

Теория и практика управления

УДК 338.24(470.12)

М.А. Дубинин, П.М. Советов

АУТСОРСИНГ ФУНКЦИЙ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В статье предложен алгоритм передачи органами государственной власти и местного самоуправления функций по решению ряда своих задач другим хозяйствующим субъектам (аутсорсинг), а также обоснованы ключевые принципы, на которых осуществляется передача.

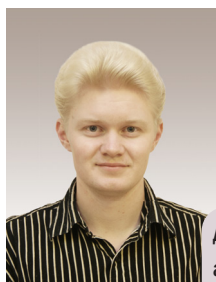
Аутсорсинг, частно-государственное партнерство, частно-муниципальное партнерство.

В настоящее время исследователи проблем региональной экономики отмечают нарастание практики передачи экономическими субъектами решения ряда своих задач третьим лицам. Так, предприятия могут полностью переложить на другие фирмы ведение бухгалтерского учета и отчетности, проведение рекламных кампаний, информационное обеспечение и др. Органы местного самоуправления поселений вправе передавать часть своих функций и полномочий районному муниципалитету на контрактной основе в соответствии с законодательством. Принцип экономической эффективности: «делать само-

стоятельно только то, что у других получается менее эффективно», который сегодня обеспечивает развитие предпринимательства, является главным принципом аутсорсинга¹.

Разработка основных принципов и механизмов внедрения аутсорсинга функций субфедеральных органов власти и местного самоуправления должна была осуществляться в рамках Административной реформы в 2006 – 2007 гг. Тем не менее ни на федеральном уровне, ни в одном субъекте Федерации не вышел соответствующий нормативный документ, устанавливающий принципы аутсорсинга и порядок его внедрения.

¹ Аутсорсинг (от англ. «Out Source» – внешний источник) – механизм выведения определенных видов деятельности за рамки круга вопросов, непосредственно решаемых экономическим субъектом, путем заключения контрактов с внешними исполнителями.



ДУБИНИН Максим Александрович
аспирант ВНКЦ ЦЭМИ РАН



СОВЕТОВ Павел Михайлович
доктор экономических наук,
профессор ВНМХА им. Н.В. Верещагина

Отсутствие методологических и методических рекомендаций по осуществлению аутсорсинга снижает эффективность таких административно-управленческих процессов, как обеспечение внедрения новых информационных технологий, управление зданиями и сооружениями государственных органов, организация подготовки кадров, предоставление услуг связи, финансовый учет и другие.

В отличие от государственного (муниципального) заказа, аутсорсинг представляет собой не четко регламентированное разовое мероприятие, а развивающееся долгосрочное сотрудничество, причем только в этом случае можно говорить о его положительном эффекте. Суть партнерства при аутсорсинге состоит в замещении государственного исполнителя частным при финансировании его деятельности из соответствующего бюджета или фонда.

В предпринимательской среде, как уже отмечалось выше, аутсорсинг широко распространен. Однако государственные структуры России пока не стремятся активно передавать свои функции бизнесу на длительный срок. Этот «страх перед аутсорсингом» обусловлен:

- существованием государственной тайны;
- отсутствием положительного российского опыта;
- отсутствием достаточно крупных компаний, готовых к такому сотрудничеству [8].

Следовательно, принцип экономичности, преобладающий в бизнесе, не является достаточным для принятия решения о передаче государственных, субфедеральных и муниципальных функций сторонним организациям.

Перечень принципов аутсорсинга административно-управленческих процессов органов власти может варьироваться на различных уровнях ее иерархии, а также под воздействием региональной и местной специфики. Тем не менее, с учетом изучения опыта стран Европы,

можно предложить ряд общих принципов, отличающих государственный аутсорсинг от коммерческого.

Принцип качества. Главным критерием целесообразности передачи государственных и муниципальных функций частным организациям выступает, на наш взгляд, улучшение качества их выполнения, повышение социального эффекта.

Принцип эффективности. Аутсорсинг целесообразен в том случае, если частные организации способны выполнять определенные процедуры, затрачивая при этом меньше ресурсов, чем государственные (муниципальные) службы.

Принцип координации. Независимо от доли участия частного сектора в выполнении той или иной делегированной функции контроль и координация работ должны осуществляться государственными (муниципальными) структурами.

Дополнительная сложность муниципального аутсорсинга состоит в том, что органы местного самоуправления опасаются заключать долгосрочные соглашения в силу вероятности изменения федерального и регионального законодательства. Следовательно, вопросам координации необходимо придавать особое значение. Стороны должны быть готовы оперативно отреагировать на любые изменения внешней среды.

Принцип модернизации. Аутсорсинг способствует совершенствованию механизма реализации государственных (муниципальных) функций за счет привлечения более компетентных специалистов, использования прогрессивных технологий и оборудования.

Возможно, несмотря на сложности, именно органы местного самоуправления должны выступить с пилотными предложениями проектов аутсорсинга, будучи непосредственно вовлеченными в процесс решения социальных проблем, при наиболее острой по сравнению с другими органами власти потребности в экономии бюджетных ресурсов. Представленный ниже алгоритм

внедрения аутсорсинга муниципальных функций может быть применим также на более высоких уровнях управления.

Федеральным законодательством установлен перечень вопросов местного значения для муниципальных районов, городских округов и поселений [8, 9]. Каждый из пунктов этого перечня является направлением частно-муниципального партнерства, более половины их, в определенной степени, могут стать объектами аутсорсинга.

В рамках научно-исследовательской работы по проблеме развития механизмов взаимодействия органов местного

самоуправления и хозяйствующих субъектов в г. Вологде был проведен опрос руководителей подразделений администрации и директоров предприятий, в результате которого выявлены основные трудности и перспективы развития партнерства бизнеса и власти. Среди прочих вопросов анкеты респондентам было предложено отметить функции местного самоуправления, выполнение которых администрация города может делегировать, а предприятия – обеспечить. На рисунке 1 представлены варианты ответов, отмеченные наибольшим числом опрошенных.

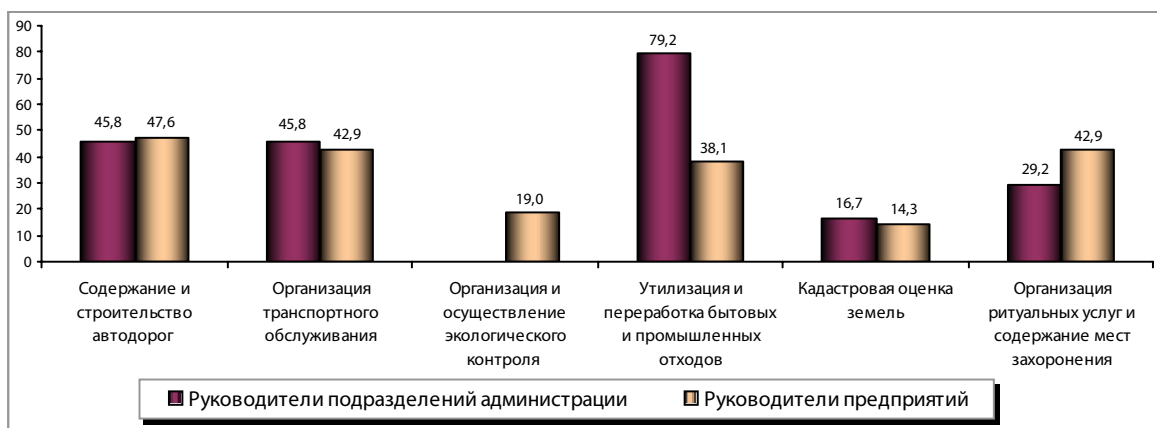


Рисунок 1. Функции, выполнение которых администрация муниципального образования могла бы полностью передать сторонним организациям за плату на договорных условиях (в % от числа опрошенных)

Примечание. Респонденты могли выбрать несколько вариантов ответов.

Полную передачу муниципальных полномочий, о которой идет речь в данном вопросе анкеты, следует понимать не более как потенциальное стремление местного самоуправления, поскольку это не соответствует предложенным выше принципам аутсорсинга. На наш взгляд, руководители соответствующих подразделений администрации должны продолжать координировать и контролировать выполнение функции при ее делегировании бизнес-структурам.

Внедрение аутсорсинга каждой отдельно рассматриваемой муниципальной функции, как мы полагаем, включает стадию подготовки и стадию непосредственной реализации предусмотренных мероприятий.

1. Подготовительная стадия.

Этап 1.1. Декомпозиция функции на максимальное количество элементарных процедур.

Этап 1.2. Разграничение процедур согласно возможности их аутсорсинга на данной территории (неразглашение государственной тайны и иных конфиденциальных сведений, наличие частных компаний, способных выполнить задачу, и прочие факторы).

Этап 1.3. Анализ материальных, трудовых и иных затрат на реализацию каждой процедуры, установление взаимосвязей с учетом длительности выполнения элементарных действий (предполагается наглядное представление результатов в виде расширенной сетевой модели).

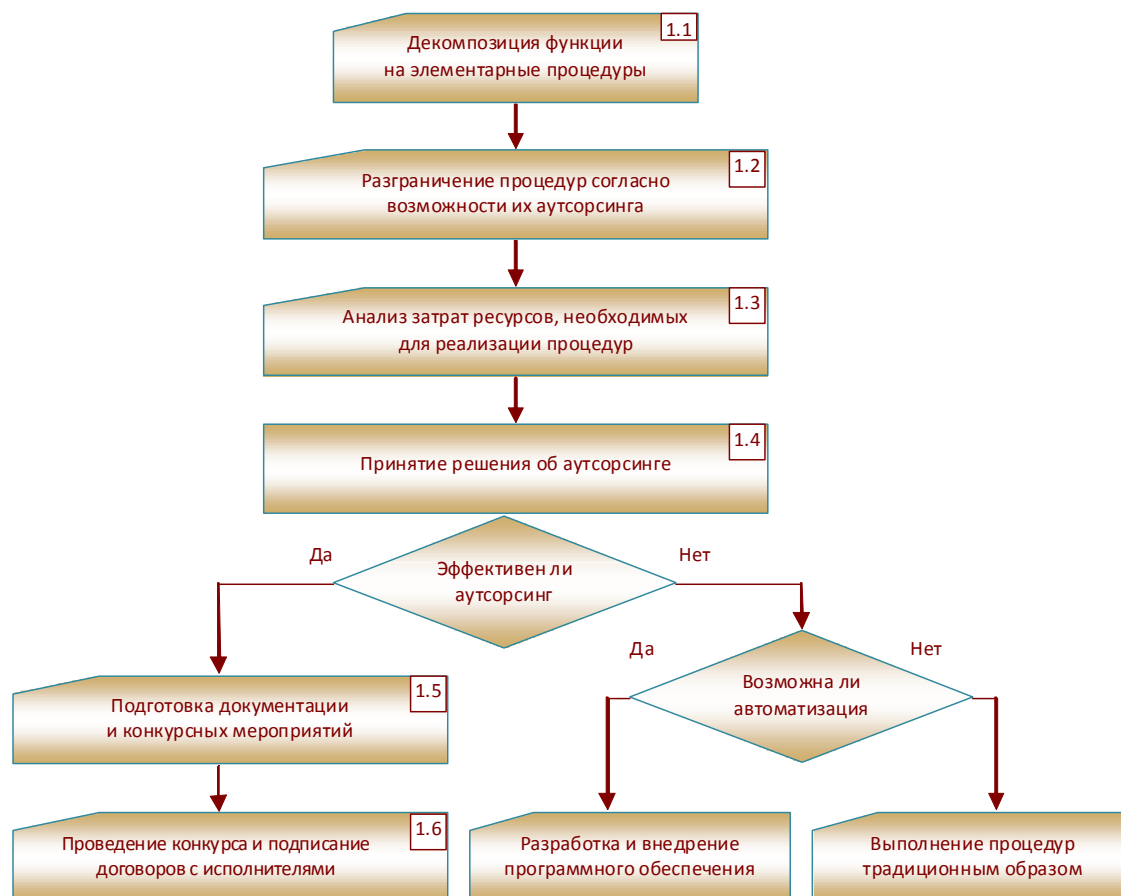


Рисунок 2. Алгоритм реализации подготовительной стадии внедрения аутсорсинга

Этап 1.4. Принятие решения об автоматизации либо аутсорсинге конкретных процедур (обозначение автоматизируемых и делегируемых мероприятий на расширенной сетевой модели, нормативное закрепление намерений).

Этап 1.5. Подготовка документации и конкурсных мероприятий.

Этап 1.6. Проведение конкурса и подписание договоров с исполнителями.

Таким образом, алгоритм реализации подготовительной стадии может быть представлен следующей схемой (рис. 2).

В том случае, когда принято решение отказаться от внедрения аутсорсинга, проведенные в рамках подготовительной стадии мероприятия позволят оптимизировать процесс реализации исследуемой муниципальной функции. Мониторинг затрат ресурсов на выполнение процедур, согласно полученной на этапе анализа затрат (1.3) сетевой модели,

должен повысить эффективность управленческих решений. Внедрение аутсорсинга конкретной функции продолжается с этапа 1.5, к началу которого, в процессе мониторинга, будет выявлено, что выполнение процедур традиционным образом менее эффективно, чем их передача частным компаниям.

2. Стадия непосредственного внедрения и осуществления аутсорсинга.

Процесс реализации данной стадии имеет циклический характер (рис. 3).

Этап 2.1. Подготовка (модернизация) коммуникационных каналов. Непосредственно перед началом работы между органами местного самоуправления и предприятиями-аутсорсерами выстраивается коммуникационная сеть, устанавливаются режимы и способы обмена данными между ее элементами, а также определяются контактные лица и действия в случае различных сбоев оборудования.

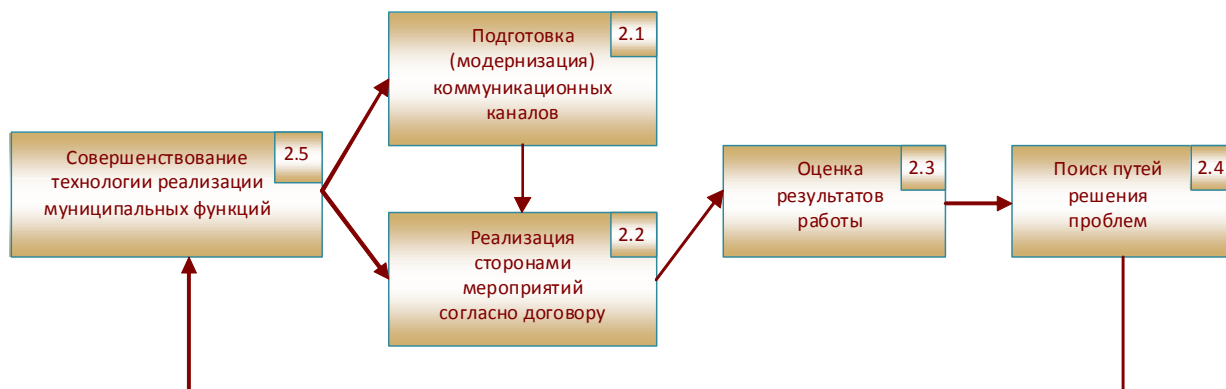


Рисунок 3. Алгоритм внедрения и реализации аутсорсинга государственных и муниципальных функций

При аутсорсинге элементарных задач данному этапу, вероятно, не придется уделять пристального внимания. Однако, если реализация конкретной муниципальной функции будет построена на взаимодействии нескольких хозяйствующих субъектов, на которых при этом может быть задействовано несколько подразделений, без формализации информационных потоков будет невозможно установить источник внезапной проблемы и решить ее в короткие сроки.

Коммуникационная сеть должна обеспечивать передачу сообщений без задержек и искажений, исключать разногласия и конфликты между подразделениями в процессе информационного обмена и, кроме того, отличаться простотой координации действий исполнителей со стороны ответственных лиц.

Этап 2.2. Реализация сторонами мероприятий согласно договору. Осуществление сторонами на основании договора действий, направленных на решение определенных задач местного самоуправления, финансируемых из бюджетов различных уровней и внебюджетных фондов в указанном объеме.

Этап 2.3. Оценка результатов работы. Производится ответственными лицами в подразделениях администрации муниципального образования в соответствии с нормами действующего законодательства и накопленным опытом. На данном этапе не имеет значения, какая доля работ выполнена силами админи-

страции, а какая передавалась частным структурам, акцентировать внимание нужно на результате: оценить социальный эффект, экономию бюджетных средств, качество взаимодействия исполнителей, соблюдение условий договора.

Этап 2.4. Поиск путей решения проблем. В процессе работы неизбежно будут возникать проблемы. На данном этапе необходимо установить источники проблем и разработать комплекс мероприятий по их решению.

Этап 2.5. Совершенствование технологии реализации муниципальной функции. Заключительным этапом цикла является внесение изменений в технологию реализации аутсорсинга с целью повышения его эффективности. Изменения могут претерпеть коммуникационная сеть или алгоритмы обработки информации, меры ответственности исполнителей; кроме того, может потребоваться более глубокая детализация процедур и внедрение новых принципов автоматизации процессов либо привлечение дополнительных исполнителей. На данном этапе осуществляется также пересмотр принципов финансирования деятельности сторонних организаций.

Следует отметить, что внедрение аутсорсинга приводит к снижению нагрузки на муниципальных служащих. В связи с этим вероятно высвобождение работников, снижение уровня оплаты их труда, сокращение продолжительности рабочего дня. Непринятие таких решений

будет связано с увеличением расходов на услуги сторонних организаций. Из данной ситуации может быть несколько выходов.

Во-первых, аутсорсинг необходим прежде всего в тех подразделениях, где существует неравномерная (чрезмерная) загруженность кадров, которая сказывается на качестве выполняемых операций, или предполагается расширение штата либо реорганизация. В ходе выполнения аналитических операций предварительной стадии внедрения аутсорсинга определяется:

- какие именно процедуры вызывают проблемы;
- каким образом их можно решить (разовое мероприятие, дополнительный найм работников, автоматизация, аутсорсинг);
- к каким затратам и результатам это может привести.

Решение об аутсорсинге принимается на основе полученных результатов анализа. Если делегирование функции предполагает сокращение штата, целесообразно в договор с предприятием-

аутсорсером включить пункт о трудоустройстве высвобождаемых работников администрации с проведением конкурса на соответствие новым должностям.

Во-вторых, местное самоуправление может выступить с инициативой создания организации смешанной формы собственности, на которую будет предложено решение определенных задач региональной исполнительной власти и муниципалитетов. На наш взгляд, это обеспечит экономию бюджетных ресурсов и вызовет минимальный резонанс в трудовом коллективе. В перспективе эта организация может получать дополнительный доход, например от бизнес-консультаций или иных услуг хозяйствующим субъектам.

Таким образом, развитие аутсорсинга в городских округах, муниципальных районах и поселениях возможно в соответствии с предложенными принципами. Объединение усилий власти и бизнеса в решении наиболее острых проблем позволит максимизировать эффективность социально-экономического процесса в регионе.

ЛИТЕРАТУРА

1. Амелин, Д.Е. Аутсорсинг муниципальных функций / Д.Е. Амелин // Экономические и социальные перемены в регионе: факты, тенденции, прогноз. – 2005. – Вып. № 30. – С. 52-56.
2. Курбатова, М. Деформация правил взаимодействия власти и бизнеса / М. Курбатова, С. Левин // Вопросы экономики. – 2005. – № 10. – С. 119-131.
3. Система муниципального управления: учебник для вузов. – 4-е изд. / под ред. В.Б. Зотова. – СПб.: Питер, 2008. – 512 с.
4. Социально ориентированное местное управление: опыт Германии для России / под ред. Б.М. Гринчеля, Н.Е. Костылевой. – СПб.: Наука, 1999. – 388 с.
5. Ускова, Т.В. Местное самоуправление: взаимодействие власти и бизнеса: учеб. пособие / Т.В. Ускова, Д.Е. Амелин, Д.П. Жаравин; под рук. д.э.н., проф. В.А. Ильина. – Вологда, ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2006. – 92 с.
6. О концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2010 годах: Распоряжение Правительства РФ № 1789-р от 25.10.2005 г. в ред. от 09.02.2008 г. // Правовая справочная система «КонсультантПлюс» [Эл. ресурс].
7. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон № 131 от 06.10.2003 г. в ред. от 10.06.2008 г. // Правовая справочная система «КонсультантПлюс» [Эл. ресурс].
8. Альтернативная госслужба: Приложение к газете «Коммерсант». – 2005. – №177 (3261). – 21 сент. [Эл. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/apps/app.aspx? IssueID=29756>
9. Ивлев, А.В. Аутсорсинг организационного развития // Роль аналитика в управлении компанией [Эл. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.aup.ru/books/m74/15.htm>
10. Харитонов, О. Аутсорсинг. Эффективная организация труда / О. Харитонов; ООО «Киасофт» [Эл. ресурс]. – Режим доступа: http://www.kiasoft.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=33&Itemid=64