

ОБЩИЙ ЦЕНТР ОБСЛУЖИВАНИЯ КАК ИНСТРУМЕНТ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ РАБОТЫ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Махницкий Данил Павлович аспирант факультета «Высшая школа государственного администрирования», Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова (119991, Россия, г. Москва, Ленинские горы, 1, строение 61). E-mail: d.makhn@ya.ru

Аннотация

В условиях нарастающих экономических трудностей особое место в системе государственного управления занимают дискуссии о необходимости внедрения перспективных инструментов повышения эффективности деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации. Возможность внедрения того или иного инструмента при этом должна быть теоретически обоснована и практически опробована. В данной статье анализируется возможность создания федерального обеспечивающего центра деятельности. С этой целью анализируются основные преимущества реализации подобного инструмента, осуществляется классификация возникающих позитивных эффектов и структурирование этапов создания, а также приводятся реальные примеры создания обеспечивающих центров деятельности.

Ключевые слова: *эффективность государственного управления, обеспечивающий центр деятельности, полезные эффекты, централизация, стандартизация.*

В отечественной научной литературе уже несколько лет ведется дискуссия о сравнении эффективности общих центров обслуживания (далее – ОЦО) и аутсорсинга [1, с. 113]. На сегодняшний день это две наиболее характерные и распространенные формы освобождения «материнской» организации от обеспечивающей основную деятельность функционала [2, с. 104]. При этом в системе государственного управления по объективным причинам и требованиям существующего законодательства использование аутсорсинга для выполнения обеспечивающих задач не представляется возможным. Многочисленные законодательные ограничители (работа с персональными данными государственных служащих; со сведениями, составляющими государственную тайну и т.д.) являются серьезным препятствием для привлечения подрядных организаций в целях реализации существующего у ведомства функционала. Именно поэтому в качестве базового варианта реализации идеи выноса обеспечивающего функционала на государственной гражданской службе является создание единого федерального ОЦО. Выбор же государством оптимальной организационно-правовой формы для реализации функционала федерального ОЦО является предметом отдельного исследования.

И если практическое внедрение системы ОЦО уже было успешно осуществлено несколькими государственными корпорациями, то в сфере государственного управления можно говорить лишь о разрозненных попытках централизации функционала.

В рамках данной статьи реализуются две основные задачи:

- формирование матрицы полезных эффектов, что возникают в процессе переноса отдельных (обеспечивающих) отраслей деятельности «материнской» организации в ОЦО;
- теоретическое и практическое обоснование возможности внедрения института ОЦО в существующую систему функционирования федеральных ведомств исполнительной власти Российской Федерации.

Для реализации этих целей необходимо определиться с самим понятием ОЦО. Стандартизованного термина в научной литературе на сегодняшний день не существует. В большинстве публикаций под ОЦО понимают обособленную организационную структуру, позволяющую с повышением эффективности консолидировать ныне разобщенные и дублируемые процессы для централизованного осуществления обеспечивающей деятельности материнской организации [3, с. 3].

Попробуем же сформировать описательную характеристику не через ёмкое определение, а через раскрытие основных вопросов, возникающих в процессе знакомства с форматом ОЦО: как осуществляется управление ОЦО; почему ОЦО является приоритетным форматом повышения операционной эффективности для государственных структур; какие действия необходимо предпринять для максимизации позитивных эффектов от внедрения ОЦО.

Именно на ОЦО в последнее время всё чаще падает выбор крупнейших государственных корпораций и акционерных обществ Российской Федерации (ПАО «ГМК «Норильский никель», ПАО «РЖД», ПАО «РУСАЛ», ПАО «Северсталь») [4, с. 106]. Дискуссии о внедрении формата ОЦО на сегодняшний день также ведутся на уровне руководства федеральных ведомств. В контексте создания на базе имущественного комплекса Москва-сити «кластера» ведомств федерального уровня, уже сегодня осуществляются первые попытки централизации хозяйственных функций для указанных федеральных ведомств и существенной части вверенных им федеральных служб:

- Министерство промышленности и торговли Российской Федерации;
- Министерство экономического развития Российской Федерации;
- Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации.

Внедрение ОЦО является важным условием для создания предрасположенной к инновациям корпоративной среды в отечественных ведомствах. ОЦО предоставляет собственному менеджменту самостоятельность в выборе инструментов операционной деятельности, закрепляя при этом ответственность за стратегические решения за материнской структурой. В коммерческой практике ОЦО всегда является дочерним юридическим лицом, что позволяет материнской организации осуществлять верхнеуровневый контроль за деятельностью ОЦО и встраивать его функционирование в общую сетку деятельности вертикально интегрированной структуры.

Но это коммерческая практика, с трудом масштабируемая на государственный сектор. Возникает закономерный вопрос о правовом статусе сотрудников гипотетического федерального ОЦО. На сегодняшний день среди руководящего состава ведомств существует понимание, что привлекаемый в ОЦО персонал необходимо избавить от ограничений государственной гражданской службы в целях упрощения процесса найма и увольнения, привлечения специалистов узкого технического профиля, а также реализации прогрессивных форматов организации работы с персоналом.

Для дальнейшего разбора принципов деятельности ОЦО будет уместным ввести термин «сэкономленная стоимость», который может выражаться в таких абсолютных величинах, как:

- уменьшение трудозатрат сотрудников материнской структуры в человеко-часах;
- снижение операционных издержек на деятельность сотрудников материнской структуры;
- повышение престижа деятельности сотрудников материнской структуры, облегчение процесса рекрутинга и формирование обновленного бренда работодателя;
- экономия ресурсов за счет исключения дублирования функционала в смежных организационных единицах материнской структуры;
- экономия любого вида за счет централизации и использования эффекта масштаба;
- экономия любого вида и формы за счет физического и географического переноса обеспечивающей деятельности в регионы с дешевой рабочей силой и недостатком рабочих мест;
- экономия за счет оптимальной организации существующих ИТ и коммуникационных процессов.

Сэкономленная стоимость имеет прямое отношение к материнской организации [11] и является одним из основных аргументов в пользу реализации ОЦО. Именно в зависимости от степени глубины передачи в ОЦО обеспечивающего функционала и осмысленности подхода к этой деятельности, материнская структура может извлекать существенные выгоды всех типов и форматов для дальнейшего существования.

При этом потенциальная перспективность ОЦО не ограничивается факторами экономии и повышения эффективности. Создание ОЦО несет мощный организационно-

информационный посыл о переходе организации на новые стандарты деятельности. Само существование ОЦО позволяет материнской организации выстраивать конкурентный бренд работодателя с целью привлечения наиболее пассионарного и перспективного персонала на государственную гражданскую службу. Создание ОЦО стимулирует позитивную селекцию среди сотрудников, занимающихся обеспечивающим функционалом, попадающим под перепрофилирование в ОЦО. Два ключевых понятия, связанных с процессом создания ОЦО и в которых заложены основные позитивные мультипликативные эффекты этого института: централизация и стандартизация.

Создание федерального ОЦО будет существенным шагом на пути к обновлению системы государственной гражданской службы. Важно понимать, что проведение подобной административной реформы возможно лишь в случае директивного перераспределения дублирующегося функционала федеральных ведомств в единый ОЦО. Общий алгоритм передачи обеспечивающего функционала материнского ведомства в ОЦО отражен в табл. 1 [5, с. 48].

Таблица 1

Схематическое описание основных этапов создания ОЦО

	Организационные действия
Первый этап внедрения	Изучение формата ОЦО; Обсуждение уместности реализации; Оценка организационно-правовых ограничений к внедрению ОЦО; Принятие решения о создании ОЦО.
Второй этап внедрения	Изучение опыта внедрения ОЦО другими организациями отрасли; Создание локального реестра дублирующегося функционала; Формирование перечня ответственных лиц за создание ОЦО на проектной основе; Формирование разъясняющих материалов для сотрудников материнского ведомства; Привлечение независимых консультантов для работы с проектной командой; Отработка законодательных ограничений и адаптация формата ОЦО под них.
Третий этап внедрения	Определение выносимого в ОЦО функционала; Формирование регламентов оказания услуг в ОЦО; Подбор персонала для ОЦО из числа действующих сотрудников по выносимым направлениям деятельности; Определение технологических потребностей и начало разработки необходимого программного обеспечения.
Четвертый этап внедрения	Формирование организационной структуры ОЦО; Выбор существующей подведомственной организации для реализации ОЦО; Перевод персонала и выбор ответственных за взаимодействие с ОЦО должностных лиц ведомства.
Пятый этап внедрения	Начало работы ОЦО; Внедрение технологических решений по взаимодействию с ОЦО сотрудниками ведомства; Начало сбора обратной связи по реализации ОЦО своего функционала.
Шестой этап внедрения	Выстраивание повседневной работы ОЦО; Отработка замечаний от сотрудников материнского ведомства; Непрерывное совершенствование качества оказываемых государственным служащим услуг.

Однозначно можно сказать, что позитивные эффекты от внедрения ОЦО не линейны и наиболее полно их можно отразить лишь при использовании матрицы. Комплексное же структурирование позитивных эффектов от реализации ОЦО отражено в табл. 2 [6, с. 35].

Комплексная оценка позитивных эффектов от внедрения ОЦО

	Ожидаемые прямые эффекты для материнской организации от создания ОЦО	Ожидаемые косвенные эффекты для материнской организации от создания ОЦО
Затраты материальных ресурсов на персонал	Рост затрат на этапах внедрения со второго по пятый, резкое снижение по отношению ко статусу-кво на шестом этапе	Возможность перераспределения сэкономленных ресурсов на оставшийся персонал для роста уровня денежного вознаграждения
Затраты материальных ресурсов на обеспечение деятельности	Рост затрат с третьего по пятый этап, существенное снижение на шестом этапе в зависимости от выбранной формы ОЦО	Возможность перераспределения сэкономленных ресурсов на оставшийся персонал для повышения продуктивности труда
Технологическая составляющая деятельности	Цифровизация обеспечивающих основную деятельность процессов	Автоматизация и максимальное сокращение человеческого ресурса в рамках обеспечивающего функционала
Индивидуальные показатели сотрудников	Снижение вторичной и не соответствующей основной деятельности департамента нагрузки	Высвобождение времени для обучения, рефлексии, внедрения проектного подхода и повышения качества выполнения основного функционала
Общий уровень человеческого капитала	Повышение престижа работы в материнском ведомстве за счёт глубокой отраслевой профилизации деятельности специалистов. Рост ценности получения опыта в данном ведомстве	Создание условий для проактивной работы с брендом работодателя с целью привлечения в организацию наиболее перспективного персонала на рынке
Стратегия организации	Исключение обеспечивающего функционала из стратегического фокуса руководства после реализации шестого этапа	Разгрузка руководства и выделение освободившегося времени под решение стратегических задач
Структура организации	Исключение устаревших структурных подразделений, сокращение затрат любого типа на устаревшие формы коммуникации	Высвобождение организационного пространства под перспективные проекты и форматы работы, сокращение руководящего состава, улучшение управляемости организацией

Для лучшего понимания концепта ОЦО стоит отразить основные направления деятельности ведомств, что уже сегодня могут быть подвержены переносу в ОЦО в условиях существующих нормативно-правовых ограничений:

- организационно-хозяйственное обеспечение;
- транспортное обеспечение;
- правовая деятельность в части корректировки и согласования выпускаемых нормативно-правовых актов;
- финансовая деятельность в части повторяющихся однотипных операций и бухгалтерской отчетности;
- обеспечение функционирования внутренних и внешних информационных ресурсов ведомства;
- программное обеспечение для повседневной работы и внедрение новых IT решений;

- кадровое обеспечение в части ведения кадровых документов;
- ресурсное обеспечение в части закупочных процедур [7, с. 347].

Очевидно, что существенную часть административного функционала ведомств вполне реально перевести в единый федеральный ОЦО. Это даст существенную прибавку в эффективности, а в случае сохранения ведомственных фондов оплаты труда на существующем уровне ещё и создаст материальные условия для привлечения на государственную службу прогрессивных и перспективных кадров.

Для визуализации разберем реальный пример делегирования процессов бухгалтерского и финансового учета федеральных ведомств в близкую по смыслу и идее к ОЦО структуру. Федеральное казначейство на сегодняшний день выступает в роли прообраза федерального ОЦО для функционала связанного с бюджетированием, бухгалтерией и оплатой труда [8].

В каждом ведомстве на сегодняшний день существует своя бухгалтерия и каждая из них реализует один и тот же набор типовых функций. Сущностные же различия создаются внутренней нормативной базой ведомства, что лишь усложняет деятельность бухгалтерских подразделений. Директивный вынос всех бухгалтерий в Федеральное казначейство позволит реализовать следующие позитивные эффекты:

- кратное сокращение требуемого персонала и фонда оплаты труда;
- разгрузка государственных гражданских служащих материнских ведомств от непрофильного функционала;
- позитивный отбор кадров для дальнейшей работы в ОЦО на руководящих должностях данного направления;
- снижение коррупционных рисков за счет осуществления общественного и внутреннего контроля;
- внедрение лучших практик бухгалтерской работы и создание благоприятной кадровой среды для их реализации;
- возможность абсолютной схематизации и стандартизации деятельности по оказанию услуг для материнских организаций;
- возможность установления нормативных сроков оказания услуг;
- переориентация персонала ОЦО на сервисную модель и внедрение соответствующих стандартов взаимодействия с государственными гражданскими служащими;
- формирование задела для перспективной автоматизации функционала и исключения человеческого фактора [9, с. 97].

В контексте проработки руководством страны идеи о реализации федерального ОЦО или его прообраза будет уместно привести цитату руководителя Федерального казначейства Р.Е. Артюхина: «Сам по себе бухучет – это служебная функция, которая требует специализации. Государство в некотором смысле является единым юридическим лицом, где должна быть одна бухгалтерия».

Именно централизация функционала и исключение дублирования функционала в каждом из ведомств позволяет ОЦО высвободить столь необходимые организационные и финансовые ресурсы для совершенствования государственной гражданской службы. ОЦО также является отличной площадкой для экспериментов по повышению эффективности обеспечивающих процессов. Отсутствие жесткого регулирования вследствие отсутствия властных полномочий у ОЦО развязывает руки менеджменту в использовании самых прогрессивных мировых технологий и подходов к работе.

Концепт реализации ОЦО на государственной гражданской службе федерального уровня можно сравнить с работой системы многофункциональных центров оказания государственных услуг «Мои документы». Сервисная модель, заложенная в основу проекта «Мои документы» при должном финансовом и административном обеспечении вполне может облегчить рабочие процессы более 30 тысяч федеральных государственных гражданских служащих [10, с. 82]. Опираясь на успешный опыт создания центров государственных услуг для населения можно смело говорить о том, что в случае принятия соответствующего политического решения о создании федерального ОЦО, такая задача будет успешно выполнена.

Литература

1. Пожарницкая О.В., Демьяненко Ю.В. Аутсорсинг бизнес-процессов или общий центр обслуживания? // Вестник Саратовского государственного технического университета. 2012. Т. 1. № 1. 248 с.
2. Аникин Б.А., Рудая И.Л. Аутсорсинг и аутстаффинг: высокие технологии менеджмента: Учеб. пособие. - М.: ИНФРА-М, 2006. - 288 с.
3. Borman M., Janssen M. The Design and Success of Shared Services Centres // ECIS. 2008. P. 1-13.
4. Стрекалова Г.Р. Управление финансовыми ресурсами в холдинговых компаниях: пути достижения эффективности // Вестник Казанского технологического университета. 2014. №16. 386 с.
5. Бурма К.С. Управление предприятием с помощью общего центра обслуживания // ТДР. 2009. №11. С. 46-48.
6. Резниченко В.Г., Риполь-Сарагоси Ф.Б. Эффективность перехода на общие центры обслуживания бухгалтерий крупных корпораций (на примере ОАО «РЖД») // Учет и статистика. 2008. №. 11. 252 с.
7. Козменкова С.В., Константинова Н.В. Организация общих центров обслуживания: преимущества и недостатки // Все для бухгалтера. 2016. №4 (288). 64 с.
8. Постановление Правительства Российской Федерации от 02.08.2018 № 901"О внесении изменения в пункт 24 постановления Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2017 г. N 1705" // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, дата обращения – 06.08.2018, "Собрание законодательства РФ", 13.08.2018, № 33, ст. 5414.
9. Масленников В.В. Реформирование бухгалтерской службы Банка России // Финансы: Теория и Практика. 2015. №4 (88). С. 94-103.
10. Юзвиков В.А. Центры обслуживания населения и организаций будут созданы по принципу «Одного окна» // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2007. №12. 153 с.
11. Вахтина М.А. Особенности становления и развития различных типов экономических организаций // Вестник Самарского государственного экономического университета. 2006. № 6 (24). С. 23-27/

Makhnitskiy Danil Pavlovich, student of Graduate School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University (building 61, Leninskie Gory 1, Moscow, 119991, Russian Federation). E-mail: d.makhn@ya.ru

**SHARED SERVICE CENTER AS A TOOL FOR EFFICIENCY IMPROVING OF WORK
OF THE FEDERAL MINISTRIES OF RUSSIAN FEDERATION**

Abstract

In context of growing economic difficulties, a special place in the system of public administration held discussions about the need of increase the effectiveness of the executive bodies of the Russian Federation. The possibility of implementing one or another tool in this case should be theoretically and practically justified. This article analyzes the possibility of creating a federal shared service center by reflecting the main advantages of implementing such type of tool, classifying the emerging positive effects, structuring the stages of creation and giving examples of the actual implementation shared service centers in life.

Keywords: *efficiency of public administration, shared service center, useful effects, centralization, standardization.*