

На правах рукописи

Шестоперов Алексей Михайлович

**АУТСОРСИНГ ДЕЛОВЫХ ПРОЦЕССОВ В
ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ**

Специальности: 08.00.01 – «Экономическая теория (общая экономическая теория)»; 08.00.05 – «Экономика и управление народным хозяйством (менеджмент)»

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Москва – 2010

Диссертация выполнена на кафедре теории и технологий управления факультета государственного управления Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова.

Научный руководитель: доктор экономических наук, профессор
Молчанова Ольга Петровна

Официальные оппоненты: доктор экономических наук, профессор
Винслав Юрий Болеславович
доктор экономических наук, профессор
Дунаев Эрнест Павлович

Ведущая организация: Центральный экономико-математический
институт РАН

Защита состоится «__» _____ 2010 г. в __ час. __ мин. на заседании диссертационного совета Д 501.001.12 при Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова по адресу: 119992, Москва, Ломоносовский проспект, д. 27, корп. 4, 8 этаж, факультет государственного управления.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале Фундаментальной библиотеки Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова.

Автореферат разослан «__» _____ 2010 г.

Ученый секретарь
Диссертационного совета Д 501.001.12,
профессор



Волков Ф.М.

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность диссертационного исследования

Динамичные и глубокие изменения, происходящие во многих сферах общественной жизни, обуславливают необходимость систематического и постоянного совершенствования организационных структур и форм деятельности органов государственной власти. Для достижения общественно значимых результатов и повышения качества государственного управления органы государственной власти должны разрабатывать новые программы и услуги, что в свою очередь требует активного использования современных методов и технологий управления¹.

В последнее время актуализация вопроса о качестве и эффективности осуществления государственного управления во многом обусловлена проведением в Российской Федерации широкомасштабной административной реформы. При этом можно констатировать, что в основу идеологии данной реформы и совершенствования деятельности органов государственной власти заложены принципы процессного подхода. Деловые процессы в органах государственной власти, как отмечают идеологи реформы, недостаточно или слабо организованы и неэффективны². Очень часто встречается ситуация, когда орган государственной власти одновременно выступает в нескольких ролях – в роли инициатора, исполнителя и потребителя результатов осуществления отдельного делового процесса. Подобное сочетание ролей может обуславливать высокие затраты при низком качестве результатов деятельности.

Одной из составляющих совершенствования деятельности в целом и отдельных процессов, осуществляемых в органах государственной власти, в рамках реализации Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах выступает обеспечение широкого применения аутсорсинга³.

К настоящему времени в большинстве органов государственной власти проведена определенная работа по выявлению избыточных и дублирующих видов деятельности, однако, по оценке специалистов, желаемые результаты не были достигнуты⁴. Ряд видов деятельности органов государственной власти продолжает исполняться неэффективно и не всегда на высоком качественном уровне. В свою очередь, в рыночной среде присутствуют

¹ Лобанов В.В. Государственное управление и общественная политика: Учебное пособие. – СПб.: Питер, 2004. С. 282.

² Филатова А.В. Аутсорсинг административно-управленческих процессов // Предпринимательское право. 2009. № 1. С. 14-15.

³ Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах, одобренная распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. N 1789-р.

⁴ Мигин С.В. Административная реформа как инструмент повышения качества государственного регулирования и эффективности функционирования рыночных структур // Вестник российского государственного торгово-экономического университета. 2009. № 2 (29). С. 168-174.

компании, которые обладают специальными компетенциями и подходами и которые могли бы осуществлять эти виды деятельности с большей эффективностью. Привлекать негосударственные организации к решению отдельных задач, стоящих перед органами государственной власти, позволяет аутсорсинг. Аутсорсинг может стать ответом на вопрос, как обеспечить снижение затрат и повысить эффективность деятельности при сохранении высокого качества работы органа государственной власти⁵. Расширение участия частных компаний в деятельности государственных структур поддержано на уровне Президента и Правительства Российской Федерации: «Частная компания, мотивированная на результат, зачастую лучше справится с управлением, чем чиновник, не всегда имеющий даже представление о том, что по-настоящему является эффективным управлением и что такое результат...»⁶. Таким образом, разработка методических принципов использования аутсорсинга в органах государственной власти представляет собой актуальную задачу на современном этапе реализации административной реформы в Российской Федерации.

Степень научной разработанности проблемы

Подходы к осуществлению стратегии аутсорсинга, особенности аутсорсинга, методы принятия решения по совершенствованию систем управления на основе аутсорсинга рассмотрены в работах Б.А. Аникина, С.О. Календжяна, Г.И. Маринко, Д.М. Михайлова, Н.Л. Рудая, Э. Спарроу и др.

Вопросам повышения эффективности управленческой деятельности в коммерческих и некоммерческих организациях на основе процессного подхода посвящены работы Б. Андерсена, В.В. Ефимова, Ф. Уллаха, М. Хаммера, Д. Чампи и др.

Среди современных исследователей, развивающих концептуальные основы совершенствования государственного управления, можно назвать Г.В. Атаманчука, И.Н. Барцица, Т. Гэблера, Г.Л. Купряшина, В.В. Лобанова, Д. Осборна, Л.В. Сморгунова и др.

Проблемы и особенности применения аутсорсинга в органах государственной власти освещены в трудах российских ученых Л.А. Василенко, Л. Демидовой, А.В. Филатовой, а также ряда зарубежных авторов, в том числе Т. Браун, Т. Хили, А. Какабадзе, Н. Какабадзе, Д. Линдер, Д.А. О'Луни, М. Потоски, П. Селденштат, Д. Ван Слайк и др.

⁵ Литвак А.Г., Шестоперов А.М., Шестоперов О.М. Использование технологии аутсорсинга для совершенствования административно-управленческих процессов в органах государственной власти // Административная реформа в Российской Федерации. Сборник статей под редакцией Буева В.В., Шеховцова А.О. 2007. С. 68.

⁶ Выступление на заседании Госсовета В.В. Путина // Известия. 2008. № 23 от 11 февраля.

Отдельно необходимо выделить вклад в изучение и анализ тенденций развития аутсорсинга в органах государственной власти специалистов международной консалтинговой компании Accenture, экспертов Государственного университета – Высшая школа экономики и автономной некоммерческой организации «Национальный институт системных исследований проблем предпринимательства».

Вместе с тем при ознакомлении с публикациями по данной тематике выявлена относительная недостаточность данных о применении принципов аутсорсинга в органах государственной власти в России. В современных российских научно-практических источниках акцент делается на особенностях аутсорсинга в коммерческой сфере и частных компаниях. В отечественной литературе по менеджменту недостаточно внимания уделяется возможностям применения данной управленческой технологии в государственном секторе, в том числе для управления деловыми процессами в органах государственной власти. Единые методологические основы для внедрения аутсорсинга в органах государственной власти на данный момент так и не разработаны⁷. Внедрение аутсорсинга в органах государственной власти невозможно без уточнения понятийного аппарата, оценки целесообразности аутсорсинга, определения механизмов контроля и мониторинга за осуществлением видов деятельности, переданных на исполнение негосударственным организациям в рамках аутсорсинга. Отсутствие целостной концепции использования аутсорсинга для совершенствования деловых процессов в российских органах государственной власти и предопределило содержание научной работы.

Цели и задачи исследования

Целью диссертационной работы является разработка теоретических и методических положений, а также практических рекомендаций по использованию аутсорсинга для совершенствования деловых процессов в органах государственной власти федерального и регионального уровня.

Для достижения указанной цели были поставлены следующие основные научно-практические задачи:

1. рассмотреть концептуальные основы развития процессного подхода в государственном управлении;
2. уточнить понятийный аппарат аутсорсинга применительно к деятельности органов государственной власти;

⁷ В соответствии с пунктом 3.3.1 Плана мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах Минэкономразвития России, Минфин России, Мининформсвязи России должны были осуществить разработку принципов и технологий аутсорсинга административно-управленческих процессов еще в 2006 году.

3. систематизировать формы аутсорсинга в органах государственной власти;
4. разработать организационно-экономические механизмы, обеспечивающие реализацию аутсорсинга в органах государственной власти;
5. обобщить практику внедрения аутсорсинга в государственном управлении зарубежных стран и Российской Федерации, выявить основные проблемы развития аутсорсинга в органах государственной власти;
6. разработать рекомендации по использованию аутсорсинга для совершенствования деловых процессов, реализуемых в органах государственной власти различного уровня.

Объект и предмет исследования

Объектом исследования являлись деловые процессы, осуществляемые в органах государственной власти.

Предметом исследования выступили способы совершенствования деловых процессов, реализуемых в органах государственной власти.

Теоретическая и методологическая основа, информационная база исследования

Теоретической основой исследования явились теории и концепции, сформированные в трудах отечественных и зарубежных исследователей и посвященные способам совершенствования систем управления на основе процессного подхода.

Методологической основой исследования послужил системный подход к изучению деловых процессов, осуществляемых в органах государственной власти. В процессе исследования применялись методы общенаучного познания, научной абстракции, анализа и синтеза, индукции и дедукции, сопоставления и сравнения.

Информационную базу исследования составили федеральные законы и другие нормативные правовые акты федерального уровня, регулирующие вопросы осуществления закупок для государственных нужд; нормативные правовые акты в области применения аутсорсинга, принятые на уровне отдельных регионов, монографии по тематике аутсорсинга, материалы периодических изданий, ресурсы сети Интернет.

Научная новизна результатов исследования

Научная новизна исследования заключается в разработке автором на основе анализа практики внедрения аутсорсинга в органах государственной власти, выявленных тенденций и проблем, связанных с использованием аутсорсинга, рекомендаций и практических предложений по использованию аутсорсинга как способа совершенствования деловых процессов, осуществляемых в органах государственной власти различного

уровня.

В частности, автором получены следующие основные результаты, определяющие научную значимость работы:

1. Уточнено экономическое содержание аутсорсинга в государственном управлении. Показано, что под аутсорсингом в органах государственной власти следует понимать особую стратегию управления, предполагающую выведение отдельных видов деятельности, ранее выполнявшихся органами государственной власти, за рамки их функционирования путем заключения контрактов на выполнение работ (предоставление услуг) с внешними исполнителями на конкурсной основе.

2. Выявлены современные тенденции использования аутсорсинга в государственном управлении зарубежных стран и России, включающие в себя: 1) переход от разового аутсорсинга отдельных операций к аутсорсингу деловых процессов и масштабному трансформационному аутсорсингу; 2) изменение причин обращения к аутсорсингу от стремления к снижению издержек к стремлению к трансформации деятельности с целью повышения эффективности деловых процессов; 3) концентрация внимания государственных служащих на решении задач, связанных с управлением контрактными отношениями; 4) установление партнерских отношений между органами государственной власти и внешними исполнителями на основе долгосрочных соглашений; 5) изменение содержания контрактов, формирование особого раздела права, регулирующего контрактные отношения между органами государственной власти и внешними организациями; 6) формирование институциональных рамок управления контрактами.

3. Разработан комплексный алгоритм оценки целесообразности аутсорсинга в деятельности органов государственной власти, включающий в себя: 1) выявление связи делового процесса с осуществлением властных полномочий; 2) оценку формализуемости требований к выполнению делового процесса; 3) оценку рыночного потенциала; 4) оценку издержек на реализацию аутсорсинга; 5) оценку правовой допустимости.

4. Разработаны основные компоненты системы оценки эффективности аутсорсинга в органах государственной власти, в том числе: 1) определение субъекта оценивания; 2) разработка системы показателей; 3) выстраивание организационных процедур оценки эффективности; 4) обеспечение участия в системе оценивания различных внутренних и внешних пользователей информации; 5) установление взаимосвязи между результатами аутсорсинга и стимулированием органов государственной власти, добившихся наиболее значимых результатов; 6) сочетание различных форм оценки эффективности на разных стадиях реализации аутсорсинга.

5. Выявлены основные проблемы развития аутсорсинга в органах государственной власти Российской Федерации: развитию аутсорсинга препятствуют негибкие процедуры размещения государственных заказов, пробелы в нормативно-правовом регулировании цикла размещения государственных заказов, особенности сложившейся административной культуры российских государственных служащих, отсутствие развитого рынка аутсорсинговых услуг.

6. Предложены способы повышения эффективности аутсорсинга в органах государственной власти, в том числе: разработка единого перечня критериев, на основе которых можно принимать решения о целесообразности аутсорсинга; разработка методики расчета нормативов расходов на выполнение деловых процессов; разработка типовых форм документов для осуществления аутсорсинга; разработка единого инструментария оценки эффективности аутсорсинга; внедрение механизмов стимулирования к проведению аутсорсинга.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования

Теоретическая и практическая значимость работы выражается в возможности применения ее результатов в деятельности органов государственной власти как федерального, так и регионального уровня. Например, сформулированные в диссертации выводы и рекомендации по направлениям и механизмам развития аутсорсинга для совершенствования деловых процессов в органах государственной власти могут быть использованы Правительством РФ и органами исполнительной власти при реализации мероприятий административной реформы в Российской Федерации.

Кроме того, отдельные положения диссертационного исследования могут быть применены для чтения учебных курсов по государственному управлению.

Апробация работы

Результаты диссертационного исследования обсуждались в рамках ряда научно-практических конференций: 5-й международной конференции факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова «Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации» (31 мая – 2 июня 2007 г.), XV Международной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов» (8 – 11 апреля 2008 г.), 6-я ежегодной конференции факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова «Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации» (29 – 31 мая 2008 г.), Международной научно-практической конференции Российской академии государственной службы (РАГС) и Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) «Эффективность государственного управления в современных российских условиях (17

марта 2009 г.), XVI Международной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов» (13 – 18 апреля 2009 г.), X Выездной научно-практической конференции студентов, аспирантов и магистрантов факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова «Актуальные проблемы управления: теория и практика» (24-25 октября 2009 г.).

Материалы проведенного исследования использовались в реализации ряда прикладных научно-исследовательских проектов с непосредственным участием автора, в частности: «Разработка системы аутсорсинга административно-управленческих процессов в ФАС России» (2006 г.), «Разработка системы аутсорсинга административно-управленческих процессов в ФСФР России» (2007 г.), «Разработка методики планирования размещения заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд Пермского края» (2008 г.), «Разработка рекомендаций по внедрению принципов аутсорсинга в деятельность органов государственной власти Архангельской области» (2008 г.), «Проведение структурно-функционального анализа деятельности исполнительных органов государственной власти Республики Бурятия» (2009 г.).

Материалы исследования были также использованы при преподавании специализированного учебного курса «Новые технологии государственного управления» на факультете государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова в марте – мае 2009 года, а также в ходе проведения учебного семинара-тренинга для государственных гражданских служащих Архангельской области по теме «Применение принципов и технологий аутсорсинга в деятельности органов исполнительной власти Архангельской области» в ноябре 2008 года.

Результаты диссертационного исследования, основные положения и выводы опубликованы в 12 научных работах общим объемом 7,9 п.л.

Структура диссертации обусловлена целью и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, 3 глав, включающих 9 параграфов, заключения и 1 приложения, списка использованной литературы и других источников. Основной текст диссертации изложен на 183 страницах, содержит 5 таблиц, 12 рисунков и 1 диаграмму. Список использованной литературы и других источников включает 148 наименований.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

1. Концептуальные основы развития процессного подхода в государственном управлении и особенности процессно-ориентированного управления в органах государственной власти

Автор отмечает, что в настоящий момент сложилась такая ситуация, когда государственные организации сталкиваются с необходимостью обратить внимание на то, как устроены внутренние процессы и как можно ими управлять в условиях динамичных изменений требований внешней среды. Подчеркивается, что одним из базовых элементов реформ в сфере государственного управления выступает внедрение в деятельность государственных структур принципов процессного управления. Проанализированы основные положения концепций, составивших теоретическую базу реформ в сфере государственного управления (в частности, «новое государственное управление», «governance», электронное правительство, всеобщее управление качеством, реинжиниринг процессов) и обусловивших интерес органов государственной власти к применению процессного подхода. К таким положениям автором отнесены:

1) Уподобление государства корпорации и трансфер методов управления частных организаций в сферу управления государственными организациями. Обосновывается, что решающую роль в переориентации государственных структур на внутренние процессы сыграло то, что следование процессному подходу к управленческой деятельности организаций частного сектора показало высокую эффективность в условиях повышения нестабильности внешнего окружения и необходимости учета индивидуальных запросов клиентов. Факторами, обусловившими переход к процессно-ориентированному управлению, выступили также недостатки, присущие традиционному функциональному подходу.

2) Стремление к ориентации на результат. Автор обращает внимание на то, что процессный подход позволяет сориентировать деятельность государственных организаций на результат. Использование процессного подхода в деятельности государственных организаций переориентирует внимание с контроля над исполнением сотрудниками работы на контроль результатов работы, обеспечивает возможность измерения индивидуальной деятельности и реализации принципов оплаты труда государственных служащих в зависимости от результатов проделанной работы.

3) Необходимость обеспечения подотчетности и прозрачности системы управления. Применение процессного подхода создает предпосылки для установления персональной ответственности сотрудников за реализацию отдельных процессов и достижение результатов.

4) Необходимость эффективного контроля затрат и взаимоувязки затрат и результатов. Автор отмечает, что управление процессами формирует основания для контроля издержек при выполнении работ в государственных организациях. Детальное описание процессов дает надежные основания для оценки и планирования издержек его осуществления, в том числе для обоснования необходимого объема финансирования.

5) Стремление обеспечить высокое качество государственных услуг. Административные реформы направлены на повышение служебной роли государства в удовлетворении потребностей граждан. Автор подчеркивает, что процессный подход к деятельности государственных организаций власти способствует достижению данной цели: принципом процессного подхода является понимание и выполнение требований потребителей результатов процесса – структурных подразделений органа государственной власти или граждан, обращающихся в орган государственной власти за определенной услугой.

6) Необходимость регламентации и стандартизации деятельности. Показано, что в рамках процессного подхода создаются условия для эффективной регламентации и стандартизации выполнения отдельных видов деятельности.

7) Возможность для внедрения в деятельность государственных структур рыночных и квазирыночных механизмов. По мнению автора, представление деятельности государственной организации в качестве совокупности взаимосвязанных процессов создает методологическую основу, в рамках которой становится возможным определять способ выполнения каждого процесса – силами государственной организации, либо силами негосударственной организации, привлекаемой с помощью рыночных механизмов.

Для выявления особенностей применения процессного подхода в государственном управлении в исследовании дается определение понятию «орган государственной власти», а также устанавливается соотношение между понятиями «деловой процесс», «административная процедура», «управленческая процедура», «государственная функция», «государственная услуга». Автором показано, что полномочия являются юридическим (нормативным) измерением работы органов государственной власти, а государственные функции и деловые процессы выступают управленческим измерением работы органов государственной власти. Отличие же функций от деловых процессов заключается в том, что функция ориентирована на задачу, а процесс – на способ решения задачи.

Сделан вывод о том, что деловые процессы осуществляются органами государственной власти для исполнения государственных функций: процесс подразумевает последовательность действий по исполнению либо по обеспечению исполнения государственной функции. Особой разновидностью деловых процессов, осуществляемых

в органах государственной власти, выступают административные и управленческие процедуры. Процедуры отличаются от других процессов, реализуемых в органах государственной власти, уровнем юридической значимости, нормативно закрепленным статусом.

Автором подчеркивается, что необходимо разграничивать деловые процессы, реализуемые в органах государственной власти, и деловые процессы, реализуемые в частных организациях. Особенности процессно-ориентированного управления в органах государственной власти во многом связаны со спецификой деятельности государственных структур, в частности отсутствием категорий «прибыль» и «добавочная стоимость», определяющей ролью нормативно-правового регулирования.

В исследовании рассмотрены вопросы совершенствования деловых процессов, осуществляемых в органах государственной власти. На основе анализа различных способов совершенствования деловых процессов автором разработана собственная классификация таких способов. В частности, способы совершенствования деловых процессов предлагается классифицировать в зависимости от источника изменения деловых процессов. Внутренние источники предполагают совершенствование деловых процессов за счет внутренних ресурсов организации, в то время как внешние источники направлены на перекладывание издержек деятельности по совершенствованию деловых процессов на других субъектов.

2. Аутсорсинг как стратегия управления деловыми процессами органа государственной власти

Одним из способов совершенствования деловых процессов в органах государственной власти за счет внешних источников выступает аутсорсинг.

В рамках проведенной работы автором была предпринята попытка по уточнению понятийного аппарата аутсорсинга применительно к деятельности органов государственной власти. По мнению автора, 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 государственной власти, в ходе которого определяются избыточные и недостаточно эффективно реализуемые виды деятельности. К выполнению данных видов деятельности и привлекаются сторонние организации.

На основе обобщения различных подходов к определению понятия аутсорсинга автором выделены основные атрибуты аутсорсинга в органах государственной власти. В

частности, аутсорсинг применительно к органам государственной власти предполагает:

- 1) делегирование (передачу) видов деятельности (выполнение работ, предоставление услуг) сторонним организациям: «передать работу на аутсорсинг» или «осуществить аутсорсинг деятельности» означает привлечь для ее выполнения внешнего исполнителя – стороннюю организацию;
- 2) установление единых принципов выведения определенных видов деятельности за рамки функционирования (и за физические границы) органов государственной власти;
- 3) систему экономических отношений и действий, возникающую при привлечении внешних исполнителей к выполнению определенных видов работ;
- 4) договорную природу отношений, возникающих в рамках аутсорсинга;
- 5) конкурсную основу определения внешних исполнителей;
- 6) сохранение ответственности и контроля за результатами выполнения вида деятельности, переданного на аутсорсинг, у органа государственной власти.

Обосновано, что аутсорсинг является стратегией управления, предполагающей выведение отдельных видов деятельности, ранее выполнявшихся органами государственной власти, за рамки их функционирования путем заключения контрактов с внешними исполнителями на конкурсной основе.

Автор обращает внимание на то, что в настоящий момент можно говорить о существовании целого спектра аутсорсинговых инициатив и практик, отражающих различные формы взаимодействия органов государственной власти и привлекаемых для выполнения определенных видов деятельности организаций на договорной основе.

Для иллюстрации существующих форм аутсорсинга в органах государственной власти автором предлагается использовать своего рода «пирамиду аутсорсинговых инициатив» (см. рисунок 1).

Показано, что движение снизу вверх по уровням пирамиды характеризует роль аутсорсинга в деятельности органа государственной власти. Подчеркивается, что каждый уровень пирамиды обладает самостоятельным значением для совершенствования деятельности органа государственной власти.

Рисунок 1. Пирамида аутсорсинговых инициатив
Трансформационный
аутсорсинг



3. Формирование системы управления аутсорсингом и алгоритм принятия решения о целесообразности аутсорсинга в органах государственной власти

Отмечено, что для многих органов государственной власти аутсорсинг в настоящее время становится одним из ключевых способов повышения эффективности деятельности. Обобщаются преимущества и недостатки применения аутсорсинга в органах государственной власти. Используя аутсорсинг, государственные органы стремятся в первую очередь повысить эффективность и качество исполнения деловых процессов, сконцентрировать усилия на основных направлениях деятельности, а также высвободить ресурсы и сократить издержки на осуществление отдельных процессов.

Выделены основные факторы, определяющие эффективность аутсорсинга в органах государственной власти. Как правило, аутсорсинг в органах государственной власти

осуществляется через реализацию аутсорсинг-проектов. Автором аргументируется, что решающую роль в обеспечении эффективного аутсорсинга играет следование системному подходу к реализации аутсорсинг-проектов, который предполагает проведение постоянного анализа соответствия целей и задач органа государственной власти и целесообразности использования аутсорсинга, а также формирование эффективной системы управления аутсорсинг-проектами, то есть выстраивание комплекса мероприятий, позволяющих передать ряд процессов и видов деятельности внешним исполнителям.

Реализация отдельного аутсорсинг-проекта, как полагает автор, должна осуществляться в соответствии с определенным порядком, включающим в себя перечень взаимосвязанных управленческих процедур. Управленческие процедуры формируют цикл управления реализацией аутсорсинг-проекта. Каждая из процедур является логическим следствием предыдущей. Реализация аутсорсинг-проекта требует последовательного прохождения каждой процедуры.

С точки зрения автора для реализации аутсорсинга необходимо проанализировать всю совокупность решаемых органом государственной власти задач, провести учет всех расходов на выполнение процессов, сравнить их с затратами в случае аутсорсинга и определить целесообразность продолжения их выполнения собственными силами. Далее разрабатывается программа внедрения аутсорсинга, на основе конкурсных процедур осуществляется выбор организации – исполнителя, с которой заключается контракт. В рамках выполнения контракта осуществляется взаимодействие с организацией – исполнителем, координация совместной деятельности. По итогам выполнения всех условий контракта проводится оценка эффективности аутсорсинга. В исследовании представлена графическая схема цикла управленческих процедур, обеспечивающих реализацию аутсорсинг-проекта (см. рисунок 2).

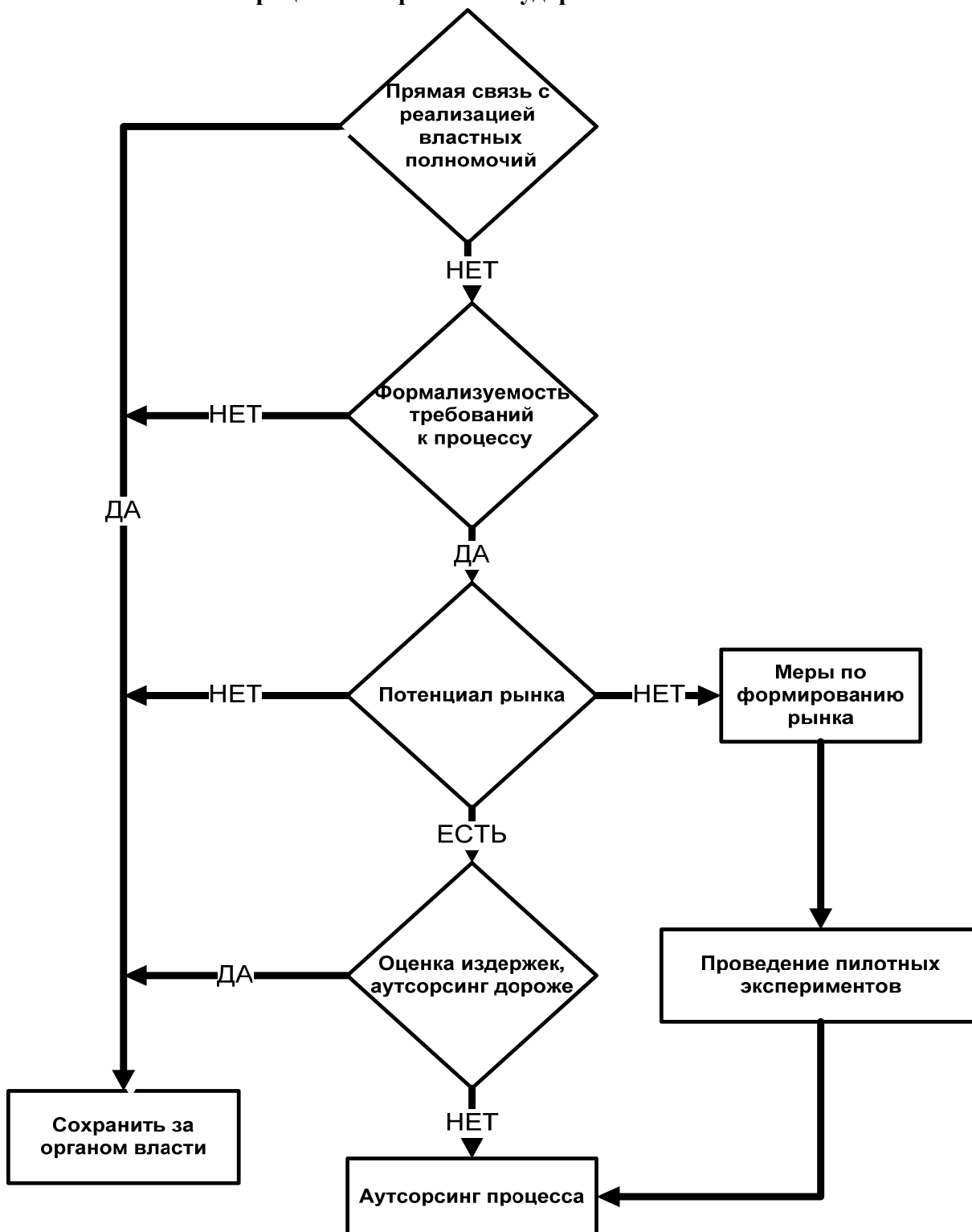
В исследовании обобщены существующие подходы к принятию решения об аутсорсинге. Автором разработан комплексный алгоритм оценки целесообразности аутсорсинга, предложена графическая схема реализации этого алгоритма (см. рисунок 3).

Обосновано, что ключевыми параметрами оценки целесообразности аутсорсинга в органах государственной власти выступают: связь с осуществлением властных полномочий, формализуемость требований к выполнению процесса, рыночный потенциал, издержки на организацию аутсорсинга и правовая допустимость.

Рисунок 2. Цикл управленческих процедур, обеспечивающих реализацию аутсорсинг-проекта в органах государственной власти

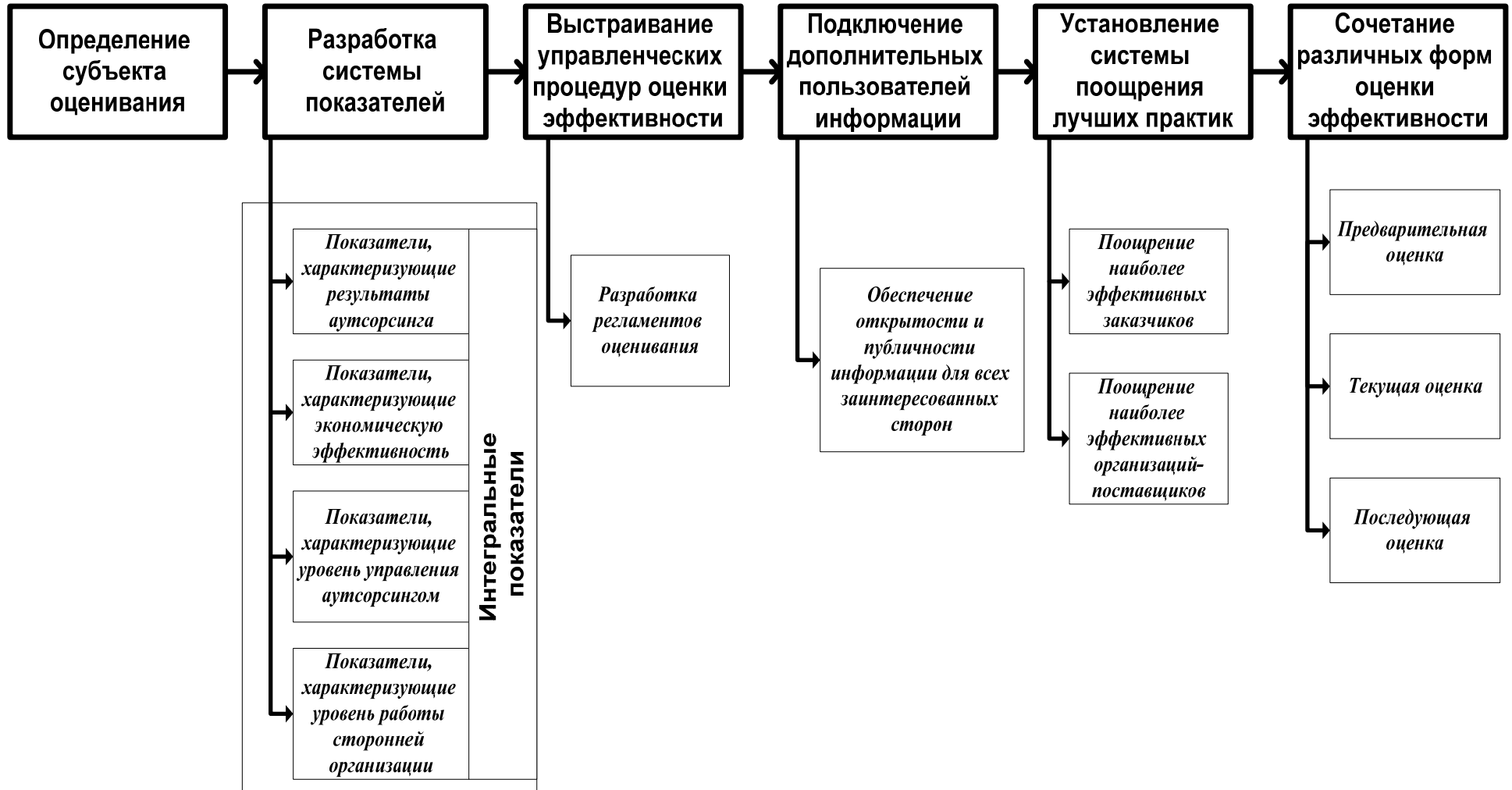


Рисунок 3. Общий алгоритм оценки целесообразности аутсорсинга деловых процессов в органах государственной власти



По мнению автора, результаты аутсорсинга не всегда поддаются оценке в силу того, что в ходе формирования системы управления аутсорсингом не были сформулированы соответствующие подходы к оценке эффективности аутсорсинга. В связи с этим в исследовании автором выделены ключевые компоненты системы оценки эффективности аутсорсинга в органах государственной власти (см. рисунок 4).

Рисунок 4. Система оценки эффективности аутсорсинга в органах государственной власти



4. Направления и механизмы развития аутсорсинга для совершенствования деловых процессов в органах государственной власти

Автором подробно рассмотрены современные тенденции использования аутсорсинга в государственном управлении зарубежных стран и России, выделены основные проблемы, препятствующие развитию аутсорсинговых инициатив в российских государственных органах, даются рекомендации по решению данных проблем.

К основным тенденциям использования аутсорсинга в государственном управлении, в частности, отнесены:

1) расширение практики и масштабов применения контрактных сделок в деятельности органов государственной власти, переход от разового аутсорсинга отдельных операций к аутсорсингу деловых процессов и масштабному трансформационному аутсорсингу;

2) изменение причин обращения к аутсорсингу в органах государственной власти от стремления к снижению издержек к стремлению в значительной степени трансформировать собственную деятельность с целью повышения эффективности деловых процессов;

3) изменение характера деятельности служащих органов власти: происходит концентрация внимания государственных служащих на решении задач, связанных с управлением контрактными отношениями;

4) установление партнерских отношений между органами государственной власти и внешними исполнителями на основе долгосрочных соглашений;

5) изменение содержания контрактов, формирование особого раздела права, регулирующего контрактные отношения между органами государственной власти и внешними организациями;

6) формирование институциональных рамок управления контрактами.

Как показал проведенный анализ, широкому распространению аутсорсинга препятствуют законодательные ограничения, недостаточность бюджетных ресурсов и сопротивление самих государственных служащих. По мнению автора, успешное применение аутсорсинга в российских органах государственной власти требует учета не только встречающихся в мировой практике ограничений и трудностей при использовании аутсорсинга, но и специфики российских условий, в том числе таких факторов, как низкий уровень развития рынка услуг, несовершенство бюджетного законодательства и законодательства о размещении государственного заказа, особенности административной культуры российских государственных служащих. Во многом развитие аутсорсинга сдерживается отсутствием методической базы по реализации аутсорсинга, закрепленной в нормативных правовых

актах.

На примере описания проекта по развитию аутсорсинга в системе органов исполнительной власти Республики Бурятия, в реализации которого принимал участие автор, было показано, какие решения необходимо на практике принимать для эффективного использования аутсорсинга с целью совершенствования деловых процессов. Как считает автор, такие решения должны быть направлены, в частности, на анализ фактического состояния деловых процессов, анализ действующей практики привлечения сторонних организаций, разработку методики и проведение оценки целесообразности передачи на аутсорсинг отдельных деловых процессов, формирование четкой структуры управления реализацией аутсорсинга, постоянную оценку результатов применения аутсорсинга.

Автором сформулированы рекомендации по направлениям и механизмам использования аутсорсинга для совершенствования деловых процессов в российских органах государственной власти. Для преодоления существующих ограничений предлагается внести ряд изменений в:

- нормативно-правовые и методические документы по вопросам реализации административной реформы в РФ;
- законодательство о размещении государственных заказов;
- бюджетное законодательство.

Для расширения практики аутсорсинга федеральному органу исполнительной власти, уполномоченному на методическое и нормативное обеспечение административной реформы в РФ, рекомендуется разработать критерии выявления процессов, подлежащих аутсорсингу. разработать перечень критериев, на основе которых можно принимать решения о целесообразности аутсорсинга. Автор предлагает включить в такой перечень критерии, описанные в разработанном алгоритме оценки целесообразности аутсорсинга.

Дополнительно к перечню критериев оценки целесообразности аутсорсинга следует разработать два перечня – перечень типовых функций, деловых процессов и видов деятельности, по своей природе являющихся исключительно государственными и поэтому не подлежащими аутсорсингу, и перечень типовых функций, деловых процессов и видов деятельности, подлежащих аутсорсингу. Как полагает автор, наличие подобных перечней будет служить ориентиром для органов государственной власти при принятии решения об аутсорсинге, позволит расставить соответствующие приоритеты.

Необходимо также внедрить комплексную прозрачную систему учета расходов на внутреннее обеспечение исполнения функций структурными подразделениями органов

государственной власти. В настоящий момент отсутствуют нормы ресурсного обеспечения деловых процессов, осуществляемых в органах государственной власти. По мнению автора, это в значительной степени затрудняет оценку экономической целесообразности аутсорсинга, делает невозможным сравнивать затраты на реализацию деловых процессов силами органа государственной власти и частной организации. Решение данной проблемы автор видит в разработке органами государственной власти различного уровня формализованных параметров результатов выполнения деловых процессов, разработке методики расчета нормативов расходов на выполнение деловых процессов, а также формировании системы учета расходования ресурсов в разрезе осуществления деловых процессов. Отмечено, что большой потенциал применения в данном случае имеется у разнообразных методов расчета издержек по видам деятельности (методы «activity-based costing»), то есть методов расчетов затрат, основанные на определении затрат на выполнение отдельных деловых процессов в зависимости от их результатов.

Аутсорсинг должен превратиться в эффективную стратегию деятельности органов государственной власти. Для этого, как считает автор, необходимо разработать соответствующую детальную методологию по всем составляющим аутсорсинга и зафиксировать роли и функции участников аутсорсинга. Органам государственной власти как федерального, так и регионального уровня рекомендуется утвердить ведомственные нормативные правовые акты, регулирующие управленческие процедуры по передаче отдельных видов деятельности на аутсорсинг.

Предлагается принять ряд мер, направленных на совершенствование управленческих процедур, связанных с планированием аутсорсинга. В частности, перспективными направлениями такой работы в исследовании названы следующие:

- обеспечение на этапе обоснования бюджетных ассигнований обязательной детализации результатов работ, на выполнение которых планируется заключать контракты;
- выработка методики оценки рисков неисполнения контрактов, позволяющей учитывать оценку рисков при обосновании бюджетных ассигнований.

В целях повышения эффективности деятельности органов государственной власти в части организации, проведения торгов и заключения государственных контрактов, унификации и универсализации порядка проведения торгов и заключения контрактов автор предлагает утвердить Постановлением Правительства РФ комплекты типовых документов для проведения торгов и запросов котировок, а также методические рекомендации по вы-

бору способа размещения заказов.

Отмечено, что перспективным направлением для расширения практики аутсорсинга выступает разработка типовых технических требований для работ, к осуществлению которых уже привлекаются сторонние организации. Указанные требования могут выступать основой технического задания при проведении торгов по выбору сторонней организации и последующем заключении государственного контракта.

Обоснована необходимость создания и обеспечения широкого применения библиотеки типовых контрактов, адаптированных к российским условиям и учитывающих лучший международный опыт. При формировании библиотеки типовых контрактов следует исходить из принципа обеспечения результатов применения аутсорсинга. Следует также разработать методические рекомендации по выбору и порядку использования различных типов контрактов. Дополнительно к библиотеке типовых контрактов автор предлагает сформировать реестр успешных практик реализации аутсорсинг-проектов в органах государственной власти. Такой реестр, по мнению автора, будет способствовать обмену опытом между государственными заказчиками.

Для внедрения механизмов аутсорсинга в органах государственной власти автор рекомендует федеральному органу исполнительной власти, уполномоченному на методическое и нормативное обеспечение административной реформы в РФ, разработать единый инструментарий оценки эффективности аутсорсинга, алгоритмы расчета показателей эффективности контракта, процедуры проведения оценки эффективности и порядок использования ее результатов.

Показано, что еще одним направлением внедрения аутсорсинга может стать утверждение единого порядка осуществления контроля за видами работ, переданными на аутсорсинг. В целях обеспечения регулирования порядка контроля, как отмечает автор, федеральному органу исполнительной власти, уполномоченному на осуществление функций по разработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, необходимо разработать и утвердить типовой регламент управления контрактами, который определял бы о основные принципы и элементы управления контрактами, процедуры внутриведомственного взаимодействия, организации и порядка деятельности государственных служащих при приемке промежуточных и итоговых результатов контрактов, случаи и порядок обязательного проведения независимой экспертизы.

Повысить эффективность мониторинга выполнения условий контрактов предлага-

ется с помощью создания единого реестра государственных и муниципальных контрактов, предусматривающего зависимость оплаты контрактов от соблюдения требований законодательства о размещении заказов и обеспечивающего включение информации о закрытии и исполнении контрактов (о приемке работ и услуг).

Автор выражает мнение о необходимости налаживания системной работы по информированию целевых групп о результатах применения аутсорсинга. С этой целью предлагается закрепить обязательное требование публикации информации о ходе исполнения контрактов с использованием таких каналов распространения информации, которые позволяли бы варьировать ее содержание в зависимости от потребностей пользователей такой информации.

Особое внимание автор предлагает уделить разработке и реализации механизмов, стимулирующих государственные органы проводить аутсорсинг. Система стимулирования к проведению аутсорсинга, по мнению автора, может включать:

- проведение регулярного сравнительного анализа результатов аутсорсинга;
- экономическое стимулирование органов государственной власти и их сотрудников.

В целях создания для заказчиков экономических стимулов для получения эффективных результатов при аутсорсинге автор считает целесообразным закрепить право заказчика использовать остатки бюджетных ассигнований, образовавшихся на конце текущего финансового года, в будущих периодах. С другой стороны, необходимо проработать вопрос о расходовании экономии бюджетных средств, полученной в ходе размещения заказа, на премирование должностных лиц, эффективно размещающих заказ. Отмечено, что премирование должностных лиц, ответственных за размещение заказа, может создать необходимую мотивацию для государственных и муниципальных заказчиков экономить соответствующие бюджетные средства. Целесообразно также разработать типовое положение о премировании должностных лиц, ответственных за размещение государственного и муниципального заказа.

С целью создания дополнительных стимулов для эффективной реализации аутсорсинга, выстраивания прозрачной и эффективной системы государственных закупок, а также эффективного исполнения как бюджетного законодательства, так и законодательства, регламентирующего размещение заказов, на федеральном и региональном уровне, предлагается внедрить систему рейтингования государственных заказчиков и систему материального поощрения государственных заказчиков в зависимости от места в рейтинге.

III. ОСНОВНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ АВТОРА ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях:

Статьи в рецензируемых журналах и изданиях, рекомендованных ВАК:

1. Шестоперов А.М. Концепция аутсорсинга и возможности ее применения в деятельности органов государственной власти // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2009. № 19. – 0,5 п.л.
2. Шестоперов А.М. Развитие технологии аутсорсинга в органах государственной власти: возможности и ограничения // Российское предпринимательство. Декабрь 2008. Выпуск № 1. – 0,3 п.л.

Публикации в других изданиях:

3. Шестоперов А.М. Развитие технологии аутсорсинга в рамках административной реформы в РФ // Актуальные проблем теории и практики управления: X-я выездная научно-практическая конференция студентов, аспирантов, магистрантов; 24-25 октября 2009 г.; Звенигород, пансионат «Университетский»: Сборник материалов. – М.: Университетский гуманитарный лицей, 2010. – 0,4 п.л.
4. Шестоперов А.М. Современные тенденции использования аутсорсинга в органах государственной власти и местного самоуправления // Государственное управление. Электронный вестник. Декабрь 2009 г. Выпуск № 21. Номер государственной регистрации – 0420900039. – Режим доступа: <http://e-journal.spa.msu.ru/images/File/2009/21/Shestoperov.pdf>. – 0,4 п.л.
5. Шестоперов А.М. К вопросу об экстернализации в деятельности государственных организаций // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. Март 2009. № 3 (том I). – 0,4 п.л.
6. Шестоперов А.М. Внедрение инноваций в деятельность органов государственной власти на основе аутсорсинга // Материалы докладов XVI Международной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов». Секция «Государственное и муниципальное управление». Подсекция «Инновационные технологии в государственном и бизнес-управлении». – М.: Издательство МГУ; СП МЫСЛЬ, 2009. – 0,1 п.л.
7. Шестоперов А.М. Особенности использования технологии аутсорсинга в органах государственной власти в современных условиях // Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации: 6-я ежегодная международная конференция факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова; 29-31 мая 2008 г.: Материалы конференции: Часть 2. – М.: МАКС Пресс, 2008. – 0,5 п.л.

8. Шестоперов А.М. Аутсорсинг в органах государственной власти // Материалы докладов XV Международной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов». Секция «Государственное и муниципальное управление». Подсекция «Наука управления: теории и технологии». – М.: Издательство МГУ; СП МЫСЛЬ, 2008. – 0,1 п.л.
9. Шестоперов А.М. Принципы использования технологии аутсорсинга в органах государственной власти. Административная реформа в Российской Федерации в 2007 году. Сборник статей. – М.: Серия «Бизнес-Тезаурус», 2008. – 0,5 п.л.
10. Литвак А.Г., Шестоперов А.М. Аутсорсинг административно-управленческих процессов в органах государственной власти // Материалы 5-й международной конференции факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова (31 мая – 2 июня 2007 г.): Ч. 1 – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2007. – 0,4 п.л., в т.ч. личный вклад автора 0,2 п.л.
11. Шестоперов А.М. Аутсорсинг как способ оптимизации административно-управленческих процессов в органах государственной власти (на примере ФАС России). – М.: Серия «Бизнес-Тезаурус», 2007. – 3,9 п.л.
12. Литвак А.Г., Шестоперов А.М., Шестоперов О.М. Использование технологии аутсорсинга для совершенствования административно-управленческих процессов в органах государственной власти. Административная реформа в Российской Федерации. Сборник статей. – М.: Серия «Бизнес-Тезаурус», 2007. – 1,8 п.л., в т.ч. личный вклад автора 0,6 п.л.