

Передача полномочий в управлении сторонним организациям: потери или приобретения?

А.Б. Вифлеемский, И.Г. Лозицкий

Аутсорсинг считается новой технологией, позволяющей оптимизировать школьные расходы. И действительно, в определённых случаях школе выгодно передать определённые функции, в частности, ведение бухгалтерского учёта и отчётности профессионалам. Впрочем, ничего нового в этом нет, ведь централизованные бухгалтерии фактически и осуществляли аутсорсинг бухгалтерского учёта. В то же время аутсорсинг — не панацея, и во многих случаях школе передавать определённые функции сторонним организациям очень опасно.

• аутсорсинг бухгалтерского учёта • аутстаффинг • конкурсный отбор • судебная практика

Мировой опыт использования аутсорсинга в школе

Реформаторы в России очень любят ссылаться на мировой опыт, обосновывая этим опытом необходимость принимать те или иные решения. Опыт аутсорсинга в развитых странах действительно есть, однако реформаторы «забывают» сказать, что он весьма неоднозначный. И желание «оптимизировать» расходы сталкивается с большими проблемами в случае появления аутсорсинговой фирмы — монополиста: в этом случае потенциально существующие небольшие проблемы, которые могут возникнуть у отдельной школы, превращаются в мегапроблемы, касающиеся массы школ сразу.

В частности, именно поэтому крайне опасны московские эксперименты по переходу на различные промышленные модели школьного питания, тем более, что мировой опыт уже доказал опасность таких моделей.

Вишневский А.Б., Лозицкий И.Г.

Передача полномочий в управлении сторонним организациям: потери или приобретения?

Самый яркий провал модели промышленного аутсорсинга школьного питания мы видели не так давно в Германии, где более 10 тысяч детей пострадали от желудочной инфекции. Массовое отравление детей произошло в школах и детских садах Восточной Германии.

Школьное питание поставлялось компанией Sodexo, которая, впрочем, пока своей вины не признала, но пообещала не производить до завершения проверки обеда с сырыми овощами и фруктами.

Немалая часть вины лежит и на самих чиновниках, не желающих платить деньги за качественное питание. Школьным столовым предписывается расходовать на закупку обедов не более 2,1–2,3 евро за порцию, при этом в цену включены не только стоимость обеда с напитком, но и затраты на транспортировку, зарплату школьному персоналу, раздающему обеды, затраты на уборку помещений. В результате собственно стоимость продуктов составляет не более 0,5–0,6 евро.

Учитывая страсть современных российских реформаторов к «оптимизации», такой мировой опыт последствий излишней экономии также следует учитывать.

Аутсорсинг и аутстаффинг

В *Решении* Совета глав правительств СНГ «О Межгосударственной программе инновационного сотрудничества государств — участников СНГ на период до 2020 года» аутсорсинг определяется в качестве поиска ресурсов во внешней среде организации. Это организационное решение о передаче на договорной основе непрофильных функций (процессов, направлений деятельности) сторонним организациям, которые обладают соответствующими техническими и/или управленческими знаниями и средствами в какой-либо области.

Такими непрофильными функциями (направлениями деятельности) для школ традиционно считаются ведение бухгалтерского учёта и питание учащихся. Оставшиеся с советских времён комбинаты школьного питания и централизованные бухгалтерии являются яркими образцами использования на практике технологий аутсорсинга.

В современных условиях эти привычные технологии трансформируются с учётом рыночных условий хозяйствования. Требования законодательства о закупках для государственных и муниципальных нужд влекут за собой необходимость проводить конкурсы и аукционы на оказание услуг по питанию учащихся, а бухгалтерский учёт начинают вести фирмы, специализирующиеся на оказании услуг по ведению бухгалтерского учёта, естественно, уже за вознаграждение, а не бесплатно для школы, как в случае с централизованной бухгалтерией.

От аутсорсинга отличают аутстаффинг, который, впрочем, считают также и разновидностью аутсорсинга. На самом деле аутстаффинг — понятие более узкое, чем аутсорсинг, поскольку по аутстаффингу, исходя из названия, должен предоставляться только персонал, тогда как по аутсорсингу предоставляется не только персонал, но и другие внешние ресурсы. В судебной же практике, в частности в *Определении* ВАС РФ от 04.03.2010 № ВАС-2063, договоры о предоставлении персонала (работников) именуется также договорами аутсорсинга персонала.

И вот такие договора аутсорсинга (аутстаффинга) также стали распространяться вследствие издания реформаторами образования непродуманных методик. Стремясь выполнить требование о соотношении основного и прочего персонала (пресловутое деление фонда оплаты труда

в соотношении 65:35, или, ещё жёстче — 70:30), в целом ряде муниципальных образований стали выводить младший обслуживающий персонал в различные хозяйственно-эксплуатационные подразделения. При этом фактически нередко просто перемещалась трудовая книжка работника, а фактически все отношения оставались прежними.

Если же происходили более серьёзные изменения и действительно по договору работники «предоставлялись», то снижалось качество уборки, а также росли поборы с родителей на уборку классов.

Ещё опаснее ситуация, когда заключается договор оказания клининговых услуг (аустаффинга «клинингового персонала» и т.п.). В этих случаях в школу приходят совершенно посторонние люди и производят уборку. О качестве такой уборки можно дискутировать, однако бесспорно то, что безопасность школы в таких случаях подвергается серьёзным угрозам. Естественно, что случайные люди будут относиться иначе к имуществу школы и учащимся в ней детей. Более того, мало в каких договорах прописывается обязательность предоставления санитарных книжек работников, оказывающих клининговые услуги (юридически это корректно, ведь требования обязательны лишь по отношению к работникам школ).

Кроме того, не секрет, что в клининговых фирмах работают чаще всего мигранты. Об этом не принято говорить, но практически все понимают сложности, которые при этом возникают на практике. Из-за слишком больших рисков мы не рекомендуем передавать на аутсорсинг услуги по уборке школы, за исключением, возможно, уборки пришкольной территории.

Что касается аутсорсинга услуг по питанию, то для грамотного директора школы школьная столовая — важный источник внебюджетных доходов школы. Общественное питание — дело прибыльное, поэтому желающих оказать услуги по «аутсорсингу питания» немало.

Поэтому, на наш взгляд, передача сторонним организациям питания учащихся целесообразна в рамках сдачи в аренду школьных столовых (что позволит школе получать определённый доход), однако для опытных директоров целесообразна самостоятельная организация питания в школе. Менее опытным директорам, а также директорам, считающим возможным сосредоточиться собственно на образовательном процессе (в том числе на развитии платных дополнительных образовательных услуг), имеет смысл рассмотреть возможности передачи питания на аутсорсинг профессионалам.

Аутсорсинг бухгалтерского учёта

Аутсорсинг бухгалтерского учёта, по нашему мнению, может быть весьма привлекателен для школ, особенно не очень больших. Это связано с тем, что стоимость привлечения высококвалифицированных специалистов в сфере бухгалтерского учёта весьма высока, и ведение бухучёта самостоятельно требует неоправданно больших затрат для многих школ. Вместо главного бухгалтера можно содержать дополнительно заместителя директора, занимающегося образовательным процессом, и получить при этом более качественное ведение бухгалтерского учёта.

Вишневский А.Б., Лозицкий И.Г.

Передача полномочий в управлении сторонним организациям: потери или приобретения?

По соотношению «цена/качество» лучший возможный аутсорсер для школы — это централизованная бухгалтерия, ведь традиционно она обслуживает школы бесплатно. Однако в современных условиях перевода на платную основу ранее бесплатных услуг может встать вопрос и о необходимости оплаты услуг централизованной бухгалтерии: ведь во многих регионах повышение квалификации уже стали переводить на платную для учреждений основу (либо выдавать различного вида ваучеры педагогам для оплаты ими повышения квалификации).

В таких условиях институты повышения квалификации стали конкурировать на рынке услуг по повышению квалификации. Аналогичная ситуация скоро может сложиться и в сфере бухгалтерского учёта в государственных и муниципальных учреждениях образования.

Это связано также и со вступлением с 1 января 2013 года в силу нового Федерального закона о бухгалтерском учёте. Согласно пункту 2 статьи 6 ранее действовавшего Федерального закона «О бухгалтерском учёте» от 21 ноября 1996 года № 129-ФЗ в зависимости от объёма учётной работы руководители государственных и муниципальных образовательных учреждений вне зависимости от их типа (казённое, бюджетное, автономное) могли: создать бухгалтерскую службу как структурное подразделение, возглавляемое главным бухгалтером; ввести в штат должность бухгалтера; передать на договорных началах ведение бухгалтерского учёта *централизованной бухгалтерии*, специализированной организации или бухгалтеру-специалисту; вести бухгалтерский учёт лично.

Таким образом, законом были прямо предусмотрены централизованные бухгалтерии.

С 1 января 2013 года согласно части 3 статьи 7 Федерального закона от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учёте» руководитель экономического субъекта, за исключением кредитной организации, обязан возложить ведение бухгалтерского учёта на главного бухгалтера или иное должностное лицо этого субъекта *либо заключить договор об оказании услуг по ведению бухгалтерского учёта.*

В результате теперь централизованная бухгалтерия не имеет особого статуса, а рассматривается в рамках действующего законодательства о бухучёте лишь как одна из многочисленных организаций, с которой можно заключить договор об оказании услуг по ведению бухгалтерского учёта.

Обратим при этом внимание, что никакого лицензирования услуг по ведению бухгалтерского учёта действующее законодательство не предусматривает. Согласно части 6 статьи 7 нового закона о бухгалтерском учёте юридическое лицо, с которым экономический субъект заключает договор об оказании услуг по ведению бухгалтерского учёта, должно иметь не менее одного работника (соответствующего требованиям, установленным в части 4 данной статьи), с которым заключён трудовой договор.

Требования, установленные законом к этому работнику, весьма невелики:

- иметь высшее профессиональное образование;
- иметь стаж работы, связанной с ведением бухгалтерского учёта, составлением бухгалтерской (финансовой) отчётности либо с аудиторской деятельностью, не менее трёх лет из последних пяти календарных лет, а при отсутствии высшего профессионального образования по специальностям бухгалтерского учёта и аудита — не менее пяти лет из последних семи календарных лет;
- не иметь неснятой или непогашенной судимости за преступления в сфере экономики.

Как видим, к педагогам школы предъявляются намного более строгие требования, причём ко всем педагогам, тогда как здесь организации достаточно иметь всего лишь одного работника,

соответствующего приведённым требованиям. Причём таким требованиям будет отвечать и судимый за педофилию логопед, который после увольнения из образовательного учреждения и отбытия срока в местах не столь отдалённых поработал пять лет курьером в аудиторской фирме (формально — на должности помощника бухгалтера).

Таким образом, при заключении договора на ведение бухгалтерского учёта следует быть крайне осторожными, тщательно выбирая компетентную надёжную компанию, способную оказать качественные услуги по ведению бухгалтерского учёта.

Договор аутсорсинга и конкурсный отбор

В соответствии с Федеральным законом от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» выполнение одноимённых работ, оказание одноимённых услуг заказчики, указанные в пункте 14.1 части 2 статьи 55 закона о размещении заказов, вправе размещать в течение квартала в соответствии с указанным пунктом закона о размещении заказов на сумму, не превышающую четырёмсот тысяч рублей. В связи с этим государственные образовательные учреждения вправе заключить договор аутсорсинга без проведения торгов на сумму до 400 тыс. рублей.

Для муниципальных образовательных учреждений возможно размещение заказов без проведения торгов на одноимённые товары, работы, услуги, лишь на основании пункта 14 части 2 статьи 55 Федерального закона № 94-ФЗ, то есть сумма которых в течение квартала не превышает ста тысяч рублей.

Здесь следует обратить внимание на то, что торги должно проводить само образовательное учреждение. Выбор же учредителем некоей аутсорсинговой фирмы и проведение общих для подведомственных учреждений торгов по выбору фирмы, которая будет оказывать аутсорсинговые услуги, в большинстве случаев будет грубым нарушением антимонопольного законодательства.

Так, например, если речь идёт о заключении договора на ведение бухгалтерского учёта, учредитель не имеет никаких оснований для выбора единого поставщика и навязывания подведомственным учреждениям конкретной организации, которая бы оказывала услуги по ведению бухгалтерского учёта. Ведь согласно части 3 статьи 7 Федерального закона от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учёте» именно руководитель школы обязан возложить ведение бухгалтерского учёта на главного бухгалтера или иное должностное лицо либо заключить договор об оказании услуг по ведению бухгалтерского учёта. В то же время обязать исключить из штатного расписания должность главного бухгалтера учредитель школы также не вправе.

Судебная практика

Основания для выводов о незаконности определения единого поставщика для оказания услуг по аутсорсингу ведения бухгалтерского учёта (и ряда других услуг) нам даёт, в том числе, и судебная практика. В частности, весьма знаменательно

Вишневский А.Б., Лозницкий И.Г.

Передача полномочий в управлении сторонними организациями: потери или приобретения?

постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 29 июня 2012 г. по делу № А28-8038/2011, которым было отказано администрации муниципального образования «Город Киров» в удовлетворении заявления об оспаривании решения Управления Федеральной антимонопольной службы по Кировской области (суды первой и апелляционной инстанций также признали действия администрации города незаконными).

Начальник управления муниципального заказа Администрации утвердил документацию по отбору поставщика с преимущественным правом заключения контракта с муниципальными заказчиками города Кирова на поставку канцелярских и хозяйственных товаров, строительных материалов, создал комиссию по отбору поставщиков с преимущественным правом заключения контракта с муниципальными заказчиками города Кирова и утвердил её состав.

В этот же день на официальной площадке муниципального бюджетного учреждения «Центр проведения торгов, энергоэффективности и повышения квалификации» в сети Интернет по адресу были размещены извещения о проведении конкурсных отборов поставщиков с преимущественным правом заключения контракта с муниципальными заказчиками города Кирова на поставку канцелярских и хозяйственных товаров и строительных материалов. На официальном сайте муниципального образования «Город Киров» по адресу и на официальном сайте закупок по адресу извещения не размещались.

Комиссия по оценке предложений по результатам сопоставления и оценки предложений на участие в конкурсных отборах поставщика с преимущественным правом заключения контрактов с муниципальными заказчиками города Кирова на поставку канцелярских и хозяйственных товаров и строительных материалов составила протоколы, согласно которым по всем трём предметам конкурсных отборов признаны лучшими предложения некоего ООО.

Глава Администрации города Кирова подписал адресованное руководителю отраслевого (функционального) органа Администрации письмо, в котором содержалась информация о том, что в целях экономии бюджетных средств по поручению главы органа местного самоуправления был проведён предварительный отбор поставщиков по поставке канцелярских и хозяйственных товаров и строительных материалов, результаты которого оформлены протоколами комиссии. На основании изложенного бюджетным, казённым и автономным учреждениям рекомендовано заключать гражданско-правовые договоры с лицами, указанными в данных протоколах в качестве победителей отбора, на условиях отбора.

Письмом исполняющего обязанности главы органа местного самоуправления руководителю отраслевого (функционального) органа Администрации (в том числе руководителю управления образования) вторично сообщалось о результатах предварительных отборов с рекомендацией бюджетным, казённым и автономным учреждениям заключать гражданско-правовые договоры с лицами, указанными в данных протоколах, на условиях отбора.

Названные письма доведены структурными подразделениями Администрации до сведения подведомственных учреждений.

В антимонопольный орган поступило заявление индивидуального предпринимателя о совершении Администрацией ограничивающих конкуренцию действий, выразившихся в направлении учреждениям города Кирова письма с протоколами предварительного отбора поставщиков по поставкам канцелярских и хозяйственных товаров и строительных материалов.

На основании этого УФАС по Кировской области возбудило дело по признакам нарушения Администрацией части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, по результатам рассмо-

тения которого и было принято решение, в соответствии с которым действия органа местного самоуправления признаны нарушающими пункты 4, 5 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции. Вменённое нарушение выразилось в том, что хозяйствующим субъектам даны указания о заключении в приоритетном порядке договоров и установлении для приобретателей товаров (муниципальных учреждений) ограничений выбора хозяйствующих субъектов, которые предоставляют такие товары, путём направления писем Администрации.

Администрации выдано предписание отозвать названные письма и представить в Управление подтверждение исполнения предписания в письменном виде.

Письма были отозваны, но Администрация попыталась опротестовать решение УФАС по Кировской области в суде.

Суд же указал на то, что в качестве нарушения пункта 4 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции антимонопольным органом квалифицированы действия заявителя по направлению письма, а также вторичного сообщения о проведении отборов поставщиков по поставке канцелярских и хозяйственных товаров и по передаче руководителям структурных подразделений указания рекомендовать учреждениям заключать гражданско-правовые договоры с победителем отбора — неким ООО, который по определённым органом местного самоуправления условиям отбора и критериям оценки предложений участников отбора предлагает наиболее низкие цены на названные товары.

В соответствии с частью 1 статьи 1 Закона № 94-ФЗ настоящий закон регулирует отношения, связанные с размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд, в том числе устанавливает единый порядок размещения заказов, в целях обеспечения единства экономического пространства на территории Российской Федерации при размещении заказов, эффективного использования средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования, расширения возможностей для участия физических и юридических лиц в размещении заказов и стимулирования такого участия, развития добросовестной конкуренции, совершенствования деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере размещения заказов, обеспечения гласности и прозрачности размещения заказов, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере размещения заказов.

Статьёй 3 Закона № 94-ФЗ наряду с понятием государственных и муниципальных нужд вводится понятие **нужд муниципальных бюджетных учреждений**, под которыми понимаются обеспечиваемые муниципальными бюджетными учреждениями (независимо от источников финансового обеспечения) потребности в товарах, работах, услугах данных бюджетных учреждений.

Согласно статье 5 названного закона под размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд понимаются осуществляемые в порядке, предусмотренном настоящим Федеральным законом, действия заказчиков, уполномоченных органов по определению поставщиков (исполнителей, подрядчиков) для заключения с ними государственных или муниципальных контрактов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд.

Вишневский А.Б., Логицкий И.Г.

Передача полномочий в управлении сторонним организациям: потери или приобретения?

В соответствии с частью 1 статьи 8 Закона № 94-ФЗ участником размещения заказа может быть любое юридическое лицо независимо от организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала или любое физическое лицо, в том числе индивидуальный предприниматель. В соответствии со статьёй 4 этого закона бюджетные учреждения выступают в качестве заказчиков при размещении заказов.

На основании статьи 9 Закона № 94-ФЗ под гражданско-правовым договором бюджетного учреждения на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг понимается договор, заключаемый от имени бюджетного учреждения.

Из приведённых норм следует, что **бюджетное учреждение в целях удовлетворения своих нужд самостоятельно реализует полномочия заказчика** в рамках отношений, урегулированных Законом № 94-ФЗ.

Бюджетные учреждения при определении контрагента по договору, заключаемому в порядке пункта 14 части 1 статьи 55 Закона № 94-ФЗ, самостоятельны и ограничены соблюдением лишь тех условий, которые предусмотрены в данной норме.

При таких обстоятельствах суды обоснованно посчитали, что нормы права, предусматривающие **право учредителей участвовать в определении учреждениями контрагентов по гражданско-правовым договорам, действующее законодательство не содержит, орган местного самоуправления запущено давать хозяйствующим субъектам указания о заключении в приоритетном порядке договоров (пункт 4 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции).**

Направив в адрес руководителя отраслевого (функционального) органа Администрации названные письма с указанием рекомендовать бюджетным, казённым и автономным учреждениям заключать гражданско-правовые договоры с лицами, указанными в протоколах в качестве победителей отборов, на условиях отбора, заявитель совершил действия, запрещаемые пунктом 5 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, а именно: установил для приобретателей товаров (канцелярских и хозяйственных товаров и строительных материалов) ограничение выбора хозяйствующих субъектов, которые предоставляют такие товары.

В абзаце 3 пункта 1 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10.02.2009 № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» разъяснено, что *к действиям органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц, государственных или муниципальных служащих по смыслу главы 25 Гражданского процессуального кодекса РФ относится властное волеизъявление названных органов и лиц, которое не облечено в форму решения, но повлекло нарушение прав и свобод граждан и организаций или создало препятствия к их осуществлению.*

Интересно, что Администрация города Кирова пыталась в данном случае заявить, что делала всего лишь рекомендации, которые были отнюдь не обязательны для исполнения директорами. Думаю, что каждый директор школы прекрасно осознаёт, что в современных условиях неисполнение таких рекомендаций чревато применением статьи 278 ТК РФ. Вот и суд не поверил лукавству Администрации города. Суд указал на то, что направление хозяйствующим субъектам указания о заключении в приоритетном порядке договоров и ограничение потребителей в выборе хозяйствующих субъектов подтверждается содержанием писем Администрации, а также фактом получения этих писем именно муниципальными учрежде-

ниями, созданными собственником для определённых функций и финансируемыми за счёт средств соответствующего бюджета. Возможность наступления негативных последствий для конкурентной среды установлена антимонопольным органом в оспариваемом решении.

В соответствии с пунктом 8 постановления Пленума Высшего арбитражного суда РФ от 30.06.2008 № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства» при рассмотрении дел о признании недействующими или недействительными актов названных органов, о признании незаконными их действий (бездействия) по заявлениям антимонопольного органа, поданным в связи с нарушением части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, арбитражные суды должны учитывать следующее: *если антимонопольным органом доказано, что акты, действия (бездействие) приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, а соответствующим органом не указана конкретная норма федерального закона, разрешившая данному органу принять оспариваемый акт, осуществить действия (бездействие), заявленные требования подлежат удовлетворению.*

* * *

Таким образом, **выбор между ведением бухгалтерского учёта школьной бухгалтерией или заключением договора на аутсорсинг бухгалтерского учёта находится в компетенции исключительно директора школы**, а учредитель не вправе вмешиваться и навязывать свои предпочтения даже в форме рекомендаций.

Об экономических и кадровых аргументах для выбора организаций для аутсорсинга ведения бухгалтерского учёта мы говорили на страницах журнала в № 11 за 2011 год. Поэтому в заключение считаем необходимым лишь подчеркнуть, что если руководитель сделал выбор в пользу заключения договора аутсорсинга ведения бухгалтерского учёта, то крайне важно выбрать фирму — грамотного, надёжного профессионала, способного качественно вести бухгалтерский и налоговый учёт. К таковым, в частности, относятся фирмы — разработчики программного обеспечения для ведения бухгалтерского учёта государственных и муниципальных образовательных учреждений, имеющие большой опыт ведения такой деятельности на протяжении многих лет.

Анатолий Борисович Вифлеемский,
действительный член Академии педагогических и социальных наук,
доктор экономических наук

Игорь Григорьевич Лоцицкий,
директор информационно-вычислительного центра «Аверс»