

Фетюков Ф.В.

**МАМЛЕКЕТТИК УЮМДАРДЫН ЖАНА МЕКЕМЕЛЕРДИН ИШМЕРДИГИН
МАТЕРИАЛДЫК-ТЕХНИКАЛЫК ЖАКТАН КАМСЫЗ КЫЛУУСУНА
МАМЛЕКЕТТИК ЭМЕС УЮМДАРДЫН КАТЫШУУСУ**

Фетюков Ф.В.

**УЧАСТИЕ НЕГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ
В МАТЕРИАЛЬНО-ТЕХНИЧЕСКОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ И УЧРЕЖДЕНИЙ**

F.V. Fetyukov

**THE PARTICIPATION OF NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS IN THE
LOGISTICS ACTIVITIES OF THE STATE BODIES, INSTITUTIONS**

УДК:347.97.49

Аталган макалада мамлекеттик органдардын, мекемелердин ишмердигин материалдык-техникалык камсыздоодо мамлекеттик эмес уюмдардын катышуусу тууралуу маселелер каралат.

В данной статье рассматриваются участие негосударственных организаций в материально-техническом обеспечении деятельности государственных органов, учреждений.

This article discusses the participation of non-governmental organizations in the logistics activities of government bodies and institutions.

Государственные органы и учреждения в процессе выполнения своих функций нуждаются в материально-техническом обеспечении деятельности: начиная от компьютерной техники и клининговых услуг, заканчивая ракетными двигателями и подводными лодками. В условиях рыночной экономики, когда конкуренция заставляет хозяйствующих субъектов повышать качество предлагаемых работ (услуг) или создавать наиболее благоприятные условия их выполнения (оказания), самостоятельное обеспечение потребностей государственных органов и учреждений, как правило, становится более затратным и менее эффективным.

Практика передачи обеспечивающих функций одного субъекта другому широко исследована в экономической науке. Для обозначения этого процесса используется понятие «аутсорсинг». С экономической точки зрения аутсорсинг является проявлением на микроуровне – уровне отдельных социальных структур (фирм, ассоциаций и даже государств) экономического закона разделения труда, его специализации и кооперации. Под аутсорсингом принято понимать передачу традиционных неключевых функций организации внешним исполнителям – так называемым аутсорсерам. Причем явление это признается характерным не только для частных фирм, но и для сферы государственного управления²⁸.

Основная цель аутсорсинга – создание для любой компании возможностей фокусирования всех

своих усилий на решении основных задач – рост конкурентоспособности, продвижение своего профильного товара (услуги). При этом благодаря передаче отдельных обеспечивающих функций достигается повышение эффективности деятельности компании за счет сокращения издержек, улучшения адаптации к условиям внешней среды, улучшения качества продукции, работ (услуг), уменьшения рисков²⁹.

На основе анализа понятия «аутсорсинг» выделяют ряд его особенностей:

1. договорная природа отношений аутсорсинга;
2. постоянное сотрудничество на основе договорных отношений (единичная покупка какого-либо товара или услуги не будет являться аутсорсингом);
3. передача выполнения отдельных видов работ сторонней организации осуществляется на длительный срок;
4. аутсорсинг имеет место только в тех случаях, когда речь идет о передаче внешнему подрядчику тех видов работ, которые могли бы осуществляться внутри самой организации;
5. каждая ситуация с использованием аутсорсинга предполагает индивидуальное решение, отраженное в договоре между сторонами;
6. аутсорсинг осуществляется с целью наиболее полного соответствия требованиям внешней среды: выступает инструментом, позволяющим распределить внутренние и внешние ресурсы для достижения целей и задач организации³⁰.

Таким образом, с точки зрения экономической науки, аутсорсингом не является деятельность государственных органов и учреждений по закупке необходимых товаров, оборудования, материалов и др. Для этого используется институт государственного заказа, о котором пойдет речь ниже.

В системе федерального законодательства Российской Федерации на данный момент определение понятия «аутсорсинг» отсутствует, но используется.

Так, в соответствии с п.140 Руководства по войсковому (корабельному) хозяйству в Воору-

²⁹ Там же. С. 9, 10.

³⁰ Курбанов А. Х., Плотников В. А. Аутсорсинг: история, методология, практика: Монография. – М.: ИНФРА-М, 2014. С. 10 – 11.

²⁸ Курбанов А. Х., Плотников В. А. Аутсорсинг: история, методология, практика: Монография. – М.: ИНФРА-М, 2014. С. 3.

женных Силах Российской Федерации в целях освобождения военнослужащих от выполнения хозяйственных работ отдельные функции обеспечения соединений (воинских частей) могут передаваться на договорной основе внешним исполнителям (сторонним специализированным организациям) на аутсорсинг³¹.

Другой пример. Глава 7 Правил организации производства и контроля качества лекарственных средств³² устанавливает требования к деятельности в этой сфере, передаваемой для выполнения другой организации (аутсорсинг). Согласно п. 237 указанных правил любая деятельность, на которую они (правила) распространяются и которая передана другой (сторонней) организации (передана на аутсорсинг), надлежащим образом определяется, согласовывается и контролируется во избежание разночтений, способных привести к неудовлетворительному качеству продукции или выполняемых работ. Договор между заказчиком и исполнителем заключается с указанием четко определенных обязанностей каждой из сторон и предусматривает порядок действий и ответственность уполномоченного лица за выдачу разрешения на выпуск каждой серии продукции.

Вместе с тем на уровне законодательства субъектов Российской Федерации с 27 июня 2014 года действует Постановление Администрации Тамбовской области «О механизме аутсорсинга в деятельности органов исполнительной власти области и областных государственных учреждений»³³.

Данным Постановлением утверждены:

- Порядок передачи на аутсорсинг функций (услуг), выполняемых (оказываемых) органами исполнительной власти области, услуг (работ), оказываемых (выполняемых) областными государственными учреждениями (далее – Порядок);
- Положение о порядке проведения конкурса по отбору аутсорсера.

В п.1.2. Порядка даны определения понятиям «аутсорсинг» и «аутсорсер». Так, аутсорсинг – передача на конкурсной основе государственных

функций (услуг), выполняемых (оказываемых) органами исполнительной власти области, услуг (работ), оказываемых (выполняемых) областными государственными учреждениями, внешним исполнителям в негосударственный (частный) сектор при сохранении государственного контроля за реализацией переданных функций и услуг. Под аутсорсером понимается негосударственная организация или физическое лицо, отобранное на конкурсной основе для осуществления функций, оказания услуг, передаваемых на аутсорсинг.

В соответствии с п. 1.4. Порядка основными принципами передачи на аутсорсинг государственных функций (услуг), выполняемых (оказываемых) органами исполнительной власти области, услуг (работ), оказываемых (выполняемых) областными государственными учреждениями, являются необходимость и целесообразность такой передачи. Необходимым условием для рассмотрения функции (услуги, работы) на предмет аутсорсинга является возможность ее эффективного осуществления внешними исполнителями. Целесообразность передачи функции определяется на основе оценки эффективности аутсорсинга с точки зрения экономии бюджетных средств, повышения качества реализации данной функции (услуги, работы), сокращения сроков (времени) предоставления услуги, оптимизации системы государственного управления.

При этом передача на аутсорсинг функций (услуг, работ) предполагает последовательное соблюдение ряда этапов (п.1.5.Порядка):

- анализ на наличие нормативных правовых актов, регулирующих выполнение функций (услуг), выполняемых (оказываемых) органами исполнительной власти области, услуг (работ), оказываемых (выполняемых) областными государственными учреждениями;
- проверка на исполнение функции (услуги, работы) одним органом исполнительной власти области (областным государственным учреждением);
- определение уровня функции (услуги, работы) в зависимости от сферы деятельности, определение содержания функции (услуги, работы) и возможности выполнения данной функции (услуги, работы) негосударственными организациями;
- проверка функции (услуги, работы) на наличие конкурентной среды;
- оценка присутствия регулирующего воздействия со стороны рынка на функцию (услугу, работу);
- анализ возможности возникновения негативных социально-экономических последствий при передаче исполнения функции (услуги, работы) на аутсорсинг.

Интересно, что согласно п. 2.1. Порядка органы исполнительной власти области на основе собственного анализа осуществляемых функций и оказываемых услуг формируют предложения о передаче отдельных из них на аутсорсинг, то есть предложения формируются по заявительному принципу.

³¹ «Об утверждении Руководства по войсковому (корабельному) хозяйству в Вооруженных Силах Российской Федерации»/Приказ Министра обороны РФ от 27.08.2012 № 2222/

³² «Об утверждении Правил организации производства и контроля качества лекарственных средств» (Зарегистрировано в Минюсте России 10.09.2013 № 29938) // Российская газета, № 252/1, 08.11.2013.

³³ Постановление Администрации Тамбовской области от 24.06.2014 № 664 «О механизме аутсорсинга в деятельности органов исполнительной власти области и областных государственных учреждений» (вместе с «Порядком передачи на аутсорсинг функций (услуг), выполняемых (оказываемых) органами исполнительной власти области, услуг (работ), оказываемых (выполняемых) областными государственными учреждениями», «Положением о порядке проведения конкурса по отбору аутсорсера») // URL: <http://www.tamlife.ru>, 26.06.2014 (дата обращения: 01.08.2014).

Судя по всему, указанный Порядок предусматривает возможность передачи на аутсорсинг не только обеспечивающих собственную деятельность функций исполнительного органа государственной власти Тамбовской области (функций областного учреждения), но и основных функций, в том числе функций государственного органа по оказанию государственных услуг.

На наш взгляд, абстрактная возможность передачи (делегирующая) полномочий по исполнению негосударственными организациями основных функций государственного органа или учреждения, которые составляют компетенцию последних, во-первых, не соответствует природе аутсорсинга, а во-вторых, ставит вопрос о целесообразности продолжения деятельности этих органов и учреждений.

Сущность аутсорсинга заключается в оптимизации деятельности хозяйствующего субъекта за счет снижения расходов на выполнение изначально не свойственных ему функций при передаче их внешнему исполнителю и концентрации всех ресурсов на выполнении основных функций этого субъекта. Выходит, механизм аутсорсинга не должен распространяться на основные функции субъекта, образующие предмет его деятельности, его компетенцию.

В то же время возможность передачи на аутсорсинг основных функций государственного органа или учреждения ставит под вопрос о целесообразности существования механизма государства, поскольку со временем все функции государственных органов и учреждений могли бы выполняться негосударственными организациями. Однако такая ситуация абсурдна.

Следовательно, об использовании механизма аутсорсинга следует говорить лишь применительно к обеспечивающим деятельность государственного органа или учреждения функциям. При этом следует признать целесообразным участие негосударственных организаций, граждан и общественных объединений в выполнении функций государственных органов и учреждений в случаях, предусмотренных действующим законодательством (эти случаи мы рассматривали выше).

Как отмечает Н. В. Путило, несмотря на наличие нерешенных на доктринальном уровне проблем аутсорсинга и пробелов в правовом регулировании, практика аутсорсинга имеет место в системе образования. Так, Федеральное агентство по науке и инновациям использует механизм аутсорсинга при проведении экспертизы научных программ и проектов, разработке различного рода концепций, создании единой автоматизированной системы учета результатов научно-технической деятельности, организации различного рода выставок и т.д.³⁴

³⁴ Путило Н. В. Участие частных организаций в предоставлении публичных услуг. Раздел IV Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / Под ред. Т.Я. Хабриевой и Ж. Марку. – М.: Статут, 2011. С. 307.

Или же другой пример: эвакуация транспортных средств, припаркованных с нарушением Правил дорожного движения³⁵, осуществляется в присутствии сотрудника ГИБДД работником специализированной негосударственной организации. Юридическая связь ГИБДД и негосударственной организации в этом случае закрепляется в публичном договоре оказания услуг по транспортировке автомобилей.

В приведенных нами примерах реализации механизма аутсорсинга в деятельности государственных органов прослеживаются ключевые признаки передаваемых на аутсорсинг функций: исключительно технический и невластный характер деятельности аутсорсера.

Потребности механизма государства в обеспечении его деятельности комплексом материальных средств и услуг в российском законодательстве обозначаются термином «государственные нужды». До 1 января 2014 г. в Российской Федерации действовал Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»³⁶ (далее – ФЗ №94). Под государственными нуждами в ч.1 ст. 3 ФЗ №94 понимались обеспечиваемые за счет средств федерального бюджета или бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников финансирования потребности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, федеральных бюджетных учреждений и бюджетных учреждений субъектов Российской Федерации, а также иных государственных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций и полномочий.

С 1 января 2014 года действует Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – ФЗ №44). ФЗ №44 регулирует отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок (ч.1. ст.1).

Указанный Федеральный закон не содержит определения термина «государственные нужды», однако законодатель, очевидно, употребляет его в том же значении, что и в предшествующем Федеральном законе. Об этом может свидетельствовать, к примеру, указание на выполнение функций и

³⁵ Постановление Правительства РФ от 23.10.1993 №1090 (ред. от 17.05.2014) «О Правилах дорожного движения» // Российские вести, № 227, 23.11.1993.

³⁶ Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // Российская газета, № 163, 28.07.2005.

полномочий государственных органов как на одну из целей осуществления закупок (п.3 ст. 13 ФЗ №44).

Под закупкой (товара, работы, услуги) для обеспечения государственных нужд в ФЗ №44 понимается совокупность действий, осуществляемых государственным заказчиком в установленном этим Федеральным законом порядке, и направленных на обеспечение государственных нужд (п.3. ст.3).

При этом в пользу гражданско-правовой модели отношений между государственным заказчиком и

участником закупки свидетельствуют как минимум два обстоятельства¹.

Во-первых, в соответствии с ч.1. ст. 2 ФЗ №94 законодательство Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок основывается в том числе на положениях Гражданского кодекса Российской Федерации.

Во-вторых, участие в государственных закупках является добровольным, что соответствует диспозитивной природе гражданско-правовых отношений и принципу свободы договора в частности.

¹ В литературе было высказано мнение о том, что размещение государственного заказа по своей природе должно регулироваться нормами административного права. См., например, Кудилинский М. Н. Государственный контракт: проблемы правоприменения // Договор в публичном праве: Сборник научных статей / Под ред. Е. В. Гриценко, Е. Г. Бабелюк. – М., 2009. С. 109.

Рецензент: д.филос.н., профессор Утүров К.
