



УДК 332.146

*А. В. Сербулов, М. В. Перко*

**РАЗМЕЩЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА  
У НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ  
КАК МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ РЕГИОНАЛЬНОЙ  
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ**

*Описываются преимущества государственного социального заказа как механизма реализации социально-экономической политики региона, а также обосновывается необходимость применения критериального подхода к выбору победителя при проведении конкурсных процедур.*

*This article described the advantages state commissioning social services as a mechanism to implement regional social and economic policy and emphasizes the need to apply criterion-based approach to choosing tender winners.*

99

**Ключевые слова:** государственный социальный заказ, некоммерческая организация, социально-экономическая политика.

**Key words:** social services commissioning, NGO, social and economic policy.

Анализ практики применения государственного социального заказа как формы взаимодействия органов государственной власти и некоммерческих организаций (далее – НКО) в Российской Федерации свидетельствует о том, что не существует единого подхода к применению данного механизма на территории субъектов РФ.

В продолжение исследования, проведенного и опубликованного авторами ранее [4], предлагается рассмотреть порядок реализации целевых социальных программ на территории Калининградского региона.

В связи с выполнением постановления Правительства Калининградской области от 28 октября 2005 г. №19 «О Конкурсном агентстве Калининградской области» в структуре регионального Правительства появился исполнительный орган государственной власти, осуществляющий функции в сфере организации и проведения торгов, с целью обеспечения эффективного использования бюджетных средств при реализации полномочий региона и муниципальных образований, максимальных поступлений в областной бюджет и бюджеты муниципальных образований [2].

Размещение государственных заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, финансируемых за счет средств областного и/или федерального бюджетов для государственных нужд способом проведения торгов, а также организация и проведение открытых конкурсов на право заключения муниципальных контрактов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд на сумму заказа, превышающую 2 млн руб., из которых средства областного и/или федерального бюджетов, передаваемые в форме субсидии уни-



ципальному образованию, составляют более 1 млн руб., осуществляется Конкурсным агентством Калининградской области в соответствии с требованиями федерального закона от 21.07.2005 г. №94-ФЗ «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – ФЗ-94) [1].

В таблице приводится перечень торгов по реализации отдельных мероприятий целевых социальных программ, проведенных Конкурсным агентством Калининградской области в 2009 г. [5].

Как видно из таблицы, ни один из контрактов по результатам проведенных торгов не был заключен с некоммерческой организацией. Проанализировав протоколы проведенных конкурсов и аукционов, можно сделать вывод, что в рамках одной и той же целевой социальной программы отдельные ее мероприятия реализуются разными исполнителями [5].

Таким образом, на наш взгляд, существует ряд отрицательных моментов, сказывающихся в первую очередь на качестве оказываемых услуг (при проведении открытых аукционов начальная (максимальная) цена контракта снижалась порой на 50–70 %).

Кроме того, при подобной схеме размещения заказа усложняется процесс оценки качества исполнения заказчиком отдельных этапов работ исполнителями в рамках одной целевой социальной программы.

Ни для кого не секрет, что в современной России ФЗ-94 расценивается только как эффективный механизм снижения начальной (максимальной) цены контракта, что не может не сказаться на качестве предоставляемых услуг.

В ноябре 2010 г. в своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации Президент Дмитрий Медведев назвал «создание условий для развития гражданского общества» одной из первоочередных задач государства. На государственную поддержку, в том числе в виде размещения у них государственных и муниципальных заказов, могут рассчитывать социально ориентированные НКО.

По нашему мнению, размещение государственного социального заказа у НКО должно осуществляться на определенные виды услуг. Например, следующие (в соответствии с Общероссийским классификатором видов экономической деятельности, продукции и услуг (ОКДП ОК 004-93):

8532190 – социальные услуги, предоставляемые гражданам пожилого возраста и инвалидам, включая детей-инвалидов и подростков-инвалидов, иными учреждениями и предприятиями социального обслуживания, благотворительными организациями и гражданами, занимающимися предпринимательской деятельностью по социальному обслуживанию населения без образования юридического лица;

8532213 – организация досуга детей и подростков;

9241224 – проведение спортивных праздников;

9241225 – проведение спортивно-зрелищных вечеров и концертов;

9249502 – проведение танцевальных вечеров;

9249610 – организация и проведение различных вечеров и праздников;

9249614 – организация и проведение встреч с деятелями культуры, науки, литературы и др.

**Перечень торгов по реализации отдельных мероприятий целевых социальных программ, проведенных Конкурсным агентством Калининградской области в 2009 г.**

Целевая программа	Услуга	Кол-во проведенных торгов	Экономия бюджетных средств, тыс. руб.
«Мы – россияне на 2007 – 2011 годы»	Организация экскурсионно-образовательных поездок для школьников и молодежи Калининградской области; организация питания в пути следования	22	60 594,97
«Развитие здравоохранения Калининградской области на период 2008 – 2012 годов»	Подготовка и проведение праздничного мероприятия, посвященного ежегодному проведению конкурсов «Лучший врач года», «Лучшая медицинская сестра года»	1	0
	Последипломная профессиональная подготовка специалистов со средним медицинским образованием лечебно-профилактических учреждений Калининградской области	1	0
«Развитие культуры Калининградской области (2007 – 2011 годы)»	Производство и выпуск информационных, публицистических материалов по освещению социально-значимых проектов и программ культурных событий региона в периодическом печатном издании (газете)	1	0
	Подготовка, организация и проведение Международного конкурса организаторов им. М. Таривердиева; размещение участников конкурса; транспортное обслуживание участников конкурса; изготовление и размещение полиграфической и рекламной продукции для обеспечения проведения конкурса	4	0
	Подготовка и проведение мероприятий в рамках фестиваля искусств «Балтийские сезоны»	1	0
«Молодежь» на 2007 – 2011 годы	Размещение участников третьего Межрегионального фестиваля детских и молодежных духовых оркестров в Калининградской области в период с 14 мая по 18 мая 2009 г.	1	194,4
«Развитие системы социальной защиты населения и совершенствование трудовых отношений на 2007 – 2015 годы»	Проведение социально-оздоровительных мероприятий для малообеспеченных ветеранов труда, труженников тыла, реабилитированных граждан, ветеранов становления области.	1	0



Стоит отметить, что при соответствующей поддержке со стороны государства некоммерческие организации могут быть поставщиками качественных социальных услуг населению и при этом существенно экономить бюджетные средства. Это возможно по причине того, что при реализации мероприятий целевых социальных программ региона некоммерческая организация, в отличие от коммерческой, не имеет конечной целью минимизировать свои издержки для увеличения прибыли. Кроме того, некоммерческие организации могут привлекать дополнительные (внебюджетные) источники финансирования, что позволяет экономить бюджетные средства.

Одним из главных преимуществ размещения государственного социального заказа на реализацию целевых социальных программ у НКО является то, что органам государственной власти будет гораздо проще контролировать процесс исполнения условий государственного контракта. Такой механизм реализации целевых социальных программ оставляет за некоммерческой организацией право привлечения на отдельных этапах программы разных исполнителей – профессионалов в той или иной области оказываемых услуг.

Вместе с тем реализация государственного социального заказа некоммерческой организацией позволит ей приобрести положительную деловую репутацию, что в дальнейшем будет способствовать привлечению дополнительного финансирования на осуществление деятельности НКО в рамках реализации государственной социальной политики.

Тем не менее сегодня можно говорить о том, что ФЗ-94 ограничивает участие некоммерческих организаций в торгах, проводимых в рамках данного федерального закона. Отдельные его положения предусматривают для заказчика или уполномоченного органа возможность устанавливать «требование о внесении денежных средств в качестве обеспечения заявки на участие в конкурсе». При этом размер обеспечения заявки может достигать до 5 % от начальной (максимальной) цены контракта. Однако некоммерческая организация, не имеющая основной целью своей деятельности извлечение прибыли, зачастую не располагает свободными денежными средствами, чтобы обеспечить заявку на участие в торгах. Кроме того, существует еще один момент, затрудняющий участие НКО в конкурсных процедурах – частое отсутствие авансирования заказов. Это право в соответствии с нормами ФЗ-94 оставляет за собой заказчик. Наряду с этим оплата выполненных работ во многих случаях осуществляется после получения акта приема-передачи оказанных услуг.

В связи с тем, что, на наш взгляд, для органов государственной власти реализация целевых социальных программ (или отдельных их мероприятий) наиболее выгодна с привлечением некоммерческих организаций, а ФЗ-94, к сожалению, не учитывает всех тонкостей размещения государственного социального заказа и в значительной степени препятствует взаимодействию государства и НКО, необходима разработка нормативных документов, регламентирующих процедуру размещения заказа как на федеральном уровне, так и на уровне субъекта.

Один из ключевых моментов при размещении государственного социального заказа, на которые стоит обратить внимание, – процедура



ра определения победителя. Анализ нормативных документов показывает, что в различных субъектах установлены свои критерии отбора.

Если рассмотреть один из примеров проведения открытых конкурсов на право заключения государственного контракта на оказание услуг по подготовке и проведению мероприятий в рамках фестиваля искусств «Балтийские сезоны», то можно увидеть, что конкурсной документацией были установлены следующие критерии оценки заявок на участие в конкурсе:

- первый критерий – «цена контракта», значимость – 80 %;
- второй критерий – «качество услуг и квалификация участника конкурса», значимость – 20 %.

При этом по второму критерию конкурсной комиссией оценивались деловая репутация участника конкурса, наличие у него опыта оказания услуг, аналогичных предмету конкурса, объем таких услуг, наличие трудовых и финансовых ресурсов для оказания этих услуг, соблюдение требований и условий заказчика по ранее заключенным контрактам (договорам) [5].

При размещении государственного заказа на оказание услуг по проведению социально-оздоровительных мероприятий для малообеспеченных ветеранов труда, тружеников тыла, реабилитированных граждан, ветеранов становления области были установлены следующие критерии:

- первый критерий – «цена единицы услуги (стоимость одной путевки)», значимость – 80 %;
- второй критерий – «качество оказываемых услуг», значимость – 20 %.

При рассмотрении сведений, подтверждающих качество оказываемых услуг, учитывалось: количество путевок, предоставляемых в весенние, летние, осенние периоды; медицинские, физкультурно-оздоровительные, культурно-массовые мероприятия, включенные в лечебно-оздоровительный курс по путевке продолжительностью не менее 12 дней и т.п. [5].

При размещении государственного социального заказа у НКО, на наш взгляд, следует устанавливать критерии отбора победителя в зависимости от сферы размещения заказа.

Тем не менее, по нашему мнению, обязательным наряду с такими критериями как «цена контракта», «квалификация участника конкурса», должен стать критерий «возможность привлечения НКО дополнительных источников финансирования».

Дополнительными критериями в зависимости от специфики оказываемых услуг могут быть: степень доступности и открытости информации о деятельности НКО; отсутствие задолженности налогоплательщика по уплате налогов, сборов, страховых взносов, пеней и налоговых санкций; надежность заявителя и др.

Оценка заявок должна производиться на основании установленных критериев оценки, их содержания и значимости следующим образом.

Сумма значимостей установленных критериев оценки заявок, определяемых в процентах, составляет 100 %. При этом, на наш взгляд, значимость критерия «возможность привлечения НКО дополнительных источников финансирования» должна составлять не менее 20 %.



По результатам оценивания критериев каждой заявке на участие в конкурсе выставляется оценка в баллах (рейтинг). При этом для расчетов рейтингов применяется коэффициент значимости, равный значению соответствующего критерия в процентах, деленному на 100.

Для оценки заявки на участие в конкурсе осуществляется расчет итогового рейтинга ( $V_i$ ) по каждой заявке по формуле:

$$V_i = \sum_{m=1}^n \frac{Rm_i \cdot Km_i}{100},$$

где  $Rm_i$  – рейтинг, присуждаемый  $i$ -й заявке по критерию  $m$ ;

$Km_i$  – коэффициент значимости, присваиваемый  $i$ -й заявке по критерию  $m$ .

Рейтинги по таким критериям, как «цена контракта» и «квалификация участника конкурса», могут определяться в соответствии с Правилами оценки заявок на участие в конкурсе на право заключить государственный или муниципальный контракт на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд, утвержденными постановлением Правительства РФ от 10 сентября 2009 г., №722 [3].

Рейтинг критерия «возможность привлечения НКО дополнительных источников финансирования» целесообразно, по нашему мнению, определять следующим образом:

$$Rf_i = \frac{Q_i}{A_{\max}} \cdot 100,$$

где  $Rf_i$  – рейтинг, присуждаемый  $i$ -й заявке по данному критерию;

$Q_i$  – сумма дополнительно привлеченных денежных средств, предложенная  $i$ -м участником конкурса;

$A_{\max}$  – начальная (максимальная) цена контракта.

По результатам расчета итогового рейтинга по каждой заявке на участие в конкурсе ей (по мере уменьшения степени выгоды содержащихся в заявке условий исполнения контракта) присуждается порядковый номер. Заявке, набравшей наибольший итоговый рейтинг, присваивается первый номер.

Таким образом, по нашему мнению, государственный социальный заказ не только выступает механизмом поддержки экономической деятельности некоммерческих организаций, но и служит эффективным средством реализации социально-экономической политики региона. Существующий порядок размещения государственных заказов в рамках Ф3-94 не позволяет НКО в равных условиях конкурировать с коммерческими организациями. Необходима разработка нормативных документов, регламентирующих процедуру размещения государственного социального заказа, в том числе и на уровне субъекта Федерации.

#### Список литературы

1. О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: федеральный закон от 21.07.2005 №94-ФЗ. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».



2. *О Конкурсном агентстве Калининградской области* : постановление Правительства Калининградской области от 28.10.2005 №19. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3. *Об утверждении правил оценки заявок на участие в конкурсе на право заключить государственный или муниципальный контракт на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд* : постановление Правительства РФ от 10.09.2009 №722. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. *Сербулов А.В., Перко М.В.* Формирование и развитие региональной системы размещения государственного социального заказа у некоммерческих организаций// Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. 2011. Вып. 3. С. 108 – 114.

5. *Официальный сайт Конкурсного агентства Калининградской области.*  
URL: <http://www.zakupki.gov39.ru>

#### Об авторах

Алексей Валентинович Сербулов – д-р экон. наук, проф., Балтийская государственная академия рыбопромыслового флота.

E-mail: [ipem@bga.gazinter.net](mailto:ipem@bga.gazinter.net)

Марина Вячеславовна Перко – асп., Балтийская государственная академия рыбопромыслового флота.

E-mail: [m\\_private@mail.ru](mailto:m_private@mail.ru)

#### About authors

Prof. Alexei V. Serbulov – Baltic State Fishing Fleet Academy.

E-mail: [ipem@bga.gazinter.net](mailto:ipem@bga.gazinter.net)

Marina V. Perko – PhD student, Baltic State Fishing Fleet Academy.

E-mail: [m\\_private@mail.ru](mailto:m_private@mail.ru)