

**МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**  
**Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования**  
**«Южно-Уральский государственный университет» (национальный исследовательский университет)**  
**Высшая школа экономики и управления**  
**Кафедра «Экономическая теория, региональная экономика, государственное и муниципальное управление»**

**ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ**

**Заведующий кафедрой, д.э.н., профессор**

\_\_\_\_\_/ В.С. Антонюк /

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2017 г.

**Технология аутсорсинга в системе государственного управления**

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА**  
**ЮУрГУ – 38.03.04.2017.215.ВКР**

**Руководитель, к.э.н., доц.**

\_\_\_\_\_/ М.В. Козина /

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2017 г.

**Автор**

**студент группы ВШЭиУ– 450**

\_\_\_\_\_/ В.Р. Левкина /

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2017 г.

**Нормоконтролер, спец. по УМР**

\_\_\_\_\_/ О.В. Ефимова /

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2017 г.

**Челябинск 2017**

## АННОТАЦИЯ

Левкина В. Р. Технология аутсорсинга в системе государственного управления.

– Челябинск: ЮУрГУ, ЭиУ – 450, 95 с.,  
29 рис., 25 табл., библиогр. список –  
53 наим., 2 прил., 27 л. плакатов ф. А4.

Объект исследования составляют административно-управленческие процессы, осуществляемые в системе государственного управления.

Предметом исследования является технология аутсорсинга в государственном управлении и проблемы совершенствования административно-управленческих процессов в органах государственной власти.

Целью исследования является разработка практических рекомендаций по использованию аутсорсинговых услуг для совершенствования организации управления ФАС.

Основные результаты работы заключаются в том, что в ней определены теоретические основы совершенствования административно-управленческих процессов в системе государственного управления, проведен анализ и структуризация административно-управленческих процессов в ФАС России, а также показателей деятельности ФАС России, описаны проблемы организации управления ФАС, разработаны рекомендации по внедрению технологии аутсорсинга административно-управленческих процессов в ФАС России, определен экономический эффект от внедрения этих рекомендаций.

Результаты дипломного проекта имеют практическую значимость и могут применяться в ФАС России при определении направлений антимонопольной политики и при реализации законодательной инициативы.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	8
1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ПРОЦЕССОВ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ	
1.1 Функциональный, процессный и проектный подходы к совершенствованию системы государственного управления.....	12
1.2 Отечественный и зарубежный опыт использования аутсорсинга в системе государственного управления.....	17
1.3 Методика оценки целесообразности аутсорсинга в органах государственной власти.....	25
2 АНАЛИЗ ПРАКТИКИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ АУТСОРСИНГА В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ (НА ПРИМЕРЕ ФАС РОССИИ)	
2.1 Предпосылки и цели развития аутсорсинга в ФАС России.....	33
2.2 Анализ и структуризация административно-управленческих процессов в ФАС России.....	37
2.3 Анализ показателей деятельности ФАС России.....	41
2.4 Проблемы организации управления ФАС.....	61
3 РАЗРАБОТКА РЕКОМЕНДАЦИЙ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ОРГАНИЗАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ ФАС НА ОСНОВЕ ТЕХНОЛОГИИ АУТСОРСИНГА	
3.1 Рекомендации по внедрению технологии аутсорсинга административно- управленческих процессов в ФАС России.....	64
3.2 Оценка эффективности мероприятия.....	72
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	82
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	86
ПРИЛОЖЕНИЯ.....	92

## ВВЕДЕНИЕ

За последние годы в управленческой практике все большее признание получает технология аутсорсинга, предполагающая передачу на основе договора ряда функций, процессов, направлений деятельности организации, которые не являются основными, другим организациям, где имеются необходимые технические, технологические средства, ресурсы, управленческие знания в требуемой конкурентной области для обеспечения требуемого качества. Аутсорсинг, возникший в 30-х годах прошлого столетия в США, сегодня получил широкое распространение во всем мире. Он широко применяется как в крупных коммерческих компаниях (ИКЕА, Apple, Форд), так и в системе государственного управления, что позволяет повысить их эффективность за счет снижения издержек и концентрации внимания на основных видах деятельности, внедрении инноваций.

Что касается нашей страны, то вопрос эффективности и качества государственного управления приобрел остроту при проведении масштабной административной реформы (2006-2010 гг.), предусматривающей в качестве основы реформирования государственного управления принципы процессного подхода в управлении. Реформирование предполагает применение технологии аутсорсинга процессов как способа повышения эффективности государственного управления благодаря сокращению издержек, улучшению качества осуществления управленческих процессов, упразднению избыточности и дублирования функций органов государственной власти, повышению эффективности системы государственных закупок, противодействию коррупции и прочее.

Актуальность рассматриваемой темы заключается в том, что хотя сегодня административную реформу можно считать завершенной, по мнению многих экспертов [9, с. 41], о достижении поставленных реформаторских задач говорить не приходится. Многие виды деятельности, процессы, осуществляемые органами

государственной власти, остаются неэффективными, некачественными ввиду отсутствия четко прописанных методик, технологий, практик.

На уровне государственного управления аутсорсинговые услуги представлены слабо ввиду ряда объективных факторов, тормозящих развитие данного рынка на территории страны. Например, одним из них является ограничение доступа к информации в деятельности органов государственной власти, нежелание государственных организаций делиться своими функциями со сторонними исполнителями из-за страха потери полного контроля над хозяйственной собственной деятельностью. В России на сегодня сложилась тенденция стремления к независимости даже в случае снижения эффективности. Также барьерами распространения аутсорсинга является отсутствие четкой законодательной базы, которая бы регулировала данную деятельность. Существующий в данное время институт договора подряда не в полной мере отражает сущность и назначение аутсорсинговой деятельности.

Кризис в российской системе государственного управления, как ни странно, может способствовать развитию рынка аутсорсинговых услуг, так как органы государственной власти в поисках новых способов оптимизации расходов вынуждены будут прибегать к его использованию.

Актуальность темы также вызвана недостаточной теоретической разработанностью принципов осуществления аутсорсинга в органах государственной власти. Исследования отечественных авторов направлены, в основном, на особенности аутсорсинга в сфере бизнеса, а возможности использования аутсорсинга в системе государственной власти практически не рассматриваются. В связи с этим необходимо теоретическое изучение и разработка практических рекомендаций по использованию и совершенствованию технологии аутсорсинга в системе государственного управления, что позволит, с одной стороны, повысить эффективность их деятельности, а, с другой, будет способствовать развитию рынка аутсорсинговых услуг.

Целью исследования является разработка практических рекомендаций по

использованию аутсорсинговых услуг для совершенствования организации управления ФАС.

Задачи работы:

1. Рассмотреть теоретические основы совершенствования административно-управленческих процессов в системе государственного управления
2. Проанализировать практику использования аутсорсинга в системе государственного управления (на примере ФАС России)
3. Разработать рекомендации по совершенствованию организации управления ФАС на основе технологии аутсорсинга
4. Оценить эффективность предложенного мероприятия.

Объект исследования составляют административно-управленческие процессы, осуществляемые в системе государственного управления.

Предметом исследования является технология аутсорсинга в государственном управлении и проблемы совершенствования административно-управленческих процессов в органах государственной власти.

Теоретическую основу работы составляют теории и концепции, которые сформулированы в трудах отечественных и зарубежных исследователей и посвящены способам совершенствования системы государственного управления на основе методики аутсорсинга, среди которых О. Борзунова С.Я. Гродзенский, В.Г. Елиферов, Е.А. Калачева, А. С. Карасева, А.Х. Курбанов, С.А. Маковкина, Н.В.Моргунова, Т.Д. Омаров, В.А. Плотников, Д.А.Синявский, О.А. Соловьева, О.М. Трофимова и др.

Методологической основой исследования являются методы системного анализа экономических процессов и явлений мировой экономики, индукции и дедукции, логического и ситуационного анализа, сочетания абстрактного и конкретного подхода к исследованию.

Информационную базу работы составили законодательные акты Российской Федерации, которые регулируют правила закупок для государственных и муниципальных нужд (ФЗ-94), региональные нормативные правовые акты по

вопросам применения аутсорсинга, монографическая и иная литература по проблемам аутсорсинга, материалы периодической печати, Интернет-ресурсы.

Исходя из заявленных целей и задач исследования, целесообразно выделить следующую структуру работы.

В первой теоретической главе – «Теоретические основы совершенствования административно-управленческих процессов в системе государственного управления» – охарактеризованы функциональный, процессный и проектный подходы к совершенствованию системы государственного управления, описан отечественный и зарубежный опыт использования аутсорсинга в системе государственного управления, методика оценки целесообразности аутсорсинга в органах государственной власти.

Вторая аналитическая глава – «Анализ практики использования аутсорсинга в системе государственного управления (на примере ФАС России)» – посвящена описанию предпосылок и целей развития аутсорсинга в ФАС России, проведен анализ и структуризация административно-управленческих процессов в ФАС России, а также показателей деятельности ФАС России, описаны проблемы организации управления ФАС.

В третьей практической главе – «Разработка рекомендаций по совершенствованию организации управления ФАС на основе технологии аутсорсинга» – предложены рекомендации по внедрению технологии аутсорсинга административно-управленческих процессов в ФАС России, а также оценка эффективности мероприятия.

В заключении обобщены основные результаты работы и представлены рекомендации по совершенствованию процедуры аутсорсинга в органах государственной власти.

Гипотеза исследования: применение технологии аутсорсинга способно значительно повысить эффективность функционирования органов власти, но в связи с существующими проблемами развитие этой технологии в госсекторе существенно сдерживается.

# 1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ПРОЦЕССОВ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

## 1.1 Функциональный, процессный и проектный подходы к совершенствованию системы государственного управления

Государственное управление представляет собой процесс регулирования отношений внутри государства путем распределения сфер влияния между основными территориальными уровнями и ветвями власти. Модернизация системы государственного управления неразрывно связана с определением наиболее эффективных подходов, способствующих совершенствованию административно-управленческих процессов.

Подходом к управлению называется способ (метод) делегирования полномочий и ответственности. Теория менеджмента знает три основных подхода к управлению: функциональный, процессный и проектный, что отражено на рисунке 1.

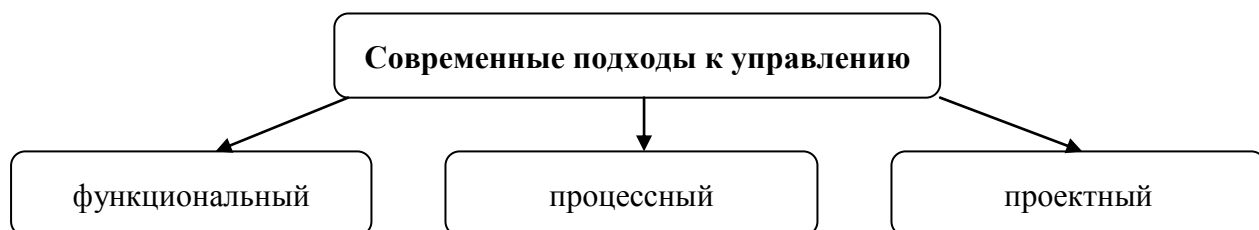


Рисунок 1 – Современные подходы к управлению в государственной организации

Реально в практической работе управленца, почти всегда, используется суперпозиция этих трех подходов к управлению. Например, широко используемым инструментом для реализации функционального подхода к управлению является система бюджетирования (делегирование полномочий и ответственности через вложенную систему центров финансовой



ответственности). В свою очередь, управление бюджетированием требует применения процессного подхода. А для внедрения бюджетирования необходимо применение проектного подхода. Опишем все эти три подхода.

При функциональном подходе к управлению происходит делегирование полномочий и ответственности через функции, которые выделены по принципу схожести работ, выполняемых сотрудниками. В государственном управлении функциональный подход и в настоящее время играет весьма существенную роль, имеет вертикальную структуру сообразно выполняемым функциям, и строгую иерархическую подчиненность, направленную «сверху вниз». Например, уже в п. 1 Положения о Федеральной антимонопольной службе (утв. постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 331) устанавливается, что ФАС России выступает в качестве уполномоченного федерального органа исполнительной власти, который осуществляет ряд функций, что отражено на рисунке 2.



Рисунок 2 – Функции ФАС России

Функциональный подход к управлению отвечает на вопрос «Что делать?» и основывается на универсальном принципе разделения труда между различными службами, отделами, департаментами с закреплением за ними определенных функций (операций) [50].

Особенностями функционального подхода к управлению выступают:

– строгость вертикальной иерархии управления;

– четкое разделение труда, которое группируется согласно специфике выполняемых действий;

– его ориентированность на выполнение однородных действий [26, с. 144].

Сторонники данного подхода утверждают, что наиболее производительной может быть такая работа, которая разбита на простые элементы, а выполняющие ее сотрудники распределены управляющими и специализируются на конкретной простой части работы. Суть функционального подхода отражена на рисунке 3.



Рисунок 3 – Сущность функционального подхода к управлению

Результатом функционального подхода является определение границ между подразделениями по принципу функциональных областей. Первоначально определяется конкретный перечень типовых функций, который в дальнейшем детализируется и привязывается к конкретному органу власти, к службам и подразделениям организации.

Второй подход, используемый в системе государственного управления – процессный. Согласно ГОСТ ISO 9000-2011 процесс – это «совокупность взаимосвязанных и взаимодействующих видов деятельности, преобразующих входы в выходы» [16].

Процессный подход представляет собой систематическую идентификацию и управление применяемых организацией процессов и взаимодействия таких процессов. «Для разделения задач предприятия, в любом случае, нужно стремиться к чёткому разделению процессов. Это является как раз тем

разделением, которое будет соответствовать целям манипуляции процессного объекта и особенно ритму задач» [49, с. 39].

Процессный подход отвечает на вопрос «Как делать?» и рассматривается как сумма всех процессов органа государственного управления – планирование, организация, мотивация и контроль. Функция планирования представляет собой процесс выбора целей и необходимых решений. Организационный процесс заключается в создании оптимальной организационной структуры. Третий процесс управления – мотивация, – представляет собой побуждение служащих для достижения запланированного результата. И, наконец, процесс контроля необходим для обеспечения поставленного результата. Он предполагает установку стандартов, изменение результатов и последующую корректировку [22, с. 211]. Суть процессного подхода отражена на рисунке 4.

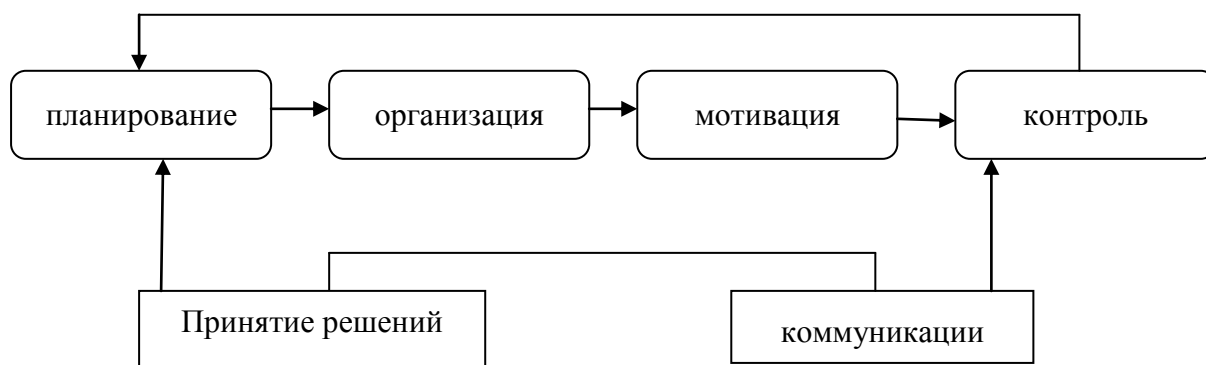


Рисунок 4 – Суть процессного подхода к управлению

Основным отличием процессного подхода является его ориентация, в первую очередь, не на организационную структуру органа власти, не на функции подразделений, а на процессы, конечными целями выполнения которых является создание государственных услуг, представляющих значимость для населения. При этом система управления организацией ориентируется как на управление каждым процессом в отдельности, так и всеми процессами, протекающими в организации в целом. Система качества предприятия обеспечивает качество технологии выполнения процессов [4, с. 31].

Основным понятием третьего, проектного подхода является понятие проекта как некоторого предприятия «с изначально установленными целями, достижение которых определяет завершение проекта» [11, с. 92].

Главным принципом проектного подхода является ориентация его на создание нового, как правило, единичного, не повторяющегося продукта, например, разработка новой методики, создание и внедрение новой технологии, и т.д. в проектном управлении предполагается ориентация на результат, и достаточно большую свободу в управлении. Объектом управления выступает проект – как нечто уникальное и единственное в своем роде. Происходит выделение определенных ресурсов на каждый проект, выстраивание своей системы управления. Отличиями проектного управления являются новаторские подходы, предполагающие более высокую ответственность команды управления за результаты и снижение значимости иерархичности в команде. Россия уже обладает определенным опытом применения проектного подхода в государственном управлении. Так, с 1990-х г.г. используется управление на основе федеральных целевых программ. Чуть позже появляются и получают свое развитие приоритетные национальные проекты [31, с. 87]. Проектный подход используется в научных исследованиях, при создании инновационных проектов и т.д. Так, например, в конце 2016 г. Сбербанком и ФАС России запущен пилотный проект Digital Ecosystem, предполагающий обмен документами на основе технологии blockchain. Схематично проектный подход изображен на рисунке 5.

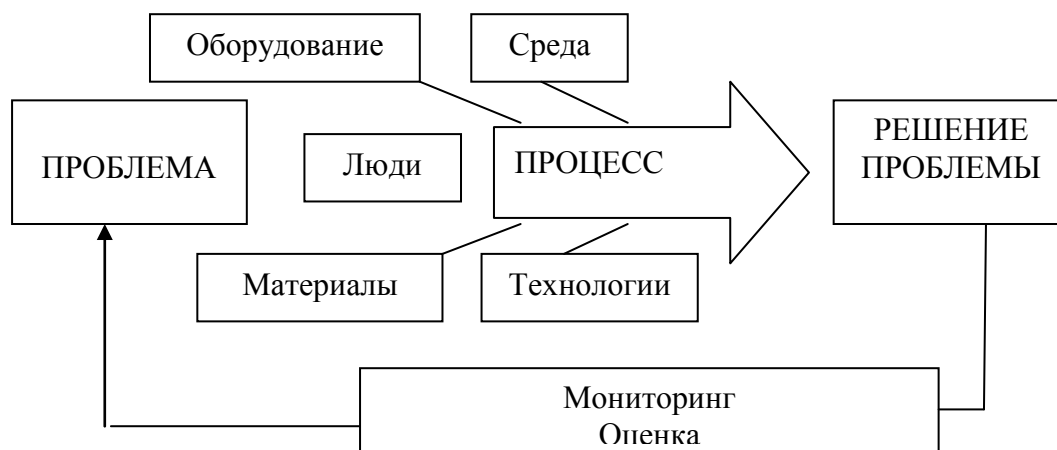


Рисунок 5 – Схема проектного подхода к управлению

Министерство экономического развития Российской Федерации, фактически выступая лидером среди государственных ведомств по внедрению проектного управления, стимулирует распространение этого подхода в иных органах государственной власти, посредством Методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти, утвержденных распоряжением № 26Р-АУ от 14 апреля 2014 г. [2]. Как следует из отчета об опыте проектного управления в органах исполнительной власти и организациях в России, «жесткая организационная структура в органах исполнительной власти не позволяет сформировать команды для реализации проектов» [40]. При строгой иерархичности и формализованности исполнения задач, которые необходимо соблюдать на каждом этапе принятия управленческого решения, становится затруднительным использование не только командных технологий, но и иных, «гибких», процедур исполнения поручений, документов, что может привести к формальному, поверхностному применению различных инструментов менеджмента проектов, например, таких, как паспортизация проектов, календарное планирование, отчетность ведения проекта и т.д. [23, с. 69]. Как справедливо отмечает П.В. Магданов, проектная деятельность не только «не терпит иерархии, но и наносит ущерб сложившимся в организации вертикальным связям» [36, с. 9]. При сохранении вертикальной структуры управления, проектный подход в управлении организацией может быть использован лишь частично.

## 1.2 Отечественный и зарубежный опыт использования аутсорсинга в системе государственного управления

Перед исследованием данного вопроса, следует отметить, что термин «аутсорсинг» имеет английское происхождение от слов «outsideresourceusing», что дословно означает «использование внешних ресурсов». До начала 90-х гг.

XX в. термин «аутсорсинг» не присутствовал ни в одном языке мира. Во многих научных трудах и публикациях, как российских авторов, так и зарубежных, имеется достаточно большое количество определений понятия «аутсорсинг». Так, О.Г. Борзунова характеризует аутсорсинг (outsourcing) как способ организовать деятельность компании путем сосредоточения на главных, ключевых направлениях деятельности и передачи непрофильных функций внешним специализированным фирмам на основе договора [10, с. 28].

А.Х. Курбанов, В.А. Плотников определяют аутсорсинг как «привлечение внешних ресурсов для решения собственных проблем (например, разработки проектов)» и пр. [34, с. 41]. Дж.Б.Хейвуд считает, что старым названием «аутсорсинга» является термин «экстернализация» [47, с. 77]. По его мнению, данный термин подходит для описания видов деятельности, при которой организация передает непрофильные функции компаниям, специализирующимся в данной сфере. В работе Б.А. Аникина также упоминается термин «экстернализация», означающий «передачу контроля за выполнением какой-либо функции компании, специализирующейся в данной сфере» [6, с. 18]. В.С. Витко, Е.А. Цатурян считают, что аутсорсинг – это «способ оптимизации деятельности организации за счет концентрации усилий на осуществление основной деятельности и передачи на длительной основе определенных непрофильных, а также части основных производственных функций организации третьему лицу, специализирующемуся в этой области, с соответствующим сокращением персонала» [15, с. 28].

Таким образом, аутсорсинг – это процесс, при котором одна организация использует ресурсы другой для оптимизации своей текущей деятельности [38, с. 69]. Из приведенных определений следует, что заключение договора аутсорсинга означает совершение двусторонней сделки, которая предусматривает выполнение различных функций более квалифицированными сторонними организациями на возмездной основе. В двусторонней сделке предполагается участие двух сторон – заказчика и исполнителя, называемого аутсорсером. Выполнение аутсорсером по

договору порученных функций заказчиком за вознаграждение означает возмездность.

Анализируя зарубежный опыт применения аутсорсинга, можно отметить его активное использование в государственном управлении с начала 1990-х г.г. Развитию аутсорсинга способствовали реформы государственного управления, оформление концепций «нового государственного управления» (New Public Management), его основные принципы (внедрение рыночных механизмов в государственное управление, повышение требований к эффективности и результативности деятельности органов власти, прозрачность государственного управления, децентрализация управления), что отражено на рисунке 6. Это обусловило популярность передачи части государственных функций на аутсорсинг как одной из важнейших составляющих реформ государственного сектора, проводимых в большинстве стран – членов ОЭСР в последнее десятилетие XX века.



Рисунок 6 – Принципы новой концепции государственного управления

Среди основных лидеров в развитии аутсорсинга среди стран – членов ОЭСР необходимо назвать страны с англо-саксонской правовой системой (Великобритания, США, Канада, Австралия, Новая Зеландия), скандинавские (Швеция, Дания, Финляндия) и дальневосточные страны (Сингапур, Гонконг, Южная Корея). На регулярной основе проводится оценка общего объема аутсорсинга в государственном секторе с помощью методики, которая использует расширенное определение аутсорсинга как общего объема товаров и услуг, закупаемых государственным сектором (на всех уровнях бюджетной системы)

у негосударственного сектора. Доля аутсорсинга различна в различных государствах и колеблется в пределах: от 2,7 % ВВП в Мексике до 19,4 % ВВП в Нидерландах. С 2006 по 2016 год доля аутсорсинга в ВВП стран – членов ОЭСР возросла в среднем на 1,5 %. Максимальный прирост был отмечен в Нидерландах и Франции.

Как указывают эксперты, функции государственных органов, которые передаются на аутсорсинг в зарубежных странах, делятся на три группы [27, с. 33]. К первой группе относят обеспечивающие функции, которые выполняют так называемые «синие воротнички», включая уборку помещений, вывоз мусора, организацию общественного питания, услуги по охране. Названные функции не являются ключевыми миссиями и задачами деятельности органов власти. Они стандартны, достаточно просты в исполнении и не содержат высоких требований к уровню квалификации и образованию исполнителей. Обычно функции данной группы достаточно легко передаются на аутсорсинг.

Вторую группу функций составляют обеспечивающие функции, которые требуют достаточно высокой профессиональной квалификации исполнителей. Среди функций данной группы следует назвать функции по использованию информационных технологий, обслуживанию финансов и бухгалтерии, управлению персоналом, юридической поддержке, ведению документооборота. В последние 20 лет аутсорсинг в государственном секторе в странах ОЭСР был связан, в первую очередь, с аутсорсингом данной группы функций. Наибольшую популярность приобретает аутсорсинг функций, которые связаны с информационными технологиями.

Третья группа государственных функций, которые могут быть переданы на аутсорсинг, включает в себя непосредственно ключевые функции государственных органов власти. Как правило, аутсорсинг данных функций применяется редко и не всегда может быть признан целесообразным. Схематично функции, передаваемые на аутсорсинг в зарубежных странах, сходные с российскими, отражены на рисунке 7.



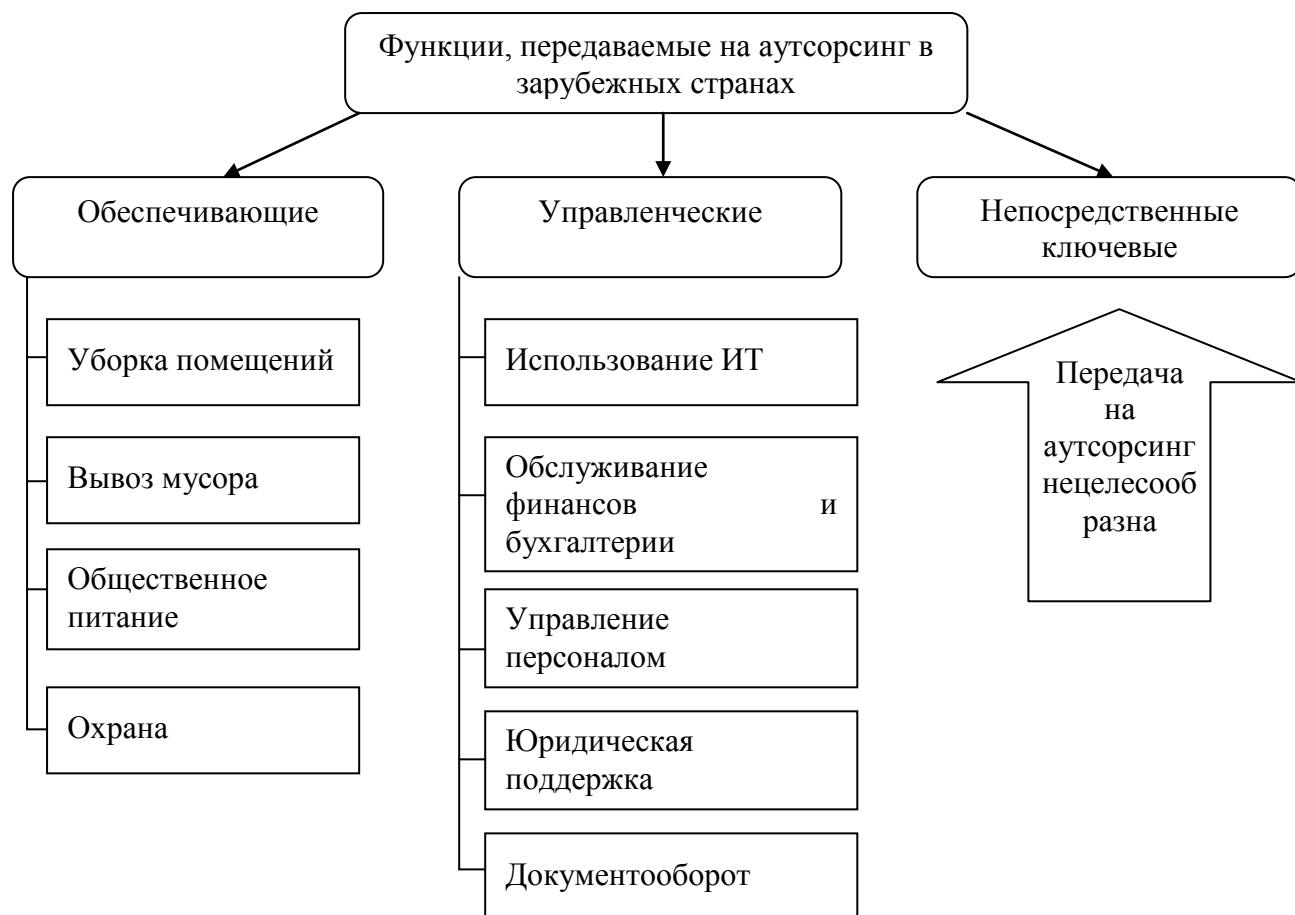


Рисунок 7 – Функции, передаваемые на аутсорсинг в России и зарубежных странах

Нужно отметить чилийскую электронную систему государственных закупок с помощью Интернета. После регистрации в системе по месту осуществления своей деятельности частной фирме направляется уведомление о проводимом тендере. Путем использования такой процедуры планируется снизить расходы на 1,4% годового бюджета страны. В целях повышения эффективности взаимодействия государства и общества, в Японии был разработан закон о доступе к информации. Благодаря этому стало возможным опубликование отчета о расходах чиновников местных органов управления и обнародование расходов местных чиновников на встречи с вышестоящими чиновниками. В результате стало возможным сокращение бюджетов 47 японских префектур на представительские расходы на общую сумму более 100 млн. долл. Австралийское правительство внедрило электронную систему регистрации компаний, которая работает в режиме

реального времени, что позволило 80% компаний воспользоваться этой системой и тем самым сократить время, необходимое для регистрации, с 15 дней до 15 минут. Мировой опыт показывает: внедрение аутсорсинга потенциально позволяет сэкономить 10–50% бюджетных средств за счет увеличения конкуренции в секторе заказов [19, с. 82].

Что касается российского опыта, то, несмотря на попытки внедрения аутсорсинга в рамках административной реформы, новые механизмы привлечения внешних организаций к исполнению функций в системе государственной власти активно не применяются. При этом Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах предполагала в качестве одной из составляющих оптимизации функций органов исполнительной власти разработку и обеспечение применения принципов и технологий аутсорсинга.

Центр исследований бюджетных отношений обнародовал данные за 2015 г., которые позволили распределить работников федеральных органов исполнительной власти по видам функций – обеспечивающих, основных и управленческих функций [12] (таблица 1).

Таблица 1 – Распределение работников федеральных органов исполнительной власти по видам функций,

в %

федеральный орган исполнительной власти	Доля работников, занятых в обеспечивающих функциях	Доля работников, занятых в основных функциях	Доля работников, занятых в управленческих функциях
Среднее значение	37,5	52,7	11,7
Наиболее «яркие» соотношения			
Минпромторг России	62,5	30,3	7,1
Росжелдор	38,0	6,3	55,6
Росприроднадзор	31,9	19,0	49,1
Федеральное казначейство	52,4	30,1	17,5
Росстандарт	11,9	82,9	5,2

Региональное законодательство содержит примеры использования принципов и технологий аутсорсинга, определенного в Концепции на федеральном уровне (Чувашская Республика, Липецкая, Иркутская, Тамбовская, Томская, Челябинская области), еще с 2006. В сравнении с федеральным уровнем региональный подход к аутсорсингу представляется более комплексным и системным. В нормативно-правовых актах субъектов РФ содержатся сходные подходы к аутсорсингу в зависимости от его основных целей (повышение эффективности бюджетных расходов и качества исполнения функций и сокращение численности государственных служащих), и объекта аутсорсинга (передача исключительно обеспечивающих функций).

К 2015 году основные аспекты аутсорсинга в основном урегулированы в 16 субъектах РФ. При кажущейся незначительности этой цифры опыт этих регионов является чрезвычайно полезным для разработки общефедеральных правил применения механизмов аутсорсинга [51, с. 82].

Российские регионы содержат понятие аутсорсинга, предполагающего передачу той или иной функции на исполнение сторонней (внешней) организации (с разницей лишь в формулировках), при этом в некоторых субъектах (например, Сахалинская область и Республика Бурятия) тексту правового акта содержит чрезвычайно важный момент: «...разовое взаимодействие со сторонней организацией по исполнению отдельной функции не является аутсорсингом». Таким образом, в качестве одного из признаков аутсорсинга следует назвать постоянство (продолжительность) характера передачи функции на исполнение внешней организации.

Дальнейший анализ региональной практики передачи функций государственных органов на аутсорсинг показал, что схемы принятия такого решения нередко являются избыточными, если говорить о привлечении высшего исполнительного органа государственной власти к утверждению перечня функций, которые передаются определенным министерством (ведомством) на аутсорсинг. Представляется, что принятие решения о передаче функции

на аутсорсинг должно составлять предмет регулирования самого исполнительного органа государственной власти.

Таким образом, законодатель предполагает направленность процедуры внедрения механизмов аутсорсинга в деятельность органов государственной власти на осуществление экономии бюджетных расходов при выполнении государственных функций, оптимизации численности государственных гражданских служащих, повышение доступности, оперативности и качества административно-управленческих процессов, обеспечение оптимизации деятельности, функций и структур органов исполнительной власти.

К наиболее распространенным на российском рынке аутсорсинга относят следующие услуги, отраженные на рисунке 8.



Рисунок 8 – Рейтинг популярности аутсорсинговых услуг в России

К отличительным чертам аутсорсинга в органах государственной власти относят, в первую очередь, регулярность и договорную природу отношений, конкурсную основу, ответственность и контроль, ограниченность сферы применения аутсорсинга. В частности, исконно государственные функции и процессы (реализация властных полномочий – принятие решений по формированию и использованию ресурсов, выработка правил поведения граждан

и организаций) не могут быть переданы частным подрядчикам. На аутсорсинг могут быть переданы лишь процессы, которые поддерживают основную деятельность органа (административно-управленческие процессы).

Специалистами Института государственного и муниципального управления Высшей Школы Экономики был разработан перечень типовых административных процедур, которые подлежат передаче на аутсорсинг: основная деятельность органов государственной власти, кадровые вопросы, имущественный блок, юридический блок, материально-технический блок; блок IT-инфраструктуры. При этом перечень процессов, которые не могут быть переданы на аутсорсинг, отсутствует.

Таким образом, аутсорсинг как один из методов управленческих технологий, применяемых в органах государственной власти и управления, отвечает на вопрос «каким образом снизить затраты на выполнение работы, сохранив высокое качество исполнения?». При этом аутсорсинг – это лишь один из многих инструментов повышения производительности и результативности организаций государственной власти.

### 1.3 Методика оценки целесообразности аутсорсинга в органах государственной власти

Оценка целесообразности аутсорсинга в органах государственной власти производится с учетом основного принципа аутсорсинга – «заниматься тем, что можешь и умеешь делать лучше, чем другие» и «поручать другим то, что они делают лучше и дешевле» [6, с. 48]. Но до момента передачи для выполнения другим организациям определенной части работ, важно провести оценку возможностей и предполагаемых результатов внедрения подобной практики.

Главным условием успешного применения аутсорсинга является анализ экономической целесообразности передачи непрофильных процессов,

протекающих в органах государственной власти, сторонней организации. До принятия решения о передачи определенной функции на аутсорсинг, руководством организации необходимо оценить целесообразность этого действия.

Все методики оценки целесообразности передачи той или иной функции на аутсорсинг в органах государственной власти разнообразны, тем не менее, все они ориентируются на экспертные оценки. Основными постулатами всех методик является оценка по следующим факторам [44, с. 85], отраженным в таблице 2.

Таблица 2 – Факторы, учитываемые при оценке целесообразности передачи функций государственных органов на аутсорсинг

<b>Фактор</b>	<b>Какой вопрос решается?</b>	<b>Его содержание</b>
фактор значимости	выступает ли функция, процесс, вид деятельности в качестве основного или вспомогательного (обеспечивающего)?	На аутсорсинг могут быть переданы только поддерживающие процессы исходя из их полномочий, целей и задач
ресурсный фактор	Какие функции в первую очередь нуждаются в дополнительных ресурсах?	Выявление функций, процессов и видов деятельности, для осуществления которых необходимо первоочередное направление трудовых и материальных ресурсов
стоимостный фактор	способен ли аутсорсинг привести к экономии бюджетных средств?	Оценка общих затрат организации, связанных с исполнением функции или вида деятельности, которые предполагаются к передаче на аутсорсинг
фактор качества	способствует ли аутсорсинг повышению качества реализации государственной функции?	Определение функций и видов деятельности, реализация которых не обеспечивает требуемый уровень качества за счет ресурсов организации – оценка происходит по степени исполнения административного регламента.
временной фактор	Приведет ли передача функции на аутсорсинг к экономии времени?	Оценивается количество времени, затраченного на исполнение функции или вида деятельности, в отношении которых рассматривается возможность к передаче в аутсорсинг

Ключевые различия содержатся в методологии учета экспертного мнения (балльная система, система ответов «да/нет», неформализованный учет мнения) и в детализации названных выше критериев (их соотношение, признание того или иного фактора критичным и т. д.) [35].

Итогом анализа функций и видов деятельности является формирование уполномоченным должностным лицом предварительного перечня функций и видов деятельности, которые целесообразно передать на аутсорсинг.

Приведем для примера несколько из множества методик оценки эффективности и целесообразности аутсорсинга.

1. Матрица оценки целесообразности аутсорсинга (рис. 1, составлена Курбановым А.Х. по результатам исследования Овчаренко А.В. [35]). С ее помощью проводится оценка двух показателей: уровня эффективности системы и индекса целесообразности аутсорсинга/инсорсинга. На начальном этапе оба аналитических показателя определены для текущей конфигурации рассматриваемой системы. Матрица оценки целесообразности аутсорсинга содержит четыре поля (рисунок 9).

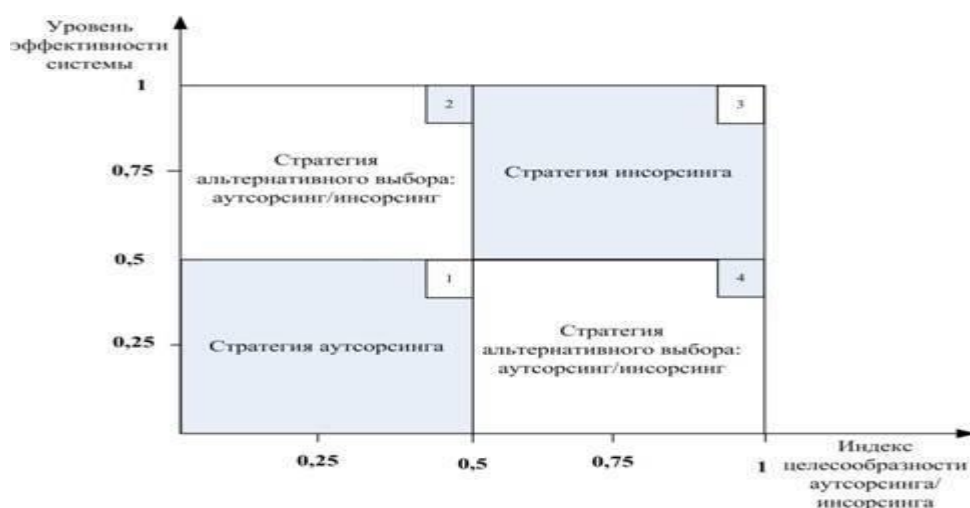


Рисунок 9 – Матрица целесообразности аутсорсинга

Первое поле матрицы соответствует ситуации, при которой текущий уровень эффективности системы  $< 0,5$ , что является свидетельством существования объективных проблем, которые влияют на качество и своевременность удовлетворения потребностей организации в работах (услугах). При значении индекса целесообразности аутсорсинга/инсорсинга  $I > 0,5$ , выполнение отдельных функций своими силами характеризуется худшими показателями по сравнению с установленными. В этом случае выбор стратегии аутсорсинга с целью повысить

эффективность системы и улучшить показатели исполнения отдельных обеспечивающих функций является безусловно необходимым вариантом дальнейшего развития организации.

Третье поле характеризует противоположную ситуацию, при которой наблюдается высокий текущий уровень эффективности системы ( $>0,5$ ) и значение индекса целесообразности аутсорсинга/инсорсинга  $I >0,5$ . В этом случае выполнение функций собственными силами уже может обеспечить и высокий уровень их качества, и высокий уровень эффективности рассматриваемой системы в целом. Наиболее целесообразной стратегией в данном случае будет стратегия инсорсинга.

Второе поле соответствует ситуации, когда уровень эффективности системы выше среднего уровня, но качество исполнения отдельных функций является недостаточным. В этом случае необходимо сравнить два альтернативных варианта: аутсорсинга и инсорсинга по показателю индекса целесообразности аутсорсинга/инсорсинга и выбрать тот вариант, для которого значение данного индекса больше.

Четвертое поле характеризует ситуацию, при которой соответствующие функции организации исполняются ведомственными подразделениями на достаточно высоком уровне качества, однако общий уровень эффективности рассматриваемой системы остается низким. В этом случае также нужно сопоставить два альтернативных варианта: аутсорсинга и инсорсинга, проводя сравнение по показателю уровня эффективности. Функции должны быть переданы на аутсорсинг, если это не уменьшит индекс целесообразности аутсорсинга/инсорсинга и в то же время повысит уровень эффективности системы.

2. Методика количественной оценки целесообразности передачи функций организации на аутсорсинг, которая составлена А.Х. Курбановым по результатам исследования А.В.Овчаренко [35]. Предлагаемая методика состоит из нескольких этапов (рисунок 10).



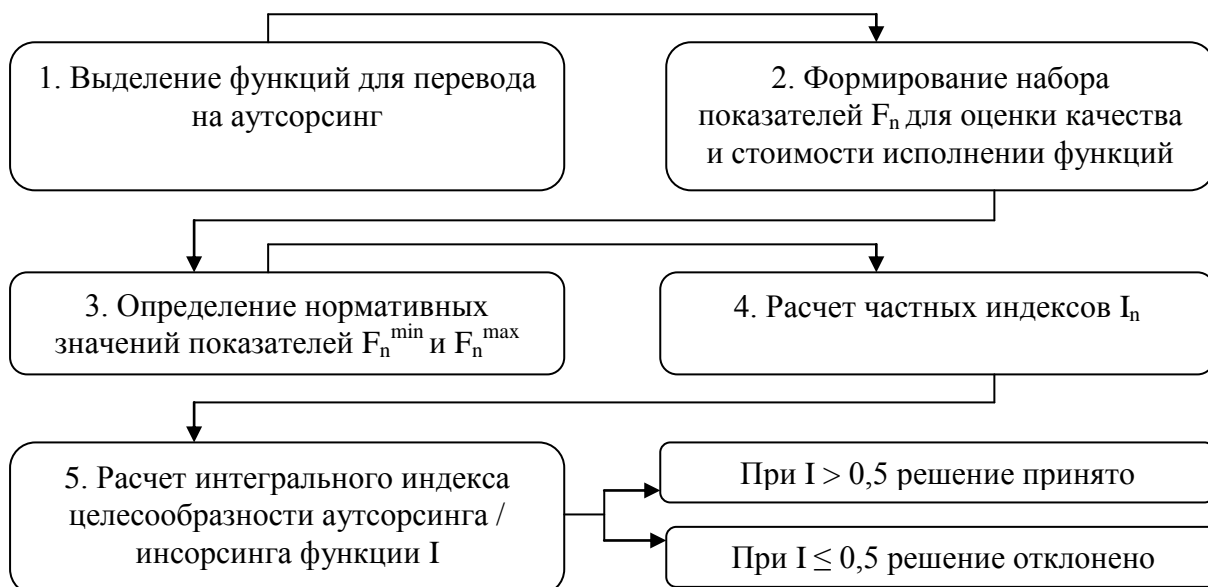


Рисунок 10 – Основные этапы проведения оценки целесообразности передачи функций организации на аутсорсинг

В основе методики лежит сравнительная оценка наиболее значимых характеристик выполнения обеспечивающих функций для двух вариантов: инсорсинга и аутсорсинга. Оценивание происходит с помощью комплекса нормативных показателей, которые позволяют определить качество и стоимость выполнения функции.

На первом этапе выделяются функции для передачи на аутсорсинг. На втором – формируется набор показателей для оценки качества и стоимости исполнения функций. Далее на третьем этапе для каждого показателя качества выполнения передаваемой функции определяются два нормативных значения:

$F_n^{\min}$  – минимально приемлемое значение показателя для удовлетворительного выполнения функции;

$F_n^{\max}$  – максимальное значение показателя, соответствующее наилучшим стандартам выполнения функции.

На четвертом этапе производится расчет фактического уровня качества выполнения функции путем определения для каждого показателя соответствующего индекса по формуле (1):

$$I_n = \frac{F_n^{\text{факт}} - F_n^{\text{min}}}{F_n^{\text{max}} - F_n^{\text{min}}}, \quad (1)$$

где  $I_n$  - индекс изменения фактического значения показателя  $F_n$  по сравнению с нормативным значением;

$F_n^{\text{факт}}$  – фактическое значение  $n$ -го показателя качества выполнения функции.

При использовании индексных показателей со значением в интервале (0; 1) появляется возможность провести сравнение различных качественных характеристик функции и сформировать интегральный показатель для оценки целесообразности передачи её на аутсорсинг.

Интегральный показатель оценки целесообразности аутсорсинга/инсорсинга функции формируется как среднеарифметическое частных нормативных показателей. Он определяется на пятом этапе методики по формуле (2):

$$I = \frac{1}{N} \times \sum_{n=1}^N I_n, \quad (2)$$

где  $I$  - интегральный индекс целесообразности аутсорсинга/инсорсинга функции;

$N$  - количество частных нормативных показателей качества выполнения функции.

Далее расчет интегрального индекса целесообразности аутсорсинга/инсорсинга проводится для каждого из двух альтернативных вариантов выполнения функции: инсорсинга либо аутсорсинга. Наиболее предпочтительным для организации выступает тот вариант, где значения интегрального индекса больше.

Предлагаемая методика может использоваться различными организациями независимо от формы собственности и сферы деятельности. Однако при реализации крупных аутсорсинговых проектов, необходимо применение специальных алгоритмов, основанных на проведении экспертных оценок.

3. Методика, основанная на финансовом анализе – сравнение затрат на выполнение функции собственными силами и цены приобретения данной функции у сторонней организации. Оценку эффективности аутсорсинга производят по формуле (3):

$$\mathcal{E}_{\text{аут}} = \frac{\sum Z_{\text{соб}}}{\sum Z_{\text{приобр}}}$$

где  $\sum Z_{\text{соб}}$  – сумма затрат на выполнение бизнес-процесса собственными силами (затраты на персонал, производственные площади, на хранение запасов и т.п.),  $\sum Z_{\text{приобр}}$  – сумма затрат на приобретение бизнес-процесса.

Если  $\mathcal{E}_{\text{аут}} > 1$ , то использование аутсорсинга эффективно, если же  $\mathcal{E}_{\text{аут}} < 1$ , то неэффективно.

К преимуществам данной методики можно отнести ее возможности по проведению количественной оценки использования аутсорсинга, анализу конкретного процесса и затрат, связанных с ним. Среди недостатков – невозможность учета качественных параметров при использовании аутсорсинга [53].

4. Методика, основанная на использовании бенчмаркинга, предполагает выбор организацией, применяющей аутсорсинг, предприятий-конкурентов для сравнения и анализ достигнутых ими показателей деятельности с учетом и без привлечения аутсорсинга. Происходит обобщение, анализ и сравнение полученных данных. Оценке подвергаются основные показатели: доля рынка, освоение новых видов продукции, численность персонала и т.д., которые сравниваются с аналогичными показателями предприятия-конкурента после осуществления аутсорсинга [21, с. 113]. После этого делается вывод об эффективности и целесообразности использования аутсорсинга.

Данная методика является более эффективной для оценки целесообразности аутсорсинга, позволяя как качественно, так и количественно оценить

эффективность применения технологии аутсорсинга и получить реальные данные ее применения на примере конкурентов.

К числу недостатков можно отнести тот факт, что оценка эффективности методики происходит после применения аутсорсинга другими организациями, кроме того, отсутствует уверенность в достоверности и объективности информации, полученной о конкурентах. Кроме того, оценка эффективности на основе бенчмаркинга должна проводиться систематически, а это сложная и дорогостоящая процедура, занимающая долгое время [5, с. 13].

Итак, сегодня аутсорсинг – это технология, позволяющая органу государственной власти сосредоточить внимание на основной деятельности, избавив его от выполнения вспомогательных функций, обязательно присутствующих в любой организации. На аутсорсинг могут быть переданы ИТ-поддержка, функции неосновных отделов (финансы и управление кадрами) и др. Для успешного функционирования данной технологии в нашей стране необходимо учитывать все особенности российской системы государственного управления, постоянно проводить работу по созданию соответствующей законодательной базы, установлению единых стандартов применения аутсорсинга, четкого руководства, оценке результатов, созданию системы контроля над организациями, анализировать все функции, предлагаемые к передаче сторонним организациям по перечисленным выше критериям.

## 2 АНАЛИЗ ПРАКТИКИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ АУТСОРСИНГА В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ (НА ПРИМЕРЕ ФАС РОССИИ)

### 2.1 Предпосылки и цели развития аутсорсинга в ФАС России

Для того, чтобы выяснить, каковы предпосылки и цели развития аутсорсинга в ФАС России, необходимо рассмотреть назначение и функции этого органа государственной власти. Роль и значение ФАС России определяются тем, что проведение эффективной экономической политики невозможно без создания реальных механизмов развития принципов конкуренции и воздействия государства на нарушителей законодательства в области защиты конкуренции. От результатов работы антимонопольных органов во многом зависит успех рыночных реформ, функционирование экономической системы в целом [28, с. 205]. Такое положение Службы, несомненно, повышает требования к качеству выполнения ею своих задач и функций, открытости и прозрачности деятельности, гибкости и приспособляемости к изменяющимся внешним условиям, своевременности и актуальности принятия решений, удобной системе взаимодействия как с физическими, так и юридическими лицами.

Цели ФАС России отражены на сайте Службы <http://fas.gov.ru/about/mission.html>. ФАС России обеспечивает:

- благоприятную конкурентную среду в сферах деятельности хозяйствующих субъектов, не являющихся естественными монополиями;
- равный доступ к товарам (работам, услугам) естественных монополий, и развитие конкуренции в потенциально конкурентных видах их деятельности;
- прекращение антиконкурентного вмешательства органов власти в функционирование рынков,
- высокую эффективность бюджетных расходов при размещении государственного и муниципального заказа;
- эффективную реализацию государственной политики в области контроля

иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Основные функции Службы отражены на рисунке 11.

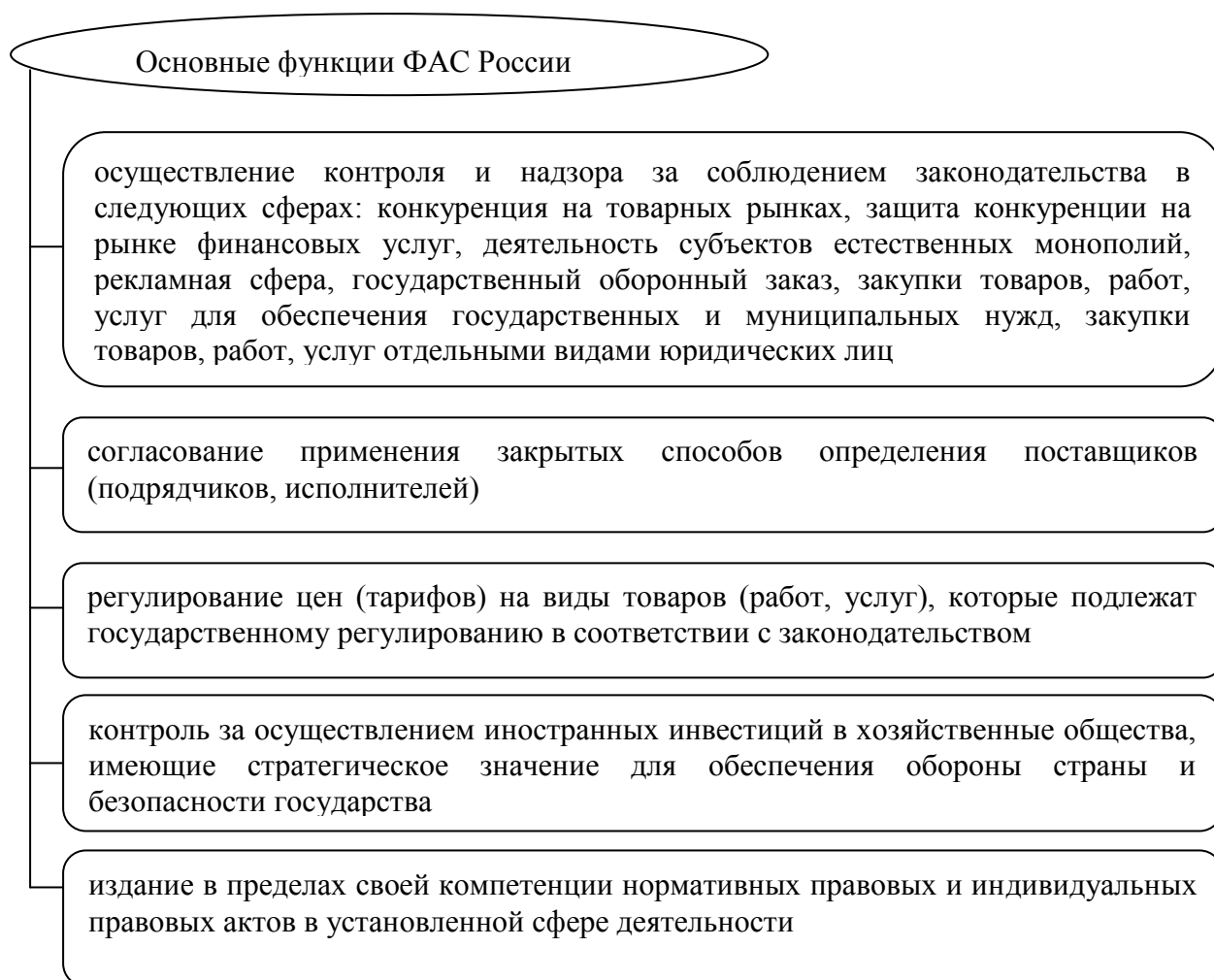


Рисунок 11 – Основные функции ФАС России

Среди отличительных особенностей деятельности антимонопольного ведомства, которые одновременно могут рассматриваться как предпосылки аутсорсинга, можно выделить следующие [33, с. 152].

Во-первых, в ведении Службы находится 30 управлений в центральном аппарате, разветвленная сеть территориальных управлений (82), осуществляющих свою деятельность в 85 субъектах Российской Федерации. Схема размещения территориальных органов ФАС России утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 марта 2008 г. № 406-р. Перечень территориальных органов ФАС России с указанием их местоположения

утвержден Приказом ФАС России от 23 июля 2015 г. № 649/15 «Об утверждении Положения о территориальном органе Федеральной антимонопольной службы».

Внутреннее устройство разных территориальных подразделений сильно различается: система допускает разнообразие, дает возможность низовым подразделениям приспособляться к местной специфике. Внешняя среда, в которой функционирует ФАС, предъявляет к качеству ее деятельности существенно более высокие требования, чем к большинству контрольных ведомств, особенно наделенных прямыми репрессивными функциями.

Причем специализированные подразделения центрального аппарата не отвечают за результаты таких же специализированных подразделений на местах (подобная практика создает двоевластие и генерирует значительный неэффективный бумагооборот в других контрольных и силовых ведомствах РФ) [42, с. 112]. Но при этом система взаимопомощи между специализированными отделениями центрального аппарата и территориальных органов функционирует, по мнению сотрудников последних, довольно гладко.

Во-вторых, деятельность Службы характеризуется постоянными изменениями требований внешней среды. Слияния, поглощения, осуществление различных крупных сделок, заключение вертикальных и горизонтальных соглашений в условиях наблюдающегося в настоящее время экономического роста позволяет сделать вывод о значительной динамике объекта регулирования Службы. Это в свою очередь повышает требования к координации деятельности как сети территориальных управлений, так внутри самого ведомства. Появляется необходимость в частом проведении совместных совещаний-семинаров, повышении квалификации сотрудников, а также в наличии развитой информационной инфраструктуры.

В-третьих, основная деятельность Службы предполагает выполнение ряда административно-управленческих процессов, отличающихся высокой величиной трудозатрат сотрудников, носящих исполнительский характер и предполагающих выполнение однотипных, часто повторяющихся задач. При реализации данных

процессов отвлекаются ресурсы, расширяется штат сотрудников, что не позволяет сфокусировать внимание должностных лиц ФАС России на осуществлении контрольных и надзорных функций в сфере защиты конкуренции. К числу таких процессов в первую очередь относят [24, с. 60]:

- обслуживание информационной инфраструктуры Службы, включая числе техническое обслуживание сетей, компьютеров;
- техническое обслуживание оборудования, включая копировальную технику, системы кондиционирования;
- аналитические исследования, связанные с анализом отдельных товарных и финансовых рынков.

Кроме того, необходимость аутсорсинга в ФАС России вызвана следующими требованиями:

- высвобождение времени руководителей для реализации функций стратегического управления;
- ограниченность в штатном расписании;
- отсутствие у сотрудников ФАС России специальных навыков и знаний, необходимых для выполнения неосновных функций. Это обусловлено невозможностью или нецелесообразностью введения в штат специалистов, обладающих необходимым уровнем подготовки;
- высокая затратность или обременительность некоторых видов деятельности при выполнении их силами компании.

Наконец, еще с начала 2000-х годов к реализации ряда видов деятельности в Службе уже привлекались негосударственные организации. Однако эта практика носила несистемный характер, а единые принципы выявления и оценки потребностей в дополнительных ресурсах, а также контроля за реализацией отдельных видов работ сторонними исполнителями отсутствуют до сих пор.

У властных органов возникло понимание того, что справиться со все возрастающим потоком требований можно при условии совершенствования повседневной деятельности ФАС России. На уровне ведомства было принято



политическое решение, что одним из инструментов такого совершенствования должен стать аутсорсинг административно-управленческих процессов. Данное решение было закреплено в Программе Федеральной антимонопольной службы по проведению административной реформы в 2006-2008 годах. В соответствии с Программой реализация данного решения осуществлялась на проектных началах. С 2006 года в рамках проведения административной реформы в ведомстве Национальным институтом системных исследований проблем предпринимательства началась реализация проекта «Разработка системы аутсорсинга административно-управленческих процессов в Федеральной антимонопольной службе».

Целью проекта явилось выстраивание системы аутсорсинга на основе проведения анализа целесообразности передачи отдельных административно-управленческих процессов, осуществляемых центральным аппаратом и территориальными управлениями Службы, их отдельными управлениями и отделами, на аутсорсинг и подготовки для этого соответствующей методической и нормативной базы. Результатом проекта стала готовая методика привлечения сторонних подрядчиков для обеспечения определенных процессов в ФАС, определение рисков и механизмов их минимизации, которые необходимо учитывать при внедрении системы аутсорсинга в ФАС России.

## 2.2 Анализ и структуризация административно-управленческих процессов в ФАС России

Для того чтобы анализировать административно-управленческие процессы, осуществляемые ФАС России, необходимо выделить основные элементы структуры данного органа власти и задачи каждого элемента.

Регламентом ФАС России, утвержденным приказом ФАС России от 9 апреля 2007 г. № 105, в разделе «Структура и штатное расписание ФАС России»

определена структура центрального аппарата ФАС России, которая включает в себя непосредственно руководство (руководителя и одиннадцать заместителей руководителя, в том числе статс-секретаря – заместителя руководителя, помощников руководителя и структурные подразделения по основным направлениям деятельности – управления, возглавляемые начальниками. В управлениях ФАС России образуются отделы (пункт 1.6 Регламента ФАС России). Полномочия в центральном аппарате ФАС России распределены согласно приказам ФАС России от 27 апреля 2016 г. № 549/16 «О распределении обязанностей между руководителем Федеральной антимонопольной службы и заместителями руководителя Федеральной антимонопольной службы», от 17 января 2017 г. № 18/17 «О внесении изменений в приказ ФАС России от 27 апреля 2016 г. № 549/16 «О распределении обязанностей между руководителем Федеральной антимонопольной службы и заместителями руководителя Федеральной антимонопольной службы».

Структурными подразделениями центрального аппарата Федеральной антимонопольной службы являются Управления по основным направлениям деятельности Службы. В состав управлений включаются отделы по основным направлениям деятельности Управления. Все Управления центрального аппарата ФАС России на основе анализа задач, выполняемых Управлениями, могут быть разделены на две группы, что отражено в таблице 3.

Таблица 3 – Виды Управлений в структуре ФАС и их функции

Управления центрального аппарата ФАС России	
профильные (отраслевые)	обеспечивающие
Выполняемые функции	
основные функции	вспомогательные функции
Наименования управлений	
Управление по контролю и надзору в топливно-энергетическом комплексе; Управление по контролю и надзору на транспорте и в области связи; Управление по контролю и надзору в области недвижимости, локальных монополий и ЖКХ; Управление по контролю и надзору в	Правовое управление; Аналитическое управление; Управление информатизации, автоматизации и общественных связей; Финансовое управление; Управление территориальных органов, кадров и государственной службы;

<p>промышленности, строительстве, металлургии и рудно-сырьевом комплексе;  Управление контроля и надзора в химической промышленности и природопользовании;  Управление контроля и надзора на рынке финансовых услуг;  Управление контроля и надзора за соблюдением рекламного законодательства.</p>	<p>Административное управление;  Управление делами.</p>
<b>Выполняемые задачи</b>	
<p>- осуществление контроля и надзора за соблюдением антимонопольного законодательства в конкретной отрасли;  - осуществление мер по предупреждению и пресечению нарушений антимонопольного законодательства в конкретной отрасли;  - методическое обеспечение структурных подразделений ФАС России и его территориальных органов, а также координация деятельности территориальных органов ФАС России по вопросам, отнесенным к компетенции Управления.</p>	<p>обеспечение текущей деятельности ФАС России</p>
<b>Реализуемые административно-управленческие процессы</b>	
<p>1) Процессы, связанные с реализацией ФАС России законодательных полномочий и принятием нормативно правовых актов в своей сфере деятельности.  2) Процессы, связанные с реализацией полномочий по правоприменению, в том числе реализацией:  - контрольно-надзорных полномочий, то есть полномочий по контролю за соблюдением всеми субъектами рынка (в том числе государственными органами власти) законодательства о конкуренции;  - полномочий по толкованию нормативно-правовых актов, которые предполагают разъяснение субъектам рынка требований законодательства о конкуренции и тех решений, которые принимаются ФАС России;  - полномочий по согласованию действий субъектов рынка.</p>	<p>1) Обеспечивающие процессы, связанные с реализацией распорядительно-организационных полномочий. К этой же группе относятся процессы по обеспечению взаимодействия центрального аппарата и территориальных органов ФАС России. В данной группе выделяются такие процессы, как:  - организация транспортного обеспечения;  - обеспечение внедрения новых информационных технологий;  - техническое обслуживание компьютеров, сетей и т.д.;  - информационное сопровождение деятельности Службы;  - процессы, связанные с финансовой деятельностью (финансовый учет, контроль и т.п.).</p>
<b>Ответственность за осуществление процессов</b>	
<p>Профильные Управления. Информационно-правовую поддержку для осуществления указанных полномочий оказывают Правовое и Аналитическое Управления.</p>	<p>обеспечивающие Управления ФАС России.</p>

На территории одного или нескольких субъектов Российской Федерации осуществляет свою деятельность территориальный орган во взаимодействии с

территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями, в том числе с многофункциональными центрами предоставления государственных и муниципальных услуг.

Средняя численность сотрудников территориальных органов Службы составляет порядка 20 человек, минимальная же численность сотрудников территориального управления доходит до 5 человек. Например, в Челябинском УФАС России 12 сотрудников, в УФАС ЯНАО – 5 служащих. При этом в центральном аппарате и территориальных органах прослеживается явная нехватка специалистов для выполнения отдельных видов работ (таблица 4).

Таблица 4 – Данные о штатной численности государственных гражданских служащих и работников ФАС России и об укомплектованности штатной численности в 2016 году

КОЛ-ВО ЧЕЛ.

Штатная численность	Фактическая численность	Вакансии
Центральный аппарат ФАС России:		
1189 (33,9%)	899 (25,6%)	290 (8,3%)
Территориальные органы ФАС России:		
2315 (66%)	2234 (63,7%)	81 (2,3%)
Всего по ФАС России:		
3504 (100%)	3133 (89,4%)	371 (10,6%)

Представим данные таблицы 4 на рисунке 12.

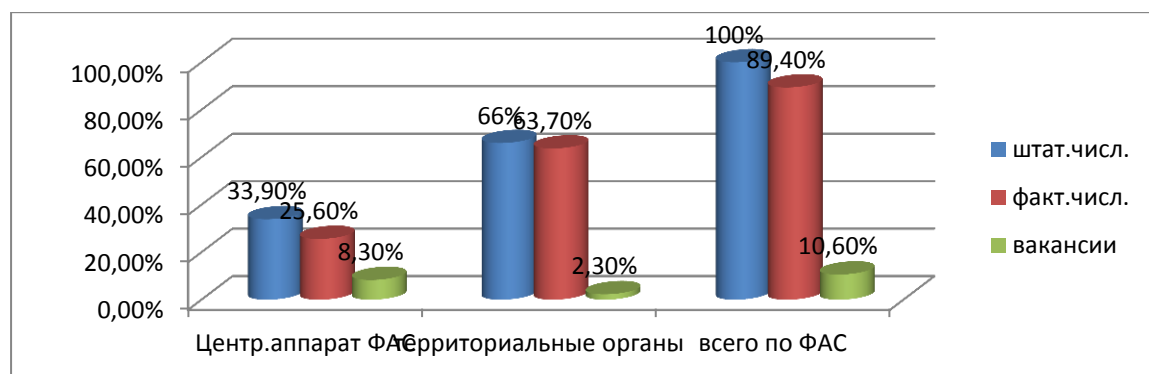


Рисунок 11 – Численность работников ФАС России в 2016 году

Отраженные в таблице 4 и на рисунке 12 данные свидетельствуют о том, что структура Центрального аппарата ФАС России достаточно объемная, включает в себя большое количество сотрудников, но не является полностью укомплектованной. Недостаток кадров составляет 1/3. И пока этот недостаток не компенсирован, сотрудники, и без того загруженные работой. Вынуждены порой выполнять несвойственные им функции, что является экономическим неэффективным.

### 2.3 Анализ показателей деятельности ФАС России

ФАС России сочетает беспрецедентные для мировой практики масштабы профильной деятельности с необычайно широким (и постоянно расширяющимся) объемом непрофильных полномочий: это тысячи антимонопольных дел в год, десятки тысяч рассмотренных заявлений, сотни тысяч нормативных и ненормативных актов, проверенных (по крайней мере, формально) на соответствие антимонопольному законодательству. По сравнению с мировой практикой, ФАС России выполняет необычайно много функций. Укажем на примере количества рассматриваемых дел, что отражено в таблице 5.

Таблица 5 – Сравнительный анализ количества дел, рассматриваемых ФАС России и антимонопольным органом США в 2014-2016 г.г.

Годы / государства	2014	2015	2016
ФАС России	3197	2582	2789
США	9	16	21

Представленные в таблице 5 данные свидетельствуют, что если в российском антимонопольном органе по количеству рассматриваемых дел счет идет на тысячи, то в США – единицы таких дел, что графически отражено на рисунке 13.

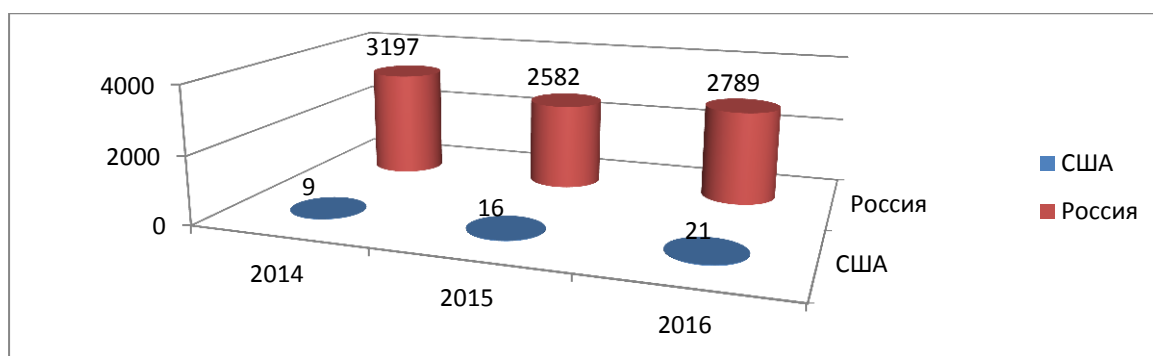


Рисунок 13 – Сравнительный анализ количества дел, рассматриваемых ФАС России и антимонопольным органом США в 2014-2016 г.г.

Российское ведомство ведет сознательную политику по расширению сферы своей компетенции, в результате чего подавляющее большинство возбужденных ФАС дел относятся к ее непрофильным функциям, либо направлены против непрофильных субъектов, не являющихся монополистами. В таблице 6 представлены данные о количестве рассмотренных дел о слиянии между компаниями ФАС России и антимонопольными органами зарубежных государств.

Таблица 6 – Сравнение рассмотренных дел о слиянии между компаниями ФАС России и антимонопольными органами зарубежных государств в 2014-2016 г.г.

Годы / государства	2014	2015	2016
ФАС России	4862	4437	4625
США	1807	1829	1883
Франция	198	214	204
Великобритания	97	112	103

Анализ данных таблицы 6 показывает, что в 2015 году ФАС России было рассмотрено, например, 4437 дел о разрешении слияний между компаниями. Для сравнения: в США, превосходящих Россию по объему ВВП почти в 5 раз, и концентрирующих немалую долю мирового крупного капитала, таких дел было рассмотрено в 2,5 раза меньше – 1829; во Франции меньше в 20 раз – 214, в Великобритании - 112. При этом ФАС запретила 55 слияний по сравнению с 15 слияниями у всех остальных участников рейтинга (рисунок 14).

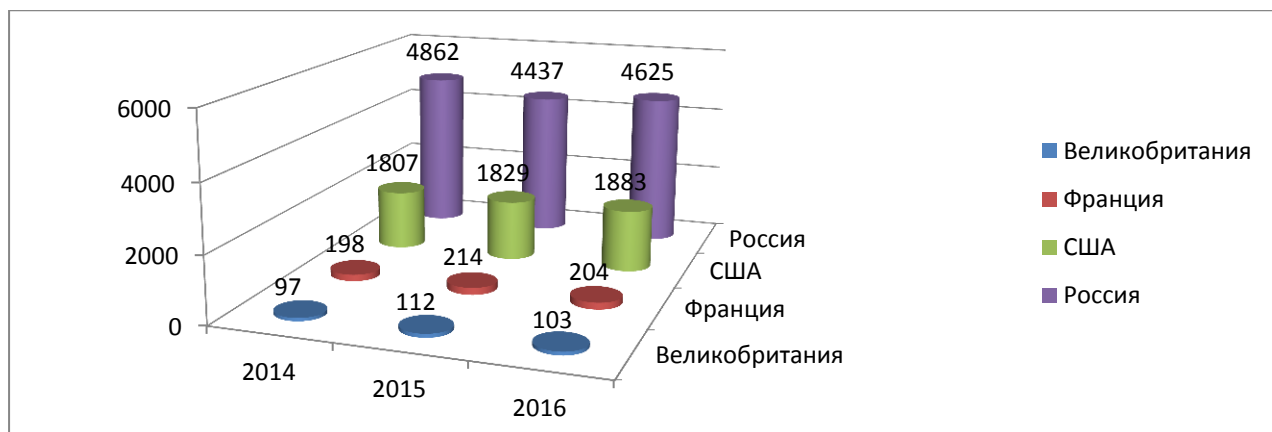


Рисунок 14 – Сравнительный анализ рассмотренных дел о слиянии между компаниями ФАС России и антимонопольными органами зарубежных государств в 2014-2016 г.г.

В то время как любое зарубежное антимонопольное ведомство рассматривает в среднем несколько дел в год в зоне своей компетенции против крупнейших компаний, региональные подразделения ФАС России преследуют за нарушение антимонопольного законодательства десятки тысяч фирм и государственных учреждений (включая значительное число предприятий малого и среднего бизнеса, муниципалитетов и МУПов, бюджетных учреждений с высокой социальной значимостью и небольшим бюджетом), таблица 7 [39, с. 24].

Таблица 7 – Динамика количества рассмотренных ФАС России заявлений о нарушении антимонопольного законодательства в 2014-2016 г.г.

Годы / рассмотрено дел	2014	2015	2016
Всего	39689	51546	44587
Ст. 10	26588	37014	29935
ст. 11+ст. 11.1	2130	2151	1390
ст.14.1-ст.14.8	3051	3439	3623
Органы власти	6450	6997	7461

Анализ таблицы 7 показывает, что в 2016 году наблюдается резкое изменение динамики количества возбужденных дел по фактам нарушения антимонопольного законодательства (что графически указано на рисунке 15).

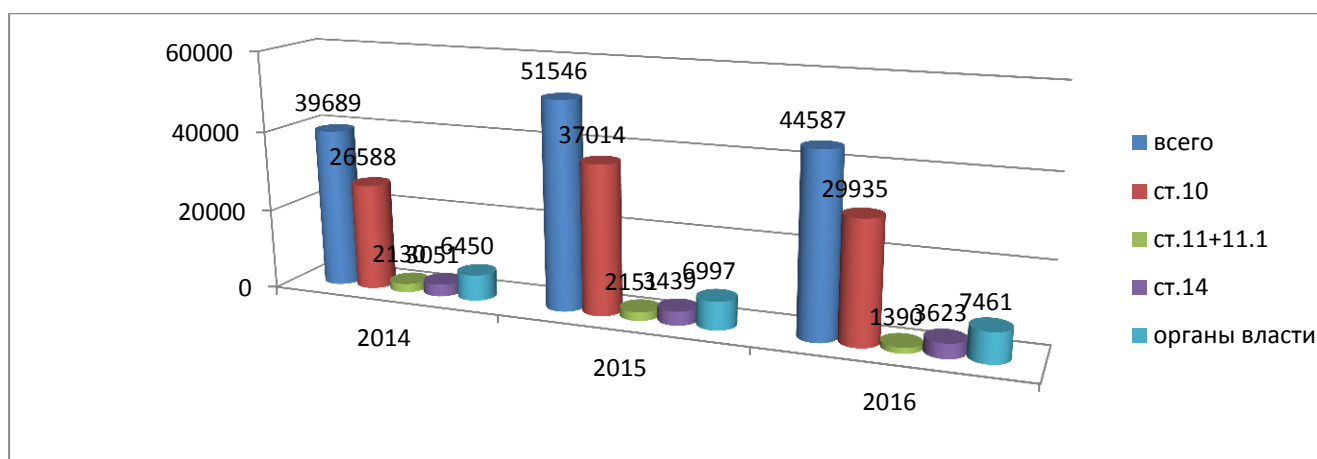


Рисунок 15 – Динамика количества рассмотренных ФАС России заявлений о нарушении антимонопольного законодательства в 2014-2016 г.г.

Из представленных на рисунке 14 данных видно, что по итогам 2016 г. число принятых решений о наличии нарушений сократилось на 64% по сравнению с предыдущим периодом. Это обусловлено новыми требованиями 4-го антимонопольного пакета Закона о защите конкуренции: был расширен перечень оснований для выдачи предупреждения. Кроме ранее существовавших оснований выдачи предупреждения хозяйствующему субъекту, занимающему доминирующее положение, в случае выявления признаков нарушения п. 3 и 5 ч. 1 ст. 10 Закона о защите конкуренции, новой редакцией предусмотрена выдача предупреждений в случае выявления признаков нарушения п. 6, 8 ч. 1 ст. 10; ст. 141, 142, 143, 147, 148, ст. 15 Закона о защите конкуренции. В таблице 8 отражено количество дел, возбужденных ФАС России в 2014-2016 г.г.

Таблица 8 – Количество дел, возбужденных ФАС России в 2014-2016 г.г.

Годы / показатели	2014	2015	2016
Количество дел об административных правонарушениях за нарушения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок, ед.	21685	22036	22 778
Вынесено постановлений о наложении административных штрафов, ед.	17658	17931	185135
Сумма наложенных штрафов, млн. руб.	199,9	209,16	266,2
Сумма взысканных штрафов, млн. руб.	165,7	197,5	208,2



Табличные данные наглядно свидетельствуют о ежегодном росте числа дел, возбужденных ФАС России, и, соответственно, наложении административных штрафов, что графически отражено на рисунке 16.

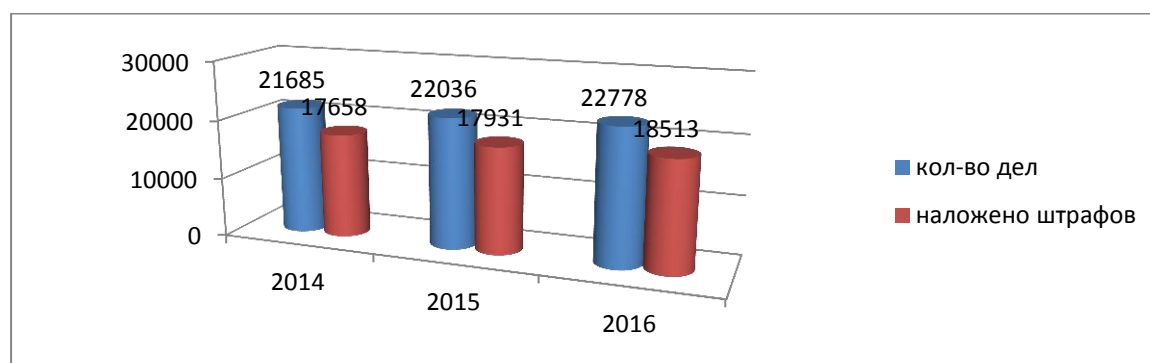


Рисунок 16 – Динамика количества дел, возбужденных ФАС России в 2014-2016 г.г.

При этом, самой «прибыльной» считается узкомонопольная статья 14.22 КоАП РФ, по которой ведомство в 2016 году наложило на нарушителей штрафов на 3,1 млрд руб. Всего за один 2016 год штрафов было наложено на 26,4 млрд руб. Оплачено, правда, из них почти вдвое меньше – 12,9 млрд. руб. Тем не менее даже в самом узком смысле слова ФАС России окупает себя с точки зрения расходования бюджетных средств: ведомство тратит на свое функционирование меньше, чем зарабатывает начисленными штрафами с организаций-нарушителей (в 2016 году бюджетные расходы ФАС России составляли 2,8 млрд руб.).

Значения показателей эффективности государственного контроля (надзора), осуществляемого ФАС России в 2015-2016 г.г. представлено в таблице 9.

Таблица 9 – Показатели эффективности государственного контроля (надзора) ФАС России

Наименование показателя	2015 г.	2016 г.	Отклонение, %
Выполнение плана проведения проверок (доля проведенных плановых проверок в процентах общего количества запланированных проверок)	101,83	95,73	5,99
Доля заявлений ФАС России, направленных в органы прокуратуры о согласовании проведения внеплановых	0	20	20

Наименование показателя	2015 г.	2016 г.	Отклонение, %
выездных проверок, в согласовании которых было отказано (в процентах общего числа направленных в органы прокуратуры заявлений)			
Доля проверок, результаты которых признаны недействительными (в процентах общего числа проведенных проверок)	0,56	0,10	82,14
Доля проверок, проведенных ФАС России с нарушениями требований законодательства Российской Федерации о порядке их проведения, по результатам выявления которых к должностным лицам ФАС России, осуществившим такие проверки, применены меры дисциплинарного, административного наказания (в процентах общего числа проведенных проверок)	0	0	0
Доля юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, в отношении которых ФАС России были проведены проверки (в процентах общего количества юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность на территории Российской Федерации, деятельность которых подлежит государственному контролю (надзору))	0,05	0,04	20,0
Среднее количество проверок, проведенных в отношении одного юридического лица, индивидуального предпринимателя	1,51	1,5	0,66
Доля проведенных внеплановых проверок (в процентах общего количества проведенных проверок)	90,84	91,68	0,92
Доля проверок, по итогам которых по фактам выявленных нарушений наложены административные наказания (в процентах общего числа проверок, по итогам которых по результатам выявленных правонарушений возбуждены дела об административных правонарушениях)	49,90	77,95	56,21

Отклонение показателя «Доля заявлений ФАС России, направленных в органы прокуратуры о согласовании проведения внеплановых выездных проверок, в согласовании которых было отказано (в процентах общего числа направленных в органы прокуратуры заявлений)» объясняется тем, что в 2015 году органами прокуратуры не было отказано в согласовании указанных заявлений, а в 2016 году – отказано по 1-му из 5-ти заявлений о согласовании проведения внеплановой выездной проверки.

Отклонение показателя «Доля проверок, результаты которых признаны недействительными (в процентах общего числа проведенных проверок)» объясняется уменьшением в 2016 году количества проверок, проведенных с

нарушением требований законодательства Российской Федерации о порядке их проведения (в 2015 г. – 34 проверки; в 2016 г. – 4).

Отклонение показателя «Доля юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, в отношении которых ФАС России были проведены проверки (в процентах общего количества юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность на территории Российской Федерации, деятельность которых подлежит государственному контролю (надзору))» объясняется уменьшением количества проведенных проверок в 2016 году в целях снижения административной нагрузки на подконтрольные субъекты.

Отклонение показателя «Доля юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, в отношении которых ФАС России были проведены проверки (в процентах общего количества юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность на территории Российской Федерации, деятельность которых подлежит государственному контролю (надзору))» объясняется уменьшением количества проведенных проверок в 2016 году в целях снижения административной нагрузки на подконтрольные субъекты.

Отклонение показателя «Доля проверок, по итогам которых по результатам выявленных правонарушений были возбуждены дела об административных правонарушениях (в процентах общего числа проверок, по итогам которых были выявлены правонарушения)» объясняется уменьшением количества дел об административных правонарушениях, возбужденных по итогам выявленных правонарушений.

В настоящий момент к реализации ряда процессов ФАС России привлекаются сторонние организации, что связано с объективной необходимостью. Но процедура привлечения экспертов в российском антимонопольном ведомстве, как и в ряде других государственных органов, не очень популярна, что отражено в таблице 10.

Таблица 10 – Сведения о привлеченных экспертах / экспертных организациях для выполнения ряда процессов в ФАС России в 2014-2016 г.г.

Год / привлечено	2014	2015	2016
к проведению проверок в рамках государственного контроля (надзора) за соблюдением антимонопольного законодательства			
экспертов	0	1	0
экспертных организаций	0	0	0
для получения экспертного заключения при рассмотрении дел о нарушении законодательства Российской Федерации, дел об административных правонарушениях Российской Федерации			
экспертов	9	5	11
экспертных организаций	12	10	13

При этом в 2016 году ФАС России не привлекала экспертов и экспертных организаций к проведению проверок в рамках государственного контроля (надзора) за соблюдением антимонопольного законодательства; они привлекались для получения экспертного заключения при рассмотрении дел о нарушении законодательства Российской Федерации, дел об административных правонарушениях Российской Федерации. Всего за 2016 год было привлечено 11 экспертов и 13 экспертных организаций. Таким образом, было получено 24 экспертных заключения: о технических характеристиках аппарата ультразвуковой диагностики; о ценообразовании на продукты питания; о порядке ценообразования на услуги; об оценке в сфере бухгалтерского учета и аудита; об анализе сметной документации; о социологическом исследовании рекламы; о лингвистической экспертизе текста рекламы, что отражено на рисунке 17.

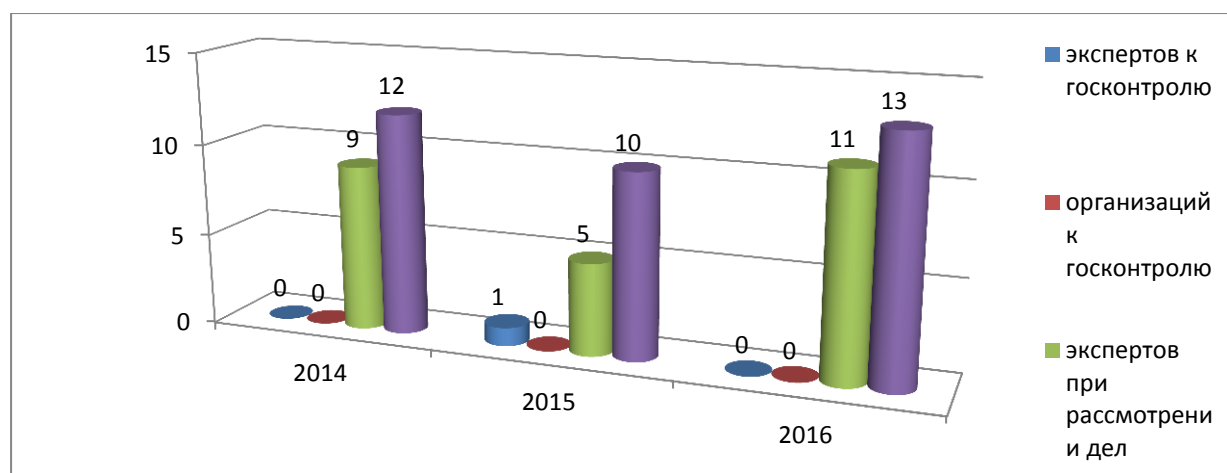


Рисунок 17 – Динамика привлеченных экспертов / экспертных организациях для выполнения ряда процессов в ФАС России в 2014-2016 г.г.

Ряд процессов ФАС России ежегодно передаются на аутсорсинг, среди которых следующие процессы:

Ремонт жилых и нежилых помещений, находящихся на балансе службы, осуществляется субъектам малого предпринимательства и социально ориентированным некоммерческим организациям (в соответствии со ст. 30 Федерального закона № 44-ФЗ). Динамика затраченных средств на привлечение компаний-аутсорсеров к осуществлению ремонта в ФАС России, отражена в таблице 11.

Таблица 11 – Динамика затраченных средств на привлечение компаний-аутсорсеров к осуществлению ремонта в ФАС России в 2014-2016 г.г.,

тыс. руб.

Годы / процессы	2014	2015	2016
Закупка стройматериалов для ремонта помещений ФАС России	196	315	200
Ремонт помещений	1995	2876	3322
Услуги по содержанию и ремонту одного или нескольких нежилых помещений, переданных в безвозмездное пользование или оперативное управление заказчику, услуги по водо-, тепло-, газо- и энергоснабжению, услуги по охране, услуги по вывозу бытовых отходов	54756,223	56845,56	63602,778
Всего на ремонт	56947,223	60036,56	67124,778

Графическое изображение данных таблицы 11 представлено на рисунке 18.

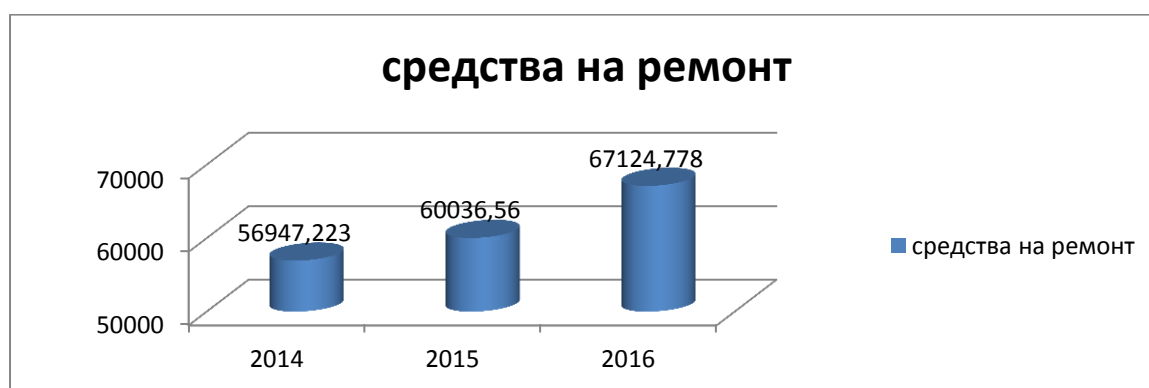


Рисунок 18 – Динамика затраченных средств на привлечение компаний-аутсорсеров к осуществлению ремонта в ФАС России в 2014-2016 г.г.

Поставка канцелярских товаров, печатной и книжной продукции полностью отдается ФАС России на аутсорсинг. Передача этих процессов преимущественно осуществляется субъектам малого предпринимательства и социально ориентированным некоммерческим организациям, что отражено в таблице 12.

Таблица 12 – Динамика затраченных средств на привлечение компаний-аутсорсеров к поставке канцелярских товаров в ФАС России в 2014-2016 г.г.,

тыс. руб.

Годы / процессы	2014	2015	2016
Поставка канцелярских товаров	2900	3000	3000
Поставка книжной продукции	1500	1800	2000
Поставка бумаги	2300	2300	2300
Поставка бумажной продукции	1800	1800	2000
Поставка полиграфической продукции	300	400	400

Графически динамика затраченных средств по поставке канцелярских товаров, печатной и книжной продукции, передаваемые ФАС России на аутсорсинг, отражены на рисунке 19.

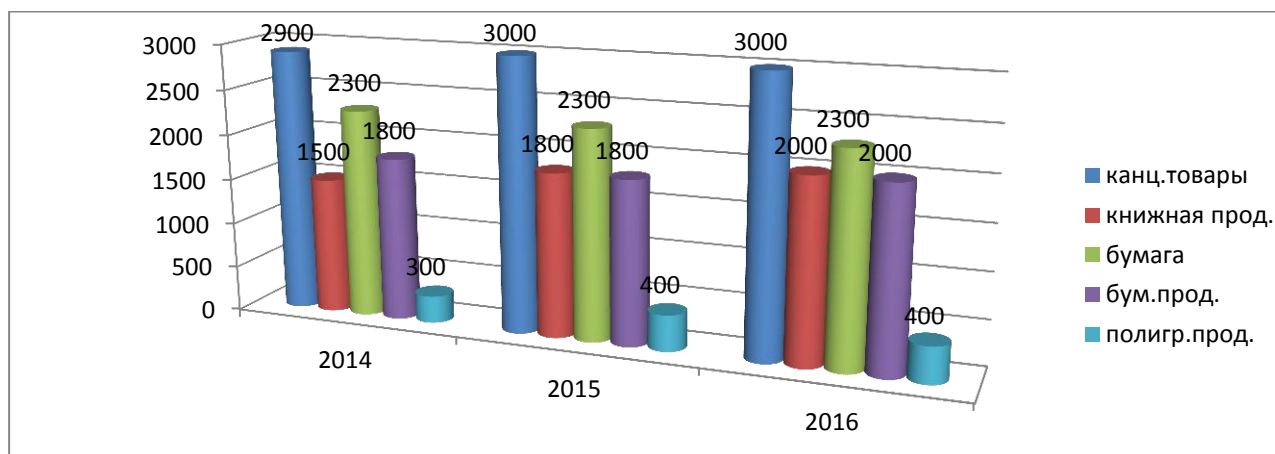


Рисунок 19 – Динамика затраченных средств на привлечение компаний-аутсорсеров к поставке канцелярских товаров в ФАС России в 2014-2016 г.г.

Проведение аналитических исследований как обеспечительная функция ФАС России также передается на аутсорсинг. К этой процедуре привлекаются частные компании.

Сложные исследования проводятся независимыми компаниями за счет средств на научно-исследовательские работы. К основным преимуществам данного способа организации деятельности относят:

- более высокое качество проводимых исследований при имеющейся исходной информации благодаря высокому профессиональному уровню группы специалистов, проводящих исследование;
- уменьшение сроков проведения сложных аналитических исследований благодаря имеющемуся практическому опыту проведения подобных исследований у привлекаемой организации;
- возможность одновременного проведения большого числа исследований, которые выполняются различными независимыми компаниями.

В общем на различные виды научно-исследовательских работ, передаваемых ФАС России на аутсорсинг, были выделены следующие суммы, что отражено в таблице 13.

Таблица 13 – Динамика затраченных средств на привлечение компаний-аутсорсеров к научно-исследовательской работе в ФАС России в 2014-2016 г.г., тыс. руб.

Годы / процессы	2014	2015	2016
НИР	8625,47	9254,75	9374,2

Графически представленные в таблице 13 данные отражены на рисунке 20.

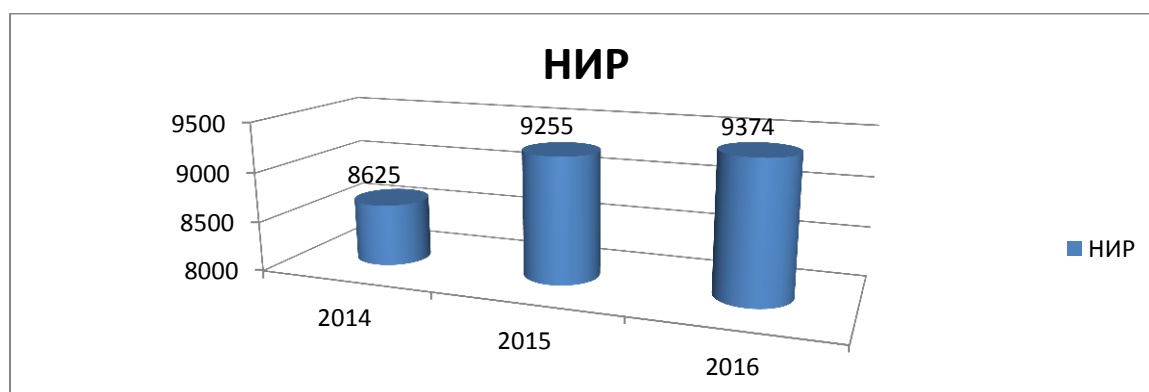


Рисунок 20 – Динамика затраченных средств на привлечение компаний-аутсорсеров к научно-исследовательской работе в ФАС России в 2014-2016 г.г.

Однако само по себе привлечение частных компаний к выполнению исследований вряд ли можно считать аутсорсингом в чистом виде. Исследовательские компании выбираются путем организации специальных конкурсов, однако взаимодействие с выбранной компанией происходит на непостоянной основе и ограничивается только проведением конкретного исследования. В то же время аутсорсинг, как уже было сказано ранее, предполагает регулярное взаимодействие между заказчиком и компанией, ответственной за реализацию всего процесса.

Деятельность в области информационных технологий в ФАС России распределена между двумя Управлениями центрального аппарата – Управлением делами и Управлением информатизации, автоматизации и общественных связей.

В ведении Управления делами ФАС России находятся: копировальная техника; связь (стационарная и мобильная), IP-телефония. Ряд этих функций ежегодно передается на аутсорсинг с выделением на эти цели денежных средств, что отражено в таблице 14.

Таблица 14 – Динамика затраченных средств на привлечение компаний-аутсорсеров к обслуживанию офисной техники и предоставлению услуг связи в ФАС России в 2014-2016 г.г.,

тыс. руб.

<b>Годы/процессы</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
Предоставление услуг связи (IP-TV)	299,76	341,25	364,98
Обслуживание копировально-множительной техники	1100	1200	1300
Техническое обслуживание и ремонт КМТ с поставкой картриджей	6900	7000	7500

Представленные в таблице 14 данные графически изображены на рисунке 21.



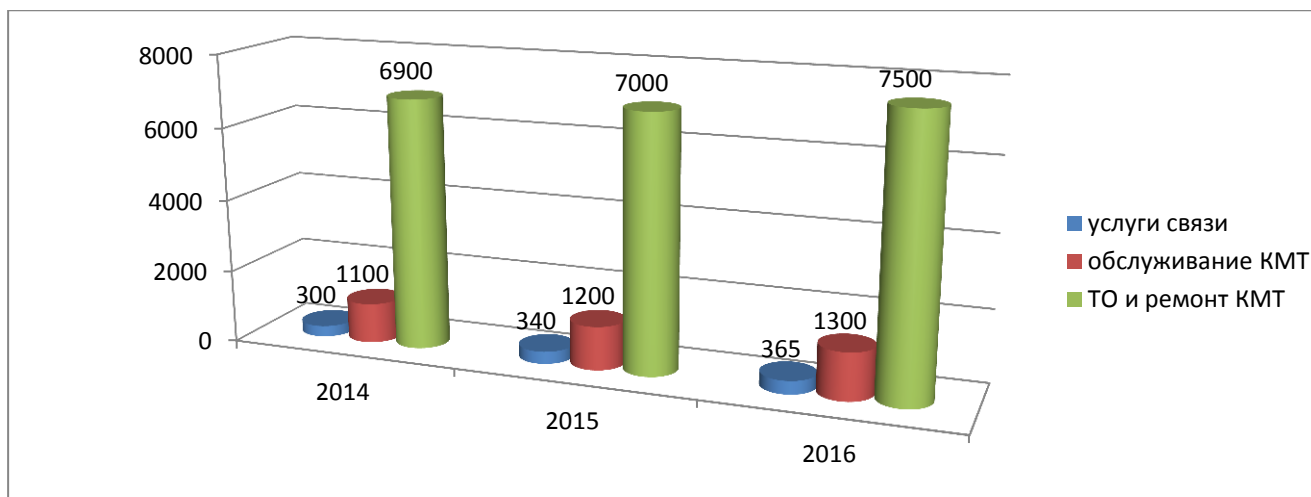


Рисунок 21 – Динамика затраченных средств на привлечение компаний-аутсорсеров к обслуживанию офисной техники и предоставлению услуг связи в ФАС России в 2014-2016 г.г.,

Управление информатизации, автоматизации и общественных связей ФАС России занимается всей остальной деятельностью Службы в области информационных технологий, в том числе обслуживанием:

- кабельного хозяйства;
- аппаратного обеспечения (компьютерные сети);
- серверного хозяйства.

Кроме того, Управление информатизации, автоматизации и общественных связей занимается внедрением новых технологий, в том числе разработкой программного обеспечения.

Аутсорсинг информационных технологий включает в себя совокупность технически сложных видов деятельности, осуществление которых требует значительных бюджетных средств, и представляется невозможным собственными силами Службы, что отражено в таблице 15. Как правило, внедрение сложных информационных систем, например системы электронного документооборота, осуществляется при тесном взаимодействии с органами государственной власти, ответственными за проведение информационной политики (в рамках ФЦП «Электронная Россия»).

Таблица 15 – Динамика затраченных средств на аутсорсинг информационных технологий в ФАС России в 2014-2016 г.г.,

тыс. руб.			
Годы / процессы	2014	2015	2016
Оказание услуг по предоставлению резервных каналов доступа к сети Интернет	768,84	500,54	972,51
Оказание услуг по сопровождению программного обеспечения автоматизированной информационной системы "Кадры"	1450	1500	1500
Выполнение работ по модернизации автоматизированной системы межведомственного электронного взаимодействия Федеральной антимонопольной службы	0	5000	9000
Выполнение работ по развитию и технической поддержке системы электронного документооборота (техподдержка, развитие, тиражирование в ТО)	20000	18000	25000
Закупка антивирусного ПО для серверов	400	400	400
Выполнение работ по доработке функционала АИС «ФАС.Контроль»	0	0	2000
Техническая поддержка сайта ФАС России	350	380	400
Закупка компьютерной техники	1895,56	853,47	1099,63

Из представленной таблицы видно, что в настоящий момент практика аутсорсинга информационных технологий активно применяется в Службе, что необходимо связано с ее объективными потребностями. Это обусловлено трудностями, связанными с необходимостью отслеживания новых информационных технологий в отдельно взятой организации, в то время как центры компетенций – фирмы-разработчики или дистрибьюторы – сосредоточены, как правило, во внешней среде. Помимо этого, из-за сложности многих внедряемых информационных систем требуется специализированная разработка программного обеспечения, что невозможно осуществить собственными силами, включая недостаток у сотрудников технических знаний и компетенций.

Определенные виды деятельности в области информационных технологий в ФАС России полностью отданы на аутсорсинг. Это, во-первых, разработка программного обеспечения и АИС, которая, как правило, является трудоемким процессом, требующим значительных человеческих ресурсов, технических знаний и ресурсов. Управление информатизации, автоматизации и общественных

связей ФАС России осуществляет подготовку технических заданий на разработку программного обеспечения, в которых отражаются особенности и требования к разрабатываемым системам. Тестирование разработанного программного обеспечения осуществляется Службой самостоятельно, поддержка программного обеспечения осуществляется либо собственными силами, либо путем привлечения разработчиков. Во-вторых, это обеспечение бесперебойного доступа к сети интернет. Полностью на аутсорсинг отдана разработка и техническое обслуживание Интернет-сайта Службы. Установка, обслуживание, ремонт аппаратного обеспечения осуществляется самостоятельно, администрирование же серверов частично отдано на аутсорсинг вследствие недостатка специалистов этой в сфере. Графически данные таблицы 15 представлены на рисунке 22.

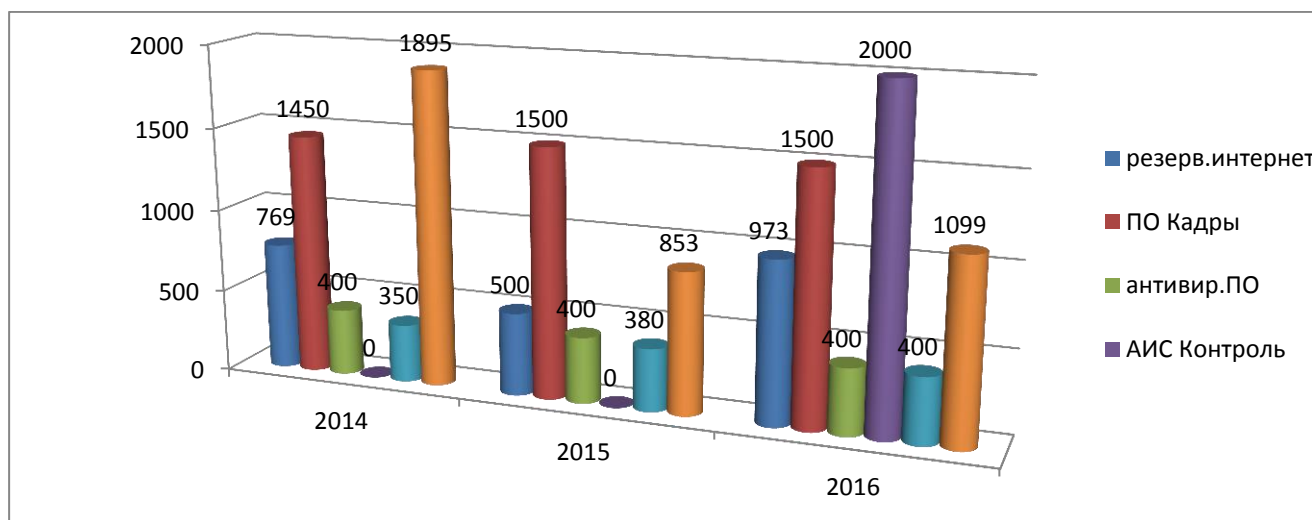


Рисунок 22 – Динамика затраченных средств на аутсорсинг информационных технологий в ФАС России в 2014-2016 г.г.

Требует отдельного рассмотрения ситуация с информатизацией территориальных органов ФАС России. Для территориальных органов Службы характерна явная нехватка системных администраторов, что компенсируется путем найма консультантов, периодически осуществляющих функции по обслуживанию ИТ-инфраструктуры [30, с. 89].

Есть в деятельности службы и те процессы, которые не представляются важными для ее обеспечения, тем не менее, они в 2016 г. были переданы на

аутсорсинг в размере 235000 руб. Это годовая аренда площадки для бадминтона – 135 тыс. руб. и годовая аренда площадки для баскетбола – 200 тыс. руб. В другие годы (2014, 2015) и плановый 2017 г. подобные процессы в аутсорсинг не передаются.

Таким образом, несмотря на скептическое отношение ряда исследователей, к реализации ряда работ Службы привлекаются сторонние организации. В 2015 г. на аутсорсинг было передано 83 наименования процессов, в 2016 г. -86 и согласно Плану-графику закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд на 2017 финансовый год, перечень услуг, передаваемых на исполнение внешним организациям, составляет 72 наименования, и приведен в Приложении Б.

И в этом есть положительный результат: по сведениям М.В. Федоренко [47, с. 47], большинство заявителей, обращавшихся ФАС России, удовлетворены качеством исполнения государственных функций, предоставленных государственных услуг. Средняя оценка удовлетворенности качеством реализации функций сотрудниками антимонопольного органа составила 6,69 балла из 10 возможных, что отражено в таблице 16.

Таблица 16 – Удовлетворенность качеством реализации функций сотрудниками антимонопольного органа,

%

№ п/п	Оценка деятельности	Процент
1	Снижение числа нарушений антимонопольным органом	51,2
2	Хорошее освещение деятельности ФАС	72,1
3	Отсутствуют избыточные административные барьеры	67,4
4	Соблюдение сроков рассмотрения заявлений	65,5

Данные таблицы свидетельствуют, что по мнению большей части опрошенных – 51,2%, ввиду эффективного пресечения нарушений антимонопольным органом, их количество снижается; почти 3/4 респондентов – 72,1% считают, что представители бизнеса хорошо осведомлены о деятельности антимонопольного органа в регионе и обращаются в орган, чтобы защитить свои права; около двух

третьей (67,4%) опрошенных отмечает, что деятельность ФАС России по исполнению своих государственных функций не создает избыточных административных барьеров для деятельности организаций; по мнению 65,5% респондентов, сроки исполнения своих функций сотрудниками ФАС России во время рассмотрения их заявлений нарушены не были. Графически эти данные отражены на рисунке 23.

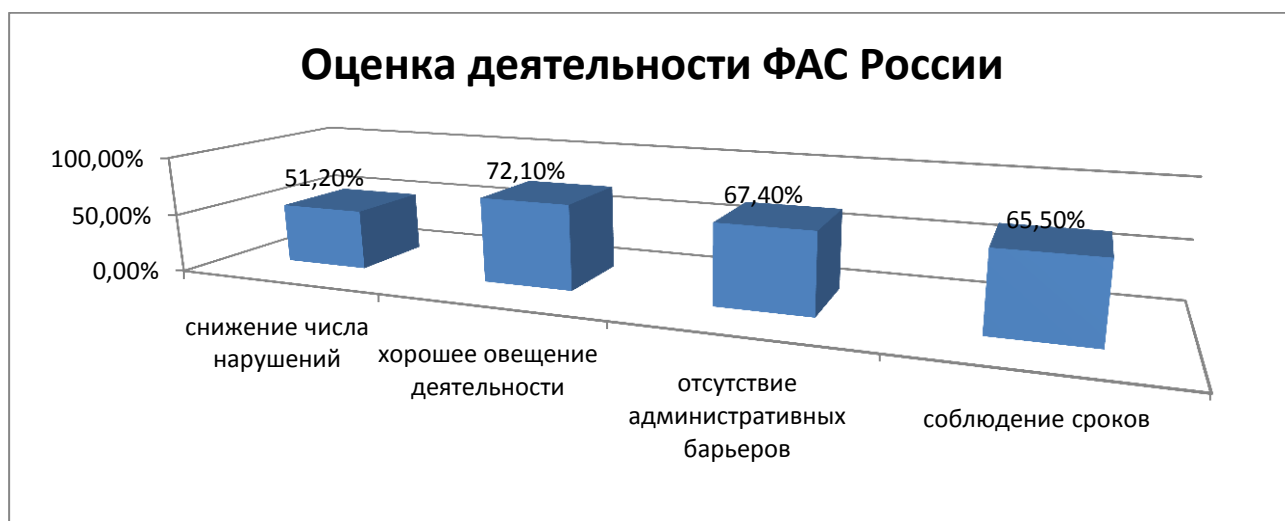


Рисунок 23 – Удовлетворенность качеством реализации функций сотрудниками антимонопольного органа

В 2011 году ФАС России стало первым Федеральным ведомством, получившим сертификат соответствия требованиям международного стандарта системы менеджмента качества ИСО 9001 (ГОСТ Р, IQNet, IAF) [47, с. 48].

Для федеральных органов исполнительной власти столь глубокое и масштабное внедрение стандарта ИСО 9001 в деятельность было прецедентом. Органы власти крайне неохотно внедряют любые инновации, толкающие их деятельность в сторону прозрачности и эффективности.

Пожалуй, пока в нашей стране два прецедента глубокой работы внутри ведомства по построению современного системного управления – это ФАС России и Федеральное казначейство.

ФАС России приняла решение разработать и внедрить систему менеджмента качества по всей вертикали, включая территориальные органы. В центральном

аппарате провели эту работу в 2011 году, а с 2012 года начали внедрение в территориальных управлениях службы.

Если смотреть с точки зрения внутренней организации работы, узковедомственных задач, то можно смело сказать, что Федеральная антимонопольная служба России – одно из лучших государственных ведомств в стране и почти наверняка лучший из органов, обладающих силовыми или контрольными функциями. Это видно как из характеристик работы ведомства, так и из условий, в которых ему приходится действовать, что отражено в таблице 17.

Таблица 17 – Динамика работы ФАС России в 2014-2016 г.г.

Годы/показатели	2014	2015	2016
К-во служащих, ед	3398	3457	3504
К-во исполненных функций, ед.	198523	219653	228059
Средняя нагрузка на 1 служащего, ед.	58,42	63,53	65,09
Экономия на аутсорсинге, млрд. руб.	250	270	280

Из таблицы видно, что при крайне невысокой по российским (хотя и не мировым) меркам численности персонала для федерального ведомства (3504 сотрудников в 2016 году), деятельность ФАС производит значительный финансовый эффект. ФАС оценивает экономию на аутсорсинге от своей деятельности в 1,5 трлн руб. за 2006–2011 годы (хотя многие эксперты считают эту оценку чрезмерно щедрой). С другой стороны, ниже будет показано, что в отдельных сферах экономия произошла бы в случае передачи процессов на аутсорсинг.

За последние пять лет в ФАС России нагрузка возросла в разы: по количеству рассматриваемых дел в 8 раз; по сбору штрафов за нарушение законодательства в 45 раз; документооборот вырос в 3 раза. Количество законов, попадающих в сферу надзора ФАС России, также возросло значительно. При этом, несмотря на рост задач и нагрузки в последние годы, штатная численность сотрудников, бюджетные расходы на осуществление деятельности ФАС России остаются практически неизменными и хотя в количественном отношении немного

увеличивается, в процентном соотношении к выполняемым функциям снижается. Графически динамика численности служащих в ФАС России и нагрузка на одного служащего отражены на рисунках 24 и 25.



Рисунок 24 – Динамика численности служащих в ФАС России в 2014-2016 г.г.



Рисунок 25 – Динамика нагрузки на одного служащего в ФАС России в 2014-2016 г.г.

Согласно данным доклада о деятельности ФАС России за 2016 год, средняя нагрузка на одного служащего ФАС России по фактически выполненному в отчетный период объему мероприятий по контролю по данным формы федерального статистического наблюдения № 1-контроль «Сведения об осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», утвержденной Приказом Росстата от 21 декабря 2011 г. № 503 «Об

утверждении статистического инструментария для организации Минэкономразвития России федерального статистического наблюдения за осуществлением государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», в отчетном периоде при нагрузке 65,09 функций на человека составила 1,64 проверка/чел. [20]. Нагрузка увеличилась в том числе и за счет того, что в соответствии с Указом Президента РФ от 21 июля 2015 г. № 373 «О некоторых вопросах государственного управления и контроля в сфере антимонопольного и тарифного регулирования» ФАС России были переданы функции Федеральной службы по тарифам. Расширение функций и полномочий ФАС России свидетельствует о признании высокой результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности Службы, эффективности выполнения административно-управленческих функций и повышении ее авторитета как органа исполнительной власти.

Ведомство постоянно наращивает зону своей ответственности и влияние. Если в 1990-е годы в зоне ответственности ФАС России находился контроль исполнения трех антимонопольных законов, то к 2008 году число таких законов достигло семи, а к 2013 году ФАС контролировала соблюдение шестнадцати разных законов (включая такие далекие от антимонопольной деятельности, как законы о рекламе и о размещении госзаказа) и продолжает добиваться новых полномочий. Глава ФАС Игорь Артемьев, обсуждая еще не принятый (четвертый по счету) антимонопольный пакет, расширяющий возможности ведомства, уже обещал, что «будет пятый и шестой» [8]. Этой экспансии помогает высокая репутация команды менеджеров ФАС. Центральный менеджмент ФАС считается весьма эффективной и продвинутой командой, а И. Артемьев – одним из лучших менеджеров в госаппарате. Методы оценки деятельности подразделений прозрачны и доступны, более того – изменяются с учетом мнения подразделений: идет открытая дискуссия в ведомственной прессе; ни руководители, ни сотрудники не боятся высказывать вслух свою точку зрения о принятой системе оценок, что крайне нетипично для российских контрольных ведомств.



## 2.4 Проблемы организации управления ФАС

При всех положительных чертах ФАС России, ее деятельность весьма противоречива. Несмотря на высокие показатели активности Службы, которая ежегодно проводит расследование в более чем 3000 случаев злоупотребления доминирующим положением, эти цифры делают сомнительным качество и эффективность работы антимонопольного органа. Многофункциональность может привести к принятию ФАС России поспешных, необдуманных решений. Можно привести в качестве примера одну из таких известных ошибок – проект изменений в правила подключения нефтеперерабатывающего завода к магистральным нефтепроводам и нефтепродуктопроводам, который был выдвинут Службой в апреле 2014 года. Ведомством выдвигалось предложение об отмене требования регистрации завода в реестре Минэнерго и предъявление договоров с поставщиками сырья на ближайшие три года, а также распространение требований об обеспечении глубины переработки не меньше 70 % на уже построенных нефтеперерабатывающих заводах. По мнению ФАС, принятие этих мер могло способствовать развитию независимых заводов и ликвидации административных барьеров. Участники рынка, категорически не согласные с решением антимонопольного ведомства, утверждали, что такое решение не способно обеспечить рост предложения на рынке топлива, напротив, повлечет снижение рентабельности больших нефтеперерабатывающих заводов, которые начнут сокращать свои программы и вскоре страна столкнется с недостатком качественных бензина и дизеля [7].

К причинам таких ошибок можно отнести некачественный экономический анализ рынка, а также неэффективность организации управления. ФАС при большом объеме выполняемых функций не до конца понимает принципов действия той или иной рыночной структуры. Увеличивая количественные показатели, антимонопольная служба пренебрегает комплексным экономическим анализом и принципами менеджмента. Поэтому при разработке моделей

поведения ведомство должно учитывать максимальное количество факторов, которые оказывают влияние на степень монополизированности того или иного рынка. При поверхностном анализе, который сегодня применяется ФАС достижение желаемых результатов в антимонопольном регулировании становится невозможным [29, с. 50].

Административно-управленческие проблемы ФАС России связаны с тем, что ведомство толкует свои полномочия чрезвычайно широко и использует их для того, чтобы наращивать вал мелких и непрофильных дел против некрупных компаний, демонстрируя тем самым рост своей активности и успешную борьбу за конкурентную среду. Поэтому при весьма неплохом менеджменте и формально хороших показателях эффективности, проблемы в работе ФАС России делают ее деятельность во многом контрпродуктивной [41, 42].

Кроме того, основная деятельность ФАС России предполагает выполнение ряда административно-управленческих процессов, требующих больших трудозатрат сотрудников, и носящих лишь исполнительский характер, предполагают выполнение однотипных и повторяющихся задач. При осуществлении таких процессов отвлекаются основные ресурсы, и становится невозможной фиксация внимания должностных лиц Службы на контрольно-надзорных и иных управленческих функциях ее непосредственной деятельности. Для оптимизации деятельности и решения подобных проблем возникает необходимость в использовании ресурсов внешней среды.

Во многом применение аутсорсинга в деятельности ФАС России основано на нормах действующего российского законодательства в сфере государственных и муниципальных закупок – Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Отсюда следует вывод, что аутсорсинг в ФАС России в большей части приравнен к осуществлению государственных закупок, то есть финансированию потребностей в работах и услугах, необходимых для поддержания основной деятельности. Исполнители выбираются

на основе конкурса, а процедура заключения контрактов осуществляется согласно правилам и принципам заключения государственных контрактов, которые установлены Гражданским кодексом РФ, где определены процедуры и механизмы контроля исходя из особенностей конкретного административно-управленческого процесса.

Взаимодействие с внешними организациями, организация конкурсов происходит на основе вновь возникших текущих потребностей. Это не лучшим образом отражается на системности, каком-либо предварительном анализе, анализе предыдущего опыта и оценке потребностей в дополнительных ресурсах, периодическом контроле реализации отдельных видов работ внешними организациями. То есть, для эффективного аутсорсинга в деятельности ФАС России необходимо решить эти проблемы.

Еще одной проблемой является недоверие отдельных сотрудников, в том числе в рядах руководящего состава, ко всему новому, ведь аутсорсинг недавно применяется в российской практике, не разработана общая, единая, проверенная на практике универсальная методика, которая позволила бы произвести расчет экономического эффекта от внедрения аутсорсинга. Эти сотрудники считают, что выполнять многие процессы внутри самого ведомства будет намного дешевле, чем заказывать услуги со стороны, и отсутствие уверенности в том, что качество предоставленной услуги будет выше, чем ее выполнить самостоятельно. Кроме того, противящиеся нововведениям руководители считают, что проще поручить подчиненным выполнение работы, чем организовывать конкурс, затрачивая время и силы на заключение контракта, а если в процессе исполнения контракта выяснится, что нужны дополнительные ресурсы, или же необходимо внести какие-то изменения в контракт, это очень сложно сделать на практике, для этого требуется дополнительное время, процедуры, а зачастую это вообще невозможно осуществить из-за привязки к целевому финансированию – Счетная палата Министерства не выделит дополнительные бюджетные средства, так как по законодательству этого сделать нельзя.

### 3 РАЗРАБОТКА РЕКОМЕНДАЦИЙ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ОРГАНИЗАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ ФАС НА ОСНОВЕ ТЕХНОЛОГИИ АУТСОРСИНГА

#### 3.1 Рекомендации по внедрению технологии аутсорсинга административно-управленческих процессов в ФАС России

На основе оценки целесообразности аутсорсинга и анализа имеющейся практики были предложены некоторые рекомендации по передаче отдельных процессов в ФАС России на аутсорсинг. Анализ рынка показал, что имеется возможность для поиска организаций, обеспечивающих выполнение данных процессов по приемлемым ценам.

##### 1. Аутсорсинг информационных технологий.

При использовании аутсорсинга информационных технологий ФАС России, как и многие другие организации, сталкивается с риском потери конфиденциальной или секретной информации, а также риском получения услуг ненадлежащего уровня, что может отразиться на выполнении основных функций Службы. Решение данной проблемы видится в подписании специальных соглашений об уровне сервиса, так называемые Service Level Agreement (SLA), в которых должны прописываться ответственность при возникновении подобных ситуаций, а также все аспекты, касающиеся обеспечения информационной безопасности. Соглашение об уровне сервиса представляет собой контракт, регламентирующий отношения между сервис-провайдером и его клиентом [48]. В данном соглашении должны быть однозначно зафиксированы договоренности сторон, качество предоставляемых услуг, сроки, цели сотрудничества, его продолжительность и экономическая эффективность, условия оплаты и расторжения, гарантии, размеры и формы компенсаций.

В Службе существует ряд направлений в области информационных технологий, где в данный момент технология аутсорсинга не используется,

однако потребность в этом давно назрела. К ним относится, в частности, привлечение одной организации для обслуживания ИТ-инфраструктуры в территориальных органах ФАС. Это позволит следить за качеством поставляемых услуг, разработать единые принципы взаимодействия с поставщиками, что значительно сократит издержки на взаимодействие с каждым органом. Кроме того, организация-аутсорсер будет проводить удаленное администрирование и мониторинг данных сетей.

## 2. Организация аналитических исследований.

Одной из рекомендаций для совершенствования аналитического сопровождения деятельности Службы может стать привлечение специализированной научно-исследовательской организации к выполнению комплекса аналитических работ (в том числе анализа различных отраслевых рынков). Имеющаяся практика Службы показывает, что сторонние компании привлекают лишь для проведения отдельных долгосрочных исследований. В то же время при налаживании взаимодействия ФАС России с частными научно-исследовательскими компаниями на регулярной основе для осуществления оперативного анализа конкретных разноплановых ситуаций, для обработки текущей информации и разработки рекомендаций снизятся трудозатраты и станет возможным сконцентрироваться на осуществлении функций по принятию решений и реализации контрольно-надзорных полномочий.

## 3. Юридическое обеспечение деятельности Службы.

Зачастую у Службы не хватает узкоспециализированных сотрудников для представительства интересов в судах и судебных процессах. В связи с этим целесообразным является привлечение к осуществлению данного процесса юридической компании для обеспечения абонентского обслуживания представительства интересов Службы в судебных процессах. При возникновении необходимости юридическая компания могла бы предоставлять в распоряжение Службы соответствующих экспертов.

## 4. Бухгалтерские услуги.

Передача бухгалтерии на исполнение учета сторонней организацией предусматривается подп. «в» п. 2 ст. 6 Федерального закона от 21.11.1996 г. № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете», согласно которому руководитель организации в зависимости от объема учетной работы может передать на договорных началах ведение бухгалтерского учета специализированной организации. При этом Закон о бухгалтерском учете и законодательство о лицензировании отдельных видов деятельности не предусматривают обязанности организации, оказывающей бухгалтерские услуги, иметь лицензию на осуществление данного вида деятельности (письмо Минфина России от 01.08.2007 г. № 03-11-04/2/193).

#### 5. Транспортные услуги.

Транспортный отдел является весьма затратным как в материальном плане, так и в техническом, поэтому его содержание – это неэффективная трата денег и времени. Более выгодным и удобным для деятельности ФАС России представляется аутсорсинг транспортных услуг. Он может существовать в двух вариантах – передача автомобильного парка фирме-аутсорсеру или полный отказ от собственного автопарка. Аутсорсинг транспортных услуг способствует: снижению материальных расходов на ведение бухгалтерского учета и технической документации; уменьшению как транспортных, так и имущественных налогов; направить сэкономленные денежные средства на выполнение основных функций.

Для успешного внедрения практики аутсорсинга в деятельность ФАС России необходимо использовать системный подход к передаче реализации отдельных административно-управленческих процессов Службы в руки частных компаний. Основными элементами данного подхода могут стать закрепление единых стандартов к использованию аутсорсинга в Службе в ведомственных нормативных актах, четкая структура управления реализацией аутсорсинга, постоянная оценка результатов применения аутсорсинга.

В качестве одного из условий эффективного внедрения технологии аутсорсинга выступает наличие системы выстроенных отношений внутри

организации. На сегодняшний день в ФАС России отсутствует налаженный механизм взаимодействия отдельных подразделений Службы при размещении заказов по привлечению частных компаний к выполнению отдельных работ. Каждое отдельное привлечение сторонних поставщиков услуг носит индивидуальный характер. Одним из путей решения данной проблемы служит создание внутри Службы специальной Рабочей группы по планированию и осуществлению закупок товаров и услуг для нужд ФАС России и ее территориальных органов. Полномочия и состав Рабочей группы по аутсорсингу, срок рассмотрения проекта передачи на аутсорсинг отдельного процесса должны быть закреплены приказом ФАС России. Рабочая группа по аутсорсингу должна играть ключевую роль в управлении реализацией технологии аутсорсинга в Службе. Факторы, учитываемые при принятии решения о передаче отдельных процессов на аутсорсинг, представлены на рисунке 26.



Рисунок 26 – Факторы, учитываемые при принятии решения о передаче отдельных процессов на аутсорсинг в ФАС России

Процесс реализации отдельного аутсорсинг-проекта в ФАС России должен включать следующие семь этапов.

Этап 1. Направление заинтересованными управлениями центрального аппарата ФАС России и территориальных органов Рабочей группе по аутсорсингу обоснований целесообразности и возможности практического применения аутсорсинга к выбранным процессам.

Заинтересованными управлениями центрального аппарата ФАС России и его территориальными управлениями должен быть определен перечень административно-управленческих процессов, предлагаемых к передаче на аутсорсинг. Перед этим управлению необходимо провести анализ целесообразности передачи на аутсорсинг указанных процессов, включая анализ рынка, рассчитать экономические параметры системы аутсорсинга, сопоставить аутсорсинг и действующую систему реализации процесса. Кроме того, необходимо проанализировать возможности практического применения аутсорсинга административно-управленческих процессов, возможности выделения бюджетных средств, возможности контроля за внешними поставщиками услуг в ходе предоставления данных услуг. Полученные обоснования и рекомендации направляются управлением в Рабочую группу по аутсорсингу.

Этап 2. Рассмотрение Рабочей группой по аутсорсингу полученных запросов от управлений, включая взаимодействие рабочей группы с Финансовым управлением по поводу вопросов бюджетного планирования.

Полученные предложения по передаче отдельных административно-управленческих процессов на аутсорсинг рассматриваются рабочей группой по аутсорсингу совместно с Финансовым управлением, решается вопрос о выделении бюджетных средств на данные нужды.

Этап 3. Принятие Рабочей группой по аутсорсингу решения о передаче административно-управленческого процесса на аутсорсинг либо о его сохранении в компетенции Службы.



Данный этап предполагает на основе анализа полученных от управлений материалов и решения бюджетных вопросов Рабочей группой по аутсорсингу принятие решения либо о целесообразности привлечения частной компании к выполнению процесса, либо о продолжении осуществления процесса силами Службы.

Этап 4. Разработка уполномоченным управлением ФАС России конкурсной документации.

Этап 5. Проведение конкурса и определение победителя конкурса.

После принятия решения о передаче административно-управленческих процессов на аутсорсинг разрабатывается конкурсная документация и проводится открытый конкурс. Осуществление последующих действий, включая подписание контракта, соответствуют практике проведения государственных закупок органами государственной власти, которая регламентируется законодательством о государственных и муниципальных закупках.

Этап 6. Разработка и подписание договора.

Выбрав поставщика по определенным в конкурсной документации критериям, Рабочая группа по аутсорсингу разрабатывает контракт, который затем подписывается с победителем конкурса.

Этап 7. Предоставление поставщиком услуг, оговоренных договором. Контроль и координация совместной деятельности уполномоченного управления и поставщика услуг.

Подписав контракт, стороны приступают к его непосредственному выполнению – предоставлению и принятию соответствующих услуг. При этом особое внимание должно быть уделено вопросам контроля и координации совместной деятельности для достижения наилучшего качества предоставляемых услуг, а также стремлению избежать проблем с качеством выполнения частной компанией административно-управленческого процесса Службы. Со стороны ФАС России, за подобное взаимодействие должно отвечать управление, инициировавшее передачу административно-управленческого процесса на

аутсорсинг. По результатам реализации работ осуществляется оценка деятельности привлеченной организации.

Структура управления организацией представляет собой механизм управления отношениями аутсорсинга. Очевидно, что эффективная структура управления необходима на всем протяжении действия договора на аутсорсинг. Применительно к ФАС России, структура управления может состоять из следующих уровней (рисунок 27).

1. Стратегический уровень. Уровень представлен Рабочей группой по аутсорсингу. На данном уровне принимается общее решение о том, выполнение каких процессов передавать сторонней организации.

2. Тактический уровень. На данном уровне осуществляется текущий контроль за качеством исполнения процесса. Уровень представлен руководством управления, которое координирует реализацию процесса в соответствии с внутренними документами Службы.

3. Функциональный уровень. Уровень представлен конкретными сотрудниками, отвечающими за взаимодействие с организацией-поставщиком услуг.

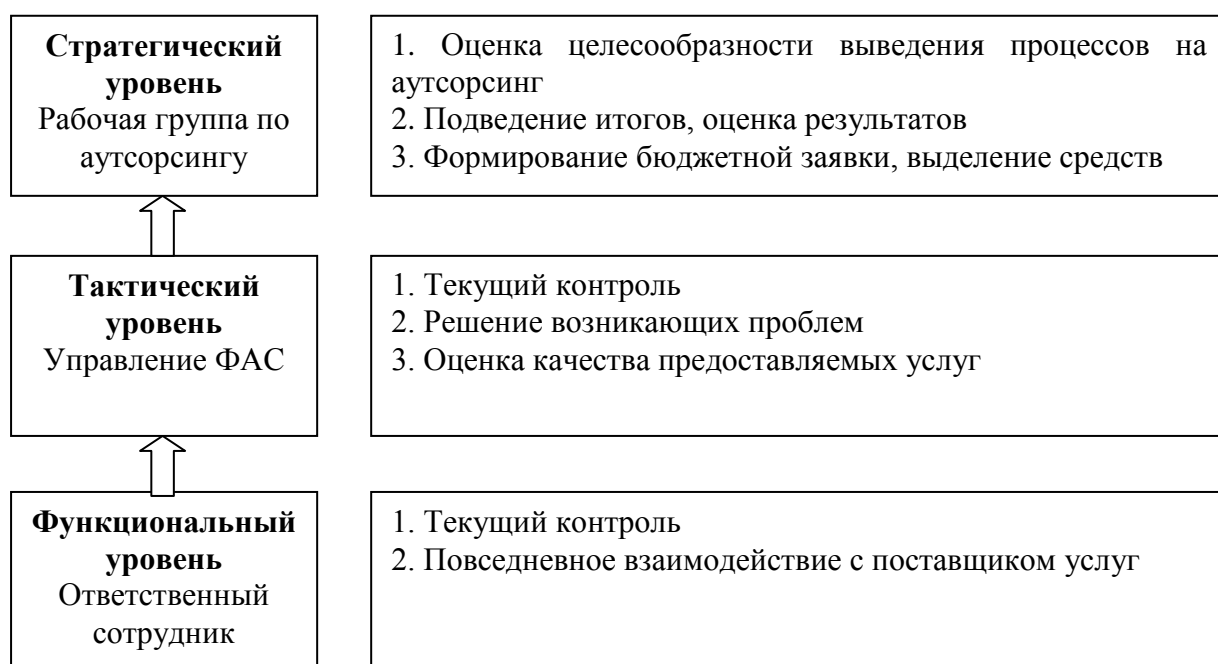


Рисунок 27 – Уровни управления отношениями аутсорсинга в ФАС России

Для построения полноценной системы передачи отдельных административно-управленческих процессов в ФАС России необходимо решить следующие задачи:

На общегосударственном уровне:

1. В целях создания условий для заключения долгосрочных контрактов, необходимо изменить систему бюджетного планирования. Период планирования должен измениться с одного года на три и более лет.

2. Разработать и осуществить комплекс мер по стимулированию развития рынков услуг аутсорсинга. Это обеспечит органы власти достаточно широким спектром предложений по аутсорсингу услуг.

3. Разработать методические рекомендации по построению системы аутсорсинга в органах государственной власти.

На уровне ФАС России:

1. Изменить систему бюджетного планирования и планирования проведения закупок.

2. Создать «Рабочую группу по аутсорсингу».

3. Провести мероприятия по централизации закупок в рамках органа государственной власти.

4. Создать систему оценки и контроля за аутсорсинг проектами.

5. Внести изменения в должностные регламенты сотрудников, закрепив новые выполняемые в аутсорсинг-проекте функции.

Внедрение в практику государственных органов систематического использования механизма аутсорсинга не только позволит разгрузить и переориентировать часть персонала для выполнения основных функций, но и потребует новых знаний (компетенций) от персонала, занятого в аутсорсинг-проектах. Необходимо будет проводить дополнительное обучение сотрудников. Также возможно понадобится оптимизация организационной структуры для наиболее полного и качественного использования всех преимуществ аутсорсинга.

Основными рисками при применении аутсорсинга является попадание в зависимость от деятельности поставщика услуг и качества поставляемых услуг, а

также риски утечки информации. Используя методы, описанные ранее, можно снизить влияние этих рисков.

Для ФАС применение аутсорсинга административно-управленческих процессов позволит сфокусировать внимание должностных лиц на контрольных и надзорных функциях в сфере защиты конкуренции и государственных закупок, повысит качество работы на основе использования внешними подрядчиками более эффективных технологий, что в свою очередь может привести к повышению качества принимаемых решений и к повышению эффективности работы службы.

Поддержка на государственном уровне применения механизмов аутсорсинга административно-управленческих процессов органами государственной власти позволит повысить эффективность государства в целом, а также улучшит качество государственных услуг, оказываемых населению. Другим дополнительным эффектом может стать снижение бюджетных расходов на государственное управление, а также стимулирование экономики и частного бизнеса через увеличение государственного заказа.

### 3.2 Оценка эффективности мероприятия

Оценку результатов аутсорсинга предлагается проводить применительно к каждому проекту. Результативностью реализации можно назвать степень достижения результатов аутсорсинг-проекта. Эффективность реализации проекта определяется как степень и характер использования ресурсов для достижения целей проекта. Критерием результативности аутсорсинг-проекта является степень достижения в ходе реализации отдельного проекта поставленной цели. Индикатором эффективности проекта является размер финансовых и других ресурсов, которые требуются для достижения поставленной цели.

При оценке результативности и эффективности аутсорсинг-проекта

необходимо обратить внимание на следующие аспекты:

1. Цели проекта. Они должны формулироваться максимально конкретно, что позволяет уменьшить число возможных альтернатив. Цели должны быть измеримы прямо или косвенно и достижимы.

2. Возможные результаты при условии реализации проекта и без него. Это позволяет оценить эффект проекта по сравнению с ситуацией, если он не будет реализован.

3. Анализ издержек и выгод, которые может понести прямо или косвенно организация. Проект является приемлемым с экономической точки зрения, если в ходе проекта будет достигнуто превышение выгод над издержками.

4. Анализ бюджетного эффекта от реализации проекта. Какие изменения в расходной части бюджета может вызвать реализация проекта?

5. Оценка рисков, связанных с реализацией рассматриваемого аутсорсинг-проекта.

Оценка проекта должна проводиться на основе описанных выше критериев согласно присвоенным весам. Веса критерия определяются его значимостью для основной деятельности организации. Например, 60% – достижение цели с минимальными затратами (критерий эффективности затрат), 20% – бюджетный эффект от проекта.

Критерии оценки эффективности аутсорсинга можно разделить на три группы:

- изменение затрат на выполнение операций;
- изменение административных издержек;
- изменение качества услуг.

Показателем эффективности аутсорсинга при рассмотрении первой группы критериев является разница между бюджетными затратами на осуществление процесса силами ФАС России и затратами на привлечение сторонней организации.

Административные издержки и качество получаемых услуг оценивается экспертным путем. Механизмом оценки эффективности использования

аутсорсинга в соответствии со второй и третьей группой критериев служит проведение опросов служащих ФАС России с целью выяснения того, как повлияла передача процесса на повседневную деятельность и выполнение ими прямых обязанностей [52, с. 87].

Классический принцип измерения экономической эффективности отражает соотношение между эффектом (Эф) и затратами (З) в разных формах. Традиционный показатель характеризует эффект, представляющий собой разницу между результатом (Р) и затратами, получаемый с единицы последних. Для достижения лучшей эффективности должно быть максимизировано отношение:

$$Эф = \frac{P - Z}{Z} \rightarrow \max$$

Классический принцип определения экономической эффективности является в настоящее время общепризнанным отечественными и зарубежными учеными и широко используется в экономической теории и практике для построения разнообразных показателей экономической эффективности.

Сравним затраты на содержание бухгалтерии в ФАС России и аутсорсинга бухгалтерского учета. Чтобы рассчитать затраты на содержание собственной бухгалтерии, проанализируем исходные данные, приведенные в таблице 18.

Таблица 18 – Исходные параметры для расчета стоимости ведения бухгалтерского учета (в расчете на одного сотрудника)

Статьи затрат, руб.	Показатели	Периодичность
Норма офисной площади, кв.м.	3	
Коммунальные услуги по офисному помещению, руб/кв.м.	500	ежемесячно
Средний расход услуг интернет	1000	ежемесячно
Средний расход канцелярских товаров	600	ежемесячно
Средний расход услуг связи	600	ежемесячно
Заработная плата бухгалтера	75000	ежемесячно
Обновление бухгалтерских программ (1С Предприятие)	3000	ежеквартально
Обучение персонала отдела бухгалтерского учета	18000	ежегодно
Страховые взносы, %	34	
Ставка НДС и ПЗ, %	0,20	
Обновление автоматизированного рабочего места:		1 раз в 5 лет

Статьи затрат, руб.	Показатели	Периодичность
Системный блок	40000	
Монитор	15000	
Принтер	15000	
Прочее	10000	
Мебель	50000	1 раз в 7 лет
Программный продукт для бухгалтерского учета 1С	30000	1 раз в 10 лет

На основании введенных исходных данных рассчитываем затраты на содержание собственной структуры бухгалтерии (таблица 19).

Таблица 19 – Расчет стоимости ведения собственной структуры бухгалтерии

Статьи	1 квартал	2 квартал	3 квартал	4 квартал	итого год
Всего	355830	355830	355830	355830	1423320
Коммунальные услуги	6000	6000	6000	6000	24000
Офисные расходы	3600	3600	3600	3600	14400
Интернет	3000	3000	3000	3000	12000
Канцелярские товары	1800	1800	1800	1800	7200
Услуги связи ГТС	1800	1800	1800	1800	7200
Зарплата одного бухгалтера	215000	215000	215000	215000	860000
Обновление 1С	3000	3000	3000	3000	12000
Обучение персонала бухгалтерии	18000	0	0	0	18000
Страховые взносы (34%)	73100	73100	73100	73100	292400
Отчисления (0,2%) в связи с профзаболеваниями и травматизмом	430	430	430	430	1720
Амортизация основных средств (срок полезного использования АРМ – 5 лет)	3600	3600	3600	3600	14400
Системный блок	40000				40000
Монитор	15000				15000
Принтер	15000				15000
Прочее	10000				10000
Мебель	50000	0	0	0	50000
Программное обеспечение	30000	0	0	0	30000

Таким образом, по итогам первого года стоимость ведения бухгалтерского учета одним бухгалтером включает: единовременные затраты - 160 000,00 руб., текущие (эксплуатационные расходы) - 1 260 320,00 руб.

Рассчитаем затраты на аутсорсинг бухгалтерского учета

Стоимость бухгалтерского сопровождения аутсорсинго-консалтинговой группы «Гестион» приведена в таблицах 20-24.

Таблица 20 – Стоимость ведения бухгалтерского и налогового учета АКГ «Гестион»

Количество операций в месяц	Организации на ОСН или иностранные представительства (стоимость указана в рублях)	Индивидуальные предприниматели на ОСН (стоимость указана в рублях)	Организации на УСН 6% и 15%, ЕНВД (стоимость указана в рублях)	Индивидуальные предприниматели на УСН 6% и 15% (стоимость указана в рублях)
0 «нулевая»	3 900,00 (квартал)/ 4 900,00 (год)	3 500,00 (квартал)/ 4 500,00 (год)	3 500,00 (квартал)/ 4 500,00 (год)	3 000,00 (квартал)/ 4 000,00 (год)
до 30	12 500,00	10 000,00	9 500,00	7 700,00
от 31 до 50	15 500,00	12 500,00	12 500,00	10 100,00
от 51 до 100	23 000,00	18 500,00	17 000,00	13 700,00
от 101 до 200	33 700,00	27 060,00	26 700,00	21 500,00
от 201 до 300	38 500,00	30 900,00	29 500,00	23 700,00
от 301 до 400	42 500,00	34 100,00	32 400,00	26 020,00
от 401	По договоренности	По договоренности	По договоренности	По договоренности

Таблица 21 – Стоимость расчета ЗП и налогов с ФОТ АКГ «Гестион»

До 4 человек	3 000,00 рублей
От 5 до 10 человек	5 000,00 рублей
От 11 до 20 человек	5 000,00 + 400,00 рублей за одного человека свыше 10
От 21 до 100 человек	9 000,00 + 250,00 рублей за одного человека свыше 20
От 100 до 500 человек, и более	29 000,00 + 150,00 рублей за одного человека свыше 100

Таблица 22 – Стоимость услуг по подготовке индивидуальных сведений по персонифицированному учету

До 5 сотрудников	5 000,00 рублей
Каждый дополнительный сотрудник	плюс 250,00 рублей
Представление в ПФР нарочным	2 000,00 рублей

Таблица 23 – Стоимость прочих услуг

Экспресс-анализ состояния учета с выдачей «Экспертного заключения о состоянии учета»	от 15 000,00 рублей
Разработка типовой учетной политики организации	от 5 000,00 рублей
Разработка индивидуальной учетной политики организации	от 15 000,00 рублей



Таблица 24 – Сдача отчетности в ИФНС по телекоммуникационным каналам связи в электронном виде

Единовременно за подключение к электронной системе сдачи отчетности (права пользования на программный продукт не передаются)	3 600,00 рублей
Годовое абонентское обслуживание	3 300,00 рублей в год
Годовое абонентское обслуживание обособленных подразделений	1 600,00 рублей в год

Таким образом, стоимость ведения бухгалтерского учета с использованием компании - аутсорсера в месяц составляет 560 100 руб., а в год составит 5 921 200 руб.

Для расчета экономической эффективности использования бухгалтерского аутсорсинга следует определить разницу показателей со штатной бухгалтерией.

В Центральном аппарате ФАС России на сегодняшний день трудится 889 сотрудников в 30 структурных подразделениях. Исходя из Нормативов численности работников бухгалтерской службы на предприятии при количестве сотрудников от 875 до 900 и 30 самостоятельных структурных подразделений должно приходиться 15,5 бухгалтеров. В структуре бухгалтерии ФАС сегодня работает 15 человек.

Для расчета экономической эффективности от перевода процесса ведения бухгалтерского учета на аутсорсинг рассчитаем условно-годовую экономию:

$$\mathcal{E}_{\text{у.г.}} = \mathcal{E}_{\text{б.}} - \mathcal{E}_{\text{аутс.}}, \text{ где}$$

$\mathcal{E}_{\text{у.г.}}$  – условно-годовая экономия;

$\mathcal{E}_{\text{б.}}$  – эксплуатационные расходы от использования собственной структуры бухгалтерии;

$\mathcal{E}_{\text{аутс.}}$  – эксплуатационные расходы от ведения бухгалтерского учета с использованием компании-аутсорсера;

$$\mathcal{E}_{\text{у.г.}} = 1\,260\,320,00 \text{ руб.} * 15 \text{ бухгалтеров} - 5521200 = 13383600 \text{ руб.}$$

Вычтем из полученной суммы годовую стоимость ведения бухгалтерского учета с использованием компании - аутсорсера (5 921 200 руб.) и получим

сэкономленную годовую сумму от использования компании-аутсорсера, которая составляет 7462400 рублей в год.

Единовременные затраты на одного сотрудника при штатной бухгалтерии составляют дополнительно 160000 рублей. Умножив эту цифру на количество сотрудников, получим дополнительно еще 2400000 руб. затрат в первый год работы.

Таким образом, эффективность использования компании-аутсорсера на первом году работы составит  $13383600 + 2400000 - 5521200 = 15783600$  руб. Приведем полученные данные на рисунке 28.

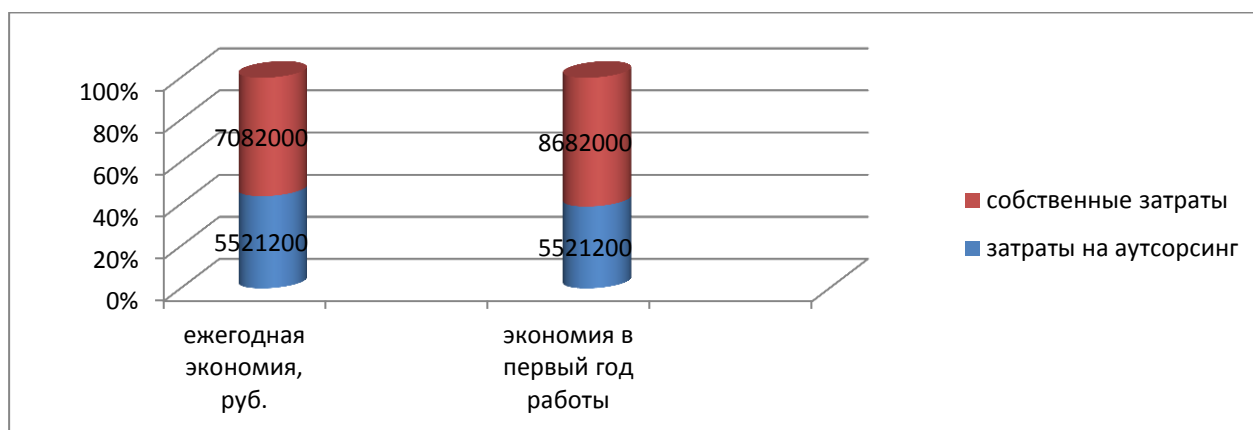


Рисунок 28 – Эффективность использования компании-аутсорсера в бухгалтерской сфере

Второй пример расчета эффективности аутсорсинга связан с расчетом эффекта от передачи на аутсорсинг транспортных услуг. В настоящее время в распоряжении Центрального аппарата ФАС России находится 10 автомобилей.

Нами были проанализированы прямые затраты на содержание собственного автопарка при работе 10 легковых автомобилей и 40-часовой рабочей неделе с дежурной субботой, когда выезжает 1 автомобиль (таблица 25).

Таблица 25 – Сравнительная характеристика экономической эффективности аутсорсинга транспортных услуг (годовая)

Статьи расходов	Собственный автопарк (10 машин, гараж 248 кв. м), тыс. руб.	Транспортный аутсорсинг, тыс. руб.
Заработная плата, всего	1 485,0	
В том числе:		
- водители (10)	1920,0	-
- механик (2)	480,0	
- зав. гаражом (1)	285,0	
Больничные листы	138,0	-
Отпускные	348,0	
ГСМ	1872,0	-
Налог на имущество	204,0	
Налог на землю	6,2	-
Итого	210,2	
Налог на транспорт	3	
Страховой взнос	9	-
ТО транспортного средства	0,4	
Закуп запчастей	440,0	
Предрейсовый осмотр, всего	76,6	
В том числе:	72,0	-
зарплата м/с ИМН, блан. продукция	4,6	
Коммунальные услуги	414,6	
Итого финансовая потребность	6196,8	4575,6

Затраты по аутсорсингу приведены из расчета работы 10 легковых автомобилей при 40-часовой рабочей неделе с 1 дежурной субботой в месяц следующим образом:

- 1 машино-час (1 м/ч) = 225 руб. (по результатам торгов);
- затраты в 1 сутки (день)  $Z = 1 \text{ м/ч} \times \text{количество рабочих часов в сутки} \times \text{кол-во машин}$ ;
- $Z = 225 \times 10 \times 8 = 18\,000$  руб. в день на работу 10 автомобилей;
- $Z_0 \times \text{кол-во рабочих дней в году при 5-дневной рабочей неделе}$ ;
- $Z(10) = 18\,000 \times 249 = 4\,482\,000$  руб. на 10 машин при 5-дневной рабочей неделе;
- затраты в год на содержание 1 машины в дежурную субботу  $Z(1) = \text{затраты в 1 день} \times \text{кол-во суббот в году}$ ;  $225 \times 8 \times 52 = 93\,600$  руб.
- $Z_0 = 4\,482\,000 + 93\,600 = 4\,575\,600$  руб.

Отразим экономический эффект от введения аутсорсинга транспортных услуг на рисунке 29.

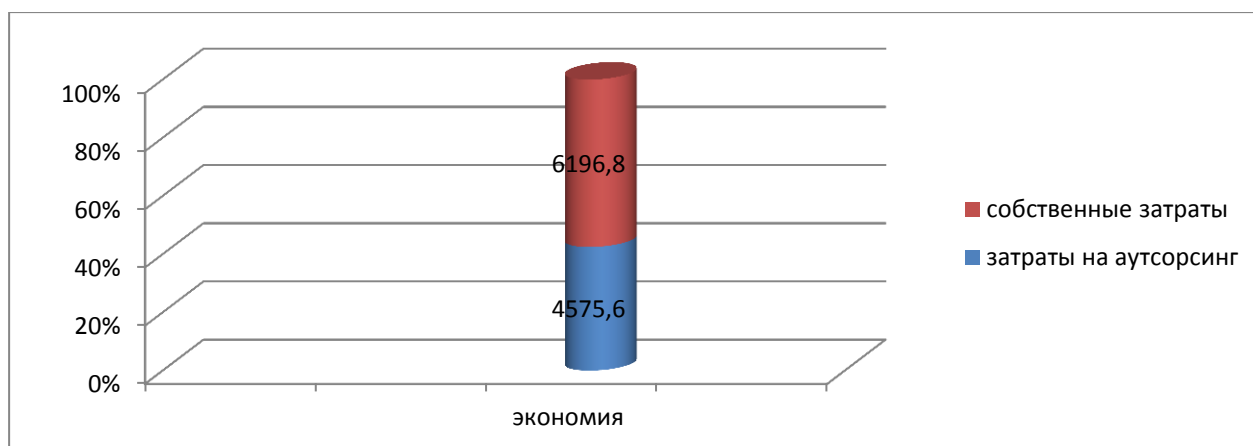


Рисунок 29 – Экономический эффект от введения аутсорсинга транспортных услуг

Итак, при условии введения аутсорсинга транспортных услуг в ФАС России экономическая эффективность составит 28%, а при использовании аренды освободившихся площадей гаражных помещений - экономическая эффективность еще выше. Кроме этого устраняются все трудности организации работы собственного автопарка.

В заключение исследования можно обобщить основные критерии, по которым оценивается потенциальный партнера по аутсорсингу: стоимость оказываемых услуг, их качество, наличие сертификатов; оценка прибыльности сотрудничества; уровень применяемых технологий; финансовая устойчивость партнера; укомплектованность и квалификация персонала; действующая система менеджмента; опыт реализации аналогичных проектов; репутация партнера и известность на рынке; взаимодействие с клиентами, коммуникабельность, адекватность восприятия и понимание взаимных требований; гибкие условия соглашения.

Результатом анализа может быть выбор нескольких поставщиков услуг, которые в наибольшей степени соответствуют требованиям организации-заказчика; среди них с целью создания конкуренции целесообразно провести

конкурс. Итогом такого конкурса может явиться выбор одной или нескольких организаций-аутсорсеров, с которыми будет впоследствии заключено соглашение об аутсорсинге.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итог исследованию технологии аутсорсинга в системе государственного управления, необходимо сделать ряд выводов.

Государственное управление представляет собой процесс регулирования отношений внутри государства путем распределения сфер влияния между основными территориальными уровнями и ветвями власти. Совершенствование административно-управленческих процессов возможно благодаря использованию наиболее эффективных подходов к управлению – функционального, процессного и проектного.

Анализ отечественного и зарубежного опыта использования аутсорсинга в системе государственного управления показал, что до начала 90-х гг. XX в. термин «аутсорсинг» не присутствовал ни в одном языке мира. Развитию аутсорсинга способствовали реформы государственного управления, оформление концепций «нового государственного управления». Сегодня аутсорсинг – это процесс, при котором одна организация использует ресурсы другой для оптимизации своей текущей деятельности.

К отличительным чертам аутсорсинга в органах государственной власти относят регулярность и договорную природу отношений, конкурсную основу, ответственность и контроль, ограниченность сферы применения аутсорсинга. На аутсорсинг передаются обеспечивающие и ряд управленческих функций. Передача ключевых основных функций организации на аутсорсинг нецелесообразна.

Оценка целесообразности аутсорсинга в органах государственной власти производится с учетом его основного принципа – «заниматься тем, что можешь и умеешь делать лучше, чем другие» и «поручать другим то, что они делают лучше и дешевле».

При оценке целесообразности передачи функций государственных органов на аутсорсинг необходимо учитывать ряд факторов: фактор значимости, ресурсный

фактор, стоимостный фактор, фактор качества, временной фактор.

Существует несколько методика оценки целесообразности аутсорсинга в органах государственной власти:

- матрица оценки целесообразности аутсорсинга,
- методика количественной оценки целесообразности передачи функций организации на аутсорсинг,
- методика количественной оценки целесообразности передачи функций организации на аутсорсинг,
- методика количественной оценки целесообразности передачи функций организации на аутсорсинг.

Как показал анализ административно-управленческих процессов в ФАС России, структурными подразделениями центрального аппарата Федеральной антимонопольной службы являются Управления по основным направлениям деятельности Службы, в состав которых включаются отделы по основным направлениям деятельности. Все Управления Центрального аппарата ФАС России подразделяются на профильные (отраслевые) и обеспечивающие, которые выполняют основные и вспомогательные функции соответственно.

На территории одного или нескольких субъектов Российской Федерации осуществляет свою деятельность территориальный орган во взаимодействии с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями, в том числе с многофункциональными центрами предоставления государственных и муниципальных услуг.

Штатная численность государственных гражданских служащих и работников ФАС России и составляет 3504 единиц, из них неукомплектованность (вакансии) – 371 единица

Анализируя показатели деятельности ФАС России, укажем, что ФАС России сочетает беспрецедентные для мировой практики масштабы профильной

деятельности с необычайно широким (и постоянно расширяющимся) объемом непрофильных полномочий. Так, в 2016 г. средняя нагрузка на 1 служащего составила 65,09 исполненных функций. Это вызвало необходимость привлечения сторонних организаций к выполнению ряда функций. Так, в 2016 г. на аутсорсинг было передано 86 наименования процессов.

Таблица 17 – Динамика работы ФАС России в 2014-2016 г.г.

При всех положительных чертах ФАС России, ее деятельность весьма противоречива и не свободна от проблем, для решения которых были разработаны рекомендации по совершенствованию организации управления ФАС на основе технологии аутсорсинга.

На основе оценки целесообразности аутсорсинга и анализа имеющейся практики были предложены некоторые рекомендации по передаче отдельных процессов в ФАС России на аутсорсинг: информационных технологий, организация аналитических исследований, юридическое обеспечение деятельности Службы, бухгалтерские услуги, транспортные услуги.

Для построения полноценной системы передачи отдельных административно-управленческих процессов в ФАС России необходимо решить следующие задачи:

На общегосударственном уровне:

1. В целях создания условий для заключения долгосрочных контрактов, необходимо изменить систему бюджетного планирования. Период планирования должен измениться с одного года на три и более лет.

2. Разработать и осуществить комплекс мер по стимулированию развития рынков услуг аутсорсинга. Это обеспечит органы власти достаточно широким спектром предложений по аутсорсингу услуг.

3. Разработать методические рекомендации по построению системы аутсорсинга в органах государственной власти.

На уровне ФАС России:

1. Изменить систему бюджетного планирования и планирования проведения закупок.



2. Создать «Рабочую группу по аутсорсингу».
3. Провести мероприятия по централизации закупок в рамках органа государственной власти.
4. Создать систему оценки и контроля за аутсорсинг проектами.
5. Внести изменения в должностные регламенты сотрудников, закрепив новые выполняемые в аутсорсинг-проекте функции.

Нами были разработаны проекты по передаче на аутсорсинг в ФАС России бухгалтерских и транспортных услуг и проведена оценка эффективности мероприятия. От передачи на аутсорсинг бухгалтерских услуг в ФАС России сэкономленная годовая сумма составляет 7462400 рублей в год и дополнительно еще 15783600 руб. затрат в первый год работы.

От передачи на аутсорсинг транспортных услуг в ФАС России сэкономленная годовая сумма составляет 4575600 руб.

Таким образом, технология аутсорсинга является эффективной в системе государственного управления.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 27.03.17) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.garant.ru](http://www.garant.ru).
2. Вопросы Федеральной антимонопольной службы: Постановление Правительства Российской Федерации от 7 апреля 2004 г. №189 // Российская газета. – 2004. – № 75.
3. Об утверждении Методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти: Распоряжение Минэкономразвития России № 26Р-АУ от 14 апреля 2014 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.garant.ru](http://www.garant.ru).
4. Авдеев, Л.А. Преимущества процессного подхода к управлению перед функциональным управлением / Л.А. Авдеев, С.А. Шишкин // Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов. – 2015. – № 11 (113). – С. 30–32.
5. Алешина, Е. И. Методика оценки эффекта от применения аутсорсинга как метода реинжиниринга организационной структуры предприятия / Е.И. Алешина // Молодежь и наука: сборник материалов X Юбилейной Всероссийской научно-технической конференции студентов, аспирантов и молодых ученых с международным участием, посвященной 80-летию образования Красноярского края /отв. ред. О. А. Краев. – Красноярск: Сиб. федер. ун-т, 2014. – С. 12–15.
6. Аникин, Б.А. Аутсорсинг и аутстаффинг: высокие технологии / Б.А. Аникин, И.Л. Рудая. – М.: ИНФРА-М, 2009. – 320 с.
7. Аронов, А. Нефтетранспортная территория [Электронный ресурс] / <http://www.nefttrans.ru/experts/oshibka-fas.html>
8. Артемьев, И. Если будет хуже – мы обратимся к президенту : интервью [Электронный ресурс] / <http://top.rbc.ru/viewpoint/03/07/2014/934202.shtml>
9. Бессонова, С. Н. Административная реформа: концептуальные проблемы / С.Н. Бессонова // Актуальные проблемы права: материалы III Междунар. науч.

конф. (г. Москва, ноябрь 2014 г.). – М.: Буки-Веди, 2014. – С. 40–43.

10. Борзунова, О. Переключаем работу на чужие плечи: договор аутсорсинга / О. Борзунова // Кадровая служба и управление персоналом предприятия. – 2009. – № 11. – С. 31–33.

11. Борисов, С.А. Сравнительный анализ проектного и процессного подходов в управлении инновационной деятельностью / С.А. Борисов, А.Ф. Плеханова // Российское предпринимательство. – 2013. – № 13 (235). – С. 91–96.

12. Ваксова, Е.Е. Аутсорсинг в деятельности федеральных органов исполнительной власти [Электронный ресурс] / Е.Е. Ваксова. – Режим доступа: [http://ar.gov.ru/files/page/154\\_autsorsing\\_v\\_deyatelnosti\\_foiv.ppt](http://ar.gov.ru/files/page/154_autsorsing_v_deyatelnosti_foiv.ppt)

13. Ваксова Е.Е. Применение механизмов аутсорсинга на федеральном уровне / Е.Е. Ваксова, А.С. Карасева // Бюджет. – 2012. – № 5. – С. 25-28.

14. Варзунов А.В. Анализ и управление бизнес-процессами : учебное пособие / А.В. Варзунов, Е.К. Торосян, Л.П. Сажнева. – СПб: Университет ИТМО, 2016. – 112 с.

15. Витко В.С. Юридическая природа договоров аутсорсинга и аутстаффинга / В.С. Витко, Е.А. Цатурян. – М.: Статут, 2012. – 128 с.

16. ГОСТ ISO 9000-2011 Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь. – М.: Стандартинформ. – 2012. – 32 с.

17. Гродзенский, С.Я. Применение стандартов моделирования в CALS-технологиях / С.Я. Гродзенский, С.А. Овчинников, Е.А. Калачева // Методы менеджмента качества. – 2013. – № 6. – С. 38–43.

18. Гродзенский, С.Я. Принципы построения автоматизированных систем управления на предприятии / С.Я. Гродзенский, Я.С. Гродзенский, Е.А. Калачева // Стандарты и качество. – 2014. – № 8. – С. 74–77.

19. Гянджаева, С.И. Аутсорсинг как механизм реализации муниципальных социальных функций / С.И. Гянджаева // Проблемы современной экономики. – 2012. – № 3 (43). – № 81–84.

20. Доклад об осуществлении государственного контроля (надзора)

Федеральной антимонопольной службой в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора) в 2016 году [Электронный ресурс] / <http://fas.gov.ru/about/list-of-reports/report.html?id=1715>

21. Долгий В.И. Развитие трудового и кадрового потенциала Саратовской области / В.И. Долгий // Кадровик. – 2010. – № 12. – С. 112–114.

22. Елиферов В.Г. Бизнес-процессы: Регламентация и управление: учебник / В.Г. Елиферов. – М.: НИЦ ИНФРА-М, 2013. – 319 с.

23. Зайцев И.В. Российская практика внедрения проектной деятельности в органах государственной власти / И.В. Зайцев // Управление экономическими системами. – 2016. – № 6. – С. 67–69.

24. Иванов А.Е. Проблемы и тенденции развития аутсорсинга учетных функций в России / А.Е. Иванов, Е.В. Лушпина // Международный бухгалтерский учет. – 2014. – № 5 (299). – С. 58–62.

25. Калачева Е.А. Задачи современного менеджмента качества и информационная поддержка жизненного цикла наукоемкой продукции / Е.А. Калачева // Методы менеджмента качества. – 2014. – № 5. – С. 22–25.

26. Калачева Е.А. Функциональный и процессный подходы к управлению / Е.А. Калачева // Сб. материалов международной научно-технической конференции «INTERMATIC–2015», 1–5 декабря 2015 г., Москва / под ред. А.С. Сигова. – М.: МИРЭА, 2015, часть 1. – С. 143–146.

27. Карасева, А. С. Применение механизмов аутсорсинга на федеральном уровне // Финансовый контроль. – 2012. – № 5. – С. 32–35.

28. Князева, И.В. Антимонопольная политика в России: учебное пособие / И.В. Князева. – М.: Омега-Л, 2006. – 208 с.

29. Комаров, А.В. Антимонопольная политика РФ на современном этапе: проблемы и пути их разрешения / А.В. Комаров, К.А. Пилюк // Экономика и современный менеджмент: теория и практика: сб. ст. по матер. LX междунар. науч.-практ. конф. – Новосибирск: СибАК, 2016. – № 4(58). – С. 46–53.

30. Комаров, А.В. Основные тенденции и ориентиры экономического развития

России на современном этапе / А.В. Комаров, М.В. Скрипникова // Научные открытия в эпоху глобализации: сборник статей Международной научно-практической конференции / отв. ред. А.А. Сукиасян. – Уфа, 2016. – С. 87–92.

31. Кораблев, М.М. Развитие проектного подхода в государственном управлении / М.М. Кораблев // Ученые записки Казанского университета. Серия Гуманитарные науки. – 2010. – № 4. – Том 152. – С. 87–80.

32. Котляров, И.Д. Применение аутсорсинга в государственной деятельности в Российской Федерации / И.Д. Котляров // Вестник московского университета. Сер. 21. Управление (государство и общество). – 2012. – № 3.

33. Кочетков, Д.М. Аутсорсинг: глобальные тенденции и российские перспективы // Устойчивое развитие российских регионов: экономическая политика в условиях внешних и внутренних шоков : сборник материалов XII Международной научно-практической конференции. – Екатеринбург: ООО «Издательство УМЦ УПИ», 2015. – С. 148–169.

34. Курбанов, А.Х. Аутсорсинг: история, методология, практика / А.Х. Курбанов, В.А. Плотников. – М.: ИНФРА-М, 2013. – 111 с.

35. Курбанов, А.Х. Методика оценки целесообразности использования аутсорсинга / А.Х. Курбанов // Современные проблемы науки и образования. – 2012. – № 1. – С. 65–68.

36. Магданов, П.В. Интеграция структурно-функционального и программно-целевого подходов к управлению / П.В. Магданов // *Arg Administrandi*. – 2010. – № 2. – С. 5–15.

37. Маковкина С.А. Внедрение стандартов управления проектами в государственном и муниципальном управлении / С.А. Маковкина, О.М. Трофимова // Вопросы управления. – 2016. – № 4. – С. 52–58.

38. Махмутов, И.И. Сущность и виды аутсорсинга / И.И. Махмутов, И.А. Муртазин, А.Н. Карамышев, В.С. Фрикк // Современные проблемы науки и образования. – 2015. – № 1-1. – С. 67–69.

39. Новиков, В.В. Влияние бюрократических систем оценки и отчетности

подразделений Федеральной антимонопольной службы на характер и результаты ее работы / В.В. Новиков, Э.Л. Панеях, Л.И. Халиуллина. – СПб.: Институт проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге. – СПб.: Норма, 2014. – 56 с.

40. Осипов, Л.В. Отчет об опыте проектного управления в органах исполнительной власти и организациях в России [Электронный ресурс] / <http://economy.gov.ru>

41. Панеях, Э. Правила игры для русских предпринимателей / Э. Панеях. – М.: Колибри, 2008. – 122 с.

42. Правоохранительная деятельность в России: структура, функционирование, пути реформирования. – СПб. : Институт проблем правоприменения Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2012. – 264 с.

43. Синявский, Д.А. Исследование практики управления проектами в органах государственной власти и местного самоуправления (на примере Владимирской области) / Д.А. Синявский, Н.В. Моргунова, Т.Д. Омаров // Экономика и управление. – 2012. – № 8 (93). – С. 96–100.

44. Соловьева, О.А. Аутсорсинг административно-управленческих процессов / О.А. Соловьева // Вестник Челябинского государственного университета. – 2013. – № 3 (294). – С. 82–86.

45. Третьякова, А.А. Развитие форм и видов аутсорсинга в международном бизнесе / А.А. Третьякова // Международная экономика. – 2015. – № 5/6. – С. 77–82.

46. Трубицина, К.А. Управление организацией: функциональный и процессный подходы / К.А. Трубицина // Студенческий научный форум – 2015: материалы VII Международной студенческой электронной научной конференции. – М.: РАЕ, 2015. – С. 45–47.

47. Федоренко, М.В. Административная реформа – системный взгляд / М.В. Федоренко // Экономика качества. – 2014. – № 2 (6). – С. 45–48.

48. Фойгт, А. Как правильно составить SLA в ИТ? [Электронный ресурс] /

<http://www.cnews.ru/reviews/articles/index.shtml?2004/07/09/161072>.

49. Цаприлов, Д. Построение системы процессного управления как элемента системы менеджмента качества / Д. Цаприлов, А. Чудаев // Стандарты и качество. – 2012. – № 6. – С. 38–43.

50. Цветков, А.В. Процессные и проектные подходы к управлению компаниями (дайджест) [Электронный ресурс] / <http://labsm.ru/docs>.

51. Черненко, В.А. Аутсорсинговые услуги в экономике РФ проблемы и перспективы развития монография / В.А. Черненко, С.В. Юрьев. – Гатчина: Издательство ФГБУ «ПИЯФ», 2015 – 136 с.

52. Шестоперов, А.М. Аутсорсинг как способ оптимизации административно-управленческих процессов в органах государственной власти (на примере ФАС России) / А.М. Шерстоперов. – М.: Национальный институт исследования проблем предпринимательства, 2007. – 120 с.

53. Шимширт, Н.Д. Аутсорсинг в бизнесе и государственном (муниципальном) управлении : учеб. пособие / Н.Д. Шимширт. – Томск : Изд-во Том. ун-та, 2015. – 172 с.

## ПРИЛОЖЕНИЯ

### Приложение А



## Приложение Б

### Перечень видов услуг, передаваемых ФАС России на аутсорсинг в 2017 году

1.	Коммунальные услуги по обеспечению водоснабжением и водоотведением (Уланский пер.)
2.	Коммунальные услуги по обеспечению электроснабжением (Уланский пер.)
3.	Коммунальные услуги по обеспечению теплоснабжением (Уланский пер.)
4.	Техническое обслуживание пожарной сигнализации (Уланский пер.)
5.	Закупка единых проездных билетов
6.	Оказание услуг по проведению Рабочей группы БРИКС по автопрому
7.	Оказание услуг по проведению заседания Международной рабочей группы по фармацевтике, и оказание услуг по проведению Штаба по совместным расследованиям
8.	Проведение стажировки экспертов зарубежных конкурентных ведомств в УМЦ ФАС России
9.	Оказание услуг по приёму официальных делегаций конкурентных ведомств СПб юридический форум
10.	Оказание услуг по проведению заседания Международной рабочей группы по глобальным продовольственным цепочкам
11.	Услуги по проведению Международного мероприятия «Неделя конкуренции в России» и выездной коллегии ФАС России
12.	Проведение заседания международной рабочей группы по телекоммуникациям
13.	Проведение заседания международной рабочей группы по фармацевтике
14.	Услуги по проведению Международной научно-практической Конференции Антимонопольная политика: наука, практика, образование «Антимонопольная политика в условиях новой экономики»
15.	Эксплуатационные услуги по поддержанию систем обеспечения функционирования объекта (Уланский пер.)
16.	Закупка уничтожителя (шредер) документов (компакт-диски)
17.	Закупка комплекта металлической мебели
18.	Эксплуатационные услуги по поддержанию систем обеспечения функционирования объекта (ул. Садовая-Кудринская, д. 11)
19.	Услуги по оказанию пропускного и внутриобъектового режимов, эксплуатации и техническому обслуживанию технических средств поддержания пропускного и внутриобъектового режимов, организации работы бюро пропусков в здании и на внутренней территории, занимаемых ФАС России (ул. Садовая-Кудринская, д. 11)
20.	НИР: Социологическое исследование удовлетворенности граждан, представителей региональных органов власти Российской Федерации, общественных объединений, предпринимательского и экспертного сообщества уровнем открытости Федеральной антимонопольной службы
21.	НИР: Выработка единых криминалистических и процессуальных подходов к проведению антимонопольным и правоохранительными органами расследований при обнаружении признаков антиконкурентных соглашений
22.	НИР: Изучение вопросов функционирования рынков семян и животного генетического материала в агропромышленном комплексе в развитых и развивающихся странах (на примере стран БРИКС). Подготовка рекомендаций по развитию конкуренции на данных рынках
23.	Приобретение моноблоков

24.	Техническое обслуживание лифтов (Уланский пер.)
25.	Коммунальные услуги по обеспечению теплоснабжением (ул. Садовая-Кудринская, д. 11)
26.	Коммунальные услуги по обеспечению электроснабжением (ул. Садовая-Кудринская, д.11)
27.	Коммунальные услуги по обеспечению водоснабжением и водоотведением (ул. Садовая-Кудринская, д.11)
28.	Техническое обслуживание лифтов (ул. Садовая-Кудринская, д.11)
29.	Оказание услуг связи
30.	Оказание услуг сотовой радиотелефонной связи
31.	Оказание услуг местной и междугородней телефонной связи, предоставление номеров в количестве 35 шт. (ул. Садовая-Кудринская, д.11)
32.	Оказание услуг местной и междугородней телефонной связи, предоставление номеров в количестве 22 шт. (Уланский пер.)
33.	Поставка бумажной продукции
34.	Поставка бумажной продукции
35.	Поставка бумаги
36.	Поставка бумаги
37.	Поставка хозяйственных товаров
38.	Поставка хозяйственных товаров
39.	Поставка канцелярских товаров
40.	Поставка канцелярских товаров
41.	Поставка мебели
42.	Поставка металлоизделий
43.	Поставка электротоваров (бытовой техники)
44.	Поставка полиграфической продукции
45.	Изготовление тиражей закона "О региональном тарифном регулировании"
46.	Услуги архивного хранения
47.	Услуги почтовой связи общего пользования
48.	Услуги курьерской доставки на территории Российской Федерации
49.	Услуги курьерской доставки за пределами Российской Федерации
50.	Ремонт помещений в здании ФАС России по адресу: г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д.11
51.	Поставка питьевой бутилированной воды
52.	Поставка питьевой бутилированной воды
53.	Услуги бронирования проездных документов на регулярные рейсы по перевозке пассажиров воздушным транспортом, на железнодорожный транспорт, а также номеров в гостиницах
54.	Закупка материалов для изготовления служебных удостоверений
55.	Услуги по переплетению документов
56.	Оказание услуг по обеспечению функционирования корпоративной сети передачи данных между Центральным аппаратом (ЦА) и территориальными органами (ТО) Федеральной антимонопольной службы
57.	Предоставление услуг телевизионного вещания по каналам передачи данных (IPTV)
58.	Предоставление услуг по организации работы по приему и обработке телефонных звонков, поступающих в ФАС России (call-центр)
59.	Приобретение антивирусного программного обеспечения
60.	Услуги сопровождения копировально-множительной техники
61.	Оказание услуг по сопровождению программного обеспечения автоматизированной

информационной системы «Кадры»
62. Услуги сопровождения защищенного подключения для участника межведомственного электронного взаимодействия федерального уровня
63. Сопровождение единой информационной системы управления финансово-хозяйственной деятельностью (ЕИС ФХД)
64. Выполнение работ по развитию, совершенствованию и информационно-техническому сопровождению АИС "ФАС.Контроль"
65. Выполнение работ по развитию, совершенствованию и информационно-техническому сопровождению АИС "ФАС.Контроль"
66. Приобретение дисковой полки СХД
67. Оказание услуг по предоставлению услуг коммутируемой местной телефонной связи (Е1)
68. Оказание услуг по предоставлению услуг коммутируемой местной телефонной связи (Е1)
69. Разработка бренд-бука ФАС России
70. Закупка полиграфической продукции с символикой ФАС России
71. Товары, работы или услуги на сумму, не превышающую 100 тыс. рублей (в случае заключения контракта в соответствии с пунктом 4 части 1 статьи 93 Федерального закона)
72. Услуги, связанные с направлением работника в служебную командировку (в случае заключения контракта в соответствии с пунктом 26 части 1 статьи 93 Федерального закона), а также с участием в проведении фестивалей, концертов, представлений и подобных культурных мероприятий (в том числе гастролей) на основании приглашений на посещение указанных мероприятий