актов, сделать ее максимально эффективной при формировании единого правового пространства Федерации.

Литература

1. Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.
2. *Щепачев В.А.* Становление и развитие местного самоуправления в субъекте Российской Федерации на примере Оренбургской области: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С.49.
3. *Алехичева А.В.* Правовое регулирование института отзыва депутата, должностного лица // Журнал российского права. 2006. № 8.
4. *Кузько А.В.* Отзыв депутата представительного органа местного самоуправления как мера дисциплинарной ответственности // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 21.
5. Федеральный закон от 08.11.2007 г. № 260-ФЗ в редакции от 25.12.2008 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с организацией и ведением регистра муниципальных нормативных правовых актов» // РГ. 2007. 14 ноября.
6. О регистре муниципальных нормативных правовых актов в Республики Тыва: закон Республики Тыва от 07 июля 2008 г. № 683 ВХ-2: по сост. на 28 ноября 2008 г. // Тув. правда. 2008. 21 августа.

АУТСОРСИНГ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН И РОССИИ

Алексей АНОХИН
аспирант кафедры менеджмента РАГС

Аутсорсинг – это передача на договорной основе непрофильных функций (процессов, направлений деятельности) сторонним организациям, которые обладают соответствующими техническими средствами и/или управленческими знаниями в какой-либо конкретной области (сфере компетенции) [1].

Практика применения аутсорсинга за рубежом получила активное развитие в 1980-90-х годах минувшего века. Во многом это связано с новой волной реформ в сфере государственного управления, в ходе которых различные государственные организации стали уделять больше внимания заимствованию эффективных технологий из частного сектора, а также с необходимостью инновационных решений для удовлетворения возрастающих общественных потребностей, желанием улучшить качество услуг, обеспечить контроль над издержками.

Согласно проведенным исследованиям (компания Accenture в 2002-2003 годах и Государственный университет – Высшая школа экономики по заказу Министерства экономического развития Российской Федерации в 2007 г.) [2] в мировой практике в системе государственного управления наиболее развиты следующие виды аутсорсинга:

- информационные технологии;
- поддержание инфраструктуры;
- повышение квалификации и обучение персонала;
- предоставление отдельных услуг населению и управление взаимоотношениями с клиентами.

В рамках этих исследований были выделены три основные тенденции развития аутсорсинга в государственном секторе:

1. Расширение практики применения аутсорсинга в государственных органах, что во многом связано с увеличением объемов привлечения негосударственных организаций к оказанию населению услуг, которые прежде оказывались государственными органами.

2. Изменение причин обращения к аутсорсингу – от снижения затрат к повышению качества услуг.

3. Развитие аутсорсинга в двух направлениях: трансформации и эффективности.

Основываясь на данных опроса госслужащих, компания Accenture сформулировала шесть ключевых факторов, необходимых для успешной реализации аутсорсинг-проектов в государственном секторе [3, p.20]:

- выстраивание отношений с поставщиками в соответствии с текущей ситуацией;
- результативное проведение переговоров и подписание контрактов;
- эффективная мотивация персонала;
- обеспечение взаимодействия в рамках деловых связей;
- организационная гибкость и инновационность;
- мониторинг выполнения контрактов.

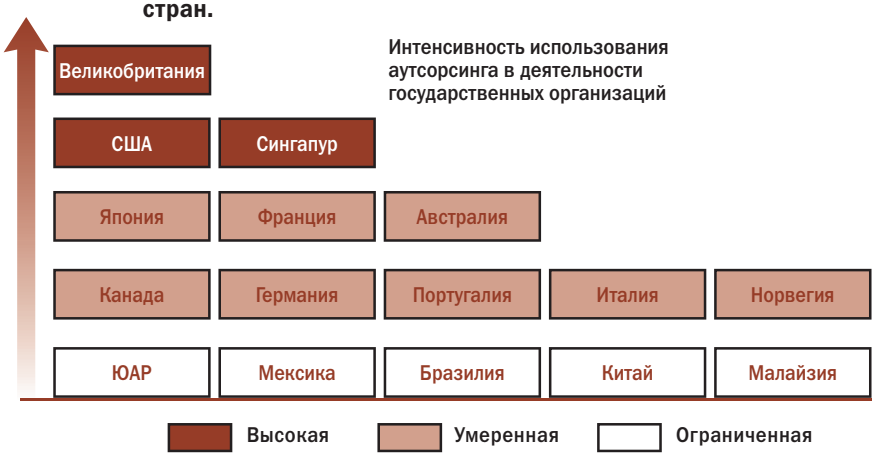
Государственные органы различных стран используют технологию аутсорсинга с разной степенью интенсивности, что видно из следующего **рисунка** – схемы [3, p.14].

Рассмотрим несколько примеров. В 1992 году правительство Великобритании начало реализацию программы под названием «Тестирование рынком»» («Market Testing»), согласно которой затраты на осуществление деятельности государственных органов сравнивались с затратами на привлечение внешних поставщиков услуг к реализации отдельных процессов и видов работ.

Основными направлениями программы стали: расширение сферы услуг, предоставляемых сторонними организациями, которые были выбраны на конкурсной основе; выявление перспективных направлений для подрядов; устранение факторов, препятствующих инициативе подрядчиков [4].

В этой же стране аутсорсинг широко применяется в социально-трудовой сфере, здесь в течение последних десятилетий действует система частных социальных учреждений, оказывающих услуги населению в рамках государственных социальных программ. Британские менеджеры высоко оценивают и экономическую и социальную эффективность этой системы. Так, например, компания Siemens Business Services подписала в 2006 году контракт с Департаментом труда и пенсий правительства Великобритании. Объем контракта составил 85 миллионов евро, предполагаемая дата завершения – 2010 год. В ходе проекта реализуется комплексная платежная система, которая автоматизирует такие процессы, как веде-

Рисунок 1. Развитие аутсорсинга в государственном секторе различных стран.



ние бухгалтерского учета и расчет платежей. Объемы работы – 160 миллиардов евро для 17 миллионов граждан [5].

В целом, по мнению исследователей, развитие системы аутсорсинга в государственном секторе Великобритании обусловлено следующими причинами [6, с.12]:

- высокой текучестью кадров, трудностями при найме и удержании персонала;
- необходимостью повышения эффективности расходования средств;
- созданием специальных правительственных агентств, чья роль заключается в содействии развитию коммерческих принципов предоставления услуг;
- конкуренцией со стороны компаний частного сектора, желающих принимать более активное участие в деятельности органов государственной власти;
- возможностью использования новых технологий в рамках аутсорсинга.

Правительство США также положительно относится к применению аутсорсинга, причем данная тенденция отмечается на самом высоком уровне. Ряд правительственных учреждений в США, например Администрация общих служб и Административно-бюджетное управление, наделены функцией контроля и разрабатывают специальные государственные программы в этой сфере, однако отдельные ведомства могут принимать самостоятельные решения о передаче процессов на аутсорсинг. Административно-бюджетное управление формирует реестры процессов и видов работ, которые рекомендуются для передачи частным компаниям или выполнения силами государственных органов.

В качестве примера широкого развития аутсорсинга в США можно привести контракт Агентства национальной безопасности США с корпорацией CSC, предметом которого стала модернизация информационной инфраструктуры службы [6, с.26]. В рамках данного контракта, заключенного на десять лет, корпорация будет осуществлять работы по технической поддержке, обеспечению безопасности и управлению компьютерными сетями.

В России серьезное внимание аутсорсингу стали уделять с 2005 года, когда президент В. Путин посетил Индию (Центр индустрии в г. Бангалор) и высказал пожелание использовать индийский опыт в области аутсорсинга. После этого Правительство РФ одобрило реализацию новой стратегии, направленной на повышение привлекательности России как исполнителя заказов, отданных на аутсорсинг. Внесены изменения в законодательство и выделены ассигнования на создание особых экономических зон в Санкт-Петербурге, Новосибирске, Нижнем Новгороде и Дубне (Московская область). Каждый из этих технопарков получает государственные ассигнования от 80 до 100 млн долларов.

Можно считать, что в России применительно к государственному управлению аутсорсинг приравнивается к понятию государственной контрактации, подразумевающей заключение контрактов с частными фирмами на поставку товаров и услуг, ответственность за удовлетворение потребностей в которых несет государственный сектор [7].

При этом в российском законодательстве «аутсорсинг» как правовой институт все еще четко не прописан. Применение этой экономической технологии попадает под действие Федерального закона от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», хотя в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 гг., одобренной распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р, в качестве одного из направлений развития уже указано на «внедрение системы аутсорсинга административно-управленческих процессов в органах исполнительной власти».

В рамках этих документов можно рассматривать следующие сферы использования аутсорсинга [8]:

- разработка и принятие нормативных правовых актов, методической базы для установления механизма аутсорсинга административно-управленческих процессов;
- использование механизмов аутсорсинга в административно-управленческих процессах;
- внедрение системы аутсорсинга административно-управленческих процессов в органах исполнительной власти и на региональном уровне;
- требования к созданию нормативной и методической базы.

Просматриваются интерес и востребованность ИТ-аутсорсинга со стороны органов государственной власти. В первую очередь это такие структуры, как Банк России, Минфин, ФНС России, ФТС России, Федеральная служба по финансовым рынкам, Федеральное казначейство, Счетная палата, ЦИК России, Росстат.

В последние два года число госорганов, заинтересованных в ИТ-аутсорсинге, существенно увеличилось. Это связано с реализацией масштабных ИТ-проектов и федеральных целевых программ (ФЦП), в рамках которых финансировалось и финансируется ИТ-перевооружение органов государственной власти. В числе крупных ИТ-проектов можно назвать создание и развитие систем ГАС “Выборы”, ГАС “Правосудие”, а также ведомственных телекоммуникационных сетей и других органов государственной власти федерального уровня.

В результате исследований, проведенных в двадцати пяти российских ведомствах (Росстат, Росрезерв, Роснаука, Минтранс, Федеральная служба по финансовым рынкам и др.), было установлено, в частности, что на аутсорсинг передаются следующие административно-управленческие процессы: [9]

- разработка программного обеспечения;
- техническое обслуживание оборудования;
- сопровождение информационных систем, включая систему электронного документооборота, обслуживание сайтов;
- обучение и организация учебного процесса, профессиональная переподготовка кадров;
- обеспечение деятельности центрального аппарата;
- проведение экспертизы научных проектов и программ, разработка концепции развития элементов инновационной инфраструктуры и региональных инновационных систем;
- создание единой автоматизированной системы учета результатов научно-технической деятельности.

При принятии решения о привлечении внешних исполнителей к выполнению отдельных административно-управленческих процессов необходимо учитывать вспомогательный (обслуживающий) характер деятельности; наличие необходимой квалификации и специализации (организационно-технические возможности поставщика); качество и цену предоставляемых услуг; возможность осуществления контроля за выполнением переданных на аутсорсинг процессов и функций; существование правовых основ и механизмов прекращения партнерских отношений в случае ненадлежащего исполнения привлекаемыми организациями принятых на себя обязательств.

Выбор исполнителей осуществлялся на конкурсной основе с заключением государственных контрактов, в которых определяются конкретные процедуры и механизмы контроля.

Вместе с тем специалисты при ответе на вопрос об эффективности аутсорсинга отмечают отсутствие законодательного определения понятия, критериев оценки его эффективности, а также рекомендаций по развитию, включая принципы и технологии.

Аутсорсинг может применяться не только федеральными, но и региональными органами власти. Так, механизм аутсорсинга административно-управленческих процессов внедряется в органах исполнительной власти Алтайского края. Управлением по печати и информации аутсорсерам передана функция по ведению сайтов края и органов исполнительной власти, а также сайта «Алтай Трансграничный», предусматривается пилотное внедрение данного механизма в структуры здравоохранения и фармацевтической деятельности, Управления по культуре [10]. Законодательные акты, регулиру-

ющие данный механизм, приняты в Республике Чувашия, Иркутской, Липецкой, Тамбовской и Томской областях.

На базе имеющихся публикаций и изученного опыта можно сделать определенные выводы.

Достаточно активно развивается практика аутсорсинга в органах государственной власти и управления современной России. Анализ информации показывает, что различные ведомства в том или ином виде привлекают частные компании для реализации отдельных услуг.

В основном передаются на аутсорсинг вспомогательные процессы, в том числе транспортное обслуживание, эксплуатация зданий, информационное обеспечение, техническое обслуживание оборудования, поддержка информационных систем, а также организация обучения и повышения квалификации персонала.

В органах государственной власти и управления в настоящее время отсутствуют разработанные процедуры и механизмы контроля передачи административно-управленческих процессов на аутсорсинг, в том числе методики и критерии оценки эффективности их выполнения

Развитие аутсорсинга сдерживается из-за отсутствия законодательно закрепленного определения понятия «аутсорсинг», стандартов его применения. Использование аутсорсинга носит несистемный характер. Аутсорсинг для органов государственной власти и управления зачастую является ограниченным, фрагментарным, весьма дифференцированным по регионам России, так как нет четко выбранного курса в отношении привлечения частных компаний и фирм.

Литература

1. *Козориз Т.* Аутсорсинг: понятие, цели, практика использования в России / Акционерное общество: вопросы корпоративного управления. 2006. № 12.
2. Outsourcing in government is growing and getting more sophisticated, finds new research. http://ec.europa.eu /idabc/en/document/1084/364 (30.01.07), Государственный контракт № 6524-АШ/Д05 от 2007 г. между Государственным университетом – Высшей школой экономики и Министерством экономического развития Российской Федерации.
3. Outsourcing in Government: Pathways to Value. Accenture, May 2003.
4. *Василенко И.А.* Государственное и муниципальное управление. М.: Гардарики, 2005. С.258.
5. Основные аспекты аутсорсинга государственного заказа на профессиональную переподготовку гражданских служащих // http://www.rconsult.ru/; Новый контракт на аутсорсинг с правительством Великобритании. http://www.siemens.ru/it-solutions.siemens.sbs?res=ru/press/news/n10072006 (11.03.07).
6. *Спарроу Э.* Успешный IT-аутсорсинг / Пер. с англ. М.: КУДИЦ-ОБРАЗ, 2004.
7. Специализированные организации как один из видов государственного аутсорсинга. http://www.cptc.ru/main/news/publication2.aspx
8. *Петрыкина Н.* Правовое регулирование договора аутсорсинга // Кадровый менеджмент. 2006. № 1. С.46; Аутсорсинг государственных функций и административных процессов. http://regadm.tambov.ru/adminref/autsorcing%2081206. ppt.
9. *Шестоперов А.М.* Аутсорсинг как способ оптимизации административно-управленческих процессов в органах государственной власти (на примере ФАС России). Москва, 2007.
10. В Алтайском крае внедряется система аутсорсинга административно-управленческих процессов. www.regnum.ru/news/1183884.html 08.07.2009.

ЖИЛИЩНАЯ ПОЛИТИКА И ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО

Анна АБДУСАЛАМОВА

аспирантка кафедры экономики и государственного регулирования рыночного хозяйства РАГС

Вопрос здорового жилища и обеспечения им народных масс остро стоял еще в дореволюционной России. В 1897 году в журнале «Зодчий» один из архитекторов того времени писал: «Русские города поражают крайне неприглядным своим внешним видом.., полным отсутствием городского благоустройства и отпечатком крайней бедности, начиная с немощеной пыльной улицы и кончая покосившимися домами…» [1]

При этом государство проводило активную политику в области градостроительства уже с конца XIX века. Именно тогда в России были созданы «Общество для улучшения в Петербурге помещений для рабочего и нуждающегося населения», «Товарищество борьбы с жилищной нуждой» и др. В Москве основная часть строительства дешевых жилищ сосредоточивалась в ведомстве Императорского Человеколюбивого общества, которое было образовано по инициативе Александра I с целью оказания помощи всем нуждающимся.

После революции 1917 года новым властям в первую очередь пришлось решать проблему обеспечения жильем трудящихся. Первоначально – путем экспроприации домов у капиталистических домовладельцев и передачи их городским Советам. Проводилось также массовое вселение трудящихся в буржуазные дома. Содержание этих зданий и сооружений государство приняло на себя.

В 1923 году был сдан первый миллион квадратных метров новой жилой площади. И несмотря на то, что квартиры того периода не отличались благоустройством, были маленькими, имели проходные кухни, иногда даже отсутствовал водопровод и канализация, все же это была маленькая, но победа.

В 1925 году архитекторы создали первую типовую секцию жилого дома, положенную в основу массового многоэтажного строительства в Москве. Всего за 1928-1932 гг. построено 38,7 млн кв. м жилой площади в городе и 600 тыс. домов на селе, а за 1933-1937 гг. – 42,2 млн кв. м в городах и 800 тыс. сельских домов.

Война 1941-1945 гг. унесла не только миллионы жизней, но и разрушила все то, что строилось десятилетиями. Было сожжено и полностью разрушено свыше 70 тысяч городов, поселков и деревень, уничтожено более 100 млн кв. м жилья.

Но уже в 1943 году Совет министров СССР и ЦК ВКП(б) приняли Постановление «О неотложных мерах по восстановлению хозяйства в районах, освобожденных от немецкой оккупации», в котором намечалась программа по восстановлению жилья. В первое послевоенное десятилетие построено 254,6 млн кв. м жилой площади!

Но высокие темпы строительства жилья не решали другой проблемы – его благоустроенности. Многие горожане жили в подвалах, полуподвалах и перенаселенных коммунальных квартирах.

К 1957 году состояние жилищного фонда было крайне неудовлетворительным, а экономические ресурсы, необходимые для решения жилищной проблемы, недостаточными. В этой связи в июле 1957 года выходит Постановление ЦК КПСС и Совета министров «О развитии жилищного строительства в СССР».

Следует отметить, что именно тогда на XXII съезде партии впервые была сформулирована задача – дать каждой семье благоус-