

УДК 369.06

РАБАДАНОВА АМИНАТ АСАДОВ-
НА

к.э.н., старший научный сотрудник Центра исследований проблем
государственного управления Института Экономики РАН,
e-mail: am6880@yandex.ru

DOI:10.26726/1812-7096-2023-7-40-45

АУТСОРСИНГ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ КАК ПЕРСПЕКТИВНАЯ ФОРМА ГЧП: АНАЛИЗ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ ПРАВОВОЙ БАЗЫ

Аннотация. *Цель работы.* В статье проводится обзор правовой основы аутсорсинга государственных услуг в России. Метод или методология проведения работы. В исследовании использованы методы системного анализа, аналитических и экспертных оценок. **Результаты.** В России степень вовлечения частных компаний в предоставление общественных благ и услуг, финансируемых государством, в сравнении с зарубежными странами пока не такая высокая, но всё же имеется. В настоящее время в российской практике существует два правовых механизма, позволяющих применять аутсорсинг в органах государственной власти: государственный контракт и государственное задание. Одним из новых управленческих инструментов аутсорсинга, который довольно быстро развивается, необходимо выделить государственный социальный заказ, внедренный в российскую практику в 2020 году. **Выводы.** Российский опыт аутсорсинга государственных услуг на сегодняшний день имеет определенные ограничения, в силу незрелости его механизма, правового поля и пережитков административной модели государственного управления. Однако зарубежный опыт свидетельствует о высоких результатах применения инструмента аутсорсинга в государственном управлении и возможности экономии 10-50% бюджетных средств за счет усиления конкуренции в секторе заказов. Поэтому дальнейшее совершенствование механизма аутсорсинга государственных услуг в российской практике позволит повысить эффективность административно-управленческих процессов, более эффективно контролировать издержки деятельности, повысить качество услуг, обеспечить доступность новых технологий. **Ключевые слова:** аутсорсинг, государственные функции, государственное управление, услуги, закон.

RABADANOVA AMINAT ASADOVNA

Ph.D. in Economics, Senior Researcher at the Center for Public Administration
Research at the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences,
e-mail: am6880@yandex.ru

THE CONCEPT OF ARCHITECTURAL AND CONSTRUCTION FORMATION OF MULTI-LAYERED GROWING STRUCTURES

Abstract. *The purpose of the work.* The article reviews the legal basis of outsourcing of public services in Russia. The method or methodology of the work. The research uses methods of system analysis, analytical and expert assessments. **Results.** In Russia, the degree of involvement of private companies in the provision of public goods and services financed by the state, in comparison with foreign countries, is not so high, but still there. Currently, there are two legal mechanisms in Russian practice that allow outsourcing in public authorities: a state contract and a state assignment. One of the new management tools of outsourcing, which is developing quite rapidly, is the state social order, introduced into Russian practice in 2020. **Conclusions.** The Russian experience of outsourcing public services today has certain limitations, due to the underdevelopment of its mechanism, legal framework and remnants of the administrative model of public administration. However, foreign experience testifies to the high results of using the outsourcing tool in public administration and the possibility of saving 10-50% of budget funds due to increased competition in the order sector. Therefore, further improvement of the mechanism of outsourcing of public services in Russian practice will increase the efficiency of administrative and management processes, more effectively control the costs of activities, improve the quality of services, and ensure the availability of new technologies.

Введение. В зарубежных странах передача государством исполнения общественных благ и услуг на аутсорсинг бизнесу является широко распространенной практикой. Потребности общества растут, также как и инновационные технологии в бизнесе, поэтому государство таким образом стремится повысить качество услуг и снизить государственные издержки [17, 20].

Методы исследования. Странами-лидерами в развитии государственного аутсорсинга среди членов Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) являются США, Канада, Великобритания, Швеция, Дания, Финляндия, Австралия, Южная Корея, Сингапур, Гонконг. Государственные функции, передаваемые на аутсорсинг частному сектору в странах ОЭСР, можно разделить на три группы:

– Простые обеспечивающие функции: общественное питание, клининг, вывоз мусора, охрана помещений.

– Обеспечивающие функции, требующие высокой профессиональной квалификации исполнителей: бухгалтерские и финансовые услуги, управление персоналом, IT-технологии, юридическая и консультационная поддержка.

– Ключевые функции государственных органов власти, что является довольно редким случаем [2].

В среднем правительства тратят около 9-10% ВВП на аутсорсинговые расходы. Из них более половины тратятся на заключение контрактов с негосударственными субъектами экономической деятельности для предоставления товаров и услуг, используемых непосредственно государством (например, государственные ИТ-системы), а треть – на предоставление товаров и услуг гражданам (здравоохранение, жилье, транспорт, образование) [18].

Наиболее популярным за рубежом является IT-аутсорсинг в сфере государственного и муниципального управления. Также широко распространен аутсорсинг социальных услуг (пример – в Великобритании система частных социальных учреждений, оказывающая услуги населению в рамках государственных социальных программ успешно применяется в течение нескольких десятилетий [16]).

В России степень вовлечения частных компаний в предоставление общественных благ и услуг, финансируемых государством, в сравнении с зарубежными странами пока не такая высокая. На аутсорсинг передаются такие функции, как питание получателей стационарных услуг, уборка помещений, стирка и глажка мягкого инвентаря, услуги по охране, транспортное обслуживание, бухгалтерские услуги, IT-поддержка. При этом объемы подобного аутсорсинга могут быть довольно существенны (пример - крупные дома-интернаты в Пермском крае приобретают у частных поставщиков услуги по питанию своих клиентов на сотни миллионов рублей [7]). Небольшие положительные изменения наблюдаются также в аутсорсинге медицинских услуг: право на их оказание по полису обязательного медицинского страхования предоставлено частным медицинским организациям, если они включены в территориальную программу оказания бесплатной медицинской помощи населению. Также довольно распространенной практикой в стране является передача на аутсорсинг организации культурно-массовых, спортивных и оздоровительных мероприятий, оказание информационно-консультационных и образовательных услуг.

В российской законодательной базе термин "аутсорсинг" стал использоваться в рамках Концепции административной реформы РФ в 2006-2010 гг., в соответствии с которой применение принципов аутсорсинга являлось одной из составляющих оптимизации функций государственных органов исполнительной власти.

В настоящее время в российской практике существует два правовых механизма, позволяющих использовать аутсорсинг в государственном управлении: государственный контракт и государственное задание. Заключение контрактов на привлечение частных организаций должно происходить в соответствии с правилами и принципами, установленными Законом № 44-ФЗ и Гражданским кодексом РФ [2].

По существу государственный аутсорсинг приравнивается к государственным закупкам - выделению финансирования на потребности в работах и услугах, необходимых для реализации функций государственного управления [19]. Шестоперов А.М. также отмечает, что "в России аутсорсинг государственных услуг приравнивается к понятию государственной контрактации, подразумевающей заключение контрактов с частными организациями на поставку товаров и

услуг, за удовлетворение которых ответственен государственный сектор" [15].

Еще одним вариантом государственного аутсорсинга является применение механизма государственного задания и выделения субсидий на его реализацию. Требования к содержанию государственного задания установлены статьей 69.2 Бюджетного кодекса РФ [2]. Государственное (муниципальное) задание включает в себя обязательные разделы, которые устанавливаются:

- показатели, характеризующие качество и (или) объем (содержание) оказываемых государственных (муниципальных) услуг (выполняемых работ);
- порядок контроля за исполнением государственного (муниципального) задания, в том числе условия и порядок его досрочного прекращения;
- требования к отчетности об исполнении государственного (муниципального) задания [16].

С точки зрения аутсорсинга наличие строгих требований применения государственного задания является безусловным плюсом, так как очерчивает границы ответственности и показатели выполняемых работ и услуг.

С правовой позиции передача государственных услуг, оказываемых населению, на аутсорсинг частному сектору в России крайне уязвима, поэтому не позволяет использовать этот механизм в полной мере. Когда орган власти передает на аутсорсинг часть задания, установленного учредителем, может возникнуть случай нарушения федерального законодательства о защите конкуренции, запрещающего совмещать функции государственных органов и хозяйствующих субъектов [14]. В ситуации, когда госорган передает часть своего задания частному исполнителю - он не сам оказывает, а организует предоставление услуги, что уже относится к функциям учредителя. В данном случае происходит совмещение функций как государственного органа и хозяйствующего субъекта. Нарушение может возникнуть и в случае, когда госорган передает на аутсорсинг услуги, на оказание которых он получает субсидию на иные цели, не связанные с исполнением государственного задания. Все это значительно ограничивает возможности привлечения частного сектора к реализации государственных функций.

Одним из новых управленческих инструментов аутсорсинга необходимо выделить государственный социальный заказ, нормы которого установлены Федеральным законом от 13.07.2020 г. № 189-ФЗ «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере». Государственный социальный заказ – это документ, устанавливающий основные показатели, которые характеризуют качество услуг, оказываемых в социальной сфере, объем их оказания, категории граждан, которым оказываются такие услуги, а также способы определения их исполнителей.

В соответствии с Законом № 189-ФЗ социальный заказ реализуется в следующих отраслях:

- Здравоохранение (кроме услуг в сфере ОМС);
- Образование;
- Социальное обслуживание (кроме услуг, оказываемых в стационарной форме);
- Санаторно-курортное лечение (кроме услуг, предоставляемых в рамках государственной социальной помощи);
- Оказание паллиативной медицинской помощи;
- Создание благоприятных условий для развития туристской индустрии в субъектах РФ;
- Физкультура и спорт;
- Спортивная подготовка;
- Содействие занятости населения;
- Государственное управление (услуги, предоставляемые МФЦ на основании Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» и включенные в общероссийские базовые (отраслевые) перечни (классификаторы) услуг, оказываемых физическим лицам).

Государственные органы могут использовать два конкурентных способа отбора (ч. 2 ст. 9 Закона № 189-ФЗ): социальный сертификат, который выдается потребителю и позволяет ему выбирать поставщика, оплачивая услуги данным сертификатом, и конкурс среди негосударственных поставщиков услуг. Также в силе остается неконкурентный способ оказания услуг по государственному заданию. Основные характеристики трех способов оказания услуг социа-

Основные характеристики способов оказания услуг

| Параметр для сравнения | Госзадание | Конкурс | Предоставление сертификата |
|---|--|---|--|
| Конкуренция между поставщиками | Не предполагается | Предполагается | |
| Выбор исполнителя | Государственный орган власти (орган местного самоуправления) | | Потребитель |
| Документ для осуществления финансирования | Соглашение о предоставлении субсидии на выполнение задания | Для подведомственного учреждения: соглашение о предоставлении субсидии на выполнение задания | Для прочих исполнителей: соглашение о финансовом обеспечении (возмещении) затрат, связанных с оказанием услуг по социальному сертификату |
| | | Для прочих исполнителей: соглашение об оказании услуг в социальной сфере, заключенное по результатам конкурса | |

Источник: составлено по данным [5].

Несмотря на то, что соцзаказ начал внедряться относительно недавно, развивается он довольно быстро. Изначально социальный заказ внедрялся в 16 пилотных регионах, на сегодня это уже 34 субъекта РФ. По прогнозам экспертов в 2023 году темпы вовлечения новых регионов будут стремительными. Если ранее социальный заказ формировался по шести отраслям: социальное обслуживание, занятость населения, туризм, санаторно-курортное лечение, паллиативная медпомощь, спортивная подготовка, то начиная с 2023 года появились еще три отрасли – профилактика социально значимых заболеваний, дополнительное образование детей и физкультурно-оздоровительные услуги.

Министерство просвещения уже несколько лет реализует Концепцию персонифицированного дополнительного образования детей и охватывает более 70 субъектов РФ. С 2023 года география применения закона о социальном заказе расширяет его на всю страну. При этом региональные органы власти сами принимают решение использовать этот инструмент только в области дополнительного образования детей или вовлекать и другие отрасли социальной сферы. Те же регионы, в которых реализуется программа персонифицированного финансирования дополнительного образования, также могут сохранить статус использования социального заказа только в этой сфере или обратиться в правительство с просьбой разрешить применять соцзаказ и в других направлениях.

Механизм социального заказа призван сократить неравенство в финансировании деятельности по оказанию государственных услуг, связанного с тем, что распределение происходит преимущественно административным методом, и частные исполнители не к этому доступа. Принятие закона о социальном заказе создает необходимые условия для отбора исполнителей услуг на конкурентной основе, а также возможность получения частными организациями субсидий на реализацию социального заказа и льготы по НДС (услуги, предоставляемые по соцзаказу, не облагаются им).

Следовательно, равенство возможностей государственных и частных исполнителей будет способствовать повышению конкуренции за распределяемые объемы услуг и их финансирование, и соответственно, их качеству и доступности для потребителей.

Выводы. Можно сделать вывод, что российский опыт аутсорсинга государственных услуг на сегодняшний день имеет определенные ограничения, в силу неразвитости его механизма, правового поля и пережитков административной модели государственного управления. Однако зарубежный опыт свидетельствует о высоких результатах применения инструмента аутсорсинга в государственном управлении и возможности экономии 10-50% бюджетных средств за счет усиления конкуренции в секторе заказов [4]. Поэтому дальнейшее совершенствование механизма аутсорсинга государственных услуг в российской практике позво-

Литература

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 14.07.2022) / [Электронный ресурс] // СПС Консультант плюс
2. Ваксова Е.Е., Карасева А.С. Применение механизмов аутсорсинга на федеральном уровне // Бюджет. 2012. № 5.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 28.12.2022) [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «Консультант плюс».
4. Гянджаева С.И. Аутсорсинг как механизм реализации муниципальных социальных функций // Проблемы современной экономики. 2012. № 3 (43).
5. Зайцева Г.Г. Как изменит жизнь АУ новый закон о социальном заказе? [Электронный ресурс] - Режим доступа: <https://www.audar-press.ru/gosudarstvennyy-socialnyy-zakaz-municipalny>
6. Котляров И.Д. Применение аутсорсинга в государственной деятельности в Российской Федерации // Вестник московского университета. Сер. 21. Управление (государство и общество). 2012. № 3.
7. Официальный сайт zakupki.gov.ru (например, закупка № 31705239824).
8. Рабаданова А.А. Государственный аутсорсинг и франчайзинг как формы государственно-частного партнёрства // Экономические науки. 2022. № 215. С. 172-175.
9. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (в ред. от 13.06.2023 № 228-ФЗ).
10. Федеральный закон от 13.07.2020 № 191-ФЗ «О внесении изменения в статью 149 части второй Налогового кодекса Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере».
11. Федеральный закон от 13.07.2020 № 192-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере».
12. Федеральный закон от 13.07.2020 № 189-ФЗ «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере».
13. Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».
14. Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», часть 3 ст. 15.
15. Шестоперов А.М. Аутсорсинг как способ оптимизации административно-управленческих процессов в органах государственной власти (На примере ФАС России). 2007. С. 166.
16. Шимширт Н.Д. Аутсорсинг в бизнесе и государственном (муниципальном) управлении: учеб. пособие. – Томск. 2015. 172 с.
17. Akhmeduev A.S. The shadow economy: a system resource and a breaking factor of socio-economic development / Akhmeduev A.S. // Economic Issues. 2015. Т. 9. С. 152.
18. Government at a Glance 2021. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2021_1c258f55-en
19. Smotritskaya, I.I., Shuvalov, S.S. Development of the government procurement institution (toward the formation of a new model for the contract procurement system) / I.I. Smotritskaya, S.S. Shuvalov// Economic and Social Changes : Facts, Trends, Forecast. 2017. Т. 10. №. 5. P. 99–114.
20. Zeldner, A.G., Sidorova, N.G., Oleinik, E.B. Public-private partnership for realization of the investment project of gas delivery to the populated areas of the Russian far east / A.G. Zeldner, N.G. Sidorova, E.B. Oleinik // Science and Technology. 2015. №. 3. P. 100–107.

References:

1. Byudzhetnyj kodeks Rossijskoj Federacii ot 31.07.1998 N 145-FZ (red. ot 14.07.2022) / [Elektronnyj resurs] // SPS Konsul'tant plyus
2. Vaksova E.E., Karaseva A.S. Primenenie mekhanizmov autsorsinga na federal'nom urovne // Byudzhet. 2012. № 5.
3. Grazhdanskij kodeks Rossijskoj Federacii (chast' vtoraya) ot 26.01.1996 № 14-FZ (red. ot 28.12.2022) [Elektronnyj resurs] // Spravochnaya pravovaya sistema «Konsul'tant plyus».
4. Gyandzhaeva S.I. Autorsing kak mekhanizm realizacii municipal'nyh social'nyh funkcij // Problemy sovremennoj ekonomiki. 2012. № 3 (43).
5. Zajceva G.G. Kak izmenit zhizn' AU novyj zakon o social'nom zakaze? [Elektronnyj resurs] - Rezhim dostupa: <https://www.audar-press.ru/gosudarstvennyy-socialnyy-zakaz-municipalny>
6. Kotlyarov I.D. Primenenie autsorsinga v gosudarstvennoj deyatel'nosti v Rossijskoj Federacii // Vestnik moskovskogo universiteta. Ser. 21. Upravlenie (gosudarstvo i obshchestvo). 2012. № 3.
7. Oficial'nyj sajт zakupki.gov.ru (naprimer, zakupka № 31705239824).
8. Rabadanova A.A. Gosudarstvennyj autsorsing i franchajzing kak formy gosudarstvenno-chastnogo partnyorstva // Ekonomicheskie nauki. 2022. № 215. S. 172-175.
9. Federal'nyj zakon ot 05.04.2013 № 44-FZ «O kontraktnoj sisteme v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlya obespecheniya gosudarstvennyh i municipal'nyh nuzhd» (v red. ot 13.06.2023 № 228-FZ).
10. Federal'nyj zakon ot 13.07.2020 № 191-FZ «O vnesenii izmeneniya v stat'yu 149 chasti vtoroj Nalogovogo kodeksa Rossijskoj Federacii v svyazi s prinyatiem Federal'nogo zakona «O gosudarstvennom (municipal'nom) social'nom zakaze na okazanie gosudarstvennyh (municipal'nyh) uslug v social'noj sfere».
11. Federal'nyj zakon ot 13.07.2020 № 192-FZ «O vnesenii izmenenij v Byudzhetnyj kodeks Rossijskoj Federacii v svyazi s prinyatiem Federal'nogo zakona «O gosudarstvennom (municipal'nom) social'nom zakaze na

okazanie gosudarstvennyh (municipal'nyh) uslug v social'noj sfere».

12. *Federal'nyj zakon ot 13.07.2020 № 189-FZ «O gosudarstvennom (municipal'nom) social'nom zakaze na okazanie gosudarstvennyh (municipal'nyh) uslug v social'noj sfere».*

13. *Federal'nyj zakon ot 27.07.2010 № 210-FZ «Ob organizacii predostavleniya gosudarstvennyh i municipal'nyh uslug».*

14. *Federal'nyj zakon ot 26.07.2006 № 135-FZ «O zashchite konkurencii», chast' 3 st. 15.*

15. *SHestoperov A.M. Outsorsing kak sposob optimizacii administrativno-upravlencheskih processov v organah gosudarstvennoj vlasti (Na primere FAS Rossii). 2007. S. 166.*

16. *SHimshirt N.D. Outsorsing v biznese i gosudarstvennom (municipal'nom) upravlenii: ucheb. posobie. – Tomsk. 2015. 172 s.*

17. *Akhmeduev A.S. The shadow economy: a system resource and a breaking factor of socio-economic development / Akhmeduev A.S. // Economic Issues. 2015. T. 9. S. 152.*

18. *Government at a Glance 2021. [Elektronnyj resurs]. - Rezhim dostupa: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2021_1c258f55-en*

19. *Smotrinskaya, I.I., Shuvalov, S.S. Development of the government procurement institution (toward the formation of a new model for the contract procurement system) / I.I. Smotrinskaya, S.S. Shuvalov// Economic and Social Changes : Facts, Trends, Forecast. 2017. T. 10. №. 5. P. 99–114.*

20. *Zeldner, A.G., Sidorova, N.G., Oleinik, E.B. Public-private partnership for realization of the investment project of gas delivery to the populated areas of the Russian far east / A.G. Zeldner, N.G. Sidorova, E.B. Oleinik // Science and Technology. 2015. №. 3. P. 100–107.*