ISSN 2311-8768 (Online)
ISSN 2073-4484 (Print)

Экономическая политика

ПЕРЕХОД ОТ ФОРМИРОВАНИЯ ГОСЗАДАНИЯ К ГОСЗАКАЗУ НА ОКАЗАНИЕ ГОСУСЛУГ В ПОЛЬЗУ ФИЗИЧЕСКИХ И ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ

Сергей Георгиевич ХАБАЕВ[a,•], Павел Григорьевич КРАДИНОВ[b]

[a] доктор экономических наук, доцент, руководитель Центра финансов государственных и муниципальных учреждений, Научно-исследовательский финансовый институт, Москва, Российская Федерация
khabaev@nifi.ru

[b] старший научный сотрудник Центра финансов государственных и муниципальных учреждений, Научно-исследовательский финансовый институт, Москва, Российская Федерация
pkradinov@nifi.ru

[•] Ответственный автор

История статьи
Принята 27.10.2015
Принята в доработанном виде 18.11.2015
Одобрена 09.12.2015

УДК 336.13
JEL: H30, H42, H50

Аннотация
Предмет. Статья посвящена развитию конкретных способов определения исполнителя (поставщика) государственных (муниципальных) услуг (работ) как одному из направлений повышения качества их оказания (выполнения).
Цели. Определение основных характеристик государственного (муниципального) заказа на оказание (выполнение) государственных (муниципальных) услуг (работ) в пользу физических и юридических лиц как конкурентного способа определения исполнителя (поставщика).
Методология. При подготовке работы использовались методы анализа и синтеза научной и нормативной правовой баз. Теоретической основой исследования явились научные труды российских специалистов по рассматриваемой тематике и нормативные правовые акты федерального уровня.
Результаты. Определен понятийный аппарат по теме статьи. Обосновано применение конкурса как оптимального способа определения исполнителя (поставщика) государственных (муниципальных) услуг (работ). Представлены подходы к формированию требований к исполнителю (поставщику). Рассмотрен метод определения цены на государственные (муниципальные) услуги (работы). Выработаны предложения по содержанию конкурсной документации и оценке заявок участников конкурса. Изучены инструменты снижения рисков неисполнения или ненадлежащего исполнения контракта.
Область применения. Указанные подходы и предложения могут быть использованы при подготовке нормативных правовых актов и методических документов в сфере оказания (выполнения) государственных (муниципальных) услуг (работ) от имени публично-правового образования физическим и юридическим лицам на конкурентной основе.
Выводы. Для эффективного внедрения государственного (муниципального) заказа на оказание (выполнение) государственных (муниципальных) услуг (работ) в пользу физических и юридических лиц, в первую очередь, следует создать условия для развития конкуренции на соответствующем рынке, а также равные условия для государственных и негосударственных организаций при определении исполнителя (поставщика) государственных (муниципальных) услуг (работ).

Ключевые слова:
государственная (муниципальная) услуга (работа), конкурс, оценка, заявка, нестоимостной (стоимостной) критерий

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2016

Развитие различных форм финансового обеспечения государственных (муниципальных) услуг как одно из направлений развития реформы бюджетной сети предусматривалось на начальном этапе ее проведения [1].

Необходимость перехода от нерыночного механизма распределения государственных (муниципальных) заданий к конкурсному размещению государственного (муниципального) заказа на оказание (выполнение) государственных (муниципальных) услуг (работ) в пользу физических и юридических лиц уже была отмечена в следующих документах:

– проект Основных направлений бюджетной политики на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов ;

– распоряжение Правительства Российской Федерации от 30.12.2013 № 2593-р «Об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года».

Для указанного перехода необходимо создание соответствующей законодательной базы. Ее началом можно считать разработку проекта федерального закона «Об оказании

государственных (муниципальных) услуг и выполнении работ от имени публично-правового образования физическим и (или) юридическим лицам на конкурентной основе», предусмотренного проектом Основных направлений бюджетной политики на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов.

Этот документ направлен на внедрение новых форм государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере, обеспечивающих вовлечение негосударственных организаций в предоставление данных услуг, а также на передачу высшим исполнительным органам государственной власти (органам местного самоуправления) права самостоятельно выбирать форму оказания услуг, ориентируясь на потребителя и развитие экономического потенциала региона.

Рассмотрение темы исследования целесообразно начать с определения понятийного аппарата:

1) государственный (муниципальный) заказ на оказание (выполнение) государственных (муниципальных) услуг (работ) в пользу физических и юридических лиц – способ конкурентного определения исполнителя (поставщика) государственных (муниципальных) услуг (работ), когда выбор проводит заказчик на основании конкурсных процедур (далее – государственный (муниципальный) заказ);

2) заказчик государственной (муниципальной) услуги (работы) – орган государственной власти (в том числе государственный орган), орган местного самоуправления, действующий от имени Российской Федерации, субъекта Федерации или муниципального образования, уполномоченный принимать бюджетные обязательства соответственно от имени Российской Федерации, субъекта Федерации или муниципального образования (далее – заказчик);

3) исполнитель (поставщик) государственных (муниципальных) услуг (работ) – государственные (муниципальные) учреждения, иные юридические лица, индивидуальные предприниматели, а также физические лица – производители товаров, работ, услуг, предоставляющие (выполняющие) государственные (муниципальные) услуги (работы) (далее – исполнитель (поставщик);

4) участник конкурса – любое юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и происхождения капитала или любое физическое лицо, в том числе зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя, подавшее заявку на участие в конкурсе на получение государственного (муниципального) заказа.

Наличие самостоятельного предмета и объекта регулирования, субъектного состава позволяет принять независимый закон, регулирующий механизм государственного заказа, а не интегрировать указанный механизм в систему правоотношений, регулируемых законодательством о контрактной системе в сфере закупок.

Кроме того, различными являются и процедуры отбора исполнителей госуслуг в рамках государственного заказа. Специфика его размещения не позволяет в полном объеме применить к данному механизму способы определения исполнителей услуг, предусмотренных законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок.

Пунктом 2 ст. 24 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ) обозначены следующие конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей):

– конкурс;

– аукцион;

– запрос котировок;

– запрос предложений.

Из представленного списка к государственному заказу в наибольшей степени был бы применим

такой способ как конкурс, однако и он не позволяет в полной мере реализовать рассматриваемый механизм предоставления госуслуг. Причины, по которым это происходит, будут рассмотрены далее.

Возможные случаи применения заказчиком запроса предложений как способа определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) существенно ограничены законодательно (п. 2 ст. 83 Федерального закона № 44-ФЗ). Использование оставшихся двух способов – аукциона и запроса котировок – нецелесообразно в силу того, что в них единственным критерием определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) является стоимостный, а для публично-правовых образований при предоставлении госуслуг приоритетом являются доступность и качество услуг.

Рассмотрим основные причины, препятствующие использованию конкурса (проведение его регламентируется законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок) как способа выбора исполнителя госуслуг в рамках государственного заказа.

Во-первых, перечень требований к участникам закупки, определенный в ст. 31 Федерального закона № 44-ФЗ, направлен прежде всего на предотвращение ограничения конкуренции. При этом полномочие устанавливать дополнительные требования к участникам закупки, кроме определенных в указанной статье, закреплено только за Правительством Российской Федерации.

Предотвращение существенных социальных последствий от неисполнения или ненадлежащего исполнения взятых исполнителем на себя обязательств требует существенно иного подхода к порядку определения требований к участникам закупки, который будет далее рассмотрен далее.

Во-вторых, существующие правила оценки заявок, окончательных предложений участников закупки учитывают как стоимостные, так и нестоимостные критерии оценки.

Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 28.11.2013 № 1085 «Об утверждении Правил оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» минимальная значимость стоимостного критерия в зависимости от вида оказываемой услуги колеблется от 40 до 60%. Данный уровень стоимостного критерия довольно высок и не отвечает приоритету качества госуслуг над их стоимостью, которым должны руководствоваться публично-правовые образования. Кроме того, представленный подход не учитывает особенностей формирования цены единицы госуслуг. Она определяется на основании нормативных затрат и представляет собой себестоимость госуслуги.

Также следует отметить, что начальная цена в понимании Федерального закона № 44-ФЗ является максимальной. В разрабатываемом же проекте федерального закона целесообразно определить случаи и механизмы, при которых начальная цена могла бы увеличиваться в процессе проведения процедуры конкурса (например, при предложении исполнителем госуслуг значительно более высокого качества, чем заявлено заказчиком).

В-третьих, определенные в ст. 37 Федерального закона № 44-ФЗ антидемпинговые меры, применяемые при проведении конкурса, являются недостаточными в силу того, что не учитывают порядка определения цены госуслуги.

Суть антидемпинговых мер состоит в том, что с участником закупки, который предложил цену контракта на двадцать пять и более процентов ниже начальной (максимальной) цены контракта, заключение договора осуществляется только после:

– предоставления участником закупки обеспечения исполнения контракта в размере, превышающем в полтора раза размер обеспечения исполнения контракта, указанный в документации о проведении конкурса, если начальная (максимальная) цена контракта составляет более чем пятнадцать миллионов рублей;

– предоставления участником закупки обеспечения исполнения контракта в размере, превышающем в полтора раза размер обеспечения исполнения контракта, указанный в документации о проведении конкурса, или информации, подтверждающей добросовестность претендента на дату подачи заявки, если начальная (максимальная) цена контракта составляет пятнадцать миллионов рублей и менее.

Представляется, что в силу социальной значимости госуслуг, закупаемых через рассматриваемый в данной статье механизм, и для недопущения срыва госзаказа или предоставления госуслуг ненадлежащего качества следует установить запрет на снижение начальной цены ниже определенного уровня.

Кроме этого, в рамках государственного заказа необходимо предусмотреть возможность изменения существенных условий контракта, аналогичную предложенной ст. 95 Федерального закона № 44-ФЗ.

Анализ законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок позволил констатировать наличие инструментов защиты интересов заказчика, применение которых обосновано и в рамках государственного заказа. Данный аспект рассмотрен далее.

Внедрение государственного (муниципального) заказа приведет к изменению природы существующих юридической отношений в сфере государственных (муниципальных) услуг (работ) (далее – госуслуги) между бюджетными (автономными) учреждениями и органами, осуществляющими функции и полномочия учредителя данных организаций.

В настоящее время указанные отношения регулируются соглашением о порядке и условиях предоставления субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания на оказание госуслуг. В рамках государственного (муниципального) заказа отношения между заказчиком и исполнителем будут в большинстве случаев регулироваться договором возмездного оказания услуг в пользу третьего лица.

Согласно п. 1 ст. 430 Гражданского кодекса Российской Федерации договором в пользу третьего лица признается соглашение, в котором стороны установили, что должник обязан произвести исполнение не кредитору, а указанному или не указанному в договоре третьему лицу, имеющему право требовать от должника исполнения обязательства в свою пользу.

Примером использования договоров такого рода при оказании госуслуг в бюджетной сфере является контракт на оказание и оплату медицинской помощи в рамках обязательного медицинского страхования. В соответствии с п. 2 ст. 39 Федерального закона от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» по указанному договору медицинская организация обязуется оказать врачебную помощь застрахованному лицу в рамках соответствующей территориальной программы, а страховая медицинская организация обязуется оплатить помощь, оказанную в соответствии с названной территориальной программой.

На наш взгляд, при принятии публично-правовым образованием решения об использовании государственного (муниципального) заказа как способа определения исполнителей (поставщиков) должны учитываться в том числе и следующие условия:

– наличие фактической конкуренции между исполнителями (поставщиками);

– вероятность возникновения конкуренции между исполнителями (поставщиками).

Первое из перечисленных условий является базовым для применения государственного (муниципального) заказа в отношении госуслуг. Внедрение конкурентного способа определения исполнителя (поставщика) даже при наличии на конкретной территории, например, только одного учреждения, оказывающего госуслуги в рамках государственного задания, позволяет заложить основы для возникновения конкурентной среды. В

этой связи возникает необходимость оценки вероятности конкуренции между исполнителями (поставщиками) в перспективе.

Помимо определения наличия фактической конкуренции между исполнителями (поставщиками) и вероятности ее возникновения заказчику следует также оценить вероятность дополнительных расходов бюджета в связи с переходом от государственного (муниципального) задания к государственному (муниципальному) заказу. Такие затраты могут быть вызваны:

– необходимостью достижения экономической заинтересованности негосударственных организаций в предоставлении госуслуг;

– превышением затрат на проведение конкурсных процедур для определения исполнителя (поставщика) над расходами на формирование государственного (муниципального) задания;

– превышением затрат на контроль за исполнителем (поставщиком), определенным в рамках конкурсных процедур, над расходами на контроль за выполнением государственного (муниципального) задания.

Рассмотрение государственного (муниципального) заказа следует начать с определения нескольких ключевых положений.

При внедрении государственного (муниципального) заказа целесообразно руководствоваться необходимостью:

– минимизации рисков неисполнения или ненадлежащего исполнения поставщиком взятых на себя обязательств;

– максимального снижения негативных последствий от неисполнения или ненадлежащего выполнения исполнителем (поставщиком) взятых на себя обязательств;

– повышения качества и доступности госуслуг;

– эффективного контроля за качеством предоставляемых госуслуг.

В настоящее время накоплен существенный опыт закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, который необходимо учитывать при рассмотрении темы, посвященной государственному (муниципальному) заказу. Проведенный анализ указанных закупок в области образования, здравоохранения и социальных услуг позволил выработать наиболее оптимальные характеристики государственного (муниципального) заказа как конкурентного способа определения исполнителя (поставщика). К ним следует отнести:

– способ определения исполнителя (поставщика);

– требования к нему;

– метод определения цены госуслуг;

– подходы к оценке заявок участников конкурентной процедуры;

– инструменты снижения рисков неисполнения или ненадлежащего исполнения государственного (муниципального) заказа исполнителем (поставщиком).

На наш взгляд, самым оптимальным способом определения исполнителя (поставщика) является конкурс. Этот тезис основан на том, что именно конкурс позволяет всесторонне оценить потенциальных поставщиков (исполнителей), в частности, оценить заявки участников конкурсных процедур по стоимостным и нестоимостным критериям. Кроме этого, возможность применения различных типов конкурсов позволяет учесть специфику оказания определенных госуслуг [2].

При формировании требований к участнику конкурса следует исходить из необходимости:

– достижения конкуренции на рынке госуслуг. Правила не должны приводить к ее ограничению;

– снижения риска неблагоприятных социальных последствий в связи с неисполнением или ненадлежащим выполнением исполнителем (поставщиком) взятых на себя обязательств.

Этого можно достичь путем определения общих и дополнительных требований к участнику конкурса, причем на законодательном уровне следует определить:

– перечень общих требований;

– список дополнительных требований;

– условия, при соблюдении которых заказчик имеет право применить дополнительные требования к участнику конкурса.

Кроме этого, заказчика следует лишить права устанавливать к участникам конкурса требования, которые не определены в законодательстве, регламентирующем размещение государственного (муниципального) заказа.

При определении условий для участников конкурса целесообразно учесть положения Федерального закона № 44-ФЗ в части требований к участникам закупки [3, 4][1].

К общим требованиям следует отнести:

– отсутствие в отношении участника конкурса процедуры ликвидации;

– отсутствие решения арбитражного суда о признании участника конкурса несостоятельным (банкротом) и об открытии в его отношении конкурсного производства;

– неприостановление деятельности участника конкурса на дату подачи заявки;

– отсутствие недоимки по налогам, сборам, задолженности по иным обязательным платежам в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации;

– отсутствие судимости или наказания в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью и административного наказания в виде дисквалификации у физического лица либо руководителя, членов коллегиального исполнительного органа или главного бухгалтера юридического лица, участника конкурса;

– отсутствие у участника конкурса признаков офшорной компании;

– отсутствие участника конкурса в реестре недобросовестных исполнителей (поставщиков). По нашему мнению, следует предусмотреть формирование названного реестра, аналогичного реестру, предусмотренному ст. 104 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ;

– отсутствие между участником конкурса и заказчиком конфликта интересов;

– наличие у участника конкурса в месте оказания госуслуг оборудования и других материальных ресурсов для исполнения контракта. Это обусловлено тем, что участником конкурса может быть любое юридическое или физическое лицо вне зависимости от места его нахождения.

К дополнительным требованиям, предъявляемым к участникам конкурса, следует отнести:

– оказание госуслуг без привлечения соисполнителей;

– наличие у участника опыта оказания социально ориентированных услуг;

– непревышение предельно установленного (на законодательном уровне) размера просроченной кредиторской задолженности в общем объеме кредиторской задолженности организации.

Одним из ключевых барьеров, препятствующих выходу негосударственных организаций на рынок госуслуг, на наш взгляд, является отсутствие экономической заинтересованности у данных организаций. Повышение этого барьера может быть обеспечено путем формирования экономически обоснованной себестоимости госуслуг.

С учетом того что цена госуслуги должна возмещать только затраты на ее оказание, расчет себестоимости заказчиком определяется в соответствии с нормативными правовыми актами, регламентирующими финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания. В 2015 г. был принят ряд новых актов, регламентирующих порядок определения себестоимости госуслуг:

– постановление Правительства Российской Федерации от 26.06.2015 № 640 «О порядке

[1] *Фёдоров А.А.* Установление требований к участникам закупок по закону № 223-ФЗ. URL: http://roszakupki.ru/upload/documents/2014/Prakticheskaya_konferenciya_2014/14_Fedorov_A_A.pdf

формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания» (вступило в силу с 2016 г.);

– приказ Минфина России от 01.07.2015 № 104н «Об утверждении общих требований к определению нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг, осуществление которых предусмотрено бюджетным законодательством Российской Федерации, и не отнесенных к иным видам деятельности, применяемых при расчете объема финансового обеспечения выполнения государственного (муниципального) задания на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) государственным (муниципальным) учреждением» (нормы этого документа применяются при расчете финансового обеспечения выполнения государственного (муниципального) задания, начиная с государственных (муниципальных) заданий на 2016 г. (на 2016 г. и на плановый период 2017 и 2018 гг.).

Определенные в данных документах подходы позволят существенно повысить качество расчета себестоимости госуслуг. Однако, несмотря на предполагаемые изменения в порядке ее расчета, остаются затраты, которые в ней учитываются:

– амортизация недвижимого имущества;

– капитальный ремонт недвижимого имущества.

В такой ситуации повысить экономическую заинтересованность негосударственных организаций в оказании госуслуг можно путем расширения перечня затрат, включаемых в себестоимость услуг. Для заказчиков немаловажен анализ лучшей практики расчета этого параметра. К такому опыту следует отнести нормативно-подушевое финансирование высшего профессионального образования [5].

Одним из направлений повышения названной заинтересованности будет дифференциация цен госуслуг в зависимости от их качества по двум направлениям:

– разграничение цен госуслуг на основе стандартов. Дифференцированный стандарт означает дифференцированные цены госуслуг;

– разделение цен госуслуг по группам исполнителей (поставщиков).

В первом случае возникает необходимость определения показателей результатов оказания госуслуг, позволяющих сопоставить различный уровень их качества.

В втором случае надо разделить исполнителей (поставщиков) на несколько групп в зависимости от качества оказываемых ими госуслуг.

Реализация рассматриваемого подхода потребует создания системы аттестации потенциальных исполнителей (поставщиков):

– для формирования групп исполнителей (поставщиков);

– для перехода исполнителей (поставщиков) из одной группы в другую.

Для каждой группы необходимо будет сформировать цену госуслуги, учитывающую качество последней. Распределение исполнителей (поставщиков) с определением цены госуслуги для каждой группы потребует проведения конкурса с ограниченным участием. Под таковым понимается тендер, к участию в котором допускаются исполнители (поставщики), входящие в одну группу.

Немаловажное значение для эффективного внедрения государственного (муниципального) заказа имеют:

– открытость и доступность информации о тендере для заинтересованных физических и юридических лиц;

– прозрачность проведения конкурсных процедур.

Для потенциальных участников отбора необходимо обеспечить возможность свободного доступа к извещению о тендере и конкурсной документации. Последняя должна содержать сведения, позволяющие заинтересованным лицам принимать управленческие решения об участии в конкурсе.

При определении требований к содержанию конкурсной документации, формируемой в рамках государственного (муниципального) заказа, следует также обратиться к аналогичным условиям, определенным Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ [6].

На наш взгляд, конкурсная документация при проведении государственного (муниципального) заказа обязательно должна содержать следующую информацию:

– требования к участникам;

– содержание заявки на участие в конкурсе на размещение государственного (муниципального) заказа (перечень документов, предоставляемых для участия в конкурсе);

– срок, место и порядок подачи заявки для участия конкурсе;

– место, дату и время вскрытия конвертов с заявками;

– категорию потребителей госуслуги;

– стандарты качества госуслуги. При отсутствии утвержденного стандарта характеристики госуслуги, в том числе требований к качеству (в виде качественных и количественных характеристик процесса и ее результатов), устанавливает заказчик;

– цену единицы госуслуги;

– объем закупаемых услуг;

– пороговое значение дополнительного объема услуг, возможного в рамках заключенного контракта;

– процедуру рассмотрения заявок участников конкурса;

– порядок оценки этих заявок.

Отдельно уделим внимание объему закупаемых госуслуг. В настоящее время при необходимости его увеличения орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя, может внести соответствующие изменения в государственное (муниципальное) задание с одновременной корректировкой субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания. В рамках государственного (муниципального) заказа при возникновении потребности в дополнительном объеме госуслуг необходимо будет проводить конкурсные процедуры.

Наличие временно́го интервала от объявления конкурсных процедур до заключения контракта может привести к негативным социальным последствиям вследствие несвоевременного оказания госуслуг. В этой связи на законодательном уровне целесообразно предусмотреть возможность предоставления и оплаты дополнительного объема госуслуг в рамках заключенного контракта. При этом необходимо ввести жесткие ограничения на размер возможного дополнительного объема. Например, не более 10% от объема госуслуг, указанного в договоре.

При выработке предложений по порядку оценки заявок участников конкурса целесообразно обратиться к существующим правилам рассмотрения заявок, а также окончательных предложений участников закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Анализ литературы, посвященный данному вопросу [7–9][2], позволил выработать предложения к порядку оценки заявок на участие в конкурсе.

При выработке подходов к этому процессу необходимо в первую очередь определить возможный перечень критериев оценки. Применительно к государственному (муниципальному) заказу возможно применить два метода:

– оценка по стоимостным и нестоимостным критериям;

[2] *Гусев М.Г.* Ошибки при установлении критериев оценки заявок. URL: http://отрасли-права.рф/article/89924; *Репин А.* Правила оценки заявок. URL: http://отрасли-права.рф/article/11212; *Сухова И.А.* Актуальные вопросы закупки профессиональных услуг. URL: http://barton.ru/aktualnye-voprosy-zakupki-professionalnyx-uslug.html; *Гринёв В.П.* Новое в регулировании правоотношений в сфере обеспечения государственных и муниципальных нужд. URL: http://barton.ru/novoe-v-regulirovanii-pravootnoshenij.html; *Песегова Т.Н.* Порядок оценки заявок на участие в закупке. URL: http://roszakupki.ru/upload/documents/2014/Prakticheskaya_konferenciya_2014/11_Pesegova_T_N.pdf

– оценка только по нестоимостным критериям.

Право выбора того или иного способа, на наш взгляд, следует закрепить за заказчиком. Одновременно с этим необходимо на законодательном уровне ввести определенные ограничения, которые могут представлять собой:

– перечень госуслуг, в отношении которых применяются только нестоимостные критерии;

– пороговое значение для снижения цены контракта. Например, начальная максимальная цена контракта может быть снижена участником конкурса не более чем на 10%. Данный подход представляется более оптимальным для государственного (муниципального) заказа, чем определенные Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ антидемпинговые меры при проведении конкурса[3];

– пороговое значение для коэффициента значимости стоимостного критерия. Например, он не должен превышать 0,15.

Если для оценки заявки участника конкурса будут применяться стоимостные и нестоимостные критерии, заказчику необходимо определить:

– пороговое значение снижения цены контракта;

– коэффициент значимости стоимостного критерия;

– балльную оценку стоимостного критерия;

– нестоимостные критерии оценки заявки;

– коэффициенты значимости нестоимостных критериев оценки;

– показатели нестоимостных критериев оценки;

– коэффициенты значимости этих показателей;

– балльную оценку значений нестоимостных критериев.

При определении перечня нестоимостных критериев оценки заявок следует учитывать необходимость создания равных конкурентных условий для государственных организаций, имеющих опыт оказания госуслуг, и негосударственных, не имеющих такого опыта. В связи с этим в рамках государственного (муниципального) заказа целесообразно применять следующие нестоимостные критерии:

– обеспеченность трудовыми ресурсами;

– квалификация предлагаемых для оказания госуслуги руководителей и ключевых специалистов;

– обеспеченность материально-техническими ресурсами.

Представленные критерии могут быть дополнены, например, индикатором, характеризующим необходимые материально-технические ресурсы. Оценку их состояния следует проводить на основе коэффициента износа основных средств, который рассчитывать надо не в целом по организации, а в разрезе групп основных средств.

Данный подход позволит более корректно проводить оценку состояния материально-технических ресурсов участника закупки. Пример показателей, рассчитываемых по критерию «состояние материально-технических ресурсов, необходимых для оказания госуслуги» и коэффициентам их значимости, представлен в табл. 1.

Рассмотрим пример формирования коэффициентов значимости по стоимостным и нестоимостным критериям. На первом этапе заказчик определяет коэффициенты значимости указанных параметров (табл. 2).

На втором этапе по нестоимостным критериям заказчик определяет их перечень и коэффициенты значимости (табл. 3).

Возможные существенные социальные и экономические последствия от неисполнения или ненадлежащего исполнения исполнителем (поставщиком) взятых на себя обязательств требуют формирования инструментария для снижения рисков возникновения таких ситуаций. Проведенный анализ обеспечения исполнения обязательств по государственным (муниципальным) контрактам позволил сделать

[3] *Курц Н.* Антидемпинговые меры в сфере госзакупок. URL: http://barton.ru/antidempingovye-mery-v-sfere-goszakupok.html

вывод о необходимости применения аналогичных инструментов и в рамках государственного (муниципального) заказа [10, 11][4]. Помимо этого, к средствам, предотвращающим негативные последствия от неисполнения или ненадлежащего выполнения исполнителем (поставщиком) взятых на себя обязательств, следует отнести:

– право заказчика на одностороннее расторжение контракта с исполнителем (поставщиком) в случае ненадлежащего оказания им госуслуг;
– возможность применения упрощенной процедуры определения нового исполнителя (поставщика) в случае одностороннего расторжения контракта. Например, возможность заключения договора с участником, занявшим второе место в конкурсе;
– существенные штрафные санкции в отношении исполнителя (поставщика) в случае нарушения им существенных условий контракта;
– включение исполнителей (поставщиков) в определенных законодательством случаях в реестр недобросовестных исполнителей (поставщиков).

Представленные в исследовании предложения могут быть использованы при подготовке проекта федерального закона «Об оказании государственных (муниципальных) услуг и выполнении работ от имени публично-правового образования физическим и (или) юридическим лицам на конкурентной основе».

[4] *Ларцева Л.* Правила и учет обеспечения заявок и исполнения контракта. URL: http://отрасли-права.рф/article/9805; *Шадрина Т.* Обеспечение исполнения. URL: base.consultant.ru/со контракта ns/cgi/online.cgi?req=doc;base=PKBO;n=22888; *Ларцева Л.* Обеспечение исполнения контракта. URL: http://xn----7sbbaj7auwnffhk.xn--p1ai/article/1995

Таблица 1

Оценка состояния материально-технических ресурсов, необходимых для оказания госуслуги

Показатель	Коэффициент значимости
Коэффициент износа машин и оборудования	0,35
Коэффициент износа производственного и хозяйственного инвентаря	0,35
Коэффициент износа нежилых помещений	0,3

Источник: составлено авторами

Таблица 2

Значимость стоимостных и нестоимостных критериев при оценке заявок участников конкурса

Критерий	Коэффициент значимости
Стоимостный (цена контракта)	0,1
Нестоимостный	0,9

Источник: составлено авторами

Таблица 3

Значимость нестоимостных критериев оценки заявок на участие в конкурсе

Критерий	Коэффициент значимости
Обеспеченность трудовыми ресурсами	0,3
Квалификация предлагаемых для оказания госуслуги руководителей и ключевых специалистов	0,25
Обеспеченность материально-техническими ресурсами	0,25
Состояние материально-технических ресурсов, необходимых для оказания госуслуги	0,2

Источник: составлено авторами

Список литературы

1. Актуальные проблемы бюджетной реформы. Выступление заместителя министра финансов РФ А.М. Лаврова // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2013. № 1. С. 5–8.

2. *Шиповальникова Ю.Г.* Особенности проведения конкурса с ограниченным участием и двухэтапного конкурса, предусмотренные Законом о контрактной системе // Законы России: опыт, анализ, практика. 2013. № 11. С. 27–31.

3. *Сюкияйнен Л.Л.* Требования к участникам закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд: законодательные новеллы // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2015. № 2. С. 103–111.

4. *Евсташенков А.Н.* Установление отдельных требований к участникам закупки. М.: Институт госзакупок, 2015. 6 с.

5. *Ястребова О.К.* Развитие нормативного бюджетного финансирования высшего образования // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 1. С. 41–51.

6. *Заболонкова О.* Конкурсная документация для открытого конкурса. URL: http://www.edu-ach.ru/?q=filebrowser/download/3039602

7. *Сургутскова И.А.* Установление нестоимостных критериев оценки заявок на участие в конкурсе и запросе предложений // Государственные и муниципальные закупки-2014. М.: Юриспруденция, 2014.
С. 297–304.

8. *Соболева Е.* Новые правила оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров. URL: http://www.api.nnov.ru/apiServices/theme14_b/zakupkibudzhet14_2

9. *Сургутскова И.А.* Проблемные аспекты порядка оценки заявок по Закону № 223-ФЗ. М.: Институт госзакупок, 2015. 10 с.

10. *Тасалов Ф.А.* Способы обеспечения исполнения обязательств по государственному контракту: вопросы теории и практики // Публичные закупки: проблемы правоприменения: м-лы Всерос. науч.-практ. конф. М.: Юстицинформ, 2014. С. 161–162.

11. *Морозова А.А.* Правовые проблемы обеспечения исполнения обязательств по государственному (муниципальному) контракту // Публичные закупки: проблемы правоприменения: м-лы Всерос. науч.-практ. конф. М.: Юстицинформ. 2015. С. 166–171.

ISSN 2311-8768 (Online)
ISSN 2073-4484 (Print)

Economic Policy

SHIFTING FROM THE PREPARATION OF A STATE JOB TOWARDS A STATE ORDER OF PUBLIC SERVICES FOR INDIVIDUALS AND LEGAL ENTITIES

Sergei G. KHABAEV[a,•], Pavel G. KRADINOV[b]

[a] Financial Research Institute, Moscow, Russian Federation
khabaev@nifi.ru

[b] Financial Research Institute, Moscow, Russian Federation
pkradinov@nifi.ru

[•] Corresponding author

Article history
Received 27 October 2015
Received in revised form 18 November 2015
Accepted 9 December 2015

JEL classification: H30, H42, H50

Keywords: public services, municipal services, bidding, evaluation, application, non-monetary criterion, monetary criterion

Abstract

Importance. The article deals with specifics methods to find the contractor (supplier) of public (municipal) services as an area for improving their quality.

Objectives. The research determines the main characteristics of a State (municipal) order of public (municipal) services for individuals and legal entities as a competitive method to identify the supplier of the services.

Methods. The research employs methods of analysis and synthesis of the scientific and regulatory framework. The theoretical underpinning comprises scientific proceedings of the Russian experts in the subject, and regulatory documents of the federal level.

Results. We outline the conceptual framework on the subject and substantiated tenders as a reasonable way to choose the supplier of public (municipal) services. The article presents approaches to articulating requirements to the supplier of services and proposals on the content of bidding documents and the evaluation of bidding parties' applications. We examined tools for mitigating the default risk or the risk of improper performance of the contract.

Conclusions and Relevance. There should be conditions for competition in the relevant market, and equal terms for governmental and non-governmental organizations when selecting the supplier of public (municipal) services. The proposed approaches and suggestions can be used to prepare regulatory and methodological documents on public (municipal) services on behalf of a legal entity for individuals and other legal entities on a competitive basis

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2016

References

1. Aktual'nye problemy byudzhetnoi reformy. Vystuplenie zamestitelya Ministra finansov RF A.M. Lavrova [Current challenges of the budget reform. Speech of A.M. Lavrov, Deputy Minister of Finance of the Russian Federation]. *Nauchno-issledovatel'skii finansovyi institut. Finansovyi zhurnal = Financial Research Institute. Financial Journal*, 2013, no. 1, pp. 5–8.

2. Shipoval'nikova Yu.G. Osobennosti provedeniya konkursa s ogranichennym uchastiem i dvukhetapnogo konkursa, predusmotrennye Zakonom o kontraktnoi sisteme [Specifics of restricted and two-step tendering as set forth in the Law on the Contractual System]. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika = Laws of Russia: Experience, Analysis, Practice*, 2013, no. 11, pp. 27–31.

3. Syukiyaynen L.L. Trebovaniya k uchastnikam zakupok dlya obespecheniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh nuzhd: zakonodatel'nye novelly [Requirements to participants of public and municipal procurements: legislative novelties]. *Pravo. Zhurnal Vysshei shkoly ekonomiki = Law. Journal of the Higher School of Economics*, 2015, no. 2, pp. 103–111.

4. Evstashenkov A.N. *Ustanovlenie otdel'nykh trebovanii k uchastnikam zakupki* [Establishing specific requirements to procurement participants]. Moscow, Institut goszakupok Publ., 2015, 6 p.

5. Yastrebova O.K. Razvitie normativnogo byudzhetnogo finansirovaniya vysshego obrazovaniya [Developing the statutory State finance of higher professional education]. *Nauchno-issledovatel'skii finansovyi institut. Finansovyi zhurnal = Financial Research Institute. Financial Journal*, 2015, no. 1, pp. 41–51.

6. Zabolonkova O. Konkursnaya dokumentatsiya dlya otkrytogo konkursa [Tender documentation for an open competition]. *Silovye ministerstva i vedomstva: bukhgalterskii uchet i nalogooblozhenie = Defense and*

Law Enforcement Ministries and Agencies: Accounting and Taxation, 2013, no. 8. Available at: http://www.edu-ach.ru/?q=filebrowser/download/3039602. (In Russ.)

7. Surgutskova I.A. [Setting up non-monetary criteria for evaluating bidding applications and request for proposals]. *Gosudarstvennye i munitsipal'nye zakupki-2014: materialy konferetsii* [Proc. Sci. Conf. Public and Municipal Procurement 2014]. Moscow, Yurisprudentsiya Publ., 2014, pp. 297–304.

8. Soboleva E. Novye pravila otsenki zayavok, okonchatel'nykh predlozhenii uchastnikov zakupki tovarov [New rules for evaluating applications, final proposals of participants in procurement of goods]. *Silovye ministerstva i vedomstva: bukhgalterskii uchet i nalogooblozhenie = Defense and Law Enforcement Ministries and Agencies: Accounting and Taxation*, 2014, no. 2. Available at: http://www.api.nnov.ru/apiServices/theme14_b/zakupkibudzhet14_2 (In Russ.)

9. Surgutskova I.A. *Problemnye aspekty poryadka otsenki zayavok po Zakonu № 223-FZ* [Challenging aspects of rules for evaluating applications under Law No. 223-FZ]. Moscow, Institut goszakupok Publ., 2015, 10 p.

10. Tasalov F.A. [Methods for performing public contract liabilities: issues of theory and practice]. *Publichnye zakupki: problemy pravoprimeneniya: materialy konferentsii* [Proc. Sci. Conf. Public Procurement: Law Enforcement Aspects]. Moscow, Yustitsinform Publ., 2014, pp. 161–162.

11. Morozova A.A. [Legal issues of performing public contract liabilities]. *Publichnye zakupki: problemy pravoprimeneniya: materialy konferentsii* [Proc. Sci. Conf. Public Procurement: Law Enforcement Aspects]. Moscow, Yustitsinform Publ., 2015, pp. 166–171.