприменительную практику; анализирует роль и место данного института в системе российского права; предлагает свою классификацию государственных услуг; обосновывает позицию о необходимости законодательного закрепления определений «качество государственных услуг» и «доступность государственной услуги»; доказывает вывод о публично-правовой направленности института государственных услуг, определяет понятие, цели и правовую природу исследуемого института; анализирует опыт зарубежных государств по оптимизации процессов предоставления государственных услуг (с. 11–105).

Во второй главе автор разрабатывает систему критериев качества государственных услуг; определяет роль стандартов в обеспечении качества

государственных услуг; анализирует большой массив административных регламентов предоставления государственных услуг, на основе чего приходит к выводу, что существующие в российской правоприменительной практике критерии качества государственных услуг в полной мере не отражают реальную оценку и не позволяют достоверно определить остался ли удовлетворенным заявитель оказанной ему государственной услугой; раскрывает сущность административных процедур, как условия обеспечения качества государственных услуг; выявляет типичные факторы, оказывающие отрицательное влияние на качество государственных услуг, рассматривает проблему предоставления заявителям комплекса услуг, связанных с определенным событием действительности или жизненным эпизодом, в результате однократного обращения (106–177).

Изучив диссертацию Исакова Аслана Руслановича и опубликованные им по теме диссертации работы, можно констатировать актуальность избранной темы исследования, высокую степень обоснованности сформулированных автором научных положений, выводов и рекомендаций.

Содержащиеся в диссертации выводы, научно-теоретические положения и предложения по совершенствованию российского законодательства сделаны А.Р. Исаковым самостоятельно. Самостоятельность соискателя в проведении исследования объясняется, к примеру, получением новых научных результатов в области изучения теоретических проблем института государственной услуг.

Представляется, что выносимые на защиту основные положения диссертации, справедливо можно отнести к выводам, характеризующим новизну диссертационной работы (с. 7–9). Научная новизна теоретических положений, выводов, предложений и рекомендаций автора состоит в том, что диссертация является одним из первых комплексных исследований, посвященных изучению проблемы обеспечения качества государственных услуг.

Научно-практическая значимость исследования состоит в том, что сформулированные и обоснованные в диссертации выводы, предложения и рекомендации расширяют и углубляют теоретическое осмысления проблем института государственных услуг. Эти выводы и предложения могут быть использованы при проведении новых исследований, цель которых – развитие общей теории административного права.

Теоретические обобщения и практические рекомендации А.Р. Исакова могут быть применены в процессе совершенствования российского законодательства в сфере предоставления государственных услуг, при написании учебных и методических пособий по учебному курсу российского административного права, в учебном процессе, при подготовке и повышении квалификации должностных лиц государственных органов. Содержание работы раскрывается как в опубликованных статьях, так и в автореферате.

Однако, как и любая творческая работа, диссертация А. Р. Исакова открыта для научных дискуссий.

Так, можно отметить некоторую непоследовательность в авторской терминологии. Так, представленные на с. 118—119 критерии качества позволяют прийти к выводу, что автор рассматривает доступность государственной услуги как один из элементов качества, но в других местах (с. 126) доступность рассматривается как независимая характеристика государственной услуги, наряду с качеством. Не вполне удачными следует признать определения качества государственной услуги (с. 7, положение 2, выносимое на защиту) и стандарта государственной услуги (с. 8, положение 7, выносимое на защиту), поскольку они циклически определяются друг через друга.

На с. 117 отмечается, что, по мнению диссертанта, качество государственной услуги должно равнозначно строиться на субъективном (оценка услуги ее непосредственным потребителем) и объективном подходе (соответствие стандартам качества). В определении качества, предложенном диссертантом (с. 7), формально отражен лишь второй подход, хотя в

исследовании автор старается делать акцент именно на субъективной удовлетворенности потребителя. Качество государственной услуги в основном рассматривается применительно к оказанию конкретной услуги конкретному потребителю, переход к объективной оценке качества делается на статистической основе (что соответствует и предложенному определению). По мнению автора, повышение качества государственной услуги означает статистическое приближение оценки параметров оказанных государственных услуг к значениям, установленным в стандарте. Представляется, что повышение качества государственной услуги, в первую очередь следует связывать с совершенствованием самого стандарта на основе новых возможностей современных информационных технологий, обратной связи с потребителями государственных услуг и т.д.

Целесообразность предлагаемой замены сложившейся системы регламентации государственных услуг на регламентацию «жизненных ситуаций» представляется не вполне обоснованной. В частности, не представлена оценка числа возможных «жизненных ситуаций» по сравнению с числом отдельных государственных услуг. Если «жизненная ситуация» представляет собой совокупность государственных услуг, то число таких совокупностей может значительно превысить число отдельных государственных услуг, что приведет к необходимости принятия огромного числа регламентов и может отрицательно сказаться на их качестве. Кроме того, вызывает вопросы сущность предложенной «творческой и практической оптимизации» комплекса услуг (с. 164). Должны ли при этом соблюдаться регламенты услуг, входящих в этот комплекс? Если да, то в чем будет заключаться оптимизация, а если нет, то не означает ли это, что одна и та же услуга будет оказываться потребителям по-разному в контексте разных «жизненных ситуаций» и как это соотносится со стандартами качества?

Указанные замечание являются частными, дискуссионными, возникающим и ни в коей мере не влияют на общую положительную оценку произведения (диссертации).

Все изложенное позволяет сделать вывод о том, что представленная диссертационная работа в полной мере соответствует требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата юридических наук абзацем 2 п. 9 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842, является единолично выполненным и завершенным исследованием, а ее – Аслан Русланович Исаков - автор заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности: 12.00.14 - административное право; административный процесс.

Официальный оппонент:

кандидат юридических наук, доцент
кафедры прикладной информатики
ФГБОУ ВПО «Саратовский государственный
университет им. Н.Г. Чернышевского»



Амелин
Роман
Владимирович

410012 Россия г. Саратов, ул. Астраханская 83;
тел.: 8-909-331-8000; e-mail: ame-roman@yandex.ru



ОТЗЫВ

**официального оппонента д.ю.н., профессора
Чаннова Сергея Евгеньевича на диссертацию**

Исакова Аслана Руслановича:

**«Обеспечение качества государственных услуг: административно-
правовой аспект», представленной в диссертационный совет Д-212.239.02
при Государственном образовательном учреждении высшего
профессионального образования
«Саратовская государственная юридическая академия»
на соискание ученой степени кандидата юридических наук
по специальности: 12.00.14 – административное право; административный
процесс (Саратов, 2014, 208 с.)**

Диссертационное исследование А.Р. Исакова посвящено малоразработанной теме, имеющей важное практическое значение в деятельности органов современной исполнительной власти. Актуальность данной темы не вызывает сомнения и обусловлена двумя аспектами. Во-первых, проблемы повышения качества государственных услуг в Российской Федерации, несмотря на предпринимаемые усилия государства в этой сфере, по-прежнему остаются неразрешенными. Во-вторых, Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года предписывает развивать правовые и институциональные механизмы повышения качества жизни граждан. Одним из таких механизмов и является институт государственных услуг.

Результаты административной реформы, последние изменения законодательства в сфере правового регулирования оказания государственных услуг позволяют утверждать о возрастании их роли как средства повышения качества жизни населения. На этом фоне большую обеспокоенность вызывают качество и эффективность деятельности уполномоченных субъектов, использующих функциональный механизм государственных услуг.

Необходимость развития сектора государственных услуг обусловлена тенденциями административной реформы в Российской Федерации, а также принятием Федерального закона от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», закрепившего идеологические основы, направленные на оказание качественных государственных услуг. Совершенствование системы государственных услуг нацелено на повышение качества и доступности при внешней их простоте, оперативности и надежности.

Все вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что тема диссертационного исследования А.Р. Исакова, безусловно, является актуальной и практически значимой. В представленной работе автор формулирует и обосновывает совокупность теоретических положений, которые легли в основу предложений по совершенствованию административно-правового регулирования института государственных услуг.

Научное исследование темы диссертации основывается на прочной теоретической базе, которую составили не только современные научные труды ведущих российских ученых в области общей теории права, конституционного, административного и других смежных отраслей права, но и включает значительный объем работ зарубежных правоведов. В то же время диссертант не ограничился изучением только научных работ. Анализ теоретических положений Исаков А.Р. иллюстрирует критическим рассмотрением примеров из обширной правоприменительной судебной практики Конституционного суда РФ, Верховного суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ. Свои научно-практические выводы по теме исследования, диссертант подтверждает детальным изучением опыта реформирования деятельности органов исполнительной власти по предоставлению государственных услуг в развитых государствах, как в исторической ретроспективе, так и в современный период. Таким образом, представленная диссертация позволяет говорить о высоком уровне методологической подготовленности соискателя, обладании им навыков исследователя и аналитика.

Научная новизна работы состоит в том, что она представляет собой практически первое в науке административного права полномасштабное монографическое исследование проблемы обеспечения качества государственных услуг за период проведения административной реформы с 2004 по 2013гг.

В диссертации впервые на монографическом уровне качество государственных услуг исследуется как предмет административно-правового регулирования, определяется место данного института в системе государственного управления, анализируются административно-правовые отношения, складывающиеся в рамках данного института, определяются критерии качества государственных услуг и меры его обеспечения.

Таким образом, на основе комплексного анализа новейшего российского и зарубежного законодательства, регулирующего общественные отношения по предоставлению центральными и региональными органами исполнительной власти государственных услуг, автором проведено исследование российской административно-правовой модели обеспечения качества услуг, предоставляемых государством, и обоснованы основные средства повышения эффективности этой деятельности. В связи с чем, можно сделать вывод, что настоящее исследование вносит значительный вклад в развитие науки административного права.

Изучив диссертацию А.Р. Исакова и опубликованные им по теме диссертации работы, можно констатировать высокую степень обоснованности сформулированных автором научных положений, выводов и рекомендаций. На большом фактическом материале показаны узловые проблемы обеспечения качества государственных услуг, сделаны аргументированные предложения по совершенствованию законодательства в этой сфере.

Использование автором современной общенаучной, частнонаучной и специальной методологии обусловили достоверность выводов и научных обобщений исследования.

Представляется, что основные положения, выносимые на защиту диссертации, также подтверждают новизну диссертационной работы.

Структура диссертации подчинена логике исследования, его целям и задачам и включает введение, две главы, которые объединяют в совокупности семь параграфов, заключение и библиографию.

В первой главе «Понятие и правовая характеристика качества государственных услуг», включающей четыре параграфа, правовой институт государственных услуг исследуется как системное юридическое образование. В ней автор рассматривает сущность и виды государственных услуг, анализирует роль и место возникающих в данной сфере правоотношений в системе российского права, предлагает научную классификацию государственных услуг, доказывает вывод о публично-правовой направленности института государственных услуг, определяет понятие, цели и правовую природу исследуемого института (с. 11–106).

Автор отмечает, что в отечественном законодательстве отсутствуют определения понятий качество и доступность государственных услуг. При этом из-за недостатка теоретических разработок в этой области органам государственной власти приходится самим выкручиваться из сложившейся ситуации, следствием чего является принятие недоработанных и порой противоречивых нормативно-правовых актов (с. 65–66).

Соискатель с учетом проведения глубокого анализа специализированной литературы, посвященной данной теме, предлагает понимать под качеством государственных услуг степень соответствия оказанной услуги совокупности обязательных требований, закрепленных в стандарте посредством установления системы критериев оценки, позволяющих измерять, учитывать и контролировать процесс предоставления государственной услуги. При этом отличается оригинальностью позиция соискателя относительно необходимости выделения в рамках правовой категории «качество государственных услуг» такого свойства как доступность государственных услуг (с. 60–76).

Безусловным плюсом работы является проведенный анализ опыта зарубежных государств по повышению качества государственных услуг и предложенные на его основе меры по оптимизации деятельности государственных органов в условиях отечественной действительности (с. 76–106). В частности, ав-

тор отмечает, что российский законодатель уже заимствовал в своей деятельности некоторые институты. Так, были созданы Многофункциональные центры по предоставлению государственных услуг, прародители которых существуют в Австралии («Centeliink»), Канаде («Центры доступа»), Польше («Центры информационного обеспечения») и ряде других государств.

Перевод государственных услуг и деятельности Правительства Российской Федерации в электронную форму также находит свои истоки в таких странах, как Германия, Англия, Канада, Франция. Однако, несмотря на повсеместное развитие информационно-коммуникационных средств по всему миру, в России граждане по сей день не имеют достаточной возможности получать государственные услуги в электронной форме (с. 106).

Во второй главе «Особенности административно-правового регулирования в сфере обеспечения качества государственных услуг», состоящей из трех параграфов, разрабатывается система критериев качества государственных услуг, формулируются определения понятий «стандарт государственной услуги», «административная процедура», разрабатываются теоретические положения и методические рекомендации по формированию организационно-правового механизма обеспечения качества и доступности государственных услуг на федеральном и региональном уровнях, а также выдвигаются конкретные предложения по совершенствованию действующего законодательства (с. 107-177).

Автор отмечает, что проблема оценки качества государственных услуг выступает новым явлением для российской правовой действительности. Формирование единого подхода к оценке качества государственных услуг выступает главной составляющей механизма управления качеством. Данный элемент позволяет не только производить измерения в области удовлетворенности граждан получаемыми услугами, но и представляет основу для выявления слабых мест данного процесса и дальнейшего принятия управленческих решений по его совершенствованию (с. 106).

Соискатель рассматривает популярные в зарубежных странах модели оценки качества государственных услуг, выявляет их положительные и отрица-

тельные стороны и делает вывод о возможности их применения в Российской Федерации (с. 109-114).

Систематизация критериев оценки качества по степени их значимости, на взгляд диссертанта, важна не только для облегчения проведения мониторинга качества государственных услуг, но и в целях более эффективного распределения бюджетных средств. Поэтому требования к качеству государственных услуг должны быть четко определены и выражены характеристиками, с помощью которых могут быть оценены качественные и количественные параметры услуги. Говоря о качестве услуг, следует понимать данное понятие в широком смысле, в которое входит и сам процесс взаимодействия государственных служащих и потребителей, поэтому и данная процедура должна быть выражена характеристиками, наиболее полно отражающими факторы, влияющие на конечную оценку заявителя.

По мнению автора, для обеспечения единой правоприменительной практики, как на федеральном уровне, так и на региональном, необходимо утвердить Типовой административный регламент предоставления государственной услуги (с. 157).

Бесспорно, перечень достоинств и положительных моментов рецензируемой диссертации можно продолжить. Вместе с тем, некоторые положения диссертации являются спорными, а отдельные идеи и выводы А.Р. Исакова не обоснованы в работе в должной степени.

1. Требуется, на наш взгляд, уточнения определение доступности государственных услуг, сформулированное в диссертации. Согласно занимаемой автором позиции, под доступностью следует понимать гарантированную и обеспеченную государством равную возможность для всех заявителей обращаться за получением государственных услуг в независимости от каких-либо различий (с. 8).

Однако, следует помнить, что при обращении за конкретной государственной услугой интерес обращающегося лица состоит не в самой возможности обращения, а в получении этой услуги надлежащего качества. Соответственно,

государственную услугу, обратиться за которой несложно, однако, в получении которой под различными предложениями может быть отказано, вряд ли можно считать доступной.

В силу этого, под доступностью государственных услуг следовало бы понимать гарантированную и обеспеченную государством равную возможность для всех заявителей обращаться за получением государственных услуг и получать их в полном объеме и надлежащего качества в независимости от каких-либо различий.

2. На с. 27-29 диссертации автор выступает против существования платных государственных услуг. Свою позицию, он мотивирует ссылками на специалистов, которые полагают, что «государственные услуги рассматриваются как основные направления деятельности государства - функции государства, исполнение которых уже обеспечивается налогами и сборами, в связи с этим возможность установления платной основы отдельных государственных услуг считается неприемлемой. В противном случае будет иметь место система двойной оплаты».

Данный подход, однако, не учитывает, что затраты на предоставление государственных услуг отнюдь не одинаковы. Есть государственные услуги, предоставление которых, с точки зрения затраты бюджетных средств, для государства малообременительно, другие же государственные услуги требуют значительных финансовых затрат. Разумеется, сама по себе высокая себестоимость государственной услуги не должна являться в социальном государстве основанием для ее предоставления исключительно на платной основе (это касается, например, услуг по высокотехнологичной медицинской помощи). С другой стороны можно привести пример государственных услуг, заинтересованными в которых являются преимущественно представители бизнес-сообщества, ориентированные на получение с их помощью дополнительной прибыли. К таковой можно отнести, например, государственную услугу по предоставлению заинтересованным лицам геологической информации, наличие которой играет большую роль при проведении тендеров на право эксплуатации месторождений.

Вряд ли справедливо в данном случае оказывать данную услугу на бесплатной основе, с учетом высоких затрат на формирование такой информации, которые, в таком случае, будут отнесены на всех налогоплательщиков.

3. Определенное внимание в работе вполне обоснованно уделяется изучению правового института государственных услуг, который автор называет административно-правовым. Не оспаривая административно-правовой характер правоотношений, возникающих при предоставлении государственных услуг, в то же время отметим, что автор не приводит убедительного обоснования своего утверждения о том, что институт государственных услуг является одним институтов российского административного права (с. 56, 57). По своим признакам отношения, возникающие в процессе оказания государственных услуг, могут быть включены в административно-правовой институт реализации полномочий субъектами государственного управления. Разумеется, выделение данного института соответствует традиционному подходу к систематизации административного права, которая в последние годы все чаще подвергается обоснованной критике (см. например: Старилов Ю.Н., Тихомиров Ю.А., Бельский К.С., Кирин А.В., Купреев С.С., Канунникова Н.Г. и др.). Однако формирование новой системы административного права и, в частности, выделение в ней института государственных услуг требует более глубокого, чем это было сделано автором, изучения этого вопроса, а также приведения серьезной аргументации самостоятельности института государственных услуг и изучения его соотношения с другими административно-правовыми институтами.

4. В принципе интересной видится идея автора диссертации о проведении аудиозаписи порядка взаимодействия государственных служащих, либо сотрудников многофункциональных центров, ответственных за предоставления государственных услуг, и заявителей, за исключением случаев, установленных законодательством. В то же время, по поводу ее практической реализации возникает ряд вопросов, которые он в своей работе обошел вниманием. Так, прежде всего, проведение такой аудиозаписи потребует определенных финансовых затрат на установку и наладку оборудования, обеспечение шумоизоляции (в

случаях, если в помещении находятся несколько служащих) и др. Далее, достижение целей проведения аудиозаписи, указываемых автором (соблюдение служащим требований стандартов относительно порядка взаимодействия с заявителем и использование записи может служить доказательством по делу при дальнейшем обжаловании действий и решений должностных лиц), потребует длительного хранения всех аудиозаписей (объем их, вполне очевидно, будет значительным) и их систематизации. Все это неизбежно, потребует введения в штат государственных органов (многофункциональных центров) лиц, ответственных за эту работу, что, в конечном счете, скажется на стоимости государственной услуги в сторону ее увеличения. Возникает вопрос: будут ли указываемые плюсы от проведения аудиозаписей перевешивать это возрастание государственных расходов?

Хотелось бы услышать пояснения на эту тему от автора диссертации.

В то же время, высказанные замечания носят, во многом, дискуссионный и рекомендательный характер и не влияют на высокую положительную оценку диссертационного исследования. Диссертантом внесен значительный личный вклад в разработку концепции административно-правового регулирования обеспечения качества государственных услуг, соответствующий современному этапу развития отечественной юриспруденции и отвечающий потребностям юридической практики.

Автореферат отражает основные положения диссертации. Публикации автора отражают важнейшие и принципиальные положения исследования.

Таким образом, диссертация Исакова А.Р. «Обеспечение качества государственных услуг: административно-правовой аспект» соответствует требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата юридических наук абзацем 2 п. 9 Положения о порядке присуждения ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842, является единолично выполненным и завершенным исследованием, а ее автор заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности: 12.00.14 - административ-

ное право; административный процесс.

Официальный оппонент:

доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой служебного
и трудового права ФГБОУ ВПО
«Поволжский институт управления
имени П.А. Столыпина – филиал
Российской академии народного
хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации»

С.Е. Чаннов

410031 Россия г. Саратов, ул. Соборная,
д. 23/25; тел.: (8452) 33-92-01; e-mail: piuis@piuis.ru

Подпись Чаннов С.Е. удостоверяю:

