

Применение механизмов аутсорсинга на федеральном уровне



Екатерина Евгеньевна ВАКСОВА, заместитель генерального директора Центра исследования бюджетных отношений, к. э. н.



Анна Сергеевна КАРАСЕВА, руководитель юридической службы Центра исследования бюджетных отношений

Правовые основы

В федеральных правовых актах термин «аутсорсинг» с середины 2000-х годов начал активно использоваться в связи с проведением административной реформы и прежде всего реализацией Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах¹ (далее — Концепция). В соответствии с Концепцией разработана и обеспечена применения принципов и техно-

логий аутсорсинга являлись одной из составляющих оптимизации функций органов исполнительной власти.

На дальнейшее продолжение реализации административной реформы направлен раздел «Оптимизация функций государственного (муниципального) управления и повышение эффективности их обеспечения» Программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года² (далее — Программа). В соответствии

с данным разделом аутсорсинг должен стать одним из основных направлений повышения эффективности деятельности органов исполнительной власти (выполнения возложенных на них функций, в том числе по осуществлению юридически значимых действий).

Таким образом, с точки зрения законодателя, внедрение механизмов аутсорсинга в деятельность органов исполнительной власти должно быть направлено на экономию бюджетных расходов в сфере выполнения государственных функций, оптимизацию численности государственных гражданских служащих, повышение доступности, оперативности и качества административно-управленческих процессов, обеспечение оптимизации деятельности, функций и структур органов исполнительной власти.

Важно отметить, что для целей практической реализации положений Концепции распоряжением Правительства РФ № 1789-р был одобрен План мероприятий по проведению административной реформы в РФ. Ряд мероприятий указанного плана был посвящен внедрению практики аутсорсинга. Так, в 2006 году в рамках административной реформы должна была быть проведена работа по формированию механизма аутсорсинга административно-управленческих процессов. В 2007 году предполагалось уже пробное внедрение механизмов аутсорсинга административно-управленческих процессов. А 2008 год

¹ Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р.

² Распоряжение Правительства РФ от 30 июня 2010 г. № 1101-р.

должен был ознаменоваться повсеместным внедрением системы аутсорсинга административно-управленческих процессов в органах исполнительной власти.

Но до настоящего времени разработку и внедрение системы, принципов и механизмов аутсорсинга административно-управленческих процессов на территории Российской Федерации удалось реализовать лишь в отдельных ФОИВ и немногочисленных субъектах РФ. Представляется, что сформировать системный подход к внедрению механизмов аутсорсинга не удалось в том числе по причине отсутствия должного правового регулирования соответствующей сферы. Практически все упоминания в нормативных правовых актах термина «аутсорсинг» в настоящее время связаны с реализацией административной реформы. При этом все положения относительно аутсорсинга носят декларативный характер. Каких-либо конкретных процедурных и (или) методологических положений относительно аутсорсинга в нормативных правовых актах (НПА) федерального уровня в настоящее время не содержится.

При этом сложно отрицать, что аутсорсинг (при правильной организации данного процесса и наличии надлежащей правовой основы) позволяет сократить расходы бюджета, повысить эффективность и качество предоставления услуг, сфокусировать внимание органов исполнительной власти на основной деятельности, обеспечить доступность новых технологий и методов управления, сократить число персонала, осуществляющего обеспечивающие функции.

Зарубежный опыт

Анализ зарубежного опыта показывает, что механизм аутсорсинга активно применяется в секторе государственного управления. В зарубежных странах современный период активного развития аутсорсинга деятельности органов государственной власти начался в 1990-е годы. Во многом развитие аутсорсинга было связано с рефор-

мами государственного управления, с развитием концепций так называемого нового государственного управления (New Public Management). Активное развитие аутсорсинга соответствовало практически всем основным принципам «нового государственного управления» (внедрение рыночных механизмов в государственное управление, повышение требований к эффективности и результативности деятельности органов власти, прозрачность государственного управления, децентрализация управления), поэтому неудивительно, что передача части государственных функций на аутсорсинг стала одной из ключевых составляющих реформ государственного сектора, которые проводились в большинстве стран — членов ОЭСР в 1990–2000-е годы.

Основными лидерами в развитии аутсорсинга среди стран — членов ОЭСР являются англо-саксонские страны (Великобритания, США, Канада, Австралия, Новая Зеландия), страны Скандинавии (Швеция, Дания, Финляндия) и Дальнего Востока (Сингапур, Гонконг, Южная Корея). ОЭСР регулярно проводит оценку общего объема аутсорсинга в государственном секторе. При этом применяется методика, использующая расширенное определение аутсорсинга как общего объема товаров и услуг, закупаемых государственным сектором (включая все уровни бюджетной системы) у негосударственного сектора. Согласно оценке ОЭСР, по данной методике в 2009 году аутсорсинг государственного сектора в странах — членах ОЭСР составлял в среднем около 10 % ВВП. При этом доля аутсорсинга весьма различалась в различных странах — членах ОЭСР: от 2,7 % ВВП в Мексике до 19,4 % ВВП в Нидерландах. С 2000 по 2009 год доля аутсорсинга в ВВП стран — членов ОЭСР возросла в среднем на 1,5 %. Максимальный прирост был отмечен в Нидерландах и Франции.

По мнению экспертов ОЭСР, функции государственных органов, передаваемые на аутсорсинг в странах — членах ОЭСР, можно разделить на

три группы. В первую группу входят функции, исполняемые так называемыми «синими воротничками». Это обеспечивающие функции, примерами которых являются уборка помещений, вывоз мусора, общественное питание, услуги по охране. Все функции данной группы не относятся к ключевым миссиям и задачам деятельности органов власти. Исполнение данных функций относительно просто стандартизируется, и не предъявляет высоких требований к квалификации и образовательному уровню исполнителей. Как правило, функции данной группы достаточно легко могут быть переданы на аутсорсинг.

Ко второй группе функций можно отнести обеспечивающие функции, требующие достаточно высокой профессиональной квалификации исполнителей. К этой группе функций относятся в том числе функции, связанные с информационными технологиями, финансы и бухгалтерия, управление персоналом, юридическая поддержка, операционные функции, связанные с документооборотом. В последние 20 лет аутсорсинг в государственном секторе в странах ОЭСР был связан прежде всего с аутсорсингом данной группы функций. Наиболее популярным является аутсорсинг функций, связанных с информационными технологиями.

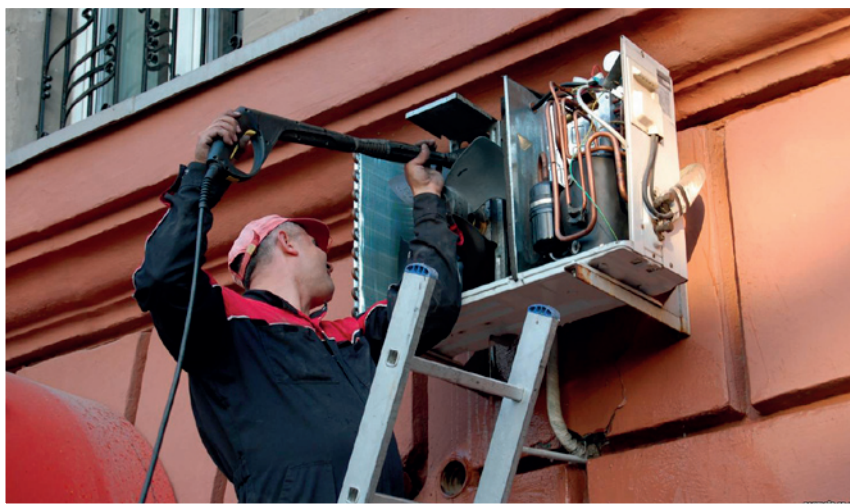
К третьей группе государственных функций, передаваемых на аутсорсинг, относятся непосредственно ключевые функции государственных органов власти. Аутсорсинг данных функций является достаточно редким. Следует отметить, что даже в странах-лидерах целесообразность аутсорсинга ключевых функций органов власти часто оспаривается и является предметом активных дебатов политиков и экспертов.

Российский опыт

Несмотря на попытки внедрения аутсорсинга в рамках административной реформы, новые механизмы привлечения внешних организаций к исполнению функций федераль-

ных органов исполнительной власти не нашли широкого применения на практике. В рамках реализации Программы ФОИВ разрабатывались отраслевые (ведомственные) планы по повышению эффективности бюджетных расходов в соответствии с Методическими рекомендациями, утвержденными совместным приказом Минфина России № 182н и Минэкономразвития России № 674 от 23 декабря 2010 года. В этом документе ФОИВ рекомендовалось включать в ведомственные планы в том числе мероприятия по «передаче оказания государственных услуг (выполнения работ), связанных с реализацией государственных функций, специализированным организациям, саморегулируемым организациям, размещению государственных заказов на соответствующие услуги (аутсорсинг), оптимизации (сокращению) численности государственных служащих за счет передачи исполнения государственных функций на аутсорсинг и перехода к оказанию услуг в электронной форме».

Активная подготовка ФОИВ ведомственных планов началась с существенной задержкой по сравнению с ранее намеченными в Плане мероприятий по реализации Программы сроками и в основном пришлось на вторую половину 2011 года. Стоит отметить, что лишь в ведомственных планах небольшого количества ФОИВ можно встретить конкретные предложения по внедрению аутсорсинга. Так, например, Федеральное казначейство планирует «в целях поддержания административных зданий и помещений в исправном состоянии, обеспечения бесперебойной работы технических систем и оборудования, а также материально-технического обеспечения деятельности органов Федерального казначейства создание федерального казенного учреждения „Федеральное казенное учреждение по обеспечению деятельности Казначейства России“, что позволит пере-



дать ему несвойственные центральному аппарату и Управлениям функции и повысить эффективность бюджетных расходов»³.

Однако в большинстве случаев в ведомственных планах ФОИВ содержатся лишь декларативные положения о необходимости передачи исполнения отдельных функций на аутсорсинг без какой-либо детализации соответствующих мероприятий. У ряда ФОИВ мероприятия по аутсорсингу вообще не упоминаются.

В свою очередь, анализ региональных актов показал, что даже те немногочисленные положения относительно аутсорсинга, определенные в Концепции на федеральном уровне, были востребованы в ряде субъектов РФ (например, в Чувашской Республике, Липецкой, Иркутской, Тамбовской и Томской областях), которые уже с 2006 года предпринимали шаги по созданию нормативной основы для использования принципов и технологий аутсорсинга. Стоит отметить, что по сравнению с федеральным уровнем подход к аутсорсингу субъектов РФ представляется более комплексным и системным.

К 2011 году вопросы аутсорсинга урегулированы в той или иной степени проработанности в 16 субъектах РФ. Хотя цифра и выглядит незначительной, однако опыт этих реги-

онов является чрезвычайно полезным в контексте разработки общестрановых правил применения механизмов аутсорсинга.

Анализ всех нормативных правовых актов субъектов РФ, регулирующих вопросы передачи отдельных функций органов исполнительной власти на аутсорсинг, показал следующее. Общие подходы к аутсорсингу во всех регионах схожи как с точки зрения основных целей аутсорсинга (повышение эффективности бюджетных расходов и качества исполнения функций и сокращение численности государственных служащих), так и с точки зрения объекта аутсорсинга (передача исключительно обеспечивающих функций).

Во всех регионах понятие аутсорсинга опирается исключительно на факт передачи той или иной функции на исполнение сторонней (внешней) организации (с разницей лишь в формулировках), вместе с тем только в Сахалинской области по тексту правового акта упоминается чрезвычайно принципиальный момент: «...разовое взаимодействие со сторонней организацией по исполнению отдельной функции не является аутсорсингом». Именно постоянный (продолжительный) характер передачи функции на исполнение внешней организации является признаком аутсорсинга.

³Приказ Казначейства России от 20 июля 2011 г. № 302 «Об утверждении Плана Федерального казначейства по повышению эффективности бюджетных расходов на 2011 год и плановый период 2012 и 2013 годов».

Схему принятия решения о передаче тех или иных функций на аутсорсинг в ряде регионов следует признать избыточной в части привлечения высшего исполнительного органа государственной власти к утверждению перечня функций, передаваемых тем или иным министерством (ведомством) на аутсорсинг. Представляется, что принятие решения о передаче функции на аутсорсинг является предметом регулирования самого исполнительного органа государственной власти.

Методики оценки целесообразности передачи той или иной функции на аутсорсинг разнообразны, тем не менее все они ориентируются на экспертные оценки. Основными постулатами всех методик является оценка по следующим факторам:

- приведет ли аутсорсинг к экономии бюджетных средств;
- позволит ли аутсорсинг повысить качества реализации функции;
- есть ли на рынке соответствующее предложение;
- возможно ли сформулировать четкие требования к реализации функции.

Ключевые различия кроются в методологии учета экспертного мнения (балльная система, система ответов «да/нет», неформализованный учет мнения) и в детализации указанных выше критериев (их соотношение, признание того или иного фактора критичным и т. д.).

Положительной стороной большинства порядков является наличие требований к структуре и содержанию государственных контрактов на аутсорсинг. Международный опыт свидетельствует, что данный этап — формирование подходов к контрактованию аутсорсинга — является одним из наиболее методологически сложных, поскольку именно в этот момент формулируются требования к качеству и процедурам реализации функций, а также критерии и показатели оценки качества реализации

государственного контракта, то есть фактически закладывается основа для обеспечения эффективности аутсорсинга.

Представляется, что более масштабному распространению аутсорсинга как на федеральном, так и на субфедеральном уровне, по нашему мнению, препятствует прежде всего отсутствие надлежащей нормативной и методологической базы по данному вопросу.

Методологические подходы

С точки зрения практического внедрения механизмов аутсорсинга наиболее актуальным представляется вопрос о возможности использования существующих правовых механизмов для передачи ряда функций органов исполнительной власти для исполнения сторонними организациями. Другими словами, важно четко понимать, возможно ли применение аутсорсинга в условиях действующих правовых норм. В этой связи необходимо провести оценку блоков правовых норм, регламентирующих следующие вопросы.

1 Принципиальное значение имеет вопрос о том, какие именно функциональные обязанности сотрудников ФОИВ могут быть переданы на аутсорсинг. В этой связи необходимо четко классифицировать все те функции и полномочия, которые осуществляются ФОИВ в настоящее время. Положения действующих нормативных правовых актов (включая Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти») позволяют все функции, осуществляемые ФОИВ, разделить:

- на основные;
- обеспечивающие.

Исходя из содержания Указа Президента РФ № 314, все основные функции ФОИВ подразделяются на функции:

- по принятию НПА;
- контролю и надзору;
- управлению государственным имуществом;
- оказанию государственных услуг.

Другими словами, в качестве основных целесообразно рассматривать функции ФОИВ, прямо перечисленные в положении о соответствующем органе, и прежде всего функции по оказанию государственных услуг, для которых должны быть разработаны административные регламенты и информация о которых должна быть размещена в соответствии с нормами ст. 11 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» в Федеральном реестре государственных услуг.

2 Немаловажным представляется правильное решение задачи о выборе механизма аутсорсинга. По нашему мнению, на сегодняшний день можно выделить два механизма, получившие нормативное правовое закрепление и позволяющие применять аутсорсинг в ФОИВ на практике без каких-либо существенных изменений (дополнений) федерального законодательства, а именно:

- государственный контракт;
- государственное задание⁴.

Применение законодательства о государственных закупках при аутсорсинге в ФОИВ является в настоящее время наиболее очевидным и логичным способом передачи ряда функций (административных процедур) для исполнения сторонними организациями. Другими словами, аутсорсинг в органах государственной власти приравнивается к осуществлению государственных закупок, то есть к финансированию потребностей в работах и услугах, необходимых для осуществления функций государственного управления. Заключение контрактов на привлечение сторонних организаций должно происходить в соответствии с правилами и принципа- ➔

⁴С точки зрения международной практики передача исполнения государственной функции государственному учреждению не в полной мере соответствует всем критериям аутсорсинга. Тем не менее в условиях переходного периода в России данный вид передачи можно условно обозначить как аутсорсинг.

ми заключения государственных контрактов, установленными Законом № 94-ФЗ и Гражданским кодексом.

Тем не менее нельзя не отметить, что в настоящее время имеются серьезные ограничения по заключению долгосрочных государственных контрактов. А именно долгосрочный характер договора является одной из отличительных черт аутсорсинга. Внесение соответствующих изменений в законодательство, позволяющих органам власти заключать долгосрочные аутсорсинговые договоры, стало бы значимым шагом в налаживании системы аутсорсинга.

Еще одним вариантом передачи ФОИВ отдельных функций (административных процедур) для исполнения сторонним организациям является использование механизма государственного задания и выделения субсидий на его реализацию. Необходимо отметить, что в отличие от механизма государственных закупок (заключения государственных контрактов) инструмент государственного задания появился в БК РФ сравнительно недавно и пока не имеет широкой практики применения. Требования к содержанию государственного задания зафиксированы в ст. 69.2 БК РФ. С точки зрения аутсорсинга безусловным плюсом использования госзадания является наличие жестких требований о включении в него обязательных разделов, устанавливающих:

- показатели, характеризующие качество и (или) объем (содержание) оказываемых государственных услуг (выполняемых работ);
- порядок контроля за исполнением государственного задания, в том числе условия и порядок его досрочного прекращения;
- требования к отчетности об исполнении государственного задания.

В настоящий момент на федеральном уровне создана правовая и методологическая база использования инструмента государственного задания. Тем не менее ряд вопросов все еще может вызывать трудности у ФОИВ, осуществляющих функции и полномочия учредителя, в том числе:

- организация процесса формирования государственного задания;
- определение плановых значений показателей объема и качества государственных услуг, планирование содержания государственных работ, выполняемых в рамках аутсорсинга;
- заполнение формы государственного задания.

В части организации процесса формирования государственных заданий основная задача состоит в том, чтобы встроить данный процесс в процедуры стратегического и бюджетного планирования конкретного ФОИВ.

Оценку необходимости принятия решения о передаче исполнения обеспечивающих функций (административных процедур) федерального органа исполнительной власти на аутсорсинг представляется целесообразным проводить в период формирования предварительного реестра расходных обязательств, а затем и в обоснованиях бюджетных ассигнований, формируемых в рамках работы над проектом федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период, учесть оценку бюджетных ассигнований, необходимых для реализации решений о передаче исполнения обеспечивающих функций (административных процедур) на аутсорсинг.

В целом с точки зрения последовательности действий внедрение механизмов аутсорсинга в ФОИВ целесообразно осуществлять с соблюдением следующих этапов:

- выделение обеспечивающих функций (административных процедур), которые могут быть переданы на аутсорсинг;
- оценка эффективности передачи обеспечивающей функции (административных процедур) на аутсорсинг;
- передача обеспечивающей функции (административных процедур) на аутсорсинг;
- контроль за реализацией внешними организациями обеспечивающих функций (административных процедур) и представление отчетно-

сти об исполнении переданных на аутсорсинг обеспечивающих функций (административных процедур).

Необходимо учитывать, что передача обеспечивающих функций (административных процедур) на аутсорсинг может оказать влияние на деятельность ФОИВ в целом. Построение взаимоотношений с внешней организацией может потребовать определенных организационных и кадровых изменений в деятельности ФОИВ. Например, может потребоваться введение новых должностных обязанностей для сотрудников ФОИВ по управлению взаимодействием с внешней организацией и контролю за реализацией соответствующего государственного контракта (государственного задания), изменение структуры и штатной численности (включая сокращение числа государственных служащих категории «обеспечивающие специалисты») структурного подразделения ФОИВ, ранее осуществлявшего переданные на аутсорсинг обеспечивающие функции (административные процедуры).

Перспективные направления

В целом можно утверждать, что в краткосрочной перспективе оптимальным решением для применения механизмов аутсорсинга является привлечение внешних организаций к исполнению преимущественно обеспечивающих функций ФОИВ. Однако, рассматривая более длинный горизонт планирования, следует понимать, что для кардинального изменения ситуации (значимое сокращение численности государственных служащих и заметное повышение удовлетворенности населения предоставляемыми им услугами) уже через несколько лет встанет вопрос о возможности и целесообразности передачи не только обеспечивающих функций, но и основных функций или по крайней мере отдельных административных процедур в рамках основных функций. На сегодняшний день мировая практика свидетельствует о том, что только развитые страны

«осмелились» подойти к данному вопросу. Ключевые риски заключаются в выборе правильной методологии определения конкретных процедур и функций, которые могут быть отданы на рынок. Основные сложности заключаются в следующем.

1 Определение четких критериев для создания перечня закрепленных за органами власти основных функций или их административно-управленческих процедур (или любой другой юридической категории), которые передавать на аутсорсинг нежелательно или невозможно. Данная проблема вызвана разнообразием действующего российского законодательства и отсутствием достаточного регулирования для выработки жесткой классификации основных функций и их процедур на те, которые можно передавать, и те, которые передавать нецелесообразно, несвоевременно и неэффективно.

2 Сложность в создании единой для всех отраслей и всех органов власти системы критериев для принятия решения о возможности передачи основных функций на аутсорсинг. Для обеспечивающих функций создание таких критериев было значительно более стандартной задачей в связи с однотипностью соответствующих функций во всех органах власти (транспорт, ИТ, питание, лифты и т. д.). Для основных функций наиболее вероятен вариант необходимости рассмотрения каждой конкретной функции в индивидуальном порядке, что делает задачу весьма трудоемкой.

3 Создание организационных механизмов для сохранения контроля государства за реализацией функции. Следует отметить, что одна из современных теорий аутсорсинга говорит нам о том, что крайней формой аутсорсинга является полный отказ от государственной функции и выведение ее на рынок. Представляется, что сохранение государственного контроля за выполнением функции является принципиальным признаком аутсорсинга, а выведение функции за пределы полномочий государства относится уже к общей реформе системы госу-



дарственного управления и снижения интенсивности вмешательства государства в экономику страны.

4 Сложность в проведении количественной и качественной оценки выполнения той или иной основной государственной функции, что, в свою очередь, накладывает ограничения на расчет стоимостных характеристик, на установление количественных и качественных показателей результативности выполнения функции и т. д. Данная проблема во многом проистекает из самих формулировок основных функций.

5 Выбор механизма аутсорсинга. Следует отметить, что в международной практике существует только один основной инструмент — контрактные отношения с внешним исполнителем. В российской практике используются (по крайней мере тоже рассматриваются как аутсорсинг) еще несколько вариантов, представляющих нам спорными:

- возможность передачи части функций, в том числе обеспечивающих, на исполнение подведомственных государственным учреждениям;
- передача с федерального уровня на региональный или наоборот.

6 Реализация тех или иных основных государственных функций, которая может быть экономически невыгодной для коммерческих организаций, а нередко и убыточной. Это будет приводить к тому, что коммерческие организации будут вкладывать все эти ри-

ски в стоимость выполнения функции, что, в свою очередь, приведет к росту бюджетных расходов.

7 Возникновение потребности в изменении действующего законодательства по отдельным вопросам и (или) корректировка подходов к аутсорсингу конкретных функций (речь идет о таких вопросах, как закон о государственной тайне, закон о государственной гражданской службе в части возможности привлечения кадровых агентств к подбору государственных гражданских служащих и т. д.).

Дополнительным направлением при работе по тематике аутсорсинга может также стать пересмотр подходов к государственной гражданской службе как таковой, что повлечет за собой и корректировку подходов к аутсорсингу: кто такой «государственный гражданский служащий», все ли современные чиновники должны быть государственными гражданскими служащими исходя из своего функционала, каков предельный минимум требуемой численности госслужащих и т. д.

Представляется, что описанная выше проблематика требует значительных аналитических усилий для проработки и поиска путей решений. Тем не менее экономический и политический эффект от внедрения технологии аутсорсинга в части основных функций и пересмотра подходов к государственной гражданской службе может оказаться значительным. ●