

УДК 336.1

C. Г. Хабаев

ФГБУ «Научно-исследовательский финансовый институт Министерства финансов Российской Федерации», Москва

P. Г. Крадинов

ФГБУ «Научно-исследовательский финансовый институт Министерства финансов Российской Федерации», Москва, e-mail: pkradinov@nifi.ru

ОБОСНОВАННОСТЬ ПОЛИТИКИ ПО ВНЕДРЕНИЮ СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА ПРИ ПРОВЕДЕНИИ КОНКУРСА

Ключевые слова: социальный заказ, государственные (муниципальные) услуги в социальной сфере, конкурс, конкуренция, обоснованность политики, оценка обоснованности.

В 2024 г. завершилась pilotная апробация механизмов Закона о социальном заказе, в связи с чем целесообразно осуществить оценку обоснованности политики регионов по внедрению социального заказа. В статье рассмотрена практика применения конкурса. В исследовании представлены подходы к оценке обоснованности политики по внедрению социального заказа при проведении конкурса, в том числе показатели, характеризующие возникновение конкуренции: количество участников конкурса; наличие или отсутствие участников конкурса-негосударственных организаций; наличие нескольких победителей в конкурсе; наличие или отсутствие организации, получившей право на оказание существенного объема услуг по результатам конкурса. Обобщена информация о проведенных конкурсах в целях исполнения социального заказа в 2024 г. и на основании ее анализа произведена оценка обоснованности политики при проведении конкурса с учетом указанного выше подхода. В $\frac{4}{5}$ проведенных конкурсов зафиксирован низкий уровень обоснованности политики или необоснованная политика из-за признания проведенного конкурса несостоявшимся по причине наличия только одной заявки или отсутствия заявок. Результаты проведенного анализа позволяют говорить о формальности использования конкурса на практике в настоящее время. Государственные учреждения не подают заявки на участие в конкурсах, если такие заявки подают негосударственные организации, и наоборот. Фактически данный инструмент применяется не для создания конкуренции, а для легального предоставления негосударственным организациям субсидий на оказание услуг либо для распределения соответствующих объемов в пользу государственных учреждений на безальтернативной основе.

S. G. Khabaev

Financial research Institute of the Ministry of finance of the Russian Federation, Moscow

P. G. Kradinov

Financial research Institute of the Ministry of finance of the Russian Federation, Moscow,
e-mail: pkradinov@nifi.ru

REASONABLENESS OF THE POLICY ON IMPLEMENTING A SOCIAL ORDER DURING A TENDER

Keywords: social order, public (municipal) services in the social sphere, tender, competition, policy validity, assessment of policy validity.

In 2024, the pilot testing of the mechanisms of the Law on Social Ordering was completed, which makes it advisable to assess the validity of the regions' policies on the implementation of social ordering. The article examines the practice of using the competition. The study presents approaches to assessing the validity of the policy on the implementation of social ordering during the competition, including indicators that characterize the emergence of competition: the number of participants in the competition; the presence or absence of non-governmental organizations as participants in the competition; the presence of multiple winners in the competition; and the presence or absence of an organization that has been granted the right to provide a significant volume of services based on the results of the competition. The information on the tenders held in order to fulfill the social order in 2024 has been summarized, and based on its analysis, the validity of the policy has been assessed when conducting the tender, taking into account the above-mentioned approach. In $\frac{4}{5}$ of the conducted competitions, there was a low level of policy validity or an unjustified policy due to the recognition of the competition as invalid due to the presence of only one application or the absence of applications. The results of the analysis suggest that the current use of the competition is formal. Public institutions do not submit applications for participation in competitions if non-governmental organizations submit such applications, and vice versa. In fact, this tool is not used to create competition, but rather to legally provide non-governmental organizations with subsidies for services or to allocate corresponding volumes to public institutions on a non-competitive basis.

Введение

До принятия Закона о социальном заказе [1] исследования в данной области касались теоретических положений возможности использования конкурентных процедур при организации оказания государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере (далее также услуги в социальной сфере) в условиях рынка [2] и непосредственно новой концепции оказания услуг [3]. В ряде работ описывались риски внедрения новой модели [3] и в первую очередь риски сокращения бюджетной сети [4] из-за открытия рынка для негосударственных организаций.

После принятия закона в режиме pilotной апробации указанные риски на практике не оправдались, бюджетная сеть по-прежнему занимала и занимает доминирующее положение при оказании услуг в социальной сфере гражданам. В связи с этим отдельными авторами анализировался потенциал негосударственных организаций составить конкуренцию государственным учреждениям для выхода на соответствующие рынки [5-8].

Внедрение конкурентных способов отбора исполнителей услуг в социальной сфере является одной из ключевых новаций Закона о социальном заказе (далее также конкурентные способы отбора) [1], поэтому политика по внедрению социального заказа представляет собой определение перечня услуг в социальной сфере и их объемов, в отношении которых будут использоваться такие способы. Когда апробация подходила к завершению, исследователями разрабатывались подходы к оценке политики регионов по внедрению новых инструментов и осуществлялась такая оценка на основании анализа плановых документов (социальных заказов) [9, 10], а также анализировались социальные результаты реализации закона [11].

В 2024 г. завершилась pilotная апробация механизмов Закона о социальном заказе, в связи с чем целесообразно осуществить оценку обоснованности политики регионов по внедрению социального заказа. Под обоснованной предлагается понимать политику, по результатам проведения которой достигаются цели внедрения конкурентных способов отбора.

Закон о социальном заказе предусматривает два конкурентных способа отбора:

- конкурс на заключение соглашения об оказании услуг в социальной сфере (далее – конкурс);

- отбор обозначенным в социальном сертификате потребителем услуг либо его законным представителем исполнителя (исполнителей) услуг из реестра исполнителей услуг по социальному сертификату [1].

При этом в настоящее время отсутствуют работы, где в фокусе внимания находится конкретный конкурентный способ отбора – конкурс – и источниками данных являлись бы не плановые документы (социальные заказы), а конкретные документы по проведенным конкурентным процедурам (объявления о проведении конкурса, протоколы).

В данной работе будет рассмотрен конкурс, суть которого заключается в определении победителя (победителей) среди подавших предложения на участие в нем.

Целью исследования является выработка подходов к оценке обоснованности политики по внедрению социального заказа на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере при проведении конкурса и их апробация.

Материалы и методы исследования

Для проведения оценки обоснованности политики необходимо выработать показатели, которые будут специфичны для конкурса. Следует отметить, что нормы Закона о социальном заказе позволяют распределять объем услуги в социальной сфере между подавшими предложения участниками (победителями) конкурса [1], то есть предусматривается возможность определения нескольких победителей. Из этого следует, что обоснованной политикой по внедрению конкурса является политика, приведшая к возникновению конкуренции.

На наш взгляд, показателями, характеризующими возникновение конкуренции при проведении конкурса, будут являться:

- количество участников конкурса;
- наличие или отсутствие участников конкурса-негосударственных организаций;
- наличие нескольких победителей в конкурсе;
- наличие или отсутствие организации, получившей право на оказание существенного объема услуг по результатам конкурса.

Наличие одного участника конкурса может свидетельствовать о том, что уполномоченный орган формально подошел к выбору услуги в социальной сфере, в отношении которой принято решение о проведении конкурса.

Наличие участников конкурса-негосударственных организаций может свидетельствовать о том, уполномоченный орган при выборе услуги в социальной сфере, в отношении которой проводился конкурс, учитывал потенциал негосударственных организаций как их исполнителей.

В данном случае могли учитываться несколько факторов:

- наличие негосударственных организаций, имеющих опыт оказания услуг в социальной сфере в рамках Закона о контрактной системе [12] или посредством получения субсидий, количество таких негосударственных организаций, объемы оказанных ими услуг в социальной сфере и период оказания услуг;
- наличие в регионе развитого рынка услуг однородных или идентичных услугам в социальной сфере;
- показатели деятельности негосударственных организаций, функционирующих в социальной сфере (масштаб деятельности, материально-техническое оснащение, среднесписочная численность персонала).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 16.11.2020 №1842 [13] предусмотрено, что участнику конкурса, которому присвоен первый номер в рейтинге, распределяется объем оказания услуги в социальной сфере, равный значению объема, указанному им в предложении. Оставшийся объем оказания услуги в социальной сфере распределяется между другими участниками конкурса,ключенными в рейтинг.

Представленный порядок распределения объема оказания услуги в социаль-

ной сфере позволяет сделать вывод о том, что при наличии нескольких победителей уполномоченный орган вынес на конкурс существенный объем услуг, что является положительным фактором для развития конкуренции.

При использовании последнего показателя необходимо определить понятие «оказание существенного объема услуг». Существенным предлагается считать объем, составляющий более 50% объема, выносимого на конкурс.

Отсутствие организации, получившей право на оказание существенного объема услуг по результатам конкурса, позволяет говорить, что уполномоченным органом:

- вынесен существенный объем услуг на конкурс;
- учитывался факт наличия нескольких участников конкурса со схожим уровнем потенциала для оказания услуги в социальной сфере.

Предлагается выделить пять уровней обоснованности политики по внедрению конкурса: очень высокий, высокий, средний, низкий, а также необоснованная политика.

Чем выше уровень конкуренции, тем выше уровень обоснованности политики. Высокий уровень конкуренции свидетельствует о том, что уполномоченным органом проведена работа по оптимальному выбору услуги в социальной сфере и объему, выносимому на конкурс.

В таблице 1 представлен порядок оценки обоснованности политики по внедрению конкурса на основании предложенных показателей.

Таблица 1

Порядок оценки обоснованности политики по внедрению конкурса

Уровень обоснованности политики	Количество участников конкурса	Наличие участников конкурса – негосударственных организаций	Наличие двух и более победителей в конкурсе	Отсутствие организации, получившей право на оказание существенного объема услуг
Очень высокий	три и более	+	+	+
Высокий	три и более	+	+	-
	два	+	+	+
Средний	случаи, не относящиеся к очень высокому, высокому, низкому уровням обоснованности и необоснованной политике			
Низкий	два и более	-	+ / -	+ / -
	один	+ / -	+ / -	+ / -
Необоснованная политика	ноль	не учитывается	не учитывается	не учитывается

Источник: составлено авторами.

Далее представлены результаты анализа по конкурсам, в рамках которых проводился отбор исполнителей для исполнения социального заказа в 2024 г.

Результаты исследования и их обсуждение

Всего посредством проведения конкурса по данным социальных заказов на 2024 г. планировалась организация оказания 36 услуг в 15 субъектах Российской Федерации (таблица 2). При этом на Республику Башкортостан приходится 13 услуг, на остальные регионы – от одной до трех услуг.

На основании данных открытых источников, а именно Портала предоставления мер финансовой государственной поддержки [15] и официальных сайтов региональных органов исполнительной власти, найдены сведения о проведении 31 конкурса из 36.

Авторами обобщена информация о проведенных конкурсах на заключение соглашений об оказании услуг в социальной сфере в 2024 г. и на основании ее анализа произведена оценка обоснованности политики при проведении конкурса с учетом описанного выше подхода (таблица 3).

В $\frac{4}{5}$ проведенных конкурсов (25 из 31, или более 80 %) зафиксирован низкий уровень обоснованности политики или необо-

снованная политика из-за признания проведенного конкурса несостоявшимся по причине наличия только одной заявки (23 конкурса) или отсутствия заявок (2 конкурса).

Очень высокий уровень обоснованности политики отмечен в одном случае – в Приморском крае при проведении конкурса на обучение детей плаванию по программе 36 часов. В рассматриваемом случае поданы четыре заявки (все от негосударственных организаций), победителями конкурса признаны две организации с объемами оказания услуг в 400 чел. и 200 чел. соответственно при установленном социальным заказом объеме оказания услуги, распределяемом в ходе проведения конкурса, в 1 500 чел.

Высокий уровень обоснованности политики отмечен в двух случаях. В Республике Башкортостан при проведении конкурса по реализации дополнительных образовательных программ спортивной подготовки по олимпийским видам спорта по виду спорта «художественная гимнастика» поданы три заявки (все от негосударственных организаций), победителями конкурса признаны две организации с объемами оказания услуг в 68 чел. и 40 чел. соответственно при установленном социальным заказом объеме оказания услуги, распределяемом в ходе проведения конкурса, в 108 чел.

Таблица 2

Услуги, организация оказания которых планировалась в 2024 г. посредством проведения конкурса на заключение соглашения об оказании услуг в социальной сфере

Направление деятельности	Количество услуг, ед.		Количество регионов
	ед.	доля, %	
Спортивная подготовка	23	63,9	девять регионов (Калужская область, Камчатский край, Курская область, Оренбургская область, Пермский край, Республика Адыгея, Республика Башкортостан, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Челябинская область)
Оказание паллиативной медицинской помощи	6	16,7	четыре региона (Вологодская область, Воронежская область, Московская область, Пермский край)
Санаторно-курортное лечение	3	8,3	два региона (Алтайский край, Камчатский край)
Социальное обслуживание	2	5,6	один регион (Алтайский край)
Содействие занятости населения	1	2,8	один регион (г. Санкт-Петербург)
Оказание физкультурно-оздоровительных услуг	1	2,8	один регион (Приморский край)
Всего:	36	100,0	15 регионов

Источник: составлено авторами на основании данных региональных социальных заказов [14].

Таблица 3

Результаты оценки обоснованности политики при проведении конкурса

Уровень обоснованности политики	Регион, направление деятельности	Услуга
Очень высокий уровень	Приморский край, оказание физкультурно-оздоровительных услуг	обучение детей плаванию по программе 36 часов
Высокий уровень	Республика Башкортостан, спортивная подготовка	художественная гимнастика
	Санкт-Петербург, содействие занятости населения	организация сопровождения при содействии занятости инвалидов
Средний уровень	Республика Башкортостан, спортивная подготовка	хоккей
		фигурное катание на коньках
	Челябинская область, спортивная подготовка	тхэквондо
Низкий уровень	23 услуги в сферах паллиативной медицинской помощи (Вологодская область – 2 услуги, Воронежская область – 2 услуги, Московская область – 2 услуги, Пермский край), санаторно-курортного лечения (Алтайский край), социального обслуживания (Алтайский край – 2 услуги), спортивной подготовки (Калужская область, Камчатский край, Курская область, Республика Башкортостан – 8 услуг, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Челябинская область – 2 услуги)	
Необоснованная политика	Республика Башкортостан, спортивная подготовка	конный спорт самбо
Всего:	13 регионов	31 услуга

Источник: составлено авторами.

В г. Санкт-Петербурге при проведении конкурса по организации сопровождения при содействии занятости инвалидов поданы две заявки (обе от негосударственных организаций), победителями конкурса признаны две организации, с объемами оказания услуг в 100 чел. и 150 чел. соответственно при установленном социальным заказом объеме оказания услуги, распределяемом в ходе проведения конкурса, в 400 чел.

Средний уровень обоснованности политики отмечен в трех случаях. В двух конкурсах при трех поданных заявках (в том числе от негосударственных организаций) победителем признана только одна организация. В последнем конкурсе поданы две заявки (обе от негосударственных организаций), победителями конкурса признаны две организации, при этом в пользу одной из них распределен существенный объем услуг.

Необходимо отметить, что из 29 конкурсов, в рамках которых была подана хотя бы одна заявка, в 28 конкурсах участниками являются либо только негосударственные организации (25 конкурсов с количеством заявок от одной до четырех), либо только одно региональное бюджетное или авто-

номное учреждение (3 конкурса). Лишь в одном случае были поданы одновременно две заявки от негосударственных организаций и одна от муниципального бюджетного учреждения, которое стало единственным победителем конкурса.

Кроме того, в ряде случаев в пользу государственных учреждений распределяются соответствующие объемы услуг по конкурсам, в которых они не участвовали, в том числе по конкурсам, на которые не было подано ни одной заявки.

Заключение

Результаты проведенного анализа позволяют говорить о формальности использования конкурса на практике в настоящее время. Государственные учреждения не подают заявки на участие в конкурсах, если такие заявки подают негосударственные организации, и наоборот. Фактически данный инструмент применяется не для создания конкуренции, а для легального предоставления негосударственным организациям субсидий на оказание услуг либо для распределения соответствующих объемов в пользу государственных учреждений на безальтернативной основе.

Библиографический список