

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ФИНАНСЫ

Д. М. Шор

аспирант кафедры корпоративных финансов и банковской деятельности Волгоградского государственного университета

АУТСОРСИНГ АДМИНИСТРАТИВНО-УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ПРОЦЕССОВ В УПРАВЛЕНИИ ФИНАНСОВЫМИ РЕЗУЛЬТАТАМИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Улучшение социального климата, снижение смертности, оздоровление экосистем — все это составляющие государственной политики, напрямую связанные с эффективностью управления.

Нынешнее политическое руководство страны ставит целью добиться того, чтобы к 2008 г. Россия вошла в число 50 стран с наиболее эффективным государственным управлением. Однако, как свидетельствует международная экспертиза, по эффективности государственного управления и результативности финансирования органов исполнительной власти Россия сегодня находится среди стран, которые намного уступают ей по уровню экономического развития и качеству человеческого потенциала.

Состояние дел в органах исполнительной власти находит свое выражение в проводимой с 1992 г. административной реформе (рис. 1), призванной качественно улучшить государственное управление.

Настоящий этап ее осуществления связан с реализацией Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006—2008 гг., одобренной распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. №1789-р, в перечень мероприятий которой входит развитие системы аутсорсинга административно-управленческих процессов.

Согласно Концепции административной реформы, применение аутсорсинга в органах исполнительной власти связано с оптимизацией функций органов исполнительной власти. Однако автор считает необходимым выделение процесса аутсорсинга в органах исполнительной власти как инструмента повышения эффективности управления финансовыми результатами деятельности органов исполнительной власти.

Аутсорсинг представляет собой инструмент, обеспечивающий выполнение каких-либо функций (неэффективных или малоэффективных процессов или видов деятельности) хозяйствующего субъекта другими хозяйствующими субъектами, имеющими наилучшие показатели качества и эффективности по данному процессу.

Первый этап (1992—1994 гг.)	Департизация государственного аппарата. Формирование конкретных федеральных органов исполнительной власти. Создание Главного управления по подготовке кадров для госслужбы при Правительстве РФ
Второй этап (1996—1998 гг.)	Создание пяти рабочих групп экспертов по подготовке Концепции административной реформы. 13 марта 1998 г. обсуждение проекта Концепции административной реформы. В итоге реализацию отложили до 2000 г.
Третий этап (1999—2000 гг.)	Перемещение центра разработок проблем административной реформы в Центр стратегических разработок. Начало 2000 г. — подготовлена Концепция государственного строительства. В связи с выборами Президента РФ административная реформа отложена
Четвертый этап (2003—2005 гг.)	Оптимизация функций органов исполнительной власти и структуры исполнительной власти. Реформирование государственной службы. Совершенствование управленческих процедур. Создание административной юстиции
Пятый этап (2005—2008 гг.)	Управление по результатам. Стандартизация и регламентация. Оптимизация функций и противодействие коррупции. Повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и общества. Модернизация системы информационного обеспечения. Обеспечение административной реформы

Рис. 1. Этапы проведения административной реформы в России

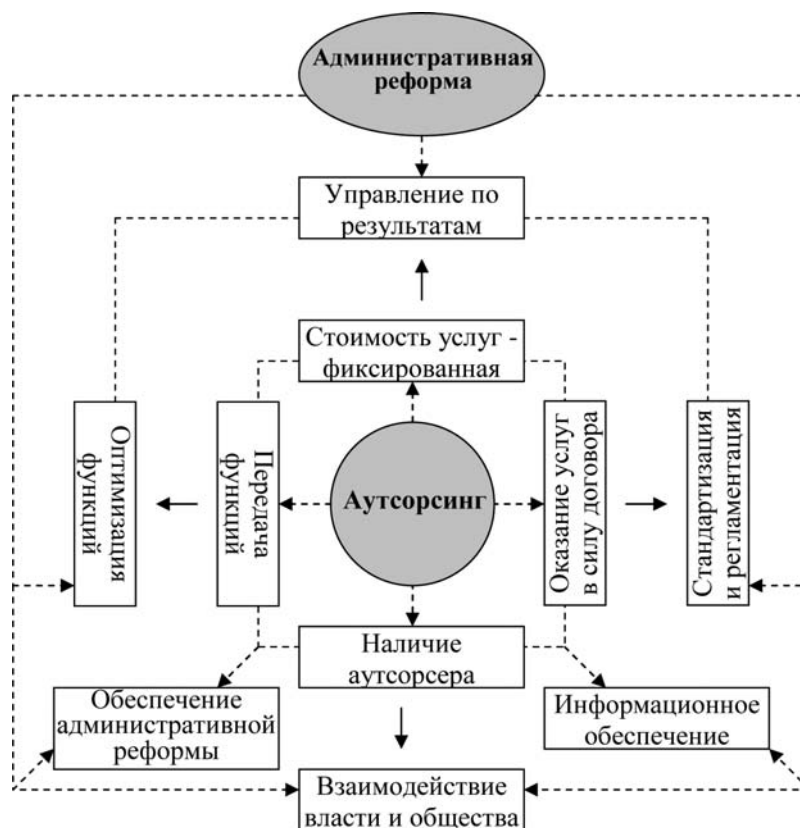


Рис. 2. Взаимосвязь аутсорсинга и элементов административной реформы

В рамках государственного управления аутсорсинг административно-управленческих процессов целесообразно определить как выведение функций (услуг) органов государственной власти за рамки их полномочий и передача данных функций (услуг) на конкурсных условиях в частный и некоммерческий секторы.

Исследуя этапы проведения административной реформы и ее содержание в целом, можно констатировать, что аутсорсинг административно-управленческих процессов в органах исполнительной власти является ее основополагающим и интегральным элементом (рис. 2).

Аутсорсинг позволяет бюджетным расходам на осуществление государственных функций превратиться из не подсчитанных по критериям («качество общественно значимых результатов (качество реализации функций) — сроки реализации — сумма бюджетных расходов на их реализацию») в точно фиксированные.

Аутсорсинг административно-управленческих процессов способен в полной мере реализоваться через формирование саморегулируемых организаций, институтов гражданского общества, государственных учреждений, выполняющих роль аутсорсера во взаимодействии с органами исполнительной власти.

Таким образом, аутсорсинг административно-управленческих процессов (далее — аутсорсинг) в органах исполнительной власти следует рассматривать как ключевой элемент административной реформы, позволяющий активизировать проведение реформы в российской экономике. Особенно важным следует признать положительное влияние от внедрения аутсорсинга на эффективность управления финансовыми результатами деятельности государства.

Финансовым результатом деятельности органов государственной власти следует считать положительный (профицит), отрицательный (дефицит) или нулевой (сбалансированный) остаток денежных средств в бюджете за определенный период времени путем соотнесения извлеченных налоговых и неналоговых доходов и произведенных расходов, характеризующий достижение или не достижение поставленных целей, отражающий степень изменения благосостояния населения.

Аутсорсинг в управлении финансовыми результатами позволяет минимизировать расходы государства на реализацию делегированных функций аутсорсерам, улучшив при этом их качество и тем самым укрепив доходную часть бюджета.

Расчет эффективности управления финансовыми результатами деятельности органов исполнительной власти может быть произведен графическим методом (рис. 3). На интервале $[0; D_A, P_A]$ мы наблюдаем дефицит бюджета — сумма расходов не полностью покрывается имеющимися бюджетными источниками доходов. Это может быть в случае несоответствия качества исполняемых функций органами исполнительной власти при использовании бюджетных средств качеству их восполнения. Отрезок $[D_A, P_A; D_A^*, P_A^*]$ характеризует аналогичную ситуацию с одной лишь разницей — мы наблюдаем превышение доходов над расходами, иными словами, профицит бюджета. Точка A отражает положение, когда расходы равны доходам и качество исполнения государственных функций соразмерно расходованию и пополнению бюджетных средств.

Однако, когда речь заходит об эффективности использовании процесса аутсорсинга в органах исполнительной власти, можно отметить перемещение точки A в точку A^* , в которой уровень доходов по-прежнему соответствует уровню расходования, но качество использования и восполнения бюджетных средств на порядок выше. Это и есть эффективность применения процесса аутсорсинга в органах исполнительной власти, представленная графическим методом.

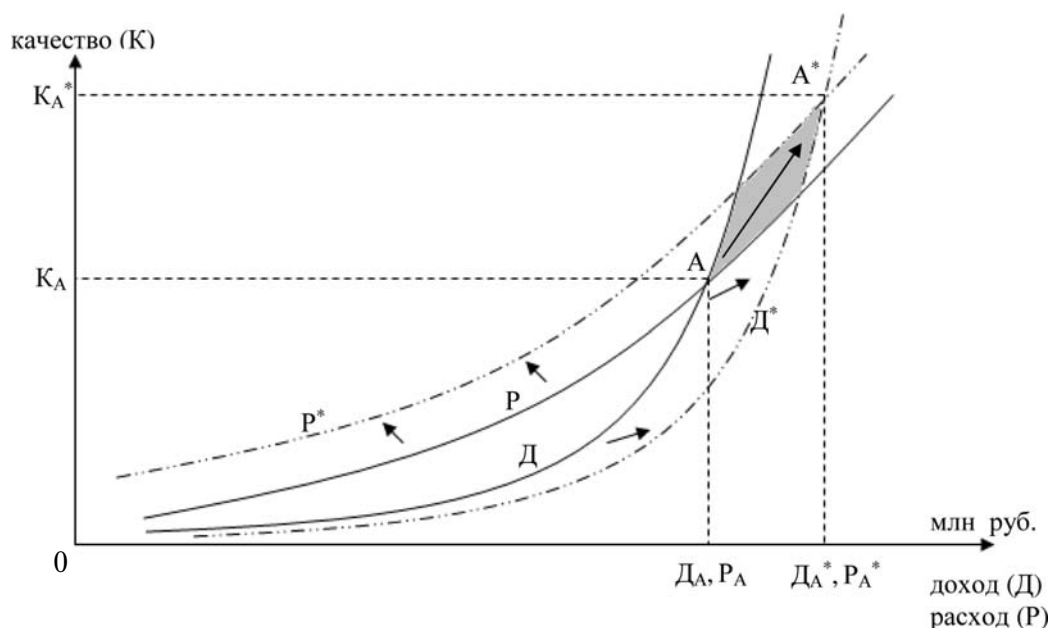


Рис. 3. Графический метод оценки эффективности управления финансовыми результатами деятельности органов исполнительной власти государства

Стоит отметить, что аутсорсинг в органах исполнительной власти объединяет в себе систему перераспределительных денежных отношений через бюджеты всех уровней по осуществлению общественно значимых функций между органами власти государства и аутсорсерами.

Система денежных отношений включает два регулирующих бюджетных потока. Первый представляет собой расходный источник, выраженный в экономии бюджетных средств от использования аутсорсинга в органах власти за счет снижения:

- прямых расходов на оплату труда государственных служащих;
- прямых расходов на выплату начислений на оплату труда государственных служащих;
- прямых расходов на амортизацию (восстановление) оборудования, используемого при осуществлении государственных функций;
- коммунальных расходов;
- транспортных расходов;
- расходов на восстановление стоимости зданий и помещений, занимаемых органами государственной власти;
- прочих накладных расходов (услуги связи, содержание поста вневедомственной охраны, канцелярские расходы и иные расходные материалы);
- прочих прямых расходов.

Второй бюджетный поток — доходный источник — отражает выраженную чувствительность дохода бюджета от качества исполнения государственных функций, иными словами, чем качественнее исполняются общественно значимые функции, тем выше собираемость налогов и выше уровень неналоговых источников финансирования бюджета. Аутсорсерам и надлежит улучшать качество исполнения государственных функций за счет своей специализации.

Внедрение аутсорсинга в органы исполнительной власти состоит в реализации следующих мероприятий:

- разработка критериев выявления административно-управленческих процессов, подлежащих аутсорсингу;

- определение перечня функций и видов деятельности, не подлежащих аутсорсингу;
- предложение типовых процедур и технологий внедрения аутсорсинга;
- оценка эффективности аутсорсинга и осуществление мониторинга за выполнением условий контрактов;
- внедрение механизмов, стимулирующих государственные органы применять аутсорсинг.

При выборе исполнителя государственных функций следует не только исходить из экономических соображений, но и учитывать опасности, которые могут возникнуть при ошибке с выбором аутсорсера. Вместе с тем, как отмечают немецкие экономисты К. Хенкель, Р. Хеш и Ф. Крегер, «реальные конкурентные преимущества для участников межфирменной кооперации возникают лишь в том случае, когда обе стороны активно вовлечены в процесс создания добавочной стоимости» (Henkel, Hesch, Kreger, 2007, p. 4). Добавочной стоимостью здесь выступают благосостояние граждан и их удовлетворенность государственными услугами. Поэтому очень важным компонентом при осуществлении процесса аутсорсинга в органах исполнительной власти выступает некоммерческий характер деятельности аутсорсера и полное удовлетворение им требований и характеристик, предъявляемых к аутсорсеру.

При аутсорсинге необходимо учитывать те функции, передача которых невозможна. Они должны отвечать следующим критериям:

- невозможность осуществления государственной функции саморегулируемыми организациями;
- финансовая нецелесообразность передачи исполнения государственной функции саморегулируемым организациям;
- отсутствие эффективности при передаче исполнения государственной функции саморегулируемым организациям;
- возможность негативных социально-экономических последствий при передаче исполнения государственной функции саморегулируемым организациям;
- отсутствие саморегулируемых организаций, имеющих возможность осуществлять государственные функции.

К сожалению, сейчас приходится отмечать тот факт, что российским законодательством не прописаны организационные и правовые аспекты реализации процесса аутсорсинга (табл.).

Можно лишь выделить вариант заключения договоров возмездного оказания услуг (гл. 39 ГК РФ), а также вариант «свободного договора» (ст. 421 ГК РФ), не нарушающего рамки закона. Однако этих норм недостаточно для того, чтобы законом переводить общественно значимые функции государства в исполнение аутсорсерам, поэтому на сегодняшний день первоочередной задачей по использованию процесса аутсорсинга в органах исполнительной власти государства стоит его законодательная регламентация как на федеральном, так и на региональном уровнях власти.

Таким образом, качество государственного управления и эффективность деятельности органов исполнительной власти напрямую связаны с проводимой с 1992 г. по настоящее время административной реформой.

В рамках административной реформы аутсорсинг административно-управленческих процессов в управлении финансовыми результатами деятельности органов исполнительной власти играет ключевую роль. Аутсорсинг позволяет, во-первых, снизить расходы государства на осуществление государственных функций, что приводит к экономии бюджетных средств; во-вторых, даст возможность улучшить качество исполнения государственных функций за счет специализации аутсорсера, что положительно влияет на собираемость налогов и неналоговых источников формирования бюджета.

Таблица

Анализ российского законодательства на регламентацию процесса аутсорсинга

Орган государственной власти РФ	Количество изданных нормативно-правовых документов, в которых употребляется слово:				Всего
	«аутсорсинг»	«аутстаффинг» ¹	«суб-подряд»	«экстернализация» ²	
Российская Федерация					
Правительство	0	0	8	0	8
Министерство экономического развития и торговли	4	0	3	0	7
Министерство сельского хозяйства	0	0	4	0	4
Министерство труда и социального развития	0	0	1	0	1
Министерство строительства	0	0	2	0	2
Министерство культуры и массовых коммуникаций	0	0	1	0	1
Министерство промышленности, науки и технологий	0	0	1	0	1
Министерство транспорта	0	0	2	0	2
Министерство информационных технологий и связи	1	0	0	0	1
Министерство финансов	1	0	0	0	1
Министерство промышленности и энергетики	1	0	0	0	1
Федеральное казначейство	1	0	0	0	1
Федеральная служба государственной статистики	3	0	10	0	13
Государственный комитет по стандартизации и метрологии	0	0	11	0	11
Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости	1	0	0	0	1
Государственный комитет по строительству и жилищно-коммунальному комплексу	1	0	4	0	5
Банк России	2	0	0	0	2
Пенсионный фонд	0	0	2	0	2
Федеральное агентство по культуре и кинематографии	2	0	0	0	2
Федеральная служба финансово-бюджетного надзора	1	0	0	0	1
Министерство внутренних дел	0	0	1	0	1
Государственный комитет по управлению государственным имуществом	0	0	1	0	1
Федеральное дорожное агентство	2	0	1	0	3
Федеральная налоговая служба	0	0	1	0	1
Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору	1	0	0	0	1
Волгоградская область					
Глава Администрации области	1	0	2	0	3
Администрация города	0	0	2	0	2
ИТОГО:	22	0	57	0	79

И с т о ч н и к. Составлено по СПС «Консультант Плюс» по состоянию на 1 ноября 2007 г.

¹ Аутстаффинг — оформление в штат компании уже работающего, проверенного персонала фирмы-заказчика.

² Экстернализация — передача контроля за выполнением какой-либо функции компании, специализирующейся в данной сфере.

Источники

Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006—2008 гг., одобренная распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р.

Полный сборник кодексов Российской Федерации: Официальные тексты / Вступ. ст. Б. Грызлова. М., 2005.

Henkel C. B., Hesch R., Kreger F. Dual Restructuring: A Two-Way Route to Survival and Competitive Advantage. Second Edition. N. Y., 2007.