

## ПОДХОДЫ К ФОРМИРОВАНИЮ НЕСТОИМОСТНЫХ КРИТЕРИЕВ ОЦЕНКИ ПРЕДЛОЖЕНИЙ УЧАСТНИКОВ ОТБОРА ИСПОЛНИТЕЛЕЙ ГОСУДАРСТВЕННЫХ (МУНИЦИПАЛЬНЫХ) УСЛУГ\*

Сергей Георгиевич ХАБАЕВ<sup>а</sup>, Павел Григорьевич КРАДИНОВ<sup>б</sup>

<sup>а</sup> доктор экономических наук, доцент, руководитель Центра финансов государственных и муниципальных учреждений, Научно-исследовательский финансовый институт, Москва, Российская Федерация  
khabaev@nifi.ru

<sup>б</sup> старший научный сотрудник Центра финансов государственных и муниципальных учреждений, Научно-исследовательский финансовый институт, Москва, Российская Федерация  
pkradinov@nifi.ru

• Ответственный автор

### История статьи:

Принята 18.11.2016  
Принята в доработанном виде  
30.11.2016  
Одобрена 13.12.2016

УДК 336.13

JEL: H30, H42, H50

### Ключевые слова:

государственные (муниципальные) услуги, способ определения исполнителей, нестоимостный критерий, оценка заявок

### Аннотация

**Предмет.** Рассматривается один из этапов процесса отбора исполнителей государственных (муниципальных) услуг, который будет осуществляться при внедрении конкурентных способов определения таких исполнителей.

**Цели.** Определение нестоимостных критериев и показателей к ним, на основании которых государственные органы и органы местного самоуправления будут принимать решения о выборе исполнителя государственных (муниципальных) услуг.

**Методология.** Использовались методы анализа и синтеза научной и нормативной правовых баз. Теоретической основой исследования явились научные труды российских специалистов по рассматриваемой тематике и нормативные правовые акты федерального уровня.

**Результаты.** Проведен анализ показателей оценки качества оказания государственных (муниципальных) услуг, определенных в стандартах качества их оказания, государственных (муниципальных) заданиях, документах, регламентирующих независимую оценку качества оказания государственных (муниципальных) услуг. Определены существующие недостатки применяемых показателей оценки качества оказания государственных (муниципальных) услуг. На основе проведенного анализа представлен перечень нестоимостных показателей и порядок формирования показателей к ним, на основании которых государственным органам и органам местного самоуправления следует производить отбор исполнителей государственных (муниципальных) услуг.

**Область применения результатов.** Подход к порядку определения нестоимостных критериев и показателей к ним для оценки предложений участников отбора исполнителей государственных (муниципальных) услуг может быть использован при подготовке нормативных правовых актов и методических документов.

**Выводы.** Определено, что в качестве нестоимостных критериев оценки предложений участников отбора исполнителей государственных (муниципальных) услуг следует использовать качество государственных (муниципальных) услуг, материально-техническое обеспечение оказания государственных (муниципальных) услуг, обеспеченность трудовыми ресурсами, квалификацию сотрудников, которые непосредственно будут оказывать государственную (муниципальную) услугу.

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2016

Разработанный проект федерального закона «О государственном (муниципальном) заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее – Законопроект) свидетельствует о начале процесса по внедрению конкурентных

способов определения исполнителей государственных (муниципальных) услуг (далее – госуслуги). Данный процесс является одним из элементов бюджетной реформы [1].

В Законопроекте определены следующие конкурентные способы определения исполнителей госуслуг:

– проведение конкурса на заключение соглашения о государственно-частном (муниципально-частном) партнерстве или концессионного соглашения;

\* Статья выполнена в рамках государственного задания Министерства финансов Российской Федерации в части проведения НИР по теме «Развитие механизмов конкурентных способов оказания (выполнения) государственных (муниципальных) услуг (работ)».

<sup>1</sup> URL: <http://regulation.gov.ru/projects#npa=51354>

- отбор обозначенным в сертификате потребителем исполнителя услуг из реестра исполнителей по сертификату;
- конкурс (аукцион) на заключение договора об оказании государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере.

Внедрение указанных конкурентных способов определения исполнителей госуслуг потребует разработки критериев, на основании которых будут оцениваться предложения участников конкурентных способов определения исполнителей госуслуг. Учитывая наличие в социальной сфере приоритета качества госуслуги над ее стоимостью, можно сделать вывод о приоритете нестоимостных критериев над стоимостными.

Подходы к формированию нестоимостных критериев оценки заявок участников конкурентных способов определения исполнителей госуслуг (далее – участник отбора) и показателей к ним следует начать с анализа практики:

- оценки качества и доступности госуслуг;
- определения исполнителя госуслуг способами, представленными в Федеральном законе от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 44-ФЗ).

Информационной базой для проведения анализа практики оценки качества и доступности госуслуг будет являться:

- стандарты качества оказания госуслуг;
- государственные (муниципальные) задания;
- документы, регламентирующие независимую оценку качества оказания госуслуг.

Анализ нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, регламентирующих стандарты качества оказания госуслуг (далее – стандарт) позволил констатировать:

- наличие стандартов только в отношении части госуслуг, финансовое обеспечение

которых осуществляется за счет регионального бюджета;

- наличие определенных недостатков при определении в стандартах требований к оказанию госуслуг и показателей оценки их качества.

В большинстве региональных стандартов представлена информация о требованиях:

- к материально-техническому обеспечению оказания госуслуги;
- безопасности оказания госуслуги;
- обеспечению доступности госуслуги для потребителей;
- кадровому обеспечению оказания госуслуги;
- информационному обеспечению потребителей госуслуги.

Говоря о требованиях к материально-техническому обеспечению оказания госуслуги, необходимо отметить, что в стандартах представлены требования к недвижимому и движимому имуществу, необходимому для оказания госуслуги. К сожалению, в большинстве стандартов такие требования носят довольно обобщенный характер. Для наглядности приведем несколько примеров.

Во-первых, организация, оказывающая государственную услугу, должна быть обеспечена помещениями, сооружениями, необходимыми для организации отдыха и оздоровления, проведения массовых, в том числе спортивных, мероприятий, оказания медицинской помощи, организации питания, хозяйственно-бытового и санитарно-эпидемиологического обслуживания получателей государственной услуги, отвечающими требованиям санитарно-эпидемиологических правил и норм<sup>2</sup>.

Во-вторых, состояние здания и помещений учреждения, прилегающих территорий должно соответствовать действующим

<sup>2</sup> Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 03.03.2015 № 130 «Об утверждении стандарта качества государственной услуги по организации отдыха детей и молодежи и их оздоровления».

строительным, противопожарным, санитарно-гигиеническим нормам и правилам, требованиям законодательства об обеспечении доступности услуги<sup>3</sup>.

В-третьих, учреждение размещается в специально предназначенном либо приспособленном здании (помещении), состояние которого не является аварийным, здание оборудовано коммунально-бытовыми коммуникациями, обеспечено телефонной связью<sup>4</sup>.

В ряде стандартов к недвижимому имуществу определяются еще и требования к его составу, то есть наличию конкретных помещений, необходимых для оказания госуслуги. Например, в приказе Департамента труда и социального развития Воронежской области от 21.06.2010 № 1656/ОД «Об утверждении стандарта качества государственной (бюджетной) услуги «Социальное обслуживание в центрах помощи семье и детям» определено, что в центрах помощи семье и детям должны иметься следующие помещения:

- приемное отделение;
- отделение реализации программ социальной реабилитации (общегрупповая комната – не менее 20 м<sup>2</sup>, жилые помещения, библиотека, актовый зал, спортивный зал, спальная комната из расчета не менее 3 м<sup>2</sup> на человека, учебные помещения, помещения психологической коррекции и социальной реабилитации);
- столовая;
- помещения для медицинского обслуживания;
- отделение социально-правовой помощи;
- санитарные узлы (раздельные умывальные и туалеты для мальчиков и девочек);

<sup>3</sup> Постановление правительства Забайкальского края от 24.05.2011 № 176 «Об утверждении стандарта качества оказания государственной услуги «Предоставление детям дополнительного образования».

<sup>4</sup> Приказ департамента труда и социального развития Воронежской области от 22.06.2010 № 1672/ОД «Об утверждении стандарта качества государственной (бюджетной) услуги «Социальное обслуживание в детском доме-интернате для умственно отсталых детей».

- душевые кабины;
- административно-хозяйственные помещения.

Требования в отношении движимого имущества в стандартах формулируются аналогичным образом. В большинстве случаев встречается следующая формулировка требований: организация, оказывающая госуслугу, должна быть оснащена оборудованием, аппаратурой и приборами, отвечающими требованиям санитарно-эпидемиологических правил и норм, стандартов, технических условий, других нормативных документов и обеспечивающими оказание госуслуг надлежащего качества.

Сложившийся в стандартах подход к определению требований к материально-техническому обеспечению оказания госуслуги не позволит адекватно оценивать материально-техническое оснащение участников отбора. Адекватную оценку возможно проводить только при четком определении перечня недвижимого и движимого имущества, необходимого для оказания госуслуги и требований к такому имуществу.

На наш взгляд, показатели обеспеченности участника отбора материально-техническими ресурсами следует формировать с учетом:

- данных по натуральным нормам по особо ценному движимому имуществу, непосредственно используемому в процессе оказания госуслуги, которые в соответствии с п. 16 приказа 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» (далее – приказ № 104н)

принимаются в расчет при определении базового норматива на оказание госуслуги;

– ГОСТов, СНИПов, СанПиНов.

При формировании требований к движимому и недвижимому имуществу участников отбора следует ввести показатель оценки их состояния. Таковую оценку следует осуществлять на основе коэффициентов износа основных средств.

Параметрами, на основании которых в большинстве стандартов оценивается безопасность оказания госуслуги, являются:

– санитарное состояние, под которым понимается соответствие деятельности учреждения установленным государственным санитарно-эпидемиологическим правилам и нормативам;

– обеспечение безопасности, под которым понимается наличие в учреждении систем пожарной и охранной сигнализации.

Часть требований, связанных с обеспечением безопасности оказания госуслуг, следует учитывать при формировании требований к материально-техническому обеспечению участников отбора. Например, путем включения в перечень требований к зданиям, в которых будут оказываться госуслуги, позиций, связанных с наличием в них систем пожарной и охранной сигнализации.

Переходя к требованиям, обеспечивающим доступность госуслуг для потребителей, важно отметить, что в региональных стандартах они рассматриваются, учитывая следующие позиции:

– режим работы учреждения, оказывающего госуслугу;

– удаленность места оказания услуги от потребителей;

– взаимодействие с особыми категориями потребителей госуслуги;

– очередность оказания услуги в случае превышения спроса на госуслуги над возможностями ее оказания.

Как и в предыдущем случае, часть представленных в стандартах требований к доступности госуслуг следует учесть при формировании требований к материально-техническому обеспечению ее оказания. В рассматриваемом случае следует определить:

– территориальное месторасположение имущества, используемое для оказания госуслуги;

– соответствующие технические характеристики к недвижимому и движимому имуществу, позволяющие осуществлять взаимодействие с особыми категориями потребителей госуслуги.

Сформированные в стандартах требования к кадровому обеспечению оказания госуслуг представляют из себя требования:

– к укомплектованности штатом;

– уровню квалификации сотрудников учреждения;

– прохождению сотрудниками учреждения дополнительного профессионального образования по программам повышения квалификации.

При этом показатели по указанным требованиям определяются применительно к учреждению в целом. Например, показатель по укомплектованности штатом может быть определен следующим образом: штат учреждения должен быть укомплектован не менее чем на 90%.

Аналогичный подход применяется и при определении показателей, характеризующих уровень квалификации сотрудников учреждения. Одним из самых распространенных показателей, характеризующих уровень квалификации сотрудников учреждения, является процент сотрудников, имеющих высшее профессиональное образование.

Существующие в стандартах подходы по формированию требований к кадровому обеспечению оказания госуслуг также не позволят адекватно оценивать обеспеченность трудовыми ресурсами участников отбора. Для

оценки заявок участников отбора следует определить:

- перечень специалистов, необходимых для оказания госуслуги;
- требования к квалификации специалистов, непосредственно оказывающих госуслугу;
- нормы труда на единицу госуслуги для специалистов, непосредственно оказывающих госуслугу;
- количество специалистов, необходимых для оказания объема госуслуг, определенное уполномоченным органом.

Формирование ряда указанных показателей следует осуществлять на основе натуральных норм, применяемых при расчете базового норматива на оказание госуслуги. Согласно п.15 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, утвержденных приказом № 104н, для расчета затрат на оплату труда с начислениями на выплаты по оплате труда работников, непосредственно связанных с оказанием госуслуги, используется показатель, характеризующий натуральные нормы рабочего времени, затраченного соответствующим специалистом, непосредственно связанным с оказанием госуслуги, на оказание одной единицы госуслуги (см., например, работу О.К. Ястребовой). На основании этой натуральной нормы рабочего времени следует рассчитать количество человеко-часов по  $d$ -м специалистам, непосредственно связанным с оказанием госуслуги, необходимых для ее оказания  $i$ -го объема. Расчет данного показателя следует осуществить по следующей формуле:

$$K_{tdi} = N_{di} V_i,$$

где  $K_{tdi}$  – количество человеко-часов по  $d$ -м специалистам, непосредственно связанным с оказанием госуслуги, необходимым для оказания государственной услуги  $i$ -го объема;

$N_{di}$  – значение натуральной нормы рабочего времени, затрачиваемого  $d$ -м специалистом, непосредственно связанным с оказанием госуслуги, на оказание единицы госуслуги;

$V_i$  – объем госуслуги.

На основании данных о человеко-часах следует определить минимально необходимое количество специалистов для оказания госуслуги  $i$ -го объема:

$$M_{pdi} = (K_{tdi} / D_{di}) / T_{di},$$

где  $M_{pdi}$  – минимально необходимое количество  $d$ -х специалистов для оказания госуслуги  $i$ -го объема;

$K_{tdi}$  – количество человеко-часов по  $d$ -м специалистам, непосредственно связанным с оказанием госуслуги, необходимых для оказания госуслуги  $i$ -го объема;

$D_{di}$  – количество рабочих дней в период оказания госуслуги  $i$ -го объема;

$T_{di}$  – продолжительность рабочего дня  $d$ -го специалиста.

При формировании требований к квалификации специалистов следует учитывать необходимость создания равных условий для госучреждений и негосударственных организаций в ходе проведения отбора исполнителя госуслуг. Соответственно, данный фактор отбора должен учитываться и при формулировке рассматриваемых требований. Например, при определении требований к стажу работы специалистов необходимо включить в эти требования не только стаж работы специалистов по оказанию госуслуги, но и идентичных услуг.

Рассмотрим следующее требование, определенное в стандартах – информационное обеспечение потребителей госуслуг. Под ним понимается размещение информации об оказываемой госуслуге на официальном сайте учреждения и соответствующих порталах. Это

требование следует учесть при формировании требований к порядку оказания госуслуги.

Кроме рассмотренных требований к порядку оказания госуслуг в стандартах представлены показатели (индикаторы) качества оказания госуслуг. Помимо стандартов такие показатели представлены также в государственных (муниципальных) заданиях. Проведенный анализ показателей качества оказания госуслуг, определенных в стандартах и государственных (муниципальных) заданиях, размещенных на официальном сайте для размещения информации о государственных (муниципальных) учреждениях (URL: <http://bus.gov.ru/pub/home>) позволил объединить их в несколько групп.

В первую группу включены показатели, характеризующие результаты оказания госуслуги. Примеры таких показателей представлены в табл. 1.

Ко второй группе отнесены показатели, характеризующие состояние контингента получателей госуслуги:

- сохранность контингента, %;
- отношение фактической наполняемости групп к нормативной, %.

Третью группу составляют показатели, характеризующие уровень квалификации сотрудников учреждения и обеспеченность учреждения трудовыми ресурсами. К ним относятся:

- общий уровень укомплектованности кадрами по штатному расписанию;
- доля сотрудников с высшим образованием, непосредственно оказывающих госуслугу, от общего числа сотрудников, непосредственно оказывающих госуслугу;
- периодичность повышения квалификации работников, непосредственно оказывающих госуслугу.

Четвертая группа характеризует материально-техническое оснащение учреждения, оказывающего госуслугу. К таким показателям относятся:

– соответствие жилой площади, предоставляемой в учреждениях, санитарно-гигиеническим нормам;

– обеспечение бесперебойного функционирования коммунально-бытовых коммуникаций;

– обеспечение мебелью, мягким инвентарем, одеждой и обувью в учреждении, в соответствии с действующими нормами.

К пятой группе отнесены показатели, характеризующие удовлетворенность потребителей госуслуги. В частности, такими показателями являются:

– доля потребителей, удовлетворенных качеством госуслуги;

– количество обоснованных жалоб потребителей (единиц);

– доля обоснованных жалоб потребителей, по которым приняты меры в учреждении.

К последней группе следует отнести показатели, оценивающие соблюдение учреждением нормативных правовых актов, методических и инструктивных документов, в соответствии с которыми оказывается госуслуга. Наиболее распространенным показателем данной группы является отсутствие чрезвычайных происшествий и массовых инфекционных, респираторных заболеваний в учреждении.

На основании изложенного, предлагается следующий подход к формированию нестоимостных критериев оценки заявок участников отбора. На первом этапе проводится анализ требований к оказанию госуслуг и показателям качества их оказания. На основании анализа определяется, какие требования будут учтены при определении порядка оказания госуслуги, а какие при формировании нестоимостных критериев.

На втором этапе определяется перечень нестоимостных критериев, который будет использоваться при оценке предложений участников отбора. При этом целесообразно использовать:

– качество госуслуги;

- материально-техническое обеспечение оказания госуслуги;
- обеспеченность трудовыми ресурсами;
- квалификация сотрудников, непосредственно оказывающих госуслугу.

На третьем этапе к выбранным нестоимостным критериям определяются показатели.

Наибольшие трудности возникают с определением показателей по критерию «качество госуслуг». Причиной возникновения указанных проблем является то, что показателями, позволяющими оценить будущее качество госуслуг, могут быть только такие, которые характеризуют технологию оказания госуслуги. При их отсутствии в качестве показателей к нестоимостному критерию «качество госуслуг» следует применить показатели, характеризующие результаты оказания госуслуги. В случае отсутствия и этих показателей, на наш взгляд, не следует применять критерий «качество госуслуг».

Говоря о документах, регламентирующих независимую оценку качества госуслуг, необходимо отметить, что целью проведения их анализа является оценка необходимости дополнения нестоимостных критериев. Общие подходы к проведению независимой оценки качества оказания госуслуг в сфере культуры, социального обслуживания, охраны здоровья и образования определены Федеральным законом от 21.07.2014 № 256-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам проведения независимой оценки качества оказания услуг организациями в сфере культуры, социального обслуживания, охраны здоровья и образования» (далее – Закон № 256-ФЗ). Следует отметить, что в экономической литературе данному вопросу не уделяется должного внимания (см. работы Г.Г. Зайцевой [3–6], К.Г. Чагина [7–9]).

В Законе № 256-ФЗ определены общие критерии, в соответствии с которыми

необходимо проводить независимую оценку. К ним отнесены:

- открытость и доступность информации об организации;
- комфортность условий предоставления услуг и доступность их получения;
- время ожидания предоставления услуги (в отношении учреждений культуры, соцобслуживания и здравоохранения);
- доброжелательность, вежливость, компетентность работников;
- удовлетворенность качеством оказания услуг.

Учитывая наличие в Законе № 256-ФЗ только критериев независимой оценки качества госуслуг, федеральные государственные органы (Минобрнауки России, Минздрав России, Минтруд России, Минкультуры России) утвердили подзаконные акты, в которых определили показатели к ним.

Анализ федеральной и региональной практики формирования показателей для независимой оценки оказания госуслуг позволяет говорить:

- об отсутствии необходимости расширения ранее определенного перечня нестоимостных критериев;
- о возможности применения ранее описанного подхода, связанного с формированием требований к движимому и недвижимому имуществу, необходимому для оказания госуслуг.

В качестве примера применения описанного подхода рассмотрим приказ Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 08.12.2014 № 995н «Об утверждении показателей, характеризующих общие критерии оценки качества оказания услуг организациями социального обслуживания», которым определены показатели, характеризующие комфортность условий предоставления социальных услуг и доступность их получения. Эти показатели представлены в таблице 2.

Из них следует сформировать соответствующие требования к материально-техническому обеспечению оказания госуслуги для участников отбора. Например, в требованиях к помещению, в котором будет оказываться госуслуга, относящаяся к сфере социальных, следует указать наличие в помещении видео-, аудиоинформаторов для лиц с нарушением функций слуха и зрения.

Переходя к анализу практики определения исполнителя госуслуг способами, определенными Законом № 44-ФЗ, необходимо отметить, что его следует начать с анализа нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. К регионам, в которых приняты подобные акты, относятся Республика Татарстан и Пермский край.

В Республике Татарстан в рамках государственного заказа размещаются услуги по социальному обслуживанию населения<sup>5</sup>. В этом постановлении регламентированы следующие позиции:

- срок государственного заказа (срок определен одним годом);
- способ определения исполнителя госуслуги;
- объем государственного заказа;
- объем финансового обеспечения выполнения государственного заказа;
- расчеты с исполнителем;
- требования к отчетности об исполнении государственного заказа и порядок контроля за его исполнением.

Категория потребителей, перечень социальных услуг, порядок их оказания, требования к объему и качеству определяются стандартами качества соответствующих государственных услуг.

В целом анализируемый документ регламентирует большинство позиций,

<sup>5</sup> Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 12.03.2010 № 126 «Об утверждении Порядка формирования государственного заказа на оказание услуг по социальному обслуживанию населения Республики Татарстан негосударственными организациями и индивидуальными предпринимателями Республики Татарстан».

необходимых для формирования государственного заказа. При этом необходимо отметить, что отсутствуют какие-либо нормы или рекомендации относительно особенностей порядка оценки заявок участников закупки, которые учитывали бы специфику сферы указанных услуг, в рамках общих требований Закона № 44-ФЗ и постановления 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».

Другим субъектом Российской Федерации, в котором в течение нескольких лет практикуется размещение государственного заказа на оказание госуслуг, является Пермский край. Например, в настоящее время в рамках государственного заказа осуществляется размещение таких госуслуг, как:

- постинтернатное сопровождение выпускников организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, патронатных и приемных семей в возрасте от 16 до 23 лет<sup>6</sup>;
- реабилитация семей и детей, находящихся в социально опасном положении, социальное сопровождение беременных женщин «группы риска» и семей «группы риска», имеющих детей в возрасте от 0 до 1 года, сопровождение замещающих семей<sup>7</sup>;
- услуги в сфере социальной политики (36 госуслуг)<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Приказ Министерства социального развития Пермского края от 30.12.2014 № СЭД-33-01-03-709 «О размещении государственного заказа на оказание государственной услуги «Постинтернатное сопровождение выпускников организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, патронатных и приемных семей в возрасте от 16 до 23 лет» в 2015–2016 годах».

<sup>7</sup> Приказ Министерства социального развития Пермского края от 18.07.2014 № СЭД-33-01-03-341 «О размещении государственного заказа на оказание государственных услуг семьям и детям, нуждающимся в государственной поддержке, в 2015–2016 годах».

<sup>8</sup> Приказ Министерства социального развития Пермского края от 29.08.2014 № СЭД-33-01-03-419 «О Государственном заказе на предоставление государственных услуг в сфере социальной политики на 2015–2017 годы».



Аналогично документам Республики Татарстан в актах Пермского края отсутствует порядок оценки заявок участников закупки.

Далее приведена практика определения исполнителей госуслуг способами, определенными в Законе № 44-ФЗ. В качестве примера рассмотрим процедуру определения исполнителей по следующим госуслугам:

- психологическая поддержка безработных граждан. Данная госуслуга представлена в базовом (отраслевом) перечне услуг и работ в сфере «Содействие занятости населения»;
- организация и проведение культурно-массовых мероприятий. Эта госуслуга представлена в базовом (отраслевом) перечне услуг и работ в сфере «Культура, кинематография, архивное дело, туризм»;
- содержание и воспитание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, детей, находящихся в трудной жизненной ситуации. Госуслуга представлена в базовом (отраслевом) перечне услуг и работ в сфере «Опека и попечительство несовершеннолетних граждан».

Определение исполнителей по рассматриваемым госуслугам производится различными способами (открытый конкурс, электронный аукцион, запрос котировок). Нами проведен анализ применяемых нестоимостных критериев оценки заявок на участие в открытом конкурсе, результаты которого представлены в табл. 3.

Кроме того, при выработке предложений по нестоимостным критериям оценки были рассмотрены работы отечественных специалистов по данной тематике (М.Г. Гусева [10], И.А. Сургутской [11, 12], Т.Н. Песеговой [13, 14], Т.Н. Трефиловой<sup>9</sup> и др.<sup>10</sup> [15–19]). По результатам проведенного анализа следует отметить, что применение в качестве нестоимостного критерия «наличие

<sup>9</sup> Трефилова Т.Н. Руководство заказчика по переходу на контрактную систему в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. (Практико-ориентированный комментарий). Специально для системы ГАРАНТ, 2014.

<sup>10</sup> Назаров Р.А. Шпаргалка по госзакупкам. М.: Юстицинформ, 2016. 81 с.

опыта оказания госуслуги или услуг, идентичных госуслугам» будет существенно снижать возможности выхода на рынок госуслуг негосударственных организаций. Соответственно, применение данного нестоимостного критерия при внедрении конкурентных способов определения исполнителей госуслуг является нецелесообразным.

Рассмотрим особенности оценки заявок участников различных конкурентных способов определения исполнителей госуслуг. Наличие госуслуг, оказание которых осуществляется не одним госучреждением, а целой сетью, приводит к необходимости установления нескольких видов конкурса:

- конкурс, в рамках которого будет определен один исполнитель госуслуг (далее – конкурс);
- конкурс, в рамках которого распределение объема госуслуг будет осуществляться между несколькими исполнителями (далее – конкурс по распределению объема госуслуг).

Помимо определения нестоимостных критериев и показателей к ним уполномоченный орган при проведении конкурса устанавливает:

- коэффициент значимости групп показателей;
- коэффициенты значимости показателей внутри группы;
- балльную оценку значений показателей.

Общая сумма баллов по заявке для участника конкурса следует рассчитывать по следующей формуле:

$$R_g = \sum_{i=1}^n G_i \sum_{j=1}^m I_{jig} K_{ji} ,$$

где  $R_g$  – общее количество баллов, набранных  $g$ -м участником конкурса;

$G_i$  – весовой коэффициент для  $i$ -й группы показателей;

$I_{jig}$  – балльная оценка по  $j$ -му показателю  $i$ -й группы показателей по  $g$ -му участнику конкурса;

$K_{ji}$  – весовой коэффициент по  $j$ -му показателю, включенному в  $i$ -ю группу показателей;

$j = 1, \dots, m$  – количество показателей в  $i$ -й группе показателей;

$i = 1, \dots, n$  – количество групп показателей.

Существуют некоторые особенности проведения конкурса по распределению объемов госуслуг. Во-первых, участники конкурса в своих заявках указывают максимальный объем госуслуг, который они предполагают оказать, в дальнейшем этот объем корректируется по итогам его проведения. Соответственно, рассматриваемый конкурс следует проводить в два этапа. На первом этапе уполномоченный орган оценивает заявку участника на предмет наличия у него достаточных ресурсов (трудовых и материально-технических) для оказания объема госуслуг, указанного в заявке. В случае положительной оценки заявки участник допускается до второго этапа.

В рамках второго этапа уполномоченным органом производится определение рейтингов заявок участников конкурса по распределению объема услуг и распределение их объема между участниками в зависимости от определенного рейтинга их заявок.

Оценка заявок участников квалификационного отбора, проводимого для формирования реестра исполнителей по сертификату, имеет свои особенности. Целью квалификационного

отбора является определение организаций, имеющих возможность оказания госуслуги должного качества. Соответственно, для проведения такого отбора необходимо будет использовать ранее определенные нестоимостные критерии и порядок формирования показателей по ним. При этом следует учитывать возможность применения двух вариантов оценки заявки участника квалификационного отбора. В рамках первого уполномоченный орган определяет:

- коэффициент значимости групп показателей;
- коэффициенты значимости показателей внутри группы;
- балльную оценку значений показателей;
- минимальное количество баллов, позволяющего включить участника квалификационного отбора в реестр исполнителей по сертификату.

В рамках второго варианта участник квалификационного отбора включается в реестр исполнителей по сертификату в том случае, если значение всех показателей данного участника выше или равно минимальным значениям, определенным уполномоченным органом. Второй вариант оценки заявки участника квалификационного отбора, на наш взгляд, в наибольшей степени снизит вероятность оказания госуслуг ненадлежащего качества.

**Таблица 1**

**Показатели качества, характеризующие результаты оказания услуги**

**Table 1**

**Quality indicators describing results of the service**

Тип учреждения	Показатель, характеризующий результат оказания услуги
Центр занятости населения	Доля трудоустроенных граждан в общей численности граждан, обратившихся за содействием за отчетный период
Образовательные учреждения среднего профессионального образования	Процент трудоустройства выпускников по полученной профессии (специальности) в течение одного года после выпуска
Детский дом-интернат для умственно отсталых детей	Доля трудоустроенных молодых инвалидов от общего числа молодых инвалидов, прошедших курс социальной реабилитации в учреждении за отчетный период
Социально-реабилитационный центр для несовершеннолетних	Процент несовершеннолетних, устроенных в семью в общей численности несовершеннолетних, прошедших социальную реабилитацию в учреждении за отчетный период
Центр социальной адаптации инвалидов	Доля трудоустроившихся инвалидов от общего числа инвалидов, прошедших курс социальной реабилитации в учреждении за отчетный период

*Источник:* составлено авторами

*Source:* Authoring

**Таблица 2**

**Показатели, характеризующие комфортность условий предоставления социальных услуг и доступность их получения**

**Table 2**

**Indicators describing the convenience of social services delivery and their accessibility**

№ п/п	Показатель	Единица измерения (характеристика) показателя
1	Доступность условий беспрепятственного доступа к объектам и услугам в организации социального обслуживания для инвалидов (в том числе детей-инвалидов) и других маломобильных групп получателей социальных услуг:	
1.1	– оборудование территории, прилегающей к организации социального обслуживания, с учетом требований доступности для маломобильных получателей услуг (лиц с нарушением функций слуха, зрения и лиц, использующих для передвижения кресла-коляски);	Оборудована / частично оборудована / не оборудована
1.2	– оборудование входных зон на объектах оценки для маломобильных групп населения;	Доступны/ частично доступны / не доступны
1.3	– наличие специально оборудованного санитарно-гигиенического помещения;	Доступно/ частично доступно / не доступно
1.4	– наличие в помещениях организации социального обслуживания видео-, аудиоинформаторов для лиц с нарушением функций слуха и зрения	Есть / нет
2.	Доля получателей услуг (в том числе инвалидов и других маломобильных групп получателей услуг), считающих условия оказания услуг доступными, от общего числа опрошенных	%
3	Наличие оборудованных помещений для предоставления социальных услуг в соответствии с перечнем социальных услуг, предоставляемых в данной организации социального обслуживания	Есть / нет
4	Укомплектованность организации социального обслуживания специалистами, осуществляющими предоставление социальных услуг	От штатных единиц, установленных в штатном расписании, %
5	Доля получателей социальных услуг, оценивающих благоустройство и содержание помещения организации социального обслуживания и территории, на которой она расположена, как хорошее, от общего числа опрошенных	%

*Источник:* составлено авторами

*Source:* Authoring

*Таблица 3*

**Нестоймостные критерии оценки заявок на участие в открытом конкурсе**

*Table 3*

**Non-monetized criteria to evaluate open bidding applications**

<b>Госуслуга</b>	<b>Применяемые нестоймостные критерии оценки заявок</b>
Психологическая поддержка безработных граждан	Наличие у участника закупки опыта работы в сфере оказания услуг по психологической поддержке безработных граждан; обеспеченность участника закупки трудовыми ресурсами
Организация и проведение культурно-массовых мероприятий	Квалификация трудовых ресурсов, предлагаемых для оказания услуг; опыт участника по успешной поставке товаров, выполнению работ, оказанию услуг сопоставимого характера и объема; деловая репутация участника закупки; обеспеченность участника закупки материально-техническими ресурсами в части наличия у него технического оборудования
Содержание и воспитание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, детей, находящихся в трудной жизненной ситуации	Опыт участника по успешной поставке товара, выполнению работ, оказанию услуг сопоставимого характера и объема; квалификация трудовых ресурсов (руководителей и ключевых специалистов), предлагаемых для выполнения работ, оказания услуг; деловая репутация участника закупки

*Источник:* составлено авторами

*Source:* Authoring

**Список литературы**

1. *Лавров А.М.* Актуальные проблемы бюджетной реформы // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2013. № 1. С. 5–8.
2. *Ястребова О.К.* Развитие нормативного бюджетного финансирования высшего образования // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 1. С. 41–51.
3. *Зайцева Г.Г.* Независимая оценка качества услуг: этапы и особенности проведения // Казенные учреждения: бухгалтерский учет и налогообложение. 2015. № 11. URL: <http://base.garant.ru/57345414>.
4. *Зайцева Г.Г.* Новый механизм общественного контроля // Руководитель автономного учреждения. 2014. № 8. URL: <http://base.garant.ru/57511994>.
5. *Зайцева Г.* Независимая оценка качества оказания услуг: знакомимся с последними изменениями // Автономные учреждения: бухгалтерский учет и налогообложение. 2014. № 12. URL: <http://base.garant.ru/57482070>.
6. *Зайцева Г.* Независимая оценка качества образования: разбираемся в деталях // Учреждения образования: бухгалтерский учет и налогообложение. 2015. № 7. URL: <http://base.garant.ru/57381639>.
7. *Чагин К.Г.* Показатели оценки качества услуг организаций культуры // Руководитель автономного учреждения. 2015. № 6. URL: <http://base.garant.ru/57471683>.
8. *Чагин К.Г.* Показатели оценки качества образовательной деятельности // Руководитель автономного учреждения. 2015. № 4. URL: <http://base.garant.ru/57464772/>.
9. *Чагин К.Г.* Показатели оценки качества услуг медицинских организаций // Руководитель автономного учреждения. 2015. № 3. URL: <http://base.garant.ru/57488433>.
10. *Гусев М.Г.* Ошибки при установлении критериев оценки заявок // Руководитель бюджетной организации. 2014. № 11. URL: <http://base.garant.ru/57519398>.

11. *Сургутскова И.А.* Установление нестоимостных критериев оценки заявок на участие в конкурсе и запросе предложений // Государственные и муниципальные закупки-2014: сборник докладов IX Всероссийской практической конференции-семинара. М.: Юриспруденция. 2014. С. 297–304.
12. *Сургутскова И.А.* Проблемные аспекты порядка оценки заявок по Закону № 223-ФЗ // Корпоративные закупки-2015: практика применения Федерального закона № 223-ФЗ: сборник докладов III Всероссийской практической конференции-семинара. М.: Юриспруденция, 2015. С. 91–96.
13. *Песегова Т.Н.* Порядок оценки заявок на участие в закупке // Корпоративные закупки-2014: практика применения Федерального закона № 223-ФЗ: сборник докладов II Всероссийской практической конференции-семинара. М.: Юриспруденция, 2014. С. 61–64.
14. *Песегова Т.Н.* «Правильный» порядок оценки глазами контролеров // Государственные и муниципальные закупки-2015: сборник докладов X Всероссийской практической конференции-семинара. М.: Юриспруденция, 2016. С. 233–242.
15. *Ретин А.* Правила оценки заявок // Бюджетные организации: бухгалтерский учет и налогообложение. 2014. № 1. URL: <http://base.garant.ru/57632747>.
16. *Сухова И.А.* Актуальные вопросы закупки профессиональных услуг // Аудиторские ведомости. 2014. № 2. С. 79–93.
17. *Гринев В.П.* Новое в регулировании правоотношений в сфере обеспечения государственных и муниципальных нужд // Право и экономика. 2014. № 3. С. 39–54.
18. *Соболева Е.* Новые правила оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров // Силовые министерства и ведомства: бухгалтерский учет и налогообложение. 2014. № 2. URL: <http://base.garant.ru/57595408>.
19. *Яковлева И.Г.* Процедура рассмотрения и оценки заявок по результатам проведенного запроса котировок в соответствии с Законом № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 7. С. 1374–1380.

**APPROACHES TO SETTING UP NON-MONETIZED CRITERIA TO EVALUATE BIDS OF CONTRACTORS TO BE SELECTED FOR PUBLIC AND MUNICIPAL SERVICES PROCUREMENT**

**Sergei G. KHABAEV<sup>a,\*</sup>, Pavel G. KRADINOV<sup>b</sup>**

<sup>a</sup> Financial Research Institute, Moscow, Russian Federation  
khabaev@nifi.ru

<sup>b</sup> Financial Research Institute, Moscow, Russian Federation  
pkradinov@nifi.ru

• Corresponding author

**Article history:**

Received 18 November 2016

Received in revised form

30 November 2016

Accepted 13 December 2016

**JEL classification:** H30, H42,  
H50

**Keywords:** public services,  
municipal services, contractor  
evaluation method, nonmonetized  
criteria, bid evaluation

**Abstract**

**Importance** The research examines one of the steps in selection of contractors for public and municipal services, which will take place when competitive methods for such selections are implemented.

**Objectives** The research determines non-monetized criteria and indicators, which will guide public and local authorities in selecting the contractor of public and municipal services.

**Methods** We applied methods of analysis and synthesis of scientific and regulatory frameworks. The theoretical underpinning includes proceedings of the Russian experts in the subject and regulatory documents of federal significance.

**Results** We analyzed quality indicators of public and municipal services as set forth in the quality standards, State and municipal jobs, documents governing the independent evaluation of the quality of public and municipal services. We found the existing weaknesses of those indicators, which were applied to evaluate the quality of public and municipal services. Upon the analysis, we enlisted non-monetized indicators and the procedure public and local authorities are to follow in selecting contractors of public and municipal services.

**Conclusions and Relevance** As we found out, public and municipal authorities should consider such non-monetized criteria as the quality of public and municipal services, supplies for their delivery, availability of human resources, professional qualification to evaluate bids of contractors of public and municipal services. The approach can be used to prepare regulatory and methodological documents.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2016

**Acknowledgments**

The article was prepared as part of the State job of the Ministry of Finance of the Russian Federation for R&D into *Developing Mechanisms of Competitive Methods to Deliver Public and Municipal Services*.

**References**

1. Lavrov A.M. [Current issues of the budgetary reform. Speech by 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. (In Russ.)
2. Yastrebova O.K. [Developing statutory budgetary finance of higher education]. *Nauchno-issledovatel'skii finansovyi institut. Finansovyi zhurnal = Financial Research Institute. Financial Journal*, 2015, no. 1, pp. 41–51. (In Russ.)
3. Zaitseva G. [Independent evaluation of services quality: steps and specifics]. *Kazennye uchrezhdeniya: bukhgalterskii uchet i nalogooblozhenie = Governmental Agencies: Accounting and Taxation*, 2015, no. 11. Available at: <http://base.garant.ru/57345414>. (In Russ.)
4. Zaitseva G. [A new mechanism for public control]. *Rukovoditel' avtonomnogo uchrezhdeniya = The Head of the Autonomous Institution*, 2014, no. 8. Available at: <http://base.garant.ru/57511994>. (In Russ.)

5. Zaitseva G. [Independent evaluation of the quality of services: the latest developments]. *Avtonomnye uchrezhdeniya: bukhgalterskii uchet i nalogooblozhenie = Autonomous Agencies: Accounting and Taxation*, 2014, no. 12. Available at: <http://base.garant.ru/57482070>. (In Russ.)
6. Zaitseva G. [Independent evaluation of the quality of education: focusing on details]. *Uchrezhdeniya obrazovaniya: bukhgalterskii uchet i nalogooblozhenie = Educational Institutions: Accounting and Taxation*, 2015, no. 7. Available at: <http://base.garant.ru/57381639>. (In Russ.)
7. Chagin K.G. [Indicators for evaluating the quality of cultural institutions' services]. *Rukovoditel' avtonomnogo uchrezhdeniya = The Head of the Autonomous Institution*, 2015, no. 6. Available at: <http://base.garant.ru/57471683>. (In Russ.)
8. Chagin K.G. [Indicators for evaluating the quality of education activities]. *Rukovoditel' avtonomnogo uchrezhdeniya = The Head of the Autonomous Institution*, 2015, no. 4. Available at: <http://base.garant.ru/57464772>. (In Russ.)
9. Chagin K.G. [Indicators for evaluating the quality of medical institutions' services]. *Rukovoditel' avtonomnogo uchrezhdeniya = The Head of the Autonomous Institution*, 2015, no. 3. Available at: <http://base.garant.ru/57488433>. (In Russ.)
10. Gusev M.G. [Errors of setting up bid evaluation criteria]. *Rukovoditel' byudzhethoi organizatsii = The Head of the Autonomous Institution*, 2014, no. 11. Available at: <http://base.garant.ru/57519398>. (In Russ.)
11. Surgutskova I.A. [Setting up monetized criteria to evaluate bids for the tender and inquiry for offers]. *Gosudarstvennye i munitsipal'nye zakupki–2014: materialy konferentsii* [Proc. Sci. Conf. Public and Municipal Procurement 2014]. Moscow, Yurisprudentsiya Publ., 2014, pp. 297–304.
12. Surgutskova I.A. [Challenging aspects of the procedure for evaluating bids under Federal Law No. 223-FZ]. *Korporativnye zakupki–2015: praktika primeneniya Federal'nogo zakona No. 223-FZ: materialy konferentsii* [Corporate Procurement 2015: Practical Enforcement of Federal Law No. 223-FZ]. Moscow, Yurisprudentsiya Publ., 2015, pp. 91–96.
13. Pesegova T.N. [The procedure for evaluating applications for participation in bidding]. *Korporativnye zakupki–2014: praktika primeneniya Federal'nogo zakona No. 223-FZ: materialy II Vserossiiskoi prakticheskoi konferentsii-seminara* [Proc. Sci. Conf. Corporate Procurement 2014: Practical Enforcement of Federal Law No. 223-FZ]. Moscow, Yurisprudentsiya Publ., 2014, pp. 61–64.
14. Pesegova T.N. [The 'correct' evaluation procedure if viewed by controllers]. *Gosudarstvennye i munitsipal'nye zakupki–2015: materialy konferentsii* [Proc. Sci. Conf. Public and Municipal Procurement 2015]. Moscow, Yurisprudentsiya Publ., 2016, pp. 233–242.
15. Repin A. [Bid evaluation rules]. *Byudzhethnye organizatsii: bukhgalterskii uchet i nalogooblozhenie = State-Financed Organizations: Accounting and Taxation*, 2014, no. 1. Available at: <http://base.garant.ru/57632747>. (In Russ.)
16. Sukhova I.A. [Current issues of professional services procurement]. *Auditorskie vedomosti = Audit Journal*, 2014, no. 2, pp. 79–93. (In Russ.)
17. Grinev V.P. [The latest developments in regulation of legal relations in public and municipal services procurement]. *Pravo i ekonomika = Law and Economics*, 2014, no. 3, pp. 39–54. (In Russ.)

18. Soboleva E. [New rules to evaluate applications, final proposals of participants in procurement of goods]. *Silovye ministerstva i vedomstva: bukhgalterskii uchet i nalogooblozhenie = Power Ministries and Departments: Accounting and Taxation*, 2014, no. 2. Available at: <http://base.garant.ru/57595408>. (In Russ.)
19. Yakovleva I.G. [The procedure for reviewing and evaluating applications upon an inquiry of bids under Federal Law No. 44-FZ On the Contractual System in Procurement of Goods, Work, Services for Public and Municipal Needs]. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava = Actual Problems of Russian Law*, 2014, no. 7, pp. 1374–1380. (In Russ.)