

# ДОЛГОСРОЧНЫЕ ПАРТНЁРЫ ДЛЯ ШКОЛЫ: ОСОБЕННОСТИ ВЫБОРА

*Галина Константиновна Лапушинская, заведующий кафедрой государственного управления Тверского государственного университета, профессор, доктор экономических наук, laboratory-region@yandex.ru*

- аутсорсинг • аутсорсеры • техническое задание • управленческие решения
- казначейское сопровождение

Заключая договор как заказчик, школа руководствуется Федеральным законом «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» № 44-ФЗ от 05.04.2013 г. с изм. от 21.07.2014 № 224-ФЗ (далее закон № 44-ФЗ). При этом долгосрочное партнёрство школы с исполнителем не всегда является аутсорсингом: например, поставщики коммунальных услуг аутсорсерами не являются, несмотря на то, что заключаемые с ними договоры имеют постоянный, долгосрочный (даже в ряде случаев при ежегодном перезаключении) характер. Это определяется тем, что у школы при заключении таких договоров фактически нет выбора между необходимостью их заключать и возможностью выполнить данный вид работ (услуг) собственными силами, что характерно (помимо передачи на длительное время какой-либо непрофильной деятельности школы) для аутсорсинга.

## ВЗВЕШЕННОЕ РЕШЕНИЕ

Принимая решение о выборе долгосрочного партнёра для школы (там, где этот выбор возможен), её руководитель должен определить не только те функции и задачи, которые от их передачи для исполнения сторонней организацией (передачи на аутсорсинг) не ухудшат результаты функционирования школы, позволят получить реальную финансовую экономию по сравнению с затратами, которые осуществляла бы школа, выполняя эти функции

самостоятельно. Однако даже видимая финансовая выгода не всегда способна гарантировать переход на аутсорсинг по данному виду деятельности. На решение руководителя школы, несомненно, будет влиять и чёткое осознание тех рисков, с которыми будет связано выполнение функции не самой школой при сохранении ответственности директора школы за результаты её функционирования.

Также необходимо учитывать, что среди проблем, препятствующих аутсорсингу, в школе можно выделить следующие.

*Объективные причины, не зависящие от самих школ:*

- Возможности использовать аутсорсинг в каждом муниципалитете разные. В ряде территорий (преимущественно сельских) вывести школу на аутсорсинговые услуги затруднительно, даже понимая, что необходимо отходить от найма сторожей, переходя на систему видеонаблюдения и пультовую охрану (по мере технической возможности), убирать из штата слесарей, сантехников, плотников, заключая договора с профессиональными<sup>2</sup> компаниями. Проблема либо в отсутствующих на территории специализированных организаций и предпринимателей, готовых вести эту деятельность, либо выводить эти функции на аутсорсинг финансово невыгодно.

- Организационно-правовая форма школ (бюджетные, казённые автономные) требует, с одной стороны, обоснованного самостоятельного принятия решения об аутсорсинге и поиске аутсорсера и заключении договора в чётком соответствии с Законом № 44-ФЗ; с другой стороны, согласования решения с учредителем, который не всегда готов поддержать такое решение школы. Поэтому многие формы аутсорсинга из-

<sup>1</sup> См. также: Лапушинская Г.К. Долгосрочные партнёры для школы: риски и возможности // Народное образование. – 2014. — № 10.

<sup>2</sup> Там же

за особенностей организационно-правовой формы выражают не нежелание самих школ, а решения вышестоящих органов управления.

- Существенные различия в уровнях расходов у государственных (муниципальных) и частных школ, которые также готовы перевести аналогичные услуги на аутсорсинг. Из-за готовности частных школ платить больше и не требовать от поставщика услуг проходить конкурсные процедуры (часто с финансовым обеспечением участия в конкурсе) – готовность, например, охранных компаний работать с государственными школами падает.

- Процедура закупок в соответствии с Законом № 44-ФЗ и способы финансирования заключённых договоров при казначейском сопровождении деятельности школы и возможных ограничениях на авансирование работ. Например, бывает, что платёж не пропускает отделение казначейства, осуществляющее финансовое сопровождение функционирования школы (все бюджетные организации не имеют расчётных счетов, которыми бы они распорядились самостоятельно). Все платежи проходят через казначейства, которые следят за правильностью оформления документов, являющихся основанием к платежу. Если казначеи находят в документах ошибки, их возвращают на переделку, поэтому платежи не всегда осуществляются оперативно.

Кроме того, размер обеспечения исполнения контракта должен составлять от 5 до 30% начальной (максимальной) цены контракта, указанной в извещении об осуществлении закупки. В случае, если аванс превышает 30% начальной (максимальной) цены контракта, размер обеспечения исполнения контракта устанавливается в размере аванса (пункт 6 статьи 96 Закона № 44-ФЗ), то есть фактически для аутсорсеров авансовый платёж покрывает лишь выведенные денежные средства под обеспечение исполнения контракта.

- Не включены в перечень разрешённых видов аутсорсинга (раздел VIII письма) такие, как ведение бухгалтерского учёта частными фирмами (хотя централизованные бухгалтерии широко используются, а это аутсорсинг, выполняемый специально создаваемой учредителем школы организацией).

*Субъективные причины на уровне самих учреждений:*

- Неготовность руководителя взять на себя принятие решений, которые требуют очень сложных механизмов реализации (не нарушить организационно-правовые условия привлечения аутсорсера; трудность формирования чётких формулировок и точности задания технического задания на выполнение работ, предоставление услуг, поставку товаров и оборудования) и при этом не снимают ответственности с руководителя.

Так, например, в описание требований к комплексной услуге по организации питания детей для организации, победившей на конкурсе, должны быть включены обязательства (опыт г. Москвы): поставлять продукты питания в школу; готовить пищу для детей; обслуживать технологическое оборудование пищеблока (электрические плиты, пароконвектомат, электрические мясорубки, картофелечистки, холодильники); проводить ремонт и замену технологического оборудования пищеблока; выплачивать заработную плату работникам пищеблока; в случае болезни и отпусков поваров и других работников пищеблока осуществлять их замену; организовать повышение квалификации поваров.

Также должны быть первоначально заданы процедуры контроля за деятельностью аутсорсера и её результатами со стороны школы. Кроме того, руководители часто не в состоянии самостоятельно рассчитать экономический эффект от перехода на аутсорсинг.

Но для того, чтобы обоснованно принять управленческое решение о необходимости (или нет) вывода той или иной функции на аутсорсинг, директор школы должен действовать по алгоритму:

*Этап 1.* Определение целесообразности передачи на аутсорсинг функции или вида деятельности школы.

Обоснование базируется на конкретизации существующих у школы затрат на данную услугу и выделении тех основных проблем, которые школа хочет преодолеть с помощью аутсорсинга. (Ответ на вопрос: почему это должно быть сделано?) Если директор школы не может чётко сформулировать, что планирует получить от аутсорсинга данной услуги (переданной функции), то дальнейший анализ не нужен – руководитель не готов к аутсорсингу и не заинтересован в поиске партнёра.

*Этап 2.* Исследование рынка услуг аутсорсинга.

Выявление других образовательных учреждений, которые уже выполняют данную функцию на аутсорсинге: это даст уверенность в том, что существуют фирмы, готовые выступить партнёрами школы. Кроме того, можно получить ответ на возникающие вопросы у тех, кто способен дать чёткую и конкретную информацию.

Поиск фирм – возможных аутсорсеров и выявление их особенностей и наличия рекламаций. Определение рыночной стоимости единицы услуги и возможностей её снижения. (Ответ на вопросы: Кто способен реализовать аутсорсинг? / Есть ли на территории потенциальные аутсорсеры?)

*Этап 3.* Оценка влияния на деятельность школы передачи на аутсорсинг функции или вида деятельности.

Выявление и конкретизация всех видов рисков, связанных с передачей школой услуг на аутсорсинг, и определение плана возможных действий при проблемных ситуациях. Если школа неспособна определить схему возможных действий при высоко-рисковых ситуациях, то передавать такие функции на аутсорсинг не стоит. (Ответ на вопросы: Чем мне грозит нарушение договорных обязательств аутсорсером? Как я смогу исправить ситуацию при нарушении условий договора?)

Наиболее удачный вариант проработки рисков – составление эвентуальных (ситуативных) планов, которые позволяют чётко определить схему действий, если возникают рисковые ситуации. Если для какой-либо ситуации чётко прописать действия для её устранения затруднительно, это существенно повышает её риск и снижает привлекательность передачи таких функций на аутсорсинг.

*Этап 4.* Разработка описания количественных и качественных требований к функции или виду деятельности, намеченных для передачи на аутсорсинг.

Делается описание технического задания для запуска процедуры конкурса на поиск аутсорсера. Требуется не только очень чётко сформулировать виды передаваемой деятельности или функции, но также ограниче-

ния, связанные с предоставлением услуг/выполнением работ, а также требования к качеству и результатам работы. Кроме того, результаты работы, которые может контролировать заказчик, должны быть однозначно понимаемы и измеримы (нельзя, например, оставить только «обслуживание систем пожарной сигнализации», а требуется уточнить те виды деятельности (чётко соотнесённые со временем их выполнения), которые будут означать выполнение данного вида работ полностью и в срок). (Ответы на вопрос: Что должно быть сделано и как/когда?)

Техническое задание должно содержать: наименование и описание функции или вида деятельности; описание порядка исполнения функции или вида деятельности; основные количественные и качественные показатели исполнения функции или вида деятельности; место и сроки исполнения функции или вида деятельности; тарифы и (или) порядок расчёта стоимости исполнения функции или вида деятельности; другие требования.

*Этап 5.* Отбор аутсорсера и заключение с ним контракта на аутсорсинг.

Выбор аутсорсера проводится на конкурсной или договорной основе (заключение контракта с единственным поставщиком) в соответствии с законодательством. Аутсорсинг осуществляется на возмездной основе по контракту и (или) договору, заключаемому в соответствии с действующим законодательством в чётком соответствии с требованиями Закона № 44-ФЗ.

Чтобы свести к минимуму свои риски, необходимо уделить особое внимание деталям в договоре. Кроме того, в договоре должны быть прописаны размер и порядок установления штрафных санкций за несвоевременное или некачественное исполнение условий контракта (договора) на аутсорсинг.

*Этап 6.* Разработка и внедрение административных решений, связанных с передачей функции или вида деятельности на аутсорсинг.

Подготовка внутренней нормативной документации, регламентирующей процессы взаимодействия с аутсорсером, доведение информации до обеих сторон, процедуры

контроля. Кроме того, разрабатывается план восстановления работоспособности школы в чрезвычайных ситуациях в процессе получения услуг аутсорсинга или расторжения контракта (договора) при ненадлежащем выполнении аутсорсером своих функций.

*Этап 7.* Мониторинг и контроль качества исполнения функции или вида деятельности, переданных на аутсорсинг.

Цель мониторинга – выявление, соответствует ли деятельность, выполняемая в рамках аутсорсинга, положениям контракта (договора) на аутсорсинг и параметрам технического задания, своевременное выявление и корректировка отклонений.

При разработке системы мониторинга указываются: исполнитель мониторинга; периодичность мониторинга; мероприятия мониторинга; формы отчётности аутсорсера; действия, принимаемые при выявлении отклонений от положений контракта на аутсорсинг и параметров технического задания.

*Этап 8.* Оценка эффективности аутсорсинга.

Так как школа несёт ответственность за качество исполнения функций или видов деятельности, переданных на аутсорсинг, и отвечает за действия аутсорсера, то постоянно оценивает эффективность аутсорсинга. В случае ненадлежащего выполнения аутсорсером своих функций необходимо расторгнуть (досрочно прекратить) государственный контракт и (или) договор на аутсорсинг.

#### **Таким образом:**

Используют аутсорсинг прежде всего тогда, когда руководитель школы видит реальную экономическую выгоду от перехода на выполнение функций сторонними организациями. Экономить на аутсорсинге позволяет чаще всего возможность аутсорсера закупать материалы (например, продукты питания) по более крупному опту с большей скидкой; не нести затраты на приобретение оборудования и определённых видов товаров, требующих особых условий хранения; отпадает необходимость контроля за использованием расходных материалов, отслеживания и обоснования изменений уровня рыночных цен, расчёта соотношения затрат и цены и т.д.; школа получает возможность приоб-

реть услуги в тех объёмах и в такие сроки, которые ей необходимы.

Исходя из своих целей и имеющихся ресурсов, каждая школа сама решает: отдавать те или иные услуги на аутсорсинг или выполнять их самостоятельно. Определяющим фактором становится сравнение экономической эффективности обоих вариантов. Решение о передаче на аутсорсинг чаще всего инициирует руководитель школы, который назначает должностное лицо (рабочую группу), ответственное за рассмотрение возможности аутсорсинга, подготовки соответствующего проекта решения и проведение процедуры аутсорсинга, но обязательно согласовывается с учредителем.

Кроме того, аутсорсинг должен осуществляться аутсорсером непосредственно без права передачи третьим лицам за исключением случая, если новый поставщик (подрядчик, исполнитель) является правопреемником поставщика (подрядчика, исполнителя) по такому контракту вследствие реорганизации юридического лица в форме преобразования, слияния или присоединения (но данное требование должно быть первоначально заложено в конкурсную документацию).

Если предоставление той или иной услуги для школ в муниципальном образовании становится централизованным с отбором аутсорсера на уровне учредителя, руководители получают реальную помощь (правовую и организационную) учредителя. В этом случае специалисты учредителя оценивают компетентность аутсорсера, проверяют наличие у него лицензии (если она требуется для данного вида деятельности), допуска и необходимой документации у сотрудников аутсорсера. Если аутсорсер заключает контракт, договор с несколькими школами на данной территории, это существенно снижает стоимость выполнения функций, за которую сторонняя организация готова взять на себя ответственность за выполнение договорных условий.

Несмотря на привлекательность централизованного перехода на аутсорсинг по какой-либо функции сразу нескольких школ при поддержке этого процесса учредителем, решение об использовании аутсорсинга для конкретной школы принимает всё-таки только то лицо, которое несёт непосредственную ответственность за работу школы, – её директор. □