

Аутсорсинг государственных услуг: проблемы правовой регламентации

Семикова Анна Евгеньевна

Студент (бакалавр)

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» - Нижний Новгород, Факультет права, Нижний Новгород, Россия

E-mail: aesemikova@mail.ru

В течение всего исторического периода формирования государственного управления в России решение вопросов организации исполнительной власти является одним из приоритетных. В настоящее время проблема создания эффективной модели исполнительной власти приобретает всю большую актуальность в контексте снижения административных барьеров и повышения качества и доступности государственных и муниципальных услуг. В перечень задач, обозначенных в программных документах, включена оптимизация механизмов осуществления функций органов исполнительной власти[1], в частности применение в государственном секторе практики аутсорсинга (аутсорсинга административно-управленческих процессов)[2].

Предполагалось уже к 2008 г. осуществить полномасштабное внедрение аутсорсинга в деятельность органов исполнительной власти РФ, однако в итоге эти показатели выполнены не были. Одной из причин, ограничивающих использование аутсорсинга в органах исполнительной власти РФ, является несовершенство правовой регламентации использования данного механизма.

Действующее законодательство РФ не содержит четкой процедуры внедрения аутсорсинга административно-управленческих процессов. Существует терминологическое многообразие используемого в праве понятия аутсорсинга. Концепция административной реформы в РФ в 2006-2008 гг. определила аутсорсинг административно-управленческих процессов как «механизм выведения определенных видов деятельности за рамки полномочий органов исполнительной власти путем заключения контрактов с внешними исполнителями на конкурсной основе»[2]. Таким образом, использование аутсорсинга в деятельности органов исполнительной власти возможно посредством установления контрактных отношений с внешним исполнителем. Данная позиция находит неоднократное подтверждение на практике[3]. Однако возникает вопрос, является ли аутсорсингом механизм передачи деятельности по оказанию определенных публичных услуг органом исполнительной власти подведомственным государственным учреждениям (предприятиям)[4]. А.В. Филатова[5], И.Д. Котляров [6] считают, что аутсорсингом являются лишь случаи передачи исполнения определенного элемента административно-управленческого процесса от органа государственной власти внешнему оператору - негосударственной организации. О.А. Соловьева в перечень исполнителей (аутсорсеров) помимо представителей частного сектора включает и органы местного самоуправления, государственные предприятия [7]. В связи с этим в доктрине предусматривается возможность применения аутсорсинга посредством передачи функции по оказанию услуг на исполнение, как частным, так и государственным (невластным) организациям. В то же время механизм передачи исполнения отдельных функций внутри государственной власти от одной государственно-властной структуры другой представляет собой «перераспределение обязанностей внутри системы государственной власти»[6] и аутсорсингом считаться не может.

Не менее важным аспектом проблемы внедрения аутсорсинга является уточнение того, что именно передается на аутсорсинг: государственные функции или государственные услуги. В законодательстве прослеживается отождествление понятий государственных функций и услуг[1], что в доктрине справедливо критикуется. Государственная функция и

государственная услуга соотносится как общее и частное. Функция - предметная сфера деятельности органа, которая закреплена в статутном документе, возможность реализации данной функции предопределяется полномочиями [8]. Одной из разновидностей функций выступает деятельность по оказанию государственных услуг [9]. В данном контексте при использовании аутсорсинга административно-управленческих процессов важно не допустить дезорганизации государственной системы управления и перехода властных полномочий к невластным субъектам. Потому обоснованно рассматривать в качестве предмета аутсорсинга лишь государственные услуги, которые не связаны с властными полномочиями [6].

Совершенствование нормативно-правового регулирования внедрения аутсорсинга в органы исполнительной власти, таким образом, предполагает решение ряда проблем, связанных с определением содержания понятия аутсорсинг, разграничением функций и услуг, определением субъектов отношений, возникающих в ходе применения механизма аутсорсинга при оказании государственных услуг и др. Опыт зарубежных стран свидетельствует о приоритетности аутсорсинга как механизма оптимизации системы полномочий государственных органов. При этом достижение положительных результатов возможно только при комплексном подходе к решению проблем.

Источники и литература

- 1) Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 - 2013 годы (утв. распоряжением Правительства РФ от 10 июня 2011 г. № 1021-р) // СЗ РФ. 2011. №26. Ст. 3826.
- 2) Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 годах (одобрена распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. №1789-р) // СЗ РФ. 2005. №46. Ст. 4720.
- 3) URL: http://www.tadviser.ru/index.php/Проект:Система_межведомственного_электронного_аутсорсинга
URL: http://www.tadviser.ru/index.php/Проект:Министерство_информационных_технологий
- 4) См., например: Устав Федерального государственного унитарного предприятия, основанного на праве хозяйственного ведения «Российский государственный центр инвентаризации и учета объектов недвижимости» (в ред. Приказа Роснедвижимости от 29.06.2007 № П/0150) // URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=498369>
- 5) Филатова А.В. Аутсорсинг административно-управленческих процессов // Предпринимательское право. 2009. №1. С.14-17.
- 6) Котляров И.Д. Применение аутсорсинга в государственной деятельности в Российской Федерации // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. №2. С.112-120.
- 7) Соловьева О.А. Аутсорсинг административно-управленческих процессов // Вестник Челябинского государственного университета. 2013. № 3 (294). Управление. Вып. 8. С. 49-53.
- 8) См.: Михеева И.В. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации: разрешительные функции и государственные услуги // Право. М.: НИУ ВШЭ, 2013. № 3. С. 49-60.
- 9) Указ Президента от 09.03.2004 № 314 (ред. от 22.06.2010) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета. 2004. №48.

Слова благодарности

Научный руководитель: Михеева Ирина Вячеславовна, заведующая кафедрой конституционного и административного права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» - Нижний Новгород, доктор юридических наук, профессор