

*Шестоперов А.М.*

## **Современные тенденции использования аутсорсинга в органах государственной власти и местного самоуправления**

В настоящий момент в мировой экономике сложилась такая ситуация, когда многие организации не могут дальше развиваться без приобретения ряда определенных качеств, оказывающих наиболее существенное влияние на их конкурентоспособность и получение дополнительных конкурентных преимуществ. Среди таких качеств можно назвать, прежде всего, гибкость, клиентоориентированность, постоянную инновационную активность, то есть стремление к созданию и постоянному внедрению в деятельность организации инноваций. С целью повышения организационной эффективности в частном секторе постоянно разрабатываются новые технологии менеджмента организацией. К числу недавно появившихся управленческих технологий, в частности, можно отнести даунсайзинг, реинжиниринг бизнес-процессов, всеобщее управление качеством, бенчмаркинг, аутсорсинг и многие другие.

Динамичные изменения во внутренней и международной жизни не обошли стороной и деятельность органов власти. Традиционное государственное управление, основанное на принципах бюрократических систем, стремилось обеспечить контроль всех основных процессов и предсказуемость результатов. Однако в мире быстрых изменений централизованные вертикальные государственные монополии и иерархические системы предоставления услуг и реализации государственной политики оказываются слишком медлительными и неоперативными. Динамичность общественной жизни, появление новых потребностей у населения требуют от всех властных структур способности быстро адаптироваться и отвечать на многочисленные вызовы, перестраивая свою работу, организационную структуру и видоизменяя политику<sup>1</sup>. Другими словами, важнейшее значение приобретает разработка и внедрение в практику государственного и муниципального управления механизмов, позволяющих в новых условиях наиболее эффективно использовать новые технологии при осуществлении государственных и муниципальных функций и при предоставлении государственных и муниципальных услуг гражданам.

Идущие в различных странах мира административные реформы и были во многом и были направлены на создание предпосылок для расширения восприимчивости органов власти к инновациям. При этом в практике менеджмента в органах власти все чаще стали использоваться методы и технологии управления, уже доказавшие свою эффективность в частном секторе. Одной из таких технологий и выступила технология аутсорсинга.

Термин «аутсорсинг» был взят из английского языка (в переводе с английского «outsourcing» – поиск ресурсов во внешней среде). Появление концепции аутсорсинга обусловлено развитием принципов, заложенных в идее разделения труда. Сущность аутсорсинга заключается в передаче или делегировании выполнения отдельных видов деятельности, ранее выполнявшимся силами самой организации, специализированным исполнителям – сторонним организациям. Здесь указан критерий выделения аутсорсинга среди различных форм кооперационного взаимодействия: виды деятельности, которые передаются на внешнее исполнение, ранее должны были осуществляться непосредственно сотрудниками организации.

---

<sup>1</sup> Лобанов В.В. Государственное управление и общественная политика: Учебное пособие. СПб.: Питер, 2004. С. 271.

Необходимо отметить, что аутсорсинг вряд ли можно назвать новым по своему содержанию экономическим процессом. Новой скорее является форма реализации этого процесса. В настоящее время происходит значительное углубление и расширение масштабов разделения труда, а аутсорсинг превращается в стратегию управления организацией, составными элементами которой являются тщательная предварительная оценка целесообразности применения аутсорсинга, коренная трансформация деловых процессов, реализуемых в организации, на основе расширения взаимодействия со сторонними организациями на договорной основе, непрерывный контроль и оценка эффективности данного взаимодействия. Фактически аутсорсинг выступает в роли стратегической модели управления, взаимно увязывающей все принимаемые решения в организации в части привлечения к выполнению определенных видов деятельности организации сторонних организаций.

Способность к аутсорсингу выступает важным критерием не только повышения конкурентоспособности, но и самого выживания организаций. Этим важным инструментом, обеспечивающим конкурентоспособность бизнеса, активно пользуются сегодня как крупные корпорации, так и сравнительно небольшие компании<sup>2</sup>.

В основе аутсорсинга лежит взаимовыгодная интеграция усилий и специализации, установление взаимовыгодных отношений, направленных на обеспечение стратегических преимуществ как для организации, передающей определенный вид деятельности на аутсорсинг, так и для сторонней организации – исполнителя. Основная ценность аутсорсинга заключается в том, что данная технология позволяет оптимизировать функционирование организации за счет фокусирования внимания на основных направлениях деятельности. Аутсорсинг – это использование специализированных услуг внешних организаций для создания ценности конечного продукта<sup>3</sup>.

Называют следующие достоинства аутсорсинга: возможность концентрации на приоритетных направлениях деятельности; получение доступа к новым технологиям; разделение рисков; высвобождение ресурсов на другие цели; расширение финансовой базы; увеличение оборотных средств; снижение операционных издержек; получение ресурсов, отсутствующих внутри организации<sup>4</sup>.

В исследованиях, посвященных государственному управлению, использование аутсорсинга в органах государственной власти и муниципального управления связано с расширением взаимодействия органов власти с рыночными структурами на основе контрактных отношений по поводу производства товаров и услуг для государственных и муниципальных нужд. На основе аутсорсинга происходит радикальное переосмысление деятельности органов власти, в ходе которого определяются избыточные и недостаточно эффективно реализуемые виды деятельности. К выполнению данных видов деятельности и привлекаются сторонние организации. Аутсорсинг выступает в качестве стратегии управления и оптимизации деятельности органов власти, предполагающей выведение отдельных видов деятельности, ранее выполнявшихся органами власти, за рамки их функционирования путем заключения контрактов с внешними исполнителями на конкурсной основе. Фактически аутсорсинг направлен на упорядочивание и оптимизацию действующих и перспективных случаев взаимодействия органов власти и организаций частного сектора, возникающих на основе контрактных отношений.

---

<sup>2</sup> Папирян Г. Международный аутсорсинг: зарубежный опыт и перспективы России // Экономическая политика. 2009. № 1. С. 181.

<sup>3</sup> Рудая И.Л. Развитие понятийного аппарата методологии аутсорсинга // Вестник СамГУ. № 5/2. 2008. С. 139.

<sup>4</sup> Маринко Г.И. Управленческий консалтинг: Учеб. пособие. М.: ИНФРА-М, 2005. С. 193.

Основными характеристиками аутсорсинга как стратегии управления деятельностью органа власти являются:

- системный подход к организации контрактных отношений, который заключается в выстраивании и постоянном анализе соответствия всей совокупности целей и задач органа власти и целесообразности привлечения сторонних организаций к выполнению определенных видов работ;
- установление единых принципов выведения определенных видов деятельности за рамки полномочий органов власти;
- обеспечение устойчивого и регулярного взаимодействия со сторонней организацией, на основе контрактных отношений;
- сохранение ответственности и контроля за результатами выполнения работы у органа власти.

Конечными бенефициарами – потребителями товаров и услуг, производимых органами власти, выступают граждане. Использование аутсорсинга в органах власти имеет своей целью повышение эффективности осуществления государственных функций и предоставления государственных и муниципальных услуг гражданам и повышение уровня удовлетворенности граждан качеством государственного управления.

Анализ тенденций развития аутсорсинга показывает, что данная технология активно используется в органах власти различных стран. Во многом активное использование технологии аутсорсинга в деятельности органов власти связано с новой волной реформ в сфере государственного управления, в ходе которых государственные и муниципальные структуры стали уделять больше внимания заимствованию эффективных технологий из частного сектора.

Можно выделить пять тенденций развития аутсорсинга в органах государственной власти и местного самоуправления:

#### **1. Расширение практики и масштабов применения контрактных сделок.**

Необходимо отметить, что контрактные отношения издавна используются при закупках государством товаров и услуг. На протяжении всей истории органы власти привлекали к решению стоящих перед ними задач организации частного сектора. Можно сказать, что аутсорсинг придает дополнительный импульс развитию контрактной системы: с появлением концепции аутсорсинга масштабы контрактных сделок в государственном секторе значительно расширяются<sup>5</sup>.

В государственном секторе различных стран негосударственные организации начинают привлекаться не только к выполнению обеспечивающих видов работ (техническое обслуживание, транспортное обслуживание), но и к предоставлению населению государственных и муниципальных услуг (например, сбор налоговых деклараций, управление тюремными учреждениями, услуги частной пожарной охраны и другие). Можно констатировать, что на основе аутсорсинга осуществляется переход от иерархической модели к децентрализованной модели предоставления государственных и муниципальных услуг. Если ранее государственный сектор выступал в качестве ключевого поставщика общественных благ, то теперь государственные организации акцентируют свое внимание на создании условий для производства общественных благ негосударственными организациями. Иными словами, органы власти переходят от непосредственного участия в производстве общественных благ и предоставления услуг населению к координации ресурсов и управлению межорганизационным и межсекторным взаимодействием. Более того, аутсорсинг превращается в один из основных источников инноваций в государственном управлении: высокие технологии, доступ к которым имеется у

---

<sup>5</sup> Демидова Л. Реформы общественного сектора на западе // Мировая экономика и международные отношения. № 11. 2001. С. 31.

частных компаний, начинают использоваться для достижения целей, стоящих перед органами власти.

**2. Изменение характера деятельности органов власти и непосредственно государственных и муниципальных служащих.** Волна административных преобразований последних десятилетий обусловлена «перегревом» государства от огромного числа возложенных на него задач и функций, дополняемых все новыми проблемами, решить которые оно не в состоянии без передачи полномочий негосударственным организациям<sup>6</sup>. При этом оптимизация функций превратилась не в разовую, а в постоянную задачу органов власти. Повсеместно в органах власти в рамках реализации административных реформ осуществляется стандартизация и регламентация функций, внедряются методы и принципы проектного управления и бюджетирования по результатам, активно используются технологии электронного правительства, осуществляется аутсорсинг отдельных видов деятельности.

Сам по себе аутсорсинг предполагает определенную реструктуризацию внутренних процессов и внешних отношений организации. В рамках внедрения аутсорсинга в деятельность органов власти решаются задачи по разработке критериев выявления видов деятельности, подлежащих аутсорсингу, созданию перечня функций и видов деятельности, не подлежащих аутсорсингу, разработке и внедрению прозрачной системы учета расходов на выполнение отдельных видов деятельности, разработке типовых процедур и технологий проведения аутсорсинга, разработке процедур и механизмов контроля эффективности аутсорсинга и мониторинга выполнения условий контрактов, разработке и реализации механизмов, стимулирующих органы власти проводить аутсорсинг.

Меняется и характер деятельности сотрудников. Все усилия государственных и муниципальных служащих начинают концентрироваться на управлении контрактными отношениями. Очевидно, что управление этими отношениями требует наличия особых компетенций у сотрудников. Помимо традиционных управленческих задач, таких как планирование, бюджетирование, осуществление кадровой политики, у служащих органов власти появляются и новые задачи – ведение переговоров и посредничество, реинжиниринг бизнес-процессов, проектирование сетевых структур<sup>7</sup>.

**3. Установление партнерских отношений.** Раньше органы власти старались не работать с поставщиками слишком тесно и заключали с ними, в основном, краткосрочные контракты. Сегодня наблюдается почти повсеместный отказ от этой стратегии в пользу долгосрочных союзов и партнерских соглашений с высокоэффективными поставщиками. На смену краткосрочным контрактам, заключаемым исключительно из-за выгоды цены, приходят длительные партнерские взаимоотношения на основе долгосрочных контрактов, заключаемых между органами власти и негосударственными организациями.

**4. Изменение содержания государственных и муниципальных контрактов.** На первый план в договорах, заключаемых между органами власти и сторонними организациями, выходит их экономическое содержание – размеры и формы оплаты услуг, санкции за нарушение условий контрактов. Во многих странах происходит формирование особого раздела хозяйственного права – государственного контрактного права<sup>8</sup>. Данный раздел права направлен на регулирование целенаправленной деятельности государства в сфере осуществления закупок и закрепляет диверсифицированную систему контрактов на оказание услуг и выполнение работ для государственных и муниципальных нужд.

<sup>6</sup> Василенко Л.А. Аутсорсинг – инновационная кадровая технология государственной службы. М.: Наука, 2007. С. 5.

<sup>7</sup> Eggers W., Goldsmith S. Networked Government // Government Executive. № 35 (8). 2003. P. 33.

<sup>8</sup> Смотрицкая И.И. Экономика государственных закупок. М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2009. С. 32.

Одним из факторов, свидетельствующих о способности сторонней организации решать поставленные задачи, является ее соответствие требованиям заказчика в отношении качества предоставляемых услуг аутсорсинга<sup>9</sup>. Все чаще в практике государственного управления для взаимодействия со сторонними организациями заключаются соглашения об уровне услуг (Service Level Agreements), представляющие собой дополнительные к основному договору соглашения, которые заключаются между заказчиком и исполнителем и детально регламентируют требования к уровню и параметрам качества предоставляемых услуг по отношению к потребителям этих услуг, а также методы и средства контроля качества.

Распространенной практикой становится также та называемое заключение «контракта на систему», когда государственный или муниципальный контракт предполагает передачу другой стороне в определенном объеме таких функций заказчика, как размещение заказа, управление производством, передача работ другим исполнителем. В этом случае компания – «управляющая системой» самостоятельно на конкурентной основе подбирает субподрядчиков и осуществляет мониторинг выполнения контракта и несет ответственность за соблюдение заданных качественных параметров, за контроль за общими издержками и завершением всего цикла работ в соответствующий срок<sup>10</sup>.

**5. Формирование специальных институциональных рамок управления контрактами.** Важной составляющей разработки стратегии реализации аутсорсинга становится проектирование специальных организационных структур, в рамках которых осуществляется оценка потребности в дополнительных ресурсах, оценка целесообразности аутсорсинга, управление контрактными отношениями, мониторинг и оценка эффективности исполнения контрактов.

Выделяется несколько подходов к проектированию организационных структур, необходимых для использования технологии аутсорсинга<sup>11</sup>:

- 1) централизованный подход;
- 2) децентрализованный подход;
- 3) кластерный («гибридный») подход.

Централизованный подход подразумевает управление аутсорсингом в рамках единой уполномоченной организации. Данной организацией осуществляется управление контрактами, установление стандартов в области аутсорсинга. К преимуществам централизованного подхода можно отнести: более объективное и профессиональное управление контрактами, наличие единых общепринятых стандартов, с помощью которых проводится комплексную оценку эффективности и результативности аутсорсинга, наличие организационных ресурсов для реализации масштабных проектов. К недостаткам относится отсутствие индивидуального подхода и необходимого уровня гибкости.

Децентрализованный подход предполагает разработку индивидуальных стратегий использования аутсорсинга для каждого органа власти. Данный подход позволяет достичь необходимой гибкости, однако отличается высоким уровнем непоследовательности. Кроме того, следование данному подходу ограничивает возможности для реализации крупных аутсорсинг-проектов.

В соответствии с кластерным подходом органы власти могут объединяться в так называемые кластеры или группы для организации совместных действий по реализации аутсорсинга (например, финансы, ИКТ, кадровая политика). Указанный подход позволяет

<sup>9</sup> Аникин Б.А., Рудая И.Л. Аутсорсинг и аутстаффинг: высокие технологии менеджмента: Учеб. Пособие. М.: ИНФРА-М, 2006. С. 148.

<sup>10</sup> Смотрицкая И.И. Указ. соч. С. 150–151.

<sup>11</sup> O'Looney J.A. Outsourcing state and local government services: decision-making strategies and management methods. Quorum Books, 1998. P. 16–17.



достичь экономии от масштаба в случае, когда одновременно у нескольких органов власти возникает необходимость в решении с помощью аутсорсинга схожих задач.

Таким образом, аутсорсинг выступает одним из способов внедрения и реализации новых инновационных решений в деятельности государственных и муниципальных структур и увеличения адаптивной способности к условиям внешней среды. Используя аутсорсинг, органы власти стремятся повысить эффективность своей деятельности за счет внедрения новых технологий, сконцентрировать усилия на основных направлениях деятельности, а также сократить издержки на осуществление отдельных видов работ.

В заключение можно отметить, что технология аутсорсинга является весьма перспективной для совершенствования деятельности государственных и муниципальных структур в России. В рамках реализации Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах уже проведена работа по ограничению избыточного государственного регулирования и выявлению дублирующих функций. Тем не менее ряд функций органов власти продолжает реализовываться неэффективно либо является избыточным. Очень часто в российской практике государственного управления встречается ситуация, когда орган власти одновременно выступает в нескольких ролях – в роли инициатора, исполнителя и потребителя результатов осуществления определенного вида работ, что в свою очередь может обуславливать высокие затраты при низком качестве результатов выполнения работы. В этой связи внедрение технологии аутсорсинга остается актуальным направлением реформирования и оптимизации деятельности органов власти и в свою очередь требует всесторонней поддержки не только со стороны государства, но и всего предпринимательского сообщества.

С принятием концепции административной реформы политическая база для применения аутсорсинга появилась. Однако для широкого использования аутсорсинга необходимо провести значительную подготовительную работу по формированию соответствующего законодательства и методических материалов, проведению пилотных аутсорсинг-проектов.

### Список литературы:

1. Аникин Б.А., Рудая И.Л. Аутсорсинг и аутстаффинг: высокие технологии менеджмента: Учеб. Пособие. М.: ИНФРА-М, 2006.
2. Василенко Л.А. Аутсорсинг – инновационная кадровая технология государственной службы. М.: Наука, 2007.
3. Демидова Л. Реформы общественного сектора на западе // Мировая экономика и международные отношения. № 11. 2001. С. 29–38.
4. Лобанов В.В. Государственное управление и общественная политика: Учебное пособие. СПб.: Питер, 2004.
5. Маринко Г.И. Управленческий консалтинг: Учеб. пособие. М.: ИНФРА-М, 2005.
6. Папирян Г. Международный аутсорсинг: зарубежный опыт и перспективы России // Экономическая политика. № 1. 2009. С. 181–189.
7. Рудая И.Л. Развитие понятийного аппарата методологии аутсорсинга // Вестник СамГУ. № 5/2. 2008. С. 137–146.
8. Смотрицкая И.И. Экономика государственных закупок. М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2009.
9. Eggers W., Goldsmith S. Networked Government // Government Executive. № 35 (8). 2003. P. 28–33.
10. O’Looney J.A. Outsourcing state and local government services: decision-making strategies and management methods. Quorum Books, 1998.