

К ВОПРОСУ РАЗВИТИЯ АУТСОРСИНГА В ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

TO THE ISSUE OF DEVELOPMENT OF OUTSOURCING IN PUBLIC AUTHORITIES

*N. Pirozhkova
B. Streltsyn
I. Pirozhkov*

Annotation

The article examines the common problems associated with implementation of outsourcing in public authorities and possible ways of promoting the development of outsourcing at the national level. The authors analyze the opportunities of achieving a positive result of outsourcing and provides the topical information about using outsourcing in developed countries.

Keywords: outsourcing, business process outsourcing, public administration, contract, public authorities, reducing cost, improving quality, efficiency, risk analysis, economic development, obtaining services.

Пирожкова Наталья Петровна

К.юр.н., доцент, Северо-Западный институт управления – Филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Стрельцын Борис Евгеньевич

К.юр.н., доцент, Северо-Западный институт управления – Филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Пирожков Иван Андреевич

Аспирант, Северо-Западный институт управления – Филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Аннотация

В статье рассматривается применение аутсорсинга в органах государственной власти, а также типичные проблемы, возникающие при его реализации. Авторы анализируют возможности достижения позитивного результата применения аутсорсинга, а также приводят актуальную информацию об использовании аутсорсинга в развитых странах.

Ключевые слова:

Государство, полномочия, функции, аутсорсинг, аутсорсинг бизнес-процессов, государственное управление, контракт, органы государственной власти, повышение качества, эффективность, анализ рисков, получение услуг.

В настоящее время в Российском законодательстве отсутствует определение понятия договора аутсорсинга. Данный вид договоров имеет иностранное происхождение и представляет собой двустороннюю сделку по передаче определенных функций организации-заказчика внешним исполнителям, способным выполнить поставленную задачу на более высоком уровне.

Аутсорсинг в государственных органах – это передача исполнения отдельных полномочий и функций или вида работ негосударственной организации с сохранением общей ответственности за органом государственной власти посредством заключения договора.

В России передача отдельных государственных полномочий негосударственным организациям получила свое развитие сравнительно недавно.

Конституционный Суд РФ сформулировал важное положение о том, что Конституция РФ не запрещает государству передавать полномочия органов исполнительной

власти негосударственным организациям, участвующим в выполнении отдельных функций публичной власти. По смыслу статей 78 (части 2 и 3) и 132 (часть 2) такая передача возможна при условии их непротиворечия Конституции РФ и федеральным законам [10].

В Концепции административной реформы в Российской Федерации [11] в 2006 – 2010 годах определяется роль и значение процедуры аутсорсинга. В Концепции отмечается, что важнейшей составляющей оптимизации функций органов исполнительной власти является разработка и обеспечение широкого применения аутсорсинга – механизма выведения определенных видов деятельности за рамки полномочий органов исполнительной власти путем заключения контрактов с внешними исполнителями на конкурсной основе.

Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации [12] на период до 2020 года устанавливает прямую связь между аутсорсингом и ускоренным развитием технического регулиро-

вания как важнейшего инструмента стимулирования инновационного развития путем модернизации устаревших регламентов и стандартов, которые являются барьерами в расширении инновационной деятельности предприятий. [2, с. 114].

Создание и правовое оформление понятного и справедливого механизма передачи государственных полномочий, в котором сбалансированы частные и публичные интересы, – это задача юристов. На современном этапе, такой механизм, понятный и систематизированный, отсутствует. [1, с. 29].

По причине относительной новизны аутсорсинг-тренда, а вследствие этого и недостаточной осведомленности представителей как частного, так и публичного сектора о передаче отдельных полномочий и функций на обслуживание сторонним компаниям, заказчики совершают действия, которые не только не приводят к желаемым результатам, но, напротив, ухудшают положение организации, оказывая необратимые последствия.

В этой статье мы рассмотрим наиболее важные аспекты применения аутсорсинга, на которые необходимо обратить особое внимание, а также возможные пути, способствующие развитию аутсорсинга в органах государственной власти.

Основными проблемами аутсорсинга на сегодняшний день являются: некомпетентность рабочего персонала (как работников внешнего ресурса – обслуживающей организации, так зачастую и работников стороны – заказчика); коррупция и незаконное получение прибыли частными подрядчиками; отсутствие необходимой и достаточной нормативной базы, регулирующей отношения, связанные с аутсорсингом. [4, с. 189].

Компетентность внутреннего персонала заказчика играет значительную роль, ведь от этого напрямую будет зависеть успешность реализации аутсорсинга. В то время, как в частном секторе решение об аутсорсинге принимается руководством компании, в органах государства в подавляющем большинстве случаев отсутствуют работники, имеющие достаточные знания и способные квалифицированно реализовать аутсорсинг.

Ввиду низкого материального обеспечения персонала органов исполнительной власти, довольно сложно нанять и удерживать на государственной службе квалифицированных работников ведущих областей: юриспруденции, экономики, информационных технологий. Таким образом, единственным способом для органов власти выполнять свои отдельные функции на должном уровне является передача их на аутсорсинг частным фирмам, которые в состоянии оплачивать трудовые ставки своих работников. В качестве альтернативного варианта, наприя-

мую зависящего от уровня государственного финансирования, следует рассмотреть привлечение иностранных специалистов. Данный вариант может быть направлен на реализацию конкретной задачи. Например, он может быть полезным в сфере борьбы с противоправной деятельностью в области информационных технологий. Инвестиции в технологическое развитие – это прямое воздействие на повышение производительности труда, что, в свою очередь, и есть желаемый и необходимый результат. Всегда необходимо помнить, что аутсорсинг – это не просто контракт на предоставление сотрудников, услуги или имущества, это, в первую очередь, контракт на результаты.

Как правило, государственные органы передают осуществление своих функций крупным и значимым подрядчикам из частного сектора, считая слишком большим риском заключение договоров с компаниями среднего звена. Однако следует обратить внимание на заключение контрактов именно с небольшими компаниями, уделив больше времени исследованию рынка, тщательному сбору информации о компаниях, проведению процедур Due Diligence и предварительных переговоров.

При соблюдении этих обязательных условий государственный орган может получить не только надлежащее обслуживание, но и существенно сократить планируемые затраты. Принимая решение о передаче отдельных полномочий или функций на аутсорсинг, необходимо отметить, что в подавляющем большинстве, эффективность в предприятиях частного сектора, может быть гораздо выше, чем в органах государственной власти, что вызвано меньшим количеством обязанностей, возлагающихся на работника, при равноценной или даже большей заработной плате.

Следующей распространенной проблемой является стремление заказчика к заключению одного большого контракта, регламентирующего совокупность услуг. Несмотря на то, что контролировать исполнение одного контракта проще, а стоимость одного крупного контракта может быть ниже, чем сумма стоимости отдельных контрактов на каждую услугу, заказчик берет на себя значительный риск. Так, при недобросовестном осуществлении исполнителем одного вида оказываемых услуг, заказчик будет вынужден расторгнуть с ним деловые отношения и начать поиск новых исполнителей для всех необходимых услуг. Контракты высокого риска, в частности крупные контракты, необходимо подвергать глубокому анализу рисков для предупреждения и смягчения возможных последствий.

"Проблемой является сложность и запутанность процедур государственных закупок. Так как бюджетные средства выделяются на годовой период, а конкурсы на выполнение работ и услуг могут проводиться только под

каждое выделение средств из бюджета, возможность планирования деятельности органов государственной власти и построение длительных контрактов с внешними подрядчиками становится сложным и практически невозможным, а одной из отличительных черт аутсорсинга является долгосрочное и регулярное взаимодействие" [5, с. 58].

Преимущественно аутсорсинг-контракты направлены на достижение позитивного результата, которого можно добиться лишь путем применения отдельных технологических изменений. Распространенная ошибка, в большей степени присущая органам государственной власти, заключается в том, что еще на начальном этапе реализации аутсорсинга, с целью безукоризненного контроля, устанавливается строгий порядок внесения изменений в контракт, вплоть до ограничения в этой возможности поставщика услуг.

Важно понимать, что для достижения желаемого результата необходимо учитывать и внешние факторы, отслеживать происходящие изменения и подстраиваться под них. Для повышения производительности труда или для сохранения ее на должном уровне может появиться потребность в реализации новых технологий, разработке новых программ развития, расширении объема работы. Таким образом, исполнитель услуг, обязанный действовать в жестких рамках контракта, не имеет возможностей для внедрения новых технологий, расширения штата, обоснованного повышения стоимости отдельных процессов, внесения иных изменений. Для того чтобы достигнуть нужного результата и не потерпеть неудачу, необходимо разработать разумный механизм утверждения и внедрения изменений в заключенные договоры [13].

В последние годы многие страны, в том числе Австралия, Германия, Болгария, Великобритания и США, все больше используют в своей деятельности аутсорсинг реализации неконкурентных государственных услуг, таких как информационно-коммуникационные услуги, услуги по сбору и вывозу отходов, почтовые услуги, услуги общественного транспорта, а также дорожной инфраструктуры. Такое решение подразумевает передачу функций полного контроля объектов или услуг от государственных органов к частным предприятиям, тем самым, значительно расширяя их полномочия. [6, 1465].

Применение аутсорсинга органами государственной власти наиболее желательно в странах с развитой экономикой, когда он используется для применения высоко-

технологичных решений или выполнения части государственных услуг с низким уровнем рентабельности и качества. В странах с низким уровнем развития, аутсорсинг может быть выгоден, когда он приводит к созданию инфраструктуры или оказанию услуг, которые иначе не могли бы существовать.

Для успешного внедрения аутсорсинга в государственные органы, надо комплексно подойти к решению упомянутых проблем. Чтобы систематизировать, оптимизировать и формализовать практику аутсорсинга в органах власти, рекомендуется создавать в их структуре Управление аутсорсингом, на которое ложится функция взаимодействия с поставщиками услуг из частного сектора. Такое управленческое решение позволит госоргану получить все выгоды от использования аутсорсинга и избежать возможных проблем. [3, с. 184].

Идеально было бы определить основы механизма передачи государственных полномочий в акте об административных процедурах. Однако его принятие пока нерезультативно из-за отсутствия единой концепции осуществления государственного управления. В то же время для описания способов передачи государственных полномочий допустимо издание Постановления Пленума Верховного Суда РФ (кстати, отдельные подходы к рассмотрению споров в связи с передачей государственных полномочий уже содержатся в некоторых его решениях). Можно подумать и о внесении соответствующих дополнений и изменений в Федеральный закон от 1 декабря 2007 года №315-ФЗ "О саморегулируемых организациях" или в другие законы, регулирующие особенности взаимоотношений органов власти и организаций. Механизм передачи государственных полномочий при этом, разумеется, должен базироваться на необходимых элементах правоотношений: субъекты, их права и обязанности, ответственность, принципы взаимоотношений субъектов. [1, с. 34].

В современных экономических условиях значительную важность приобретают процессы совершенствования механизмов функционального развития. Наибольшее значение такие процессы, обеспечивающие возможность реализации новых технологий, внедрения новых программ развития и модернизации средств производства, приобретают и в органах государственной власти, и в бизнесе. При динамичности всей современной инфраструктуры, необходимо находить соответствующие ей пути развития и всегда быть готовым к преобразованиям.

ЛИТЕРАТУРА

1. Васильева С.В. 2015. Передача государственных полномочий организациям: правовой механизм. – Сравнительное конституционное обозрение. № 5 (108) с. 28–37

2. Галицкая Н.В. 2015. Организационно-правовые предпосылки внедрения процедур аутсорсинга в систему обеспечения безопасности граждан. – Ленинградский юридический журнал. № 2 (40) с. 112–121
3. Косников С.Н. 2016. Оптимизация штатной численности государственных служащих с помощью технологии аутсорсинг. – Экономика и социум. № 4 (23) с. 981–985
4. Пирожков И.А. 2015. Типичные проблемы при применении аутсорсинга в органах государственной власти. – Научные труды Северо-Западного института управления. № 3 (20) с. 189–192
5. Шестоперов А.М. Аутсорсинг как способ оптимизации административно-управленческих процессов в органах государственной власти (на примере ФАС России). – М.: Серия "Бизнес-Тезаурус", 2007. с. 58
6. Auriol, Emmanuelle and Pierre M. Picard. Government Outsourcing: Public Contracting with Private Monopoly // Economic Journal. 2009. 119(540). P. 1464–1493
7. Chris Niccolls. 8 Lessons From Indiana // URL: <http://outsourcing.about.com/od/contracts/a/8-Lessons-From-Indiana.htm>
8. Grout Paul. Private delivery of public services // Vox Talks, Vox EU. org. 2009. 19 June
9. Melby V.M., Halvey J.K. Business Process Outsourcing: Process, Strategies and Contracts. 2 ed. Wiley; 2007
10. Постановление Конституционного Суда РФ от 19.05.1998 N 15–П "По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 2, 12, 17, 24 и 34 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате"
11. Об одобрении Концепции административной реформы в РФ в 2006 – 2008 годах и плана мероприятий по проведению административной реформы в РФ в 2006 – 2010 годах: распоряжение Правительства РФ от 25 окт. 2005 г. N 1789-р // СЗ РФ. 2005. N 46. Ст. 4720.
12. О Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года: распоряжение Правительства РФ от 17 нояб. 2008 г. N 1662-р // СЗ РФ. 2008. N 47. Ст. 5489.
13. Chris Niccolls. 8 Lessons From Indiana // URL: <http://outsourcing.about.com/od/contracts/a/8-Lessons-From-Indiana.htm>

© Н.П. Пирожкова, Б.Е. Стрельцын, И.А. Пирожков, (sient@mail.ru), Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»,

