

В статье проанализированы возможности аутсорсинга муниципальных функций в контексте действующего законодательства и сложившихся социально-экономических условий. Предложены различные подходы к реализации этого инструмента на поселенческом, межпоселенческом и районном уровнях.

УДК 338.24

Д. Е. Амелин

АУТСОРСИНГ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ФУНКЦИЙ *

Необходимость реализации двухуровневой модели местного самоуправления и формирования во вновь созданных муниципальных образованиях местных органов власти требует значительных финансовых, материальных и трудовых ресурсов. В сложившейся ситуации важнейшее значение приобретает разработка и внедрение организационных механизмов, позволяющих наиболее эффективно выполнять муниципальные функции на поселенческом, межпоселенческом и районном уровнях.

Одним из таких механизмов выступает аутсорсинг. В современном понимании аутсорсинг – это передача не являющихся основными функций организации сторонним исполнителям. К причинам, лежащим в основе такого рода управленческих решений, как правило, относятся:

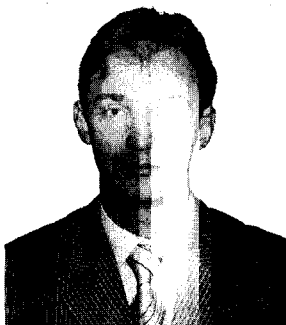
- ⇒ снижение затрат посредством передачи вспомогательных функций сторонним организациям;
- ⇒ высвобождение ресурсов для исполнения основных функций организации;

⇒ отсутствие достаточного опыта в той или иной сфере деятельности.

Реформирование сложившейся системы местного самоуправления поставило органы власти и управления перед аналогичными сложностями, среди которых:

- ограниченность финансово-материальных ресурсов и объектов инфраструктуры для эффективного решения вопросов местного значения;
- дефицит квалифицированных кадров, восполнение которого в короткие сроки трудноосуществимо;
- недостаток у органов власти вновь созданных муниципальных образований опыта самостоятельного решения вопросов местного значения и управления муниципальным развитием.

Комплексному решению этих проблем будет способствовать возложение органами местного самоуправления исполнения части функций на сторонние организации. Эта идея находит понимание как в научной среде, так и в высших эшелонах власти. Так, необходимость передачи некоторых муниципальных функций частному сектору отмечает академик *В.Л. Макаров* [3, с. 14]. Правительство РФ, в свою очередь, обозначило приоритетность аутсорсинга муниципальных функций в Положении



АМЕЛИН
Дмитрий Евгеньевич —
аспирант ВНКЦ ЦЭМИ
РАН.

* Работа ведется при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда (проект №04-02-00251а).

о предоставлении субсидий из Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов¹ [2]. В новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1] также предусмотрена возможность создания межмуниципальных организаций в форме межмуниципальных объединений, хозяйственных обществ и др.² Кроме того, органы местного самоуправления вправе принимать решения о создании автономных некоммерческих организаций, заключать договоры и соглашения.

Переходя от основополагающей идеи аутсорсинга части муниципальных функций к формам ее реализации, представим функции местной администрации в виде двух блоков. Это основные (вопросы местного значения) и вспомогательные функции (бухгалтерский учет, юридические услуги, обслуживание компьютеров и оргтехники и др.). Как правило, основные функции выполняются лицами, занимающими выборные муниципальные должности, и муниципальными служащими, а вспомогательные – вспомогательным персоналом (рис. 1).

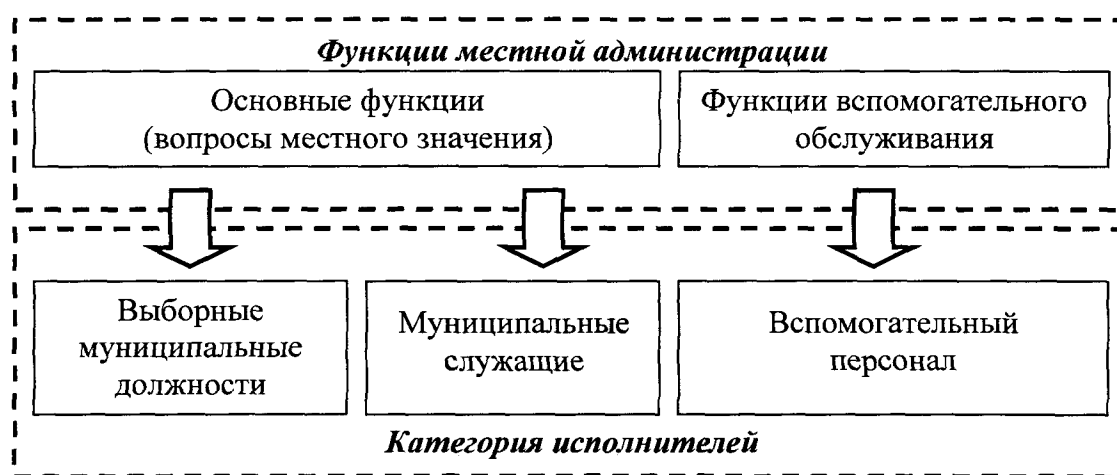


Рис. 1. Распределение функций местной администрации между категориями исполнителей

В условиях ограниченности ресурсов возрастает значимость оптимизации расходов на обеспечение вспомогательных функций. В связи с этим рассмотрим различные подходы к организации аутсорсинга вспомогательных функций местных администраций.

Первый подход. Передача функций вспомогательного обслуживания местных администраций сторонней организации на

¹ Несмотря на то, что указанный документ ориентирован на муниципальные образования с численностью населения более 200 тыс. чел., он может рассматриваться в качестве одного из ориентиров развития и для менее крупных муниципалитетов.

² Указанные межмуниципальные объединения не могут наделяться полномочиями органов местного самоуправления.

контрактной основе. При этом создаются предпосылки для экономии бюджетных средств благодаря снижению суммарных затрат на выполнение той или иной функции, в том числе за счет сокращения необходимой численности сотрудников администрации, снижения затрат на подбор и обучение персонала, а также на закупку компьютеров, оргтехники, расходных материалов и др. Снижаются риски, связанные с текучестью кадров (рис. 2).

Второй подход. Разделение вспомогательных функций между администрациями различных поселений на договорной основе. Тем самым создаются предпосылки для специализации администраций на выполнении тех или иных вспомогательных

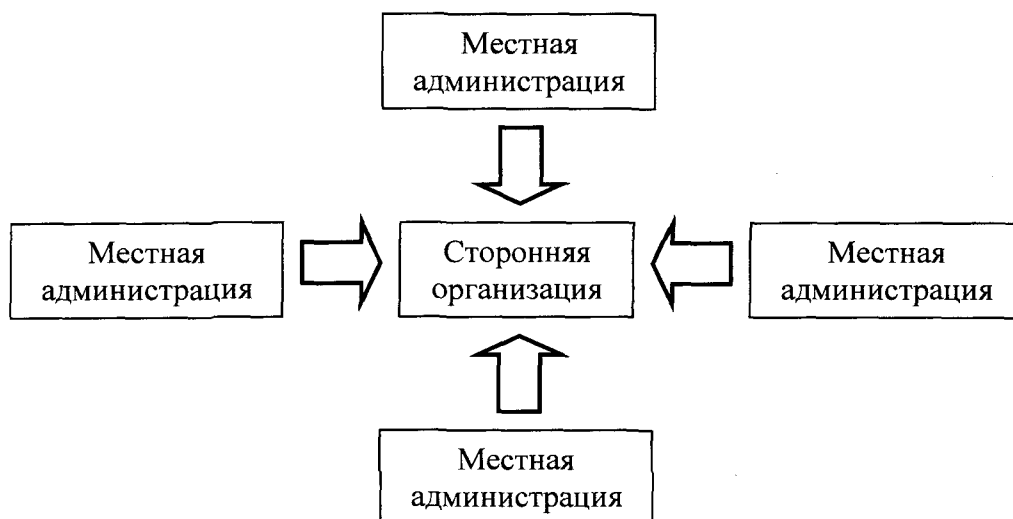


Рис. 2. Передача функций вспомогательного обслуживания местных администраций сторонней организации

функций и, как следствие, роста производительности труда и снижения суммарных затрат. Кроме того, подобный подход по-

зволяет смягчить кадровую проблему реформирования местного самоуправления (рис. 3).

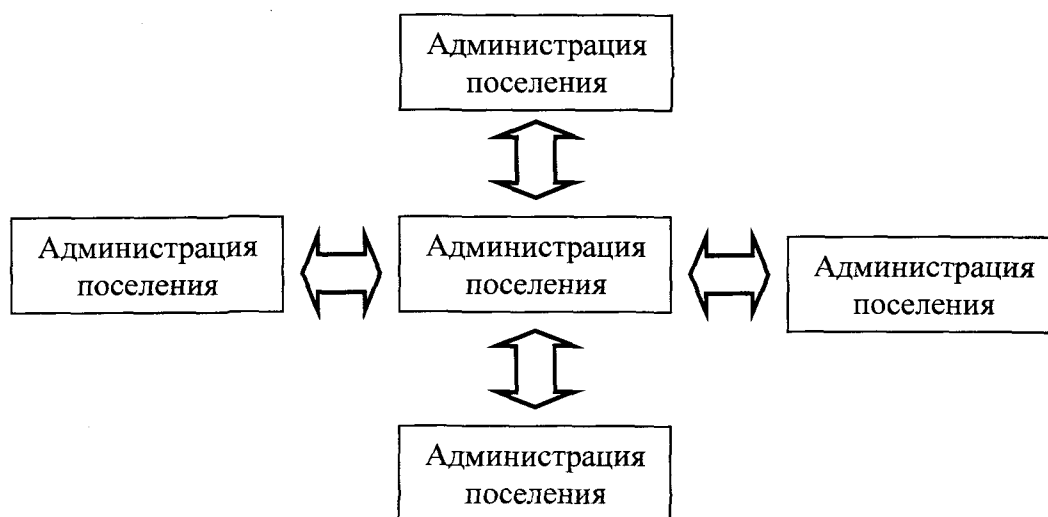


Рис. 3. Разделение вспомогательных функций между администрациями различных поселений

Третий подход. Осуществление некоторых функций поселенческих администраций районной администрацией на договорной основе. Этот подход особенно актуален для муниципальных районов, в которых до настоящего времени не были сформированы сельские администрации. В этих муниципалитетах создание двухуровневой системы местного самоуправле-

ния сопряжено с рядом дополнительных сложностей, связанных с формированием кадрового состава и материально-технической базы вновь созданных поселенческих администраций. Перенос некоторых функций на районную администрацию дает возможность сократить период, необходимый для запуска полноценной работы поселенческих администраций (рис. 4).

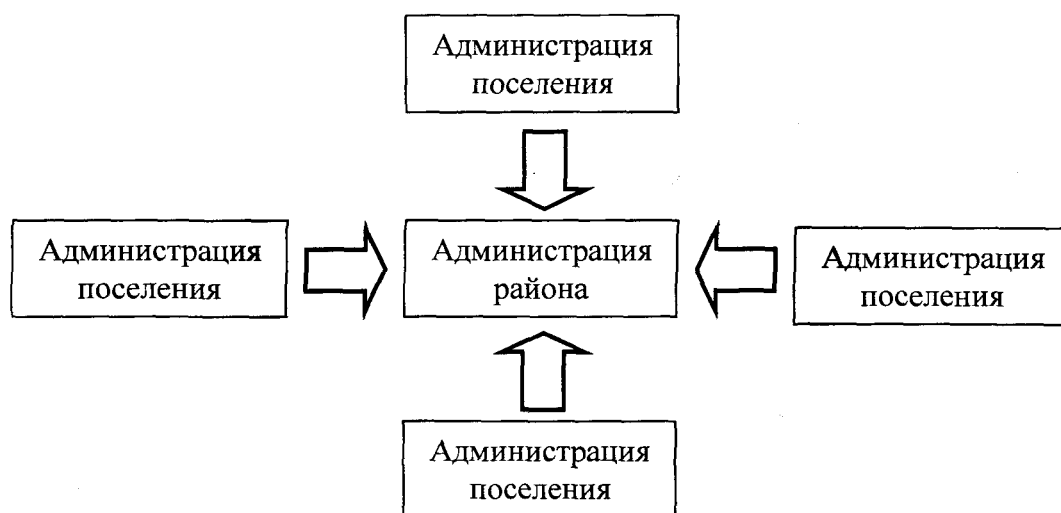


Рис. 4. Разделение вспомогательных функций между администрациями различных поселений

Четвертый подход. Смешанное разделение функций. Этот подход предполагает сочетание вышеперечисленных вариантов аутсорсинга функций вспомогательного обслуживания. Например, часть из них может осуществляться сторонней организацией на договорной основе, другая часть – районной и/или поселенческой администрацией.

В то же время возможности применения аутсорсинга в практике муниципального управления не исчерпываются передачей части или всего объема функций вспомогательного обслуживания местных администраций. Так, в утвержденном Правительством РФ Положении о предоставлении субсидий из Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов помимо выявления излишних и дублирующих функций местных администраций обозначена необходимость сокращения количества бюджетных организаций, предоставляющих социальные услуги, и преобразование их в негосударственные некоммерческие организации. То есть фактически часть основных функций местной администрации может быть передана сторонним организациям. При этом если в отношении органов местного самоуправления Правительством РФ

предусматривается отказ от участия в коммерческих проектах, то некоммерческие организации в соответствии с законодательством, напротив, имеют право заниматься предпринимательской деятельностью для достижения поставленных целей. В качестве одного из направлений реформирования муниципальных финансов Правительством РФ также предусмотрено расширение практики предоставления негосударственными поставщиками бюджетных услуг, оплачиваемых на контрактной основе за счет бюджетных средств.

Обозначенные высшей исполнительной властью страны приоритеты реформирования муниципальных финансов позволяют судить о том, что возможности применения аутсорсинга в муниципальном управлении не ограничиваются только вспомогательным обслуживанием, а могут распространяться и на некоторые основные функции.

Безусловно, управленческое решение, касающееся передачи части функций сторонним исполнителям, в значительной степени оказывает влияние на формирование организационной структуры управления в местной администрации. Внутренняя структура подразделений исполнительно-распорядительного органа муниципального

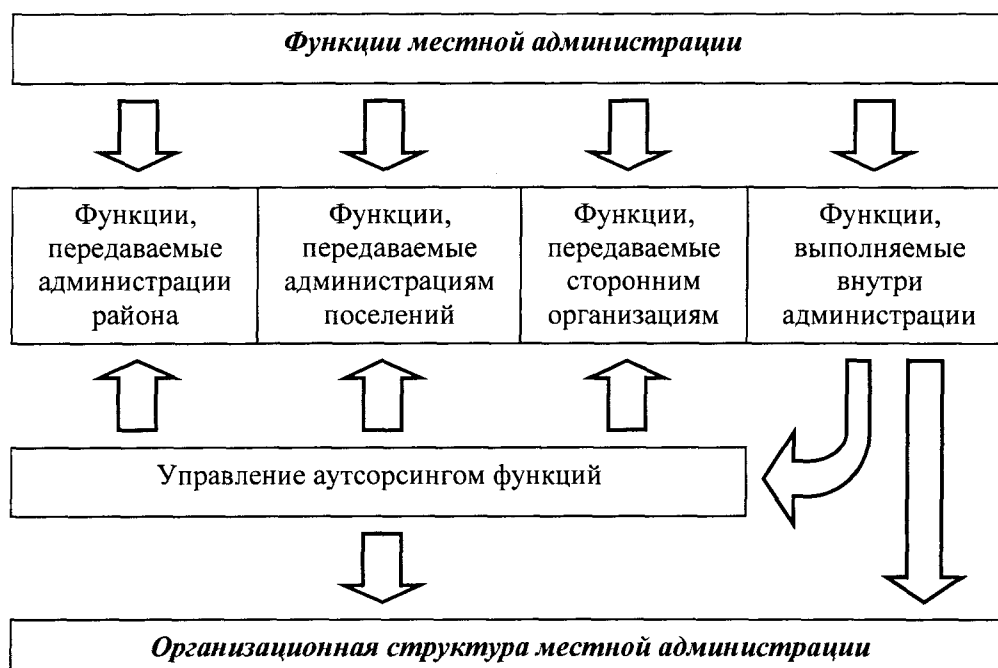


Рис. 5. Функциональная основа формирования организационной структуры управления местной администрации

образования должна основываться на непосредственно осуществляемых им функциях, включая управление аутсорсингом. Тем самым создаются предпосылки для плодотворного использования преимуществ, которые влечет за собой использование этого инструмента (рис. 5).

Таким образом, исходя из требований российского законодательства и сложившейся социально-экономической ситуации аутсорсинг может рассматриваться в качестве одного из действенных инструментов управления осуществлением муниципальных функций. В то же время использованием этого инструмента не должна ограничиваться работа по внедрению ресурсосберегающих технологий в практику управления деятельностью существующих и

вновь созданных органов местного самоуправления. Важнейшее значение имеет использование хорошо зарекомендовавших себя разработок в сфере компьютерной техники и программного обеспечения, внедрение прогрессивных организационных форм (включая проектное управление), проведение системной кадровой работы.

ЛИТЕРАТУРА

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ: ФЗ от 06.10.2003 г. №131-ФЗ.
2. Об утверждении Положения о предоставлении субсидий из фонда реформирования региональных и муниципальных финансов: Постановление Правительства Российской Федерации от 05.01.2005 г. №2 // Консультант плюс.
3. Макаров, В.Л. Социальные технологии на нижнем уровне / В.Л. Макаров: Препринт #WP/2004/175. – М.: ЦЭМИ РАН, 2004. – 21 с.