

УДК 336.57

П. С. Костиков

ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»,
Москва, e-mail: pavel.kostikov98@gmail.com

АНАЛИЗ ПРАКТИКИ ПРИМЕНЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО (МУНИЦИПАЛЬНОГО) СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА

Ключевые слова: социальный заказ, государственные услуги, социальные услуги, бюджетные услуги, социальная сфера, бюджетные расходы, конкурентный отбор.

Одним из направлений совершенствования порядка организации предоставления и финансирования услуг в отраслях социальной сферы является привлечение к их оказанию негосударственных организаций к оказанию государственных услуг. Одним из инструментов управления бюджетными расходами, который позволяет развивать конкуренцию на рынке бюджетных услуг, является социальный заказ. Сейчас социальный заказ апробируется в отдельных регионах, перечень которых определяется Правительством Российской Федерации. Поскольку период апробации указанного инструмента подходит к завершению, необходимо проанализировать первые итоги его применения в субъектах Российской Федерации, определить преимущества и выявленные в ходе реализации недостатки. В настоящем исследовании проводится анализ как законодательных основ инструмента государственного (муниципального) социального заказа, так и статистических данных, характеризующих условия его применения в течение последних нескольких лет. Приводятся данные о количестве потребителей услуг, объеме социального заказа, распределяемом посредством конкурентного отбора, количестве негосударственных организаций, привлеченных к оказанию услуг. По итогам анализа делаются выводы об основных итогах реализации федерального закона, а также констатируются выявленные сложности, возникающие при реализации социального заказа, включающие в том числе отдельные проблемы финансового обеспечения его исполнения.

P. S. Kostikov

Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow,
e-mail: pavel.kostikov98@gmail.com

ANALYSIS OF THE PRACTICE OF APPLYING STATE (MUNICIPAL) SOCIAL ORDER

Keywords: social order, public services, social services, budget services, social sphere, budget expenditures, competitive selection.

One of the directions for improving the procedure for organizing the provision and financing of services in sectors of the social sphere is to involve non-governmental organizations in the provision of public services. One of the tools for managing budget expenses, which allows us to develop competition in the market of budget services, is social order. Now the social order is being tested in certain regions, the list of which is determined by the Government of the Russian Federation. Since the testing period of this tool is coming to an end, it is necessary to analyze the first results of its application in the constituent entities of the Russian Federation, determine the advantages and shortcomings identified during implementation. This study analyzes both the legislative basis for the instrument of state (municipal) social ordering and statistical data characterizing the conditions for its application over the past few years. Data is provided on the number of consumers of services, the volume of social orders distributed through competitive selection, and the number of non-governmental organizations involved in the provision of services. Based on the results of the analysis, conclusions are drawn about the main results of the implementation of the federal law, as well as identified difficulties that arise during the implementation of the social order, including certain problems of financial support for its implementation.

Введение

Российская Федерация – социальное государство, нацеленное на создание условий для достойной жизни и свободного развития людей. В связи с этим одной из основных задач государства является развитие социальной сферы, осуществляемое посредством увеличения и повышение эффективности бюджетных расходов.

При этом недостаточная эффективность применяемых инструментов управления бюджетными расходами, объясняющаяся в том числе высокой долей государственного сектора, а также проблемами применяемых подходов к финансированию, ограничивает возможности дальнейшего повышения качества и доступности оказываемых гражданам услуг.

Государственные услуги в социальной сфере являются одной из форм общественных благ, предоставляемых гражданам, обладающие рядом особенностей. Учитывая, что производство указанных благ оказывает положительное влияние на большое количество граждан, оправдывается государственное вмешательство в их производство посредством различных инструментов.

Опираясь на теоретическую и правовую терминологию, в настоящем исследовании используется следующее определение государственных услуг в социальной сфере – это смешанная форма общественного блага (социально значимое благо), предоставляемое как государственными, так и негосударственными исполнителями гражданам за счет средств бюджетов публично-правовых образований, публично-нормативным обязательством которых является предоставление таких услуг (далее – бюджетные услуги).

Одним из таких инструментов, посредством которого государство планирует решать задачу по повышению эффективности бюджетных расходов, а также соответствующий представленной концепции организации предоставления бюджетных услуг, является государственный (муниципальный) социальный заказ (далее по тексту – социальный заказ), который применяется в рамках Федерального закона от 13.07.2020 № 189-ФЗ «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере» (далее по тексту – Закон о соцзаказе) в режиме апробации в отдельных субъектах Российской Федерации.

Цель исследования – на основании анализа практики применения социального заказа в регионах определить первые результаты от его внедрения, выявить преимущества и недостатки инструмента.

Материалы и методы исследования

В настоящем исследовании осуществляется детальный разбор нормативно-правовой базы социального заказа, открытых количественных данных о ходе его реализации за последние несколько лет, а также презентационных материалов, подготовленных практиками (представителями органов власти и общественных организаций) по итогам применения социального заказа.

Использование в качестве качественных методов исследования экспертного анализа

информации позволяет глубже понять механизмы реализации социального заказа, а также проанализировать озвучиваемые экспертами его сильные и слабые стороны. Эти методы включают в себя наблюдение и анализ текстов, презентационных материалов. Количественные данные же позволяют говорить об объективных признаках востребованности и успешности инструмента, дифференцировать данные по отраслям и выявлять особенности.

Результаты исследования и их обсуждение

В область применения Закона о соцзаказе входят сферы социальной защиты, здравоохранения, занятости, образования, туризма, а также физкультуры и спорта. Однако до 2024 года социальный заказ реализуется в режиме апробации в отдельных регионах, определенных Правительством, по более узким следующим направлениям деятельности [3].

В целях применения Закона о соцзаказе одновременно с его принятием были внесены изменения в Налоговый кодекс и Бюджетный кодекс, которыми:

а) освобождены от налогообложения субсидии, предоставляемые негосударственным организациям, в целях исполнения социального заказа [2];

б) введены положения, характеризующие особенности финансового обеспечения исполнения социального заказа [1].

Освобождение от налогообложения создало равные условия работы с бюджетными средствами для государственных и негосударственных исполнителей услуг в рамках социального заказа, что является дополнительным стимулом к развитию конкуренции на рынке бюджетных услуг.

К особенностям финансового обеспечения исполнения социального заказа представляется возможным отнести:

а) сохранение прежнего порядка финансирования учреждений через субсидию на выполнение госзадания [3];

б) нераспространение на субсидии по социальному заказу общих требований [4];

в) возможность сохранения исполнителями услуг неиспользованных остатков средств субсидии при соблюдении условий соглашения [1];

г) единство подходов к расчету объема субсидии для организаций различных организационно-правовых форм [3].

Новые подходы к управлению бюджетными расходами на оказание бюджетных услуг в рамках социального заказа, значительно упрощают процесс взаимодействия государства с исполнителями услуг, а также создают условия для повышения эффективности деятельности негосударственных организаций при оказании услуг. При этом внедряемые механизмы не нарушают сложившуюся и устойчивую систему финансирования деятельности государственных учреждений, сохраняя ее в том виде, в котором она существовала до принятия Закона о соцзаказе.

Более подробно подходы к финансовому обеспечению оказания бюджетных услуг исполнителями различных организационно-правовых форм собственности в рамках исполнения социального заказа представлены в таблице 1.

Как может быть видно, в рамках социального заказа применяются в значительной степени различающиеся по своей сути и требованиям к ним формы финансирования бюджетных услуг:

1) бюджетная смета, а в отдельных случаях – с предоставлением межбюджетного трансферта, если по результатам отбора услугу оказывает казенное учреждение иных ППО;

2) субсидии на выполнение госзадания;

3) гранты, предоставляемые бюджетным и автономным учреждениям иных ППО по результатам отбора;

4) субсидии, предоставляемые по результатам отбора исполнителей.

Несмотря на разнородность форм финансирования организаций различных орга-

низационно-правовых форм, применяемых в рамках финансового обеспечения исполнения социального заказа, их применение преимущественно объясняется сложившейся практикой финансирования и сохранением единых подходов к финансированию. Отсутствие общих требований к порядку предоставления субсидий негосударственным исполнителям упрощает работу как уполномоченных органов, так и исполнителей, что является значимым преимуществом социального заказа.

Однако исключение составляет сложившаяся в рамках социального заказа практика финансирования деятельности бюджетных и автономных учреждений, созданных ППО, отличными от тех, из бюджета которых осуществляется финансирование услуги. Таким учреждениям предоставляется грант в форме субсидии, предоставление которого осуществляется в соответствии с другим нормативно-правовым регулированием, что требует принятия дополнительного нормативного правового акта, соответствующего общим требованиям [4].

Указанным НПА не могут быть зафиксированы условия, аналогичные тем, которые включаются в классический порядок предоставления субсидии по итогам отбора в рамках социального заказа. Таким образом, создаются неравные условия работы для разных организаций.

Кроме того, установленные виды расходов в целях финансирования оказания услуг такими учреждениями, требуют корректировки в целях установления вида предоставляемой субсидии [5].

Таблица 1

Механизм финансового обеспечения исполнения социального заказа

Тип исполнителя	Статья БК РФ	Форма финансового обеспечения	Общие требования	Вид расходов
Бюджетное (автономное) учреждение того же ППО	69.2	Субсидия на госзадание	Да (к нормативным затратам)	614, 624
Бюджетное (автономное) учреждение иного ППО	78.1	Грант в форме субсидии	Да (к правилам предоставления субсидии)	615, 625
Казенное учреждение того же ППО	221	Бюджетная смета	Да (к составлению бюджетных смет)	Различные
Казенное учреждение иного ППО	221	Межбюджетный трансферт	Да (к составлению бюджетных смет)	Различные
Юридическое лицо – НКО	78.4	Субсидия на соглашение по результатам отбора	Да (к нормативным затратам)	635
Юридическое лицо – КО				816
ИП				816
ФЛ				816

Примечание: составлено автором [1, 3].

Виды расходов 615 и 625 определяются как субсидии в целях исполнения социального заказа, предоставляемые бюджетным и автономным учреждениям по результатам отбора исполнителей услуг. При этом одновременно определяются виды расходов 613 и 623, определяемые как гранты в форме субсидии бюджетным и автономным учреждениям. Представляется, что в наименовании видов расходов 615 и 625 также следует отразить указание, что они являются грантами в форме субсидии. Количество регионов, применяющих Закон о соцзаказе, с момента его принятия ежегодно росло и к 2024 году достигло 38 регионов.

Важно отметить, что положения Закона о соцзаказе также применяются в регионах, внедряющих Целевую модель развития региональных систем дополнительного образования детей, а их количество к настоящему времени достигает значения в 84 региона. Вышеуказанные факты подтверждают общую заинтересованность органов власти в применении инструмента, его востребованность.

В то же время представителями региональных органов власти отмечается сложность вхождения в применение инструмента из-за большого количества нормативно-правовой базы, требуемой к принятию на региональном уровне [7].

В таблице 2 представлены сводные аналитические данные о практике применения социального заказа.

По итогам статистического анализа практики применения социального заказа можно констатировать ежегодный рост наблюдаемых показателей.

Общий объем получателей услуг вырос в 1,9 раз с 3 665 тыс. человек в 2021 году до 6 961 тыс. человек в 2024 году, а с учетом

получателей услуг по дополнительному образованию – до 19 387 тыс. чел или в 5,3 раз. Также увеличился и объем финансового обеспечения: в 2021 году такой объем составил 57 млрд рублей, в 2022 – 83 млрд рублей (рост на 46%), в 2023 – 93,5 млрд. руб., а в 2024 году с учетом дополнительного образования – 150 млрд. рублей.

Растет заинтересованность региональных органов власти в применении конкурентных способов: если в 2021 году отбор исполнителей услуг проводился только по 3 направлениям, в 2022 году – по 6 направлениям, а в 2023 году – по 8 направлениям (за исключением профилактики социально значимых заболеваний). Растет и количество апробируемых услуг: в 2021 году таких услуг было 24, в 2022 – 114 (рост более чем в 4,7 раза), в 2023 – 171 услуги (рост в 1,6 раз), в 2024 – 207 услуг без учета дополнительного образования и 6 710 услуг в дополнительном образовании.

Объем социального заказа, распределяемый на конкурентной основе, за прошедший период с 2021 по 2024 гг. увеличился в 7,4 раз (с 76 до 574 тыс. чел) без учета дополнительного образования, а в дополнительном образовании количество граждан, которые получают услугу с использованием социального сертификата, составит практически 6 млн чел.

В целях оценки масштабов привлечения негосударственных организаций к оказанию услуг проведен анализ отчетов об исполнении социальных заказов по годам.

Количество негосударственных исполнителей, вовлеченных в систему предоставления гражданам бюджетных услуг в рамках социального заказа с 2021 по 2023 год выросло в 8,5 раз: с 55 до 466 (табл. 3).

Таблица 2

Количественные показатели социального заказа

Показатель	2021 г.	2022 г.	2023 г.	2024 г.	
				Без ДО	ДО
Количество социальных заказов, шт.	78	153	184	162	1427
Количество потребителей услуг, тыс. чел	3 665	6 868	7 103	6 961	12 426
Объем финансового обеспечения, млрд. руб.	57	83	93,5	85	65
Количество услуг с конкурентным отбором, шт.	24	114	171	207	6 710
Объем социального заказа, распределяемого на конкурентной основе, тыс. чел.	76	261	345	574	5 774

Примечание: составлено автором по данным ЕПБС [6].

Количество негосударственных исполнителей услуг по направлениям деятельности

Направление деятельности	2021 г.	2022 г.	2023 г.
Социальное обслуживание	40	190	195
Занятость населения	5	74	98
Паллиативная помощь	0	3	4
Санаторно-курортное лечение	0	0	4
Спортивная подготовка	10	17	20
Туризм	0	106	145
Всего	55	390	466

Примечание: составлено автором по данным ЕПБС [6].

Установлено, что наиболее активно привлекаются в систему оказания государственных услуг негосударственные исполнители услуг по социальному обслуживанию, занятости и туризму.

Заключение

По результатам анализа представляется возможным сделать следующие выводы:

- 1) подтверждена востребованность применения социального заказа, что может говорить о его влиянии на эффективность управления бюджетными расходами;
- 2) рамочный характер Закона о соцзаказе, значительный объем нормативно-правовой базы, необходимый к разработке и принятию, а также высокие трудозатраты на публикацию необходимой информа-

ции на ЕПБС увеличивает административную нагрузку на органы власти и снижает мотивацию к началу реализации Закона о соцзаказе;

3) отмечается низкая доля объема оказания услуг, распределяемого конкурентными способами, что характеризует неготовность уполномоченных органов к передаче финансирования негосударственным организациям, а также к развитию конкуренции между учреждениями;

4) выявлен недостаток в порядке предоставления грантов учреждениям ППО, отличных от тех, из бюджета которых предоставляется такой грант, заключающийся в необходимости установления для иных условий предоставления грантов с соблюдением общих требований Правительства.

Библиографический список

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/12112604/?ysclid=lx37nxiukd980799815> (дата обращения: 01.04.2024).
2. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/10900200/a9a754f9362cc6d913de8ff6886b8c4c/?ysclid=lx37p0h2iq133937330> (дата обращения: 01.04.2024).
3. Федеральный закон «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных услуг в социальной сфере» от 13.07.2020 № 189-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/74369760/?ysclid=lx37qditq9104908244> (дата обращения: 03.04.2024).
4. Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении общих требований к нормативным правовым актам, муниципальным правовым актам, регулирующим предоставление из бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов субсидий, в том числе грантов в форме субсидий, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам – производителям товаров, работ, услуг и проведение отборов получателей указанных субсидий, в том числе грантов в форме субсидий» от 25.10.2023 № 1782 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/407867939/?ysclid=lx37rtv9zr407811266> (дата обращения: 03.04.2024).
5. Приказ Минфина России «О Порядке формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуре и принципах назначения» от 24.05.2022 № 82н [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/404917355/?ysclid=lx37syzk073351569> (дата обращения: 08.04.2024).
6. Единый портал бюджетной системы Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <https://budget.gov.ru/> (дата обращения: 08.04.2024).
7. Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <https://minfin.gov.ru/> (дата обращения: 02.04.2024).