

Л. Г. Соколова*Байкальский государственный университет экономики и права,
г. Иркутск, Российская Федерация***Т. С. Тарасова***Байкальский государственный университет экономики и права,
г. Иркутск, Российская Федерация*

МЕТОДИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ОРГАНИЗАЦИИ АУТСОРСИНГА ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ

АННОТАЦИЯ. В рамках процесса предоставления государственных и муниципальных услуг все чаще начинают рассматриваться механизмы, способные усовершенствовать их качества. В связи с этим актуальность проблем, связанных с внедрением новых механизмов в устоявшийся процесс, всегда остается на высоком уровне. В статье представлен понятийный аппарат организации предоставления государственных и муниципальных услуг в Российской Федерации. На основе исследования зарубежного опыта анализируется возможность использования механизма аутсорсинга в рамках процесса предоставления государственных и муниципальных услуг, подходы к их классификации, методы контроля качества государственных и муниципальных услуг, переданных на аутсорсинг, критерии качества услуг. Предложены схема критериев качества и доступности предоставления государственных услуг, схема критериев качества государственной услуги для установления показателей результативности деятельности служащих, а также схема контроля качества государственных и муниципальных услуг, переданных на аутсорсинг.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Аутсорсинг; государственные услуги; муниципальные услуги; показатели качества услуг; контроль качества.

ИНФОРМАЦИЯ О СТАТЬЕ. Дата поступления 15 мая 2015 г.; дата принятия к печати 30 июня 2015 г.; дата онлайн-размещения 23 июля 2015 г.

L. G. Sokolova*Baikal State University of Economics and Law,
Irkutsk, Russian Federation***T. S. Tarasova***Baikal State University of Economics and Law,
Irkutsk, Russian Federation*

METHODICAL APPROACHES TO ORGANIZING OUTSOURCING OF PUBLIC AND MUNICIPAL SERVICES

ABSTRACT. In terms of the process of providing public and municipal services there arise frequent considerations referring to mechanisms capable to improve their qualities. In this regard, the relevance of the problems associated with introduction of new mechanisms into the well-established process always remains at a high level. The article considers the conceptual organizational framework providing public and municipal services in the Russian Federation. Based on the research of foreign experience it analyses the possibility of using the outsourcing mechanism in the context of provision process for state and municipal services, transferred to outsourcing, and criteria of service quality. It proposes a scheme of quality criteria and availability of public service provision, a scheme of public service quality criteria for establishing indicators of public officers' performance, as well as a control scheme for quality of public and municipal services transferred to outsourcing. The proposed scheme and available-ple of providing state services, the scheme of criteria of quality of state services for the establishment of indicators of activity of employees, as well as the scheme of quality control of state and municipal services outsourced.

KEYWORDS. Outsourcing; public services; municipal services; indicators of service quality; quality control.

ARTICLE INFO. Received May 15, 2015; accepted June 30, 2015; available online July 23, 2015.

© Л. Г. Соколова, Т. С. Тарасова

Судить об эффективности деятельности государственной и муниципальной власти население может, опираясь на понятие «качество государственных и муниципальных услуг», поскольку это именно та область отношений, с которой они сталкиваются чаще всего. В настоящее время вопросы повышения качества государственных и муниципальных услуг приобретают все большую актуальность. Тем не менее, неоднократные попытки методического обоснования определения качества услуги не нашли широкого применения в практической деятельности учреждений, их предоставляющих, и в оценке деятельности работников. Это объясняется, во-первых, тем, что нет общероссийских требований, регламентирующих качество государственной или муниципальной услуги. Во-вторых, тем, что каждый уровень управления самостоятельно определяет требования к качеству предоставляемых услуг. В-третьих, громоздкость разработанных методик и трудность с их практическим применением.

В организации и оценке качества предоставляемых услуг, в период наработки методических подходов возможно использовать накопленный зарубежный опыт. В европейском сообществе накоплен значительный опыт приближения государственных служб, их органов и учреждений к населению. Ряд государств — членов Совета Европы приняли хартии о предоставлении государственных услуг населению.

Например, в Бельгии Хартия пользователей услуг государственных служб принята в 1993 г., в Финляндии первая хартия о предоставлении услуг — в 1995 г. Во Франции 18 марта 1992 г. Советом министров была принята Хартия о предоставлении государственных услуг. Однако до принятия данной хартии требования к государственным органам и учреждениям о мотивированном обосновании их решений при предоставлении государственных услуг были отражены в законе от 11 июля 1979 г., указе от 28 ноября 1983 г. и письме премьер-министра от 30 января 1985 г., где определялись требования применения более индивидуализированного подхода к отношениям между государственными органами и учреждениями, с одной стороны, и населением, с другой. В Соединенном Королевстве в июле 1991 г. была инициирована программа «Хартия гражданина», представляющая собой десятилетнюю программу повышения качества стандарта государственных услуг. Эта хартия являлась заявлением правительства о том, что люди могут ожидать от государственных услуг. В Португалии в 1993 г. кабинетом Министров была утверждена Хартия качества государственных услуг, распространяющаяся на все услуги, будь то услуги центрального правительства или местных органов власти.

Начало организации предоставления государственных и муниципальных услуг в Российской Федерации принято отождествлять с моментом появления Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ (с изм. и доп. от 8 марта 2015 г.). В рамках данного закона были четко определены и отграничены друг от друга понятия государственных и муниципальных услуг.

Государственная услуга, предоставляемая федеральным органом исполнительной власти, органом государственного внебюджетного фонда, исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органом местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (далее — государственная услуга), — деятельность по реализации функций, соответственно, федерального органа исполнительной власти, государственного внебюджетного фонда, исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органа местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации полномочий органов, предоставляющих государственные услуги.

Муниципальная услуга, предоставляемая органом местного самоуправления (далее — муниципальная услуга), — деятельность по реализации функций органа местного самоуправления, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах полномочий органа, предоставляющего муниципальные услуги, по решению вопросов местного значения, установленных в соответствии с федеральным законом.

Исходя из определений, предложенных в законе, следует, что государственные и муниципальные услуги могут оказывать:

- федеральные органы исполнительной власти;
- органы государственного внебюджетного фонда;
- исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации;
- органы местного самоуправления (при осуществлении отдельных государственных полномочий).

Виды государственных и муниципальных услуг, наименование органов, предоставляющих данные услуги, заявители услуг, основа их предоставления (возмездность / безвозмездность), нормативно-правовые акты, регламентирующие предоставление услуг, а также реквизиты регламентов рассматриваемых услуг отражены, соответственно, в реестрах субъектов Российской Федерации и реестрах муниципальных образований.

В связи с новизной понятия еще не существует официально принятой классификации государственных и муниципальных услуг, а имеются лишь различные авторские подходы [5].

Если в качестве основания рассматривать орган, предоставляющий услугу, то можно говорить о государственных и муниципальных услугах получаемых заявителем в государственном органе, а также о государственных и муниципальных услугах, получаемых в учреждении государственного органа. За основу одним из классификационных признаков можно взять способ получения услуг, в таком случае, речь пойдет о государственных и муниципальных предоставляемых лично и о государственных муниципальных услугах, предоставляемых в электронном виде. При производстве такого рода услуг не требуется непосредственного контакта между производителями услуг и населением [10, с. 177], но это не исключает вопросы оценки качества предоставленной услуги.

Разработка и утверждение классификации государственных и муниципальных услуг по различным признакам, определяющим уровень и условия их предоставления, безусловно, способствовала бы применению различных механизмов их оказания, повышению их качества. Одним из таких механизмов совершенствования системы предоставления государственных и муниципальных услуг служит аутсорсинг.

В России относительно недавно сформировались предпосылки к применению в рамках государственного и муниципального управления аутсорсинга. В современном понимании аутсорсинг — это передача не являющихся основными функций организации сторонним исполнителям [1, с. 52]. Аутсорсинг — это передача на длительный срок управленческих функций и при необходимости соответствующих ресурсов внешним исполнителям, которые могут выполнять эти функции эффективнее [3, с. 7].

Договор аутсорсинга предполагает наличие двух заинтересованных сторон, как то: стороны, которая передает функции, и стороны, которая данные функции принимает и за определенную плату их выполняет (изначально аутсорсинг подразумевает платность). Предмет договора аутсорсинга представляет собой максимально конкретные характеристики передаваемой сферы компетенции. На аутсорсинг чаще всего «отдают» те функции/работы/услуги, которые не являются основными относительно той или иной организационной структуры, и те, которые неэффективно осуществлять собственными силами [11, с. 114]. Наиболее распространенными сферами использования аутсорсинга являются следующие:

- аутсорсинг в сфере информационных технологий (например, обслуживание информационных систем);
- аутсорсинг в финансовой сфере (например, передача на аутсорсинг процесса инвентаризации);
- аутсорсинг в сфере управления персоналом.

Аутсорсинг может быть тотальным (полная передача процессов, обеспечивающих предоставление услуги) и выборочным (передача части процессов, обеспечивающих предоставление услуги).

Следует отметить, что передача на аутсорсинг государственной или муниципальной услуги предполагает обязательную стандартизацию процесса. Стандартизация — это деятельность, направленная на достижение оптимальной степени упорядочения в определенной области посредством установления положений для всеобщего и многократного использования в отношении реально существующих и потенциальных задач [2, с. 5].

Сегодня аутсорсинг — новый инструмент государственного и муниципального управления, который в качестве основной цели рассматривает повышение эффективности деятельности органов государственной и муниципальной власти, повышение качества предоставления государственных и муниципальных услуг и снижение издержек на их оказание. Мировой опыт свидетельствует о том, что за счет внедрения механизма аутсорсинга возможно сэкономить от 10 до 50 % бюджетных средств¹.

Хотя в мире растет спрос на услуги аутсорсинга, Россия продолжает демонстрировать отставание в развитии этой перспективной индустрии [4, с. 61]. История бизнеса в России намного моложе западной в силу чисто исторических причин, поэтому рынок аутсорсинга только начинает складываться как со стороны компаний-провайдеров, готовых предлагать аутсорсинговые услуги достойного уровня, так и со стороны компаний-клиентов, видящих целесообразность их использования [8, с. 34]. Однако несмотря на это, примеры использования аутсорсинга в государственной и муниципальной сфере существуют. Соответственно, сегодня есть все предпосылки для осуществления планомерного и достаточно углубленного изучения возможностей использования механизмов аутсорсинга в сфере государственного и муниципального управления, а также выявления и разрешения наиболее критичных трудностей и вопросов, препятствующих внедрению аутсорсинга в процесс предоставления государственных и муниципальных услуг. Для его расширения в сфере оказания государственных и муниципальных услуг необходимы не только стандарты их выполнения, расчеты стоимости, но и параметры измерения качества предоставления.

Как известно, сфера определения качества услуг и формирование механизмов контроля качества являются одной из максимально проблемных зон в рамках любого исследования. Проблема качества продукции одна из наиболее важных и сложных проблем современного экономического и технического развития, составная часть любого производственного производства, в каких бы формах и масштабах он ни осуществлялся [12, с. 4]. Качество услуг — это некая совокупность характеристик, обладающая способностью удовлетворять потребности заявителей услуг. Оно представляет собой целое, которое можно выразить через некую систему взаимосвязанных элементов — показателей качества.

Так, например, уровень качества, в том числе его повышение или снижение, по мнению потребителей или заявителей услуг, можно определить посредством выявления и сравнения показателя, характеризующего количество жалоб и претензий в разрезе услуг. Качество доступности государственных услуг можно оценить в зависимости от информационных и функциональных потребностей населения (рис. 1). Первый параметр предполагает наличие исчерпывающей информации об услуге, находящейся-

¹ Isfic.info. Публичное право и экономика. Частные организации, осуществляющие аутсорсинг административно-управленческих процессов. URL : <http://isfic.info/talap/publis47.Html>.

ся в открытом доступе; второй отождествляем с удобством места, в котором оказывается услуга, временем ее оказания и способом ее получения. Информационные потребности населения при получении государственной услуги выразятся в обеспечении конфиденциальности, надежности и безопасности, понятности и простоте содержания информации, наличии обратной связи, точности и аккуратности государственного служащего, удовлетворенности клиента.

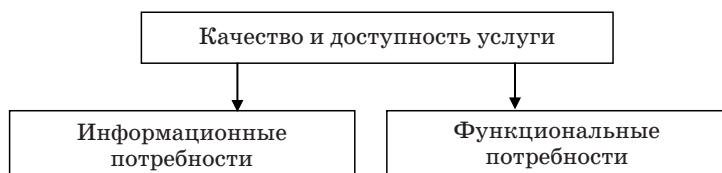


Рис. 1. Критерии качества и доступности предоставления государственных услуг

Функциональные потребности населения при получении государственной услуги можно определить следующими характеристиками — место, время и способ оказания. При определении критериев места оказания государственной услуги учитывается расположение учреждения и характеристика помещения. Время предусматривает как время оказания услуги, так и время работы учреждения. При характеристике способа оказания государственной услуги рассматривается возможность виртуального обращения, работа «в одно окно», а также виды поведения персонала, оказывающего государственную услугу.

Учет информационных и функциональных потребностей населения при получении государственных услуг в стандартах и административных регламентах их предоставления позволяет разработать критерии качества услуги (рис. 2), оценив тем самым результаты и производительность работы государственного служащего.

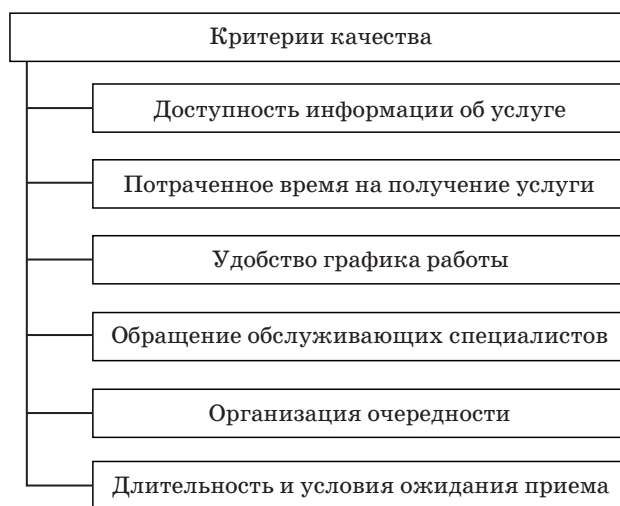


Рис. 2. Критерии качества государственной услуги для установления показателей результативности деятельности служащих

Стало очевидным, что изготовители продукции не могут привлечь и удержать потребителей (заказчиков), если они не рассматривают качество как стратегическую цель [7, с. 4]. Определение качества предоставления государственных и муниципальных услуг предполагает разработку методов, способных обеспечить его контроль, который представляет собой комплексную систему методов, способных

обеспечить удовлетворение запросов потребителей. Контроль качества необходим и в случае предоставления государственных и муниципальных услуг непосредственно органом государственного управления и органом местного самоуправления, и в случае передачи государственных и муниципальных услуг на аутсорсинг. В последнем случае, однако, система контроля должна быть более конкретной, поскольку она не предполагает обширности (на аутсорсинг может быть передан лишь ряд услуг).

В общем и целом схема контроля качества государственных и муниципальных услуг, переданных на аутсорсинг (рис. 3), представляет собой совокупность составляющих критериев качества, а также их показателей.

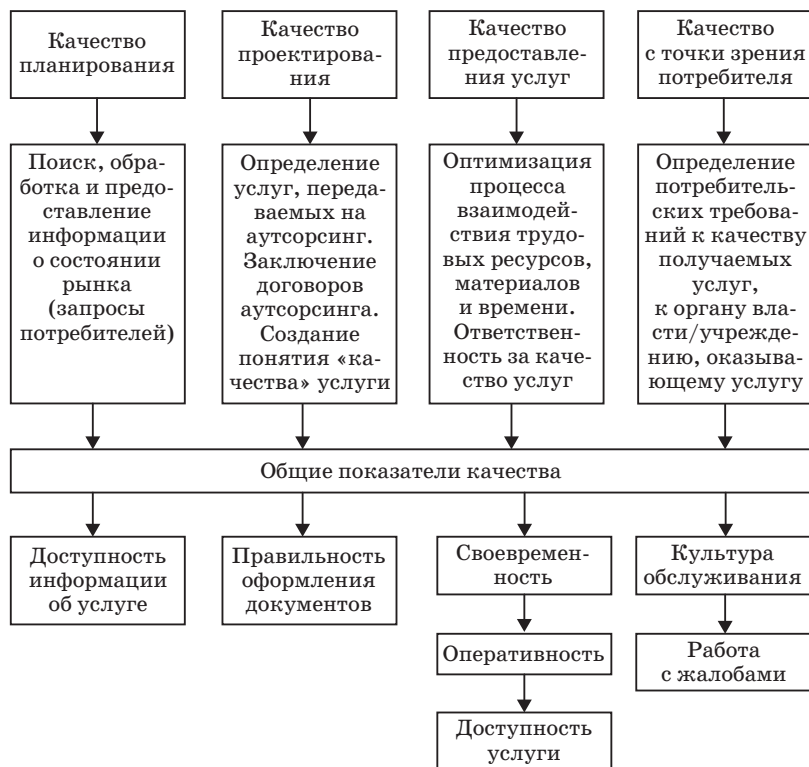


Рис. 3. Схема контроля качества государственных и муниципальных услуг, переданных на аутсорсинг

Выделение в системе контроля качества критериев (качество планирования, качество проектирования, качество предоставления услуг, качество с точки зрения потребителя) позволит отследить качественность услуги с момента формирования нормативных документов на ее выполнение до оценки ее предоставления получателю, т. е. населению. Могут устанавливаться общие показатели по критерию, а в дополнение к ним частные показатели, которые отражают специфические особенности процесса предоставления определенного вида услуги. Конкретные показатели для каждого вида услуг определяются индивидуально, исходя из ее специфических особенностей и имеющих место проблем в процессе предоставления. При выборе изменяемых показателей должны быть определены методы их оценки [6].

Помимо показателей в каждом частном случае должны быть разработаны стандарты качества, позволяющие оценить соответствие фактических результатов тем планам, которые имели место быть на стадии планирования эффекта.

Контроль качества услуг должен осуществляться на всех стадиях всех процессов, отвечающих за создание и, в последующем, предоставление услуг.

Список использованной литературы

1. Амелин Д. Е. Аутсорсинг муниципальных функций / Д. Е. Амелин // Проблемы развития территории. — 2005. — № 30. — С. 52–56.
2. Берновский Ю. Н. Стандартизация продукции, процессов и услуг : учеб.-практ. пособие / Ю. Н. Берновский. — М. : Акад. стандартизации, метрологии и сертификации, 2012. — 300 с.
3. Дубицкий Л. Г. Аутсорсинг и качество продукции и услуг. Взгляд на проблему / Л. Г. Дубицкий ; под ред. Н. П. Дедкова. — М. : Акад. стандартизации, метрологии и сертификации, 2013. — Ч. 1. — 296 с.
4. Македонский С. Развитие аутсорсинга в России и в мире: теория и практика / С. Македонский // *Intelligent Enterprise*. — 2010. — № 10. — С. 61–63.
5. Мониторинг государственных и муниципальных услуг в регионе как стратегический инструмент повышения качества регионального управления: опыт, проблемы, рекомендации / под общ. ред. В. В. Маркина, А. В. Осташкова. — М. : Экслибрис-Пресс, 2008. — 321 с.
6. Павлова А. А. Качество и конкурентоспособность / А. А. Павлова. — М. : Лаб. книги, 2010. — 152 с.
7. Ромачев Р. Повышение уровня организации и контроля качества продукции / Р. Ромачев. — М. : Лаб. книги, 2010. — 77с.
8. Сафарова Е. Ю. Аутсорсинг учетных процессов / Е. Ю. Сафарова. — М. : Кн. мир, 2009. — 192 с.
9. Соколова Л. Г. Межмуниципальное сотрудничество: история развития, организация, перспективы / Л. Г. Соколова, М. А. Михайлова. — Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2012. — 219 с.
10. Соколова Л. Г. Производительность: теория, измерение, проблемы роста. — Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2000. — 241 с.
11. Тарасова Т. С. Аутсорсинг муниципальных услуг / Т. С. Тарасова // *Экономические науки*. — 2015. — 3 (12). — С. 113–116.
12. Тепман Л. Н. Управление качеством : учеб. пособие / Л. Н. Тепман ; под ред. В. А. Швандера. — М. : Юнити-Дана, 2007. — 353 с.

References

1. Amelin D. E. Outsourcing of municipal functions. *Problemy razvitiya territorii = Problems of territorial development*, 2005, no. 30, pp. 52–56. (In Russian).
2. Bernovskiy Yu. N. *Standartizatsiya produktsii, protsessov i uslug* [Standardization of products, processes and services]. Moscow, Academy for Standardization, Metrology and Certification Publ., 2012. 300 p.
3. Dubitsky L. G., Dedkov. N. P. (ed.). *Autsorsing i kachestvo pro-duktsii i uslug. Vzglyad na problemu* [Outsourcing and quality of products and services. A look at the problem]. Moscow, Academy for Standardization, Metrology and Certification Publ., 2013. Part 1. 296 p.
4. Makedonsky S. Outsourcing development in Russia and in the world: theory and practice. *Intelligent Enterprise*, 2010, no. 10, pp. 61–63. (In Russian).
5. Markin V. V., Ostashkov A. V. (eds). *Monitoring gosudarstvennykh i munitsipal'nykh uslug v regione kak strategicheskii instrument povysheniya kachestva regional'nogo upravleniya: opyt, problemy, rekomendatsii* [Monitoring of regional public and municipal services as a strategic tool of increasing regional management quality: experience, problems, recommendations]. Moscow, Ekslibris-Press Publ., 2008. 321 p.
6. Pavlova A. A. *Kachestvo i konkurentosposobnost'* [Quality and competitiveness]. Moscow, Laboratoriya knigi Publ., 2010. 152 p.
7. Romachev R. *Povyshenie urovnya organizatsii i kontrolya kachestva produktsii* [Increasing management level and product quality control]. Moscow, Laboratoriya knigi Publ., 2010. 77 p.
8. Safarova E. Yu. *Autsorsing uchetnykh protsessov* [Outsourcing of record processes]. Moscow, Knizhnyi mir Publ., 2009. 192 p.
9. Sokolova L. G., Mikhailova M. A. *Mezhmunitsipal'noe sotrudnichestvo: istoriya razvitiya, organizatsiya, perspektivy* [Inter-municipal cooperation: history, management, prospects]. Irkutsk, Baikal State University Economics and Law Publ., 2012. 219 p.
10. Sokolova L. G. *Proizvoditel'nost': teoriya, izmerenie, problemy rosta* [Productivity: theory, measurement, growth problems]. Irkutsk, Baikal State University Economics and Law Publ., 2000. 241 p.
11. Tarasova T. S. Outsourcing of municipal services. *Ekonomicheskie nauki = Economic sciences*, 2015, no. 3 (12), pp. 113–116. (In Russian).
12. Tepman L. N., Shvander V. A. (ed.). *Upravlenie kachestvom* [Quality control]. Moscow, Yuniti-Dana Publ., 2007. 353 p.

Информация об авторах

Соколова Лариса Георгиевна — доктор экономических наук, профессор, кафедра экономики и государственного управления, Байкальский государственный университет экономики и права, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: sokolova-lg@yandex.ru.

Тарасова Татьяна Сергеевна — аспирант, кафедра государственного и муниципального управления, Байкальский государственный университет экономики и права, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: lpbs@mail.ru.

Authors

Larisa G. Sokolova — Doctor habil (Economics), Professor, Chair of Economics and Public Administration, Baikal State University of Economics and Law, 11 Lenin St., 664003, Irkutsk, Russian Federation; e-mail: sokolova-lg@yandex.ru.

Tatyana S. Tarasova — PhD Student, Chair of Public and Municipal Management, Baikal State University of Economics and Law, 11 Lenin St., 664003, Irkutsk, Russian Federation; e-mail: lpbs@mail.ru.

Библиографическое описание статьи

Соколова Л. Г. Методические подходы к организации аутсорсинга государственных и муниципальных услуг / Л. Г. Соколова, Т. С. Тарасова // *Baikal Research Journal*. — 2015. — Т. 6, № 4. — DOI : [10.17150/2411-6262.2015.6\(4\).8](https://doi.org/10.17150/2411-6262.2015.6(4).8).

Reference to article

Sokolova L. G., Tarasova T. S. Methodical approaches to organizing outsourcing of public and municipal services. *Baikal Research Journal*, 2015, vol. 6, no. 4. DOI: [10.17150/2411-6262.2015.6\(4\).8](https://doi.org/10.17150/2411-6262.2015.6(4).8). (In Russian).