**ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА**

**к проекту Федерального закона «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере»**

Проект федерального закона «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере» (далее – законопроект) разработан во исполнение пункта 42 плана законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2016 год, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 26.12.2015 № 2697-р, и пункта 1 Комплекса мер, направленных на обеспечение поэтапного доступа социально-ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению, на 2016-2020 годы, утвержденного поручением Правительства Российской Федерации от 23.05. 2016 № 3468п-П44.

Основной целью законопроекта является повышение качества и доступности оказания государственных и муниципальных услуг в таких сферах как образование, здравоохранение, социальное обслуживание населения, спорт, культура.

Для решения указанной задачи необходимо разработать механизмы, создающие мотивацию бюджетных и автономных учреждений к повышению качества оказываемых государственных услуг, росту производительности труда, общему улучшению организации и повышению эффективности деятельности, открытию для негосударственных организаций доступа к оказанию государственных (муниципальных) социальных услуг.

Президентом Российской Федерации в его ежегодных посланиях Федеральному собранию Российской Федерации неоднократно отмечалась необходимость привлечения к оказанию государственных и муниципальных услуг негосударственных организаций. В частности, в Послании от 12.12.2013 говорилось о необходимости развития реальной конкуренции, открытия бюджетной сферы для негосударственных некоммерческих организаций и социально ориентированного бизнеса, а в Послании от 03.12.2015 была поставлена задача «направлять некоммерческим организациям до 10 процентов средств региональных и муниципальных социальных программ, чтобы некоммерческие организации могли участвовать в оказании социальных услуг, которые финансируются за счёт бюджетов».

**Концепция законопроекта**

В настоящее время привлечение негосударственных организаций к оказанию государственных (муниципальных) услуг возможно путем предоставления субсидий негосударственным организациям, в том числе распределяемых на конкурсной основе, либо путем закупки соответствующих услуг в соответствии с положениями 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 № 44-ФЗ).

Оба способа имеют существенные недостатки, препятствующие развитию правоотношений по оказанию государственных и муниципальных услуг в социальной сфере.

Несмотря на то, что предмет законопроекта относится к бюджетным правоотношениям и тесно связанным с ними иным правоотношениям, относящимся к отрасли административного права, регулировать указанные правоотношения посредством внесения изменений в Бюджетный кодекс не представляется возможным ввиду наличия в законопроекте норм, смежных с бюджетным законодательством Российской Федерации, процедурных норм, включение которых в Бюджетный кодекс **противоречит** концепции развития бюджетного законодательства.

Так, бюджетное законодательство **не регламентирует единые** для всех публично правовых образований правила определения исполнителей услуг, предусматривая полномочия органов власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований принимать собственные правовые акты в части компетенции каждого такого органа, устанавливающие порядок определения получателей субсидий, что приводит к отсутствию единства правового регулирования и создает риски в сфере обеспечения единства экономического пространства.

Кроме того, отдельные нормы, регулирующие отношения, связанные с оказанием государственных (муниципальных) услуг, должны отсылать к соответствующим институтам гражданского законодательства, поскольку бюджетным законодательством указанные вопросы не регламентированы (например, последствия заключения соглашения ненадлежащим лицом).

Концепция Федерального закона № 44-ФЗ определяет равный доступ организаций, не относящихся к государственному сектору, к бюджетным средствам, направляемым на финансовое обеспечение закупок для обеспечения государственных (муниципальных), то есть закупок, объекты которых непосредственно используются при выполнении функций и полномочий органов власти.

Распространение указанного федерального закона на правоотношения в сфере оказания государственных и муниципальных услуг нецелесообразно, поскольку закон **имеет иной предмет** правового регулирования и не предусматривает положения, необходимые для организации оказания государственных и муниципальных услуг, в том числе:

возможность субъектов Российской Федерации и муниципальных образований вводить нормы, регламентирующие процедуры отбора исполнителей услуг, заключения и исполнения договоров на оказание услуг;

возможность заключения контрактов в пользу третьих лиц – получателей государственных (муниципальных) услуг;

возможность распределения объема оказания услуги между подавшими предложения участниками;

многовариантность порядка оценки поданных предложений, в том числе проведение аукционов одновременно по нескольким критериям, многолотовых конкурсов.

При этом дополнение Федерального закона № 44-ФЗ соответствующими нормами приведет к использованию в нем двух качественно различных подходов правового регулирования, создаст риски неопределенности правового регулирования, незащищенности участников правоотношений.

Во-первых, государственные услуги (а в ряде случаев, например, в сфере культуры, предоставляемые блага) не могут относиться к понятию «государственные нужды», поскольку органы государственной власти, являющиеся государственными заказчиками по смыслу Федерального закона   
№ 44-ФЗ, являются не потребителями государственных услуг (благ), а органами, осуществляющими организацию оказания указанных услуг путем формирования государственных заданий подведомственным им государственным учреждениям. При этом нормы Федерального закона   
№ 44-ФЗ не регламентируют возможность заключения контрактов **в пользу третьих лиц** – потребителей государственных (муниципальных) услуг, именно в связи с тем, что Федеральный закон № 44-ФЗ регламентирует закупку «для собственного потребления».

Во-вторых, Федеральный закон № 44-ФЗ не предусматривает возможность субъектов Российской Федерации и муниципальных образований вводить собственные нормы, регламентирующие процедуры отбора поставщика (подрядчика, исполнителя), заключения и исполнения контрактов. В соответствии с законодательством о разграничении полномочий каждое публично правовое образование вправе самостоятельно осуществлять правовое регулирование вопросов, связанных с отбором исполнителей государственных услуг, оказание которых отнесено к их полномочиям, в то время как на федеральном уровне могут быть определены только общие подходы к такому отбору.

В-третьих в соответствии с нормами Федерального закона № 44-ФЗ отбор исполнителей услуг должен осуществляться в отношении всего объема финансового обеспечения, предусмотренного на закупку товаров, работ, услуг.

Предполагается, что бюджетные ассигнования, предусмотренные на финансовое обеспечение оказания государственных (муниципальных) услуг, распределяются на конкурсной основе только в той части, которая соответствует сложившемуся предложению с учетом необходимости сохранения определенного количества действующих бюджетных и автономных учреждений в целях обеспечения стабильности процесса оказания государственных услуг.

Наряду с изложенным у социального заказа есть также процедурные отличия при проведении конкурса и аукциона, не предусмотренные Федеральным законом № 44-ФЗ:

**распределение объема** оказания услуги между подавшими предложения участниками (как, например, в настоящее время осуществляется распределение контрольных цифр приема в сфере высшего и среднего профессионального образования), Федеральный закон № 44-ФЗ предусматривает заключение контракта на весь объем;

**многовариантность порядка оценки** поданных предложений, поскольку критерии оценки указанных предложений при отборе исполнителей государственных услуг зависят от услуги, в целях оказания которой осуществляется отбор исполнителей (примером такой оценки в сфере высшего образования являются критерии принятия решения о распределении контрольных цифр приема по специальностям и направлениям подготовки и (или) укрупненным группам специальностей и направлений подготовки для обучения по образовательным программам высшего образования за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, утвержденные приказом Минобрнауки России от 01.04.2015 № 340);

проведение аукционов **одновременно по нескольким** критериям (например, при проведении аукциона в целях отбора исполнителя услуг по оказанию социально-бытовых услуг могут быть использованы одновременно нескольких критериев: стоимость услуги и периодичность ее оказания), а также проведение **многолотовых торгов** (например, проведение конкурса в целях отбора исполнителей услуги по реализации основных общеобразовательных программ начального образования и услуги по присмотру и уходу).

Таким образом, в настоящее время сложилась правовая неопределенность с одной стороны в возможности участия в отношениях, связанных с оказанием государственных (муниципальных) услуг, лиц, не являющихся государственными (муниципальными) учреждениями, а с другой, в возможности государственных (муниципальных) учреждений претендовать на распределяемые гранты и субсидии, что не позволяет развиваться складывающимся правоотношениям в сфере оказания государственных (муниципальных) услуг.

Кроме того, в настоящее время разрознены (или отсутствуют) данные об общем объеме государственного заказа на услуги, предоставляемые конечному потребителю независимо от формы финансового обеспечения. Отсутствие такой информации не позволяет некоммерческому сектору планировать устойчивое развитие во взаимодействии с государством.

Законопроект устраняет указанные проблемы и регулирует правоотношения с участием Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, предметом которых является организация и финансовое обеспечение расходных обязательств публично-правовых образований, связанных с оказанием государственных (муниципальных) услуг, предусматривая в том числе публичное размещение информации об объеме государственного (муниципального) заказа на оказание государственных (муниципальных) услуг.

В этой связи, предмет регулирования законопроекта определен и отграничен от иных видов деятельности государственных и муниципальных органов, имеющих схожую терминологию, встроен в сложившееся правовое регулирование, в том числе в части контрольной и разрешительной деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

Законопроект станет рамочным нормативно-правовым актом, регулирующим отношения, связанные с формированием и исполнением государственного (муниципального) социального заказа на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере, предоставляющим органам, организующим оказание государственных (муниципальных) услуг структурированные механизмы их оказания.

При этом если уполномоченный орган оценивает сложившуюся систему оказания государственных (муниципальных) услуг как достаточную и эффективную, то такой орган может оставаться в рамках использования сложившихся инструментов организации и финансового обеспечения предоставления государственных (муниципальных) услуг (например, используя исключительно государственное (муниципальное) задание и подведомственную сеть учреждений).

Законопроект не устанавливает право граждан Российской Федерации на получение государственных (муниципальных) услуг, оказание которых обусловлено конституционными правами граждан Российской Федерации и федеральными законами, а лишь определяет способы их оказания, не изменяя сложившуюся систему правовых гарантий, закрепленную в отраслевых федеральных законах.

При этом законопроектом не предлагаются новые подходы в отношении содержания термина «государственная (муниципальная) услуга», а также оснований для их оказания.

Из-под действия законопроекта исключены государственные (муниципальные) услуги, оказываемыми в соответствии с Федеральным законом № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных (муниципальных) услуг» и Федеральным законом «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации», поскольку первые направлены на реализацию контрольно-надзорных полномочий государственных органов (органов местного самоуправления), что не относится к реализации социальных гарантий, а для регулирования вторых сложилась система нормативных правовых актов, предусматривающая доступность, повышение эффективности оказания услуг, допуск к их оказанию негосударственных организаций.

Таким образом, под государственными (муниципальными) услугами в социальной сфере предлагается понимать предусмотренные соответствующими федеральными законами государственные (муниципальные) услуги, оказываемые физическим лицам в следующих социальных сферах: сферах образования, здравоохранения, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, культуры, туризма.

Все указанные услуги поименованы в федеральных законах и сгруппированы в общероссийском разделе перечня (классификатора) государственных и муниципальных услуг, сформированного в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации, имеют вполне определенный закрытый перечень.

Соответствующим отраслевым федеральным законом, устанавливающим обязательства публично-правового образованию по предоставлению данных услуг, в отдельных случаях будут предусмотрены ограничения по применению к таким услугам конкурентных форм их предоставления (оказания). Например, такие ограничения будут введены Законом Российской Федерации «Основы законодательства Российской Федерации о культуре».

Исходя из изложенного, концепция законопроекта направлена на развитие формирующихся экономических отношений с административным (публичным) элементом и позволит обеспечить единство и целостность правового регулирования, **снять барьеры, искажения, риски неравенства для субъектов правоотношений по всей территории Российской Федерации**.

**Описание предлагаемых изменений**

Субъектами отношений, возникающих при формировании и исполнении государственного (муниципального) социального заказа на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере, являются:

уполномоченный орган;

участники отбора исполнителя государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере;

исполнители государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере;

потребители государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере;

органы контроля.

Уполномоченным органом признается федеральный орган государственной власти, орган государственной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления, в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации уполномоченный на основании утвержденного заказа принимать бюджетные обязательства соответственно от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования.

Предполагается, что на федеральном уровне уполномоченным органом будет являться федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий формирование политики в определенной отрасли социальной сферы.

На региональном и муниципальном уровне высший орган государственной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления определит уполномоченные органы исходя из степени детализации заказа (отдельный заказ по каждой отрасли социальной сферы или единый заказ по всем отраслям).

Исполнителями государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере являются юридические лица, индивидуальные предприниматели, а также физические лица - производители товаров, работ, услуг, оказывающие на основании договора (соглашения) государственные (муниципальные) услуги в социальной сфере (далее – исполнитель услуг).

Потребителями государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере являются физические лица, имеющие право на получение способами, предусмотренными законопроектом, государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере на безвозмездной основе, а в случаях, установленных федеральным законом, за частичную плату

Важно отметить, что отдельными федеральными законами установлен запрет на оказание государственных услуг в социальной сфере физическими лицами (например, Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации). В этой связи в определении исполнителя услуг, приведенном в законопроекте, содержится соответствующее исключение.

Вопрос распределения ответственности за неоказание (ненадлежащее оказание) услуг потребителю определен в законопроекте исходя из сохранения за уполномоченным органом организационных полномочий, вплоть до обязанности осуществить замену исполнителя, и возложения материальной ответственности за причиненный ущерб на исполнителя.

При этом за неисполнение социального заказа к исполнителю будут применены меры ответственности в форме штрафа, дисквалификации должностных лиц.

Такая конструкция ответственности в настоящее время действует в сфере оказания государственных (муниципальных) услуг государственными (муниципальными) учреждениями и соответствует положениям гражданского законодательства.

**Формирование и утверждение государственного (муниципального) заказа**

Государственным (муниципальным) социальным заказом определяются:

показатели объема и качества оказания государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере и предельные отклонения от показателей объема, а также от показателей качества, в случае если уполномоченный орган установил такие возможные отклонения;

способ исполнения заказа (конкурентный/неконкуретный);

категории потребителей государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере.

Указание на способ исполнения государственного (муниципального) заказа не потребует принятия решений об отказе от государственного (муниципального) задания на оказание государственных и муниципальных услуг, но позволяет уполномоченному органу принимать взвешенное решение о вовлечении в сферу оказания государственных и муниципальных услуг негосударственных организаций, если они работают в указанной сфере и способны оказывать соответствующие услуги.

Правительство Российской Федерации, высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, местная администрация должны определяют объем государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере, включаемый в заказ, в отношении которого будет формироваться государственное (муниципальное) задание.

Порядок формирования государственного (муниципального) заказа будет утверждаться Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией. Правительство Российской Федерации определит примерную форму заказа.

В целях исполнения государственного (муниципального) заказа уполномоченный орган может проводить отбор исполнителей конкурентными способами либо без проведения конкурсного отбора устанавливать государственное (муниципальное) задание государственному (муниципальному) учреждению, в отношении которого уполномоченный орган осуществляет функции и полномочия учредителя.

Кроме того, при определении объема государственного (муниципального) заказа также учитываются государственные (муниципальные) услуги в социальной сфере, оказываемые г осударственными (муниципальными) казенными учреждениями, которым также формируют государственные (муниципальные) задания с определением требований к объему и качеству оказываемых услуг (в настоящее время, несмотря на то, что законодательство Российской Федерации устанавливает право главного распорядителя бюджетных средств устанавливать казенным учреждениям государственное задание, в случае оказания такими учреждениями государственных услуг, в большинстве своем главные распорядители бюджетных средств этого не делают).

Сохранение государственного (муниципального) задания как способа оказания государственных и муниципальных услуг обусловлено необходимостью создания условий для обеспечения бесперебойности процесса оказания государственных и муниципальных услуг.

В случае расторжения договора с отобранными исполнителями услуг, учреждения уполномоченного органа должны временно оказывать государственные услуги до заключения нового договора. Таким образом, очевидна необходимость сохранения определенного пула государственных (муниципальных) учреждений, а также сохранения модели работы с «уникальными» бюджетными учреждениями.

Такой подход позволит обеспечить устойчивость государственных услуг, установив, например, в части предоставления начального образования в сельских поселениях, при отсутствии иных организаций, оказывающих указанные услуги, кроме муниципальных учреждений, 100% услуг в сфере начального образования оказывается на основании муниципального задания.

Государственный (муниципальный) заказ будет формироваться в процессе составления проекта закона (решения) о бюджете, при этом проект заказа будет являться обоснованием бюджетных ассигнований на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере.

Кроме того, законопроектом предусмотрено, что государственный заказ может включать объем оказания услуг на плановый период, корректируемый с учетом распределения указанного объема по результатам отбора исполнителей услуг.

Включение указанных норм обусловлено особенностями планирования объемов оказания государственных услуг в сфере среднего и высшего профессионального образования. Так, в соответствии с Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации» контрольные цифры приема на обучение по профессиям, специальностям и направлениям подготовки за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов распределяются по результатам публичного конкурса. При этом общий объем контрольных цифр приема на учебный год, начинающийся в очередном финансовом году, утверждается Министерством образования и науки Российской Федерации ежегодно до 31 января, а распределяются до 30 апреля года, в котором проводится конкурс.

Нормы законопроекта позволят предусмотреть объем услуг на плановый период, который будет скорректирован по результатам конкурса.

Утверждаться заказ будет после утверждения закона (решения) о бюджете. Информацию об утвержденном государственном (муниципальном) заказе предлагается включать в Реестр государственных (муниципальных) заказов. Порядок формирования Реестра и орган, уполномоченный на формирование такого реестра, определит Правительство Российской Федерации.

**Конкурентные способы отбора исполнителей**

Конкурентными способами отбора исполнителей предлагается определить:

1) отбор исполнителя обозначенным в сертификате потребителем услуг из Реестра исполнителей по сертификату;

2) конкурс и аукцион на заключение договора об оказании государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере.

По результатам отбора исполнителей государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере уполномоченным органом могут быть соответственно заключены:

1) договор о возмещении затрат, связанных с оказанием государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере в соответствии с сертификатом;

2) договор об оказании государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере.

Законопроектом устанавливаются существенные условия указанных договоров (соглашений).

Несмотря на то, что нормы законопроекта относятся к отрасли административного права, использованные в нем правовые институты носят межотраслевой характер.

В этой связи в законопроекте реализованы положения гражданского законодательства, предусматривающие, что к отношениям, основанным на административном или ином властном подчинении одной стороны другой, в том числе к налоговым и другим финансовым и административным отношениям, гражданское законодательство не применяется, если иное не предусмотрено законодательством.

Нормы законопроекта в части заключения и расторжения соглашений, ответственности за неисполнение соглашений, являются отсылочными к соответствующим положениям гражданского законодательства. При этом положения гражданского законодательства предполагается применять в части, не урегулированной законопроектом.

Кроме того, законопроектом предусмотрена возможность оказания государственных (муниципальных) услуг в соответствии с соглашениями о государственно-частном (муниципально-частном) партнерстве. В этом случае в такое соглашение включаются существенные условия, предусмотренные законопроектом, а в отношении объема услуг, включенного в соглашение, не проводится отбор исполнителей.

Порядок проведения конкурса и аукциона на заключение **соглашения об оказании государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере**, отнесенных к полномочиям федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, устанавливается соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией с учетом требований, определенных законопроектом.

Законопроектом определены общие (базовые) условия организации конкурсов и аукционов, такие как требования к документам, направляемым участниками отбора, общие положения о порядке проведения конкурса и аукциона, условия отмены конкурса или аукциона, требования к объявлению об отборе, последствия признания конкурса или аукциона несостоявшимися.

Правительству Российской Федерации предоставлено право установить отдельные требования к указанным порядкам, например, порядок принятия решения о выборе конкурса в качестве способа отбора исполнителей услуг, принятия решения о выборе аукциона в качестве способа отбора исполнителей услуг, порядок использования стоимостных критериев, в том числе вправе установить приоритет использования качественных критериев при оценке предложений, поданных участниками отбора, а также порядок учета квалификации участника отбора при оценке предложений, поданных участниками отбора, требования к участникам такого отбора, требования к предложениям участников отбора, основания для отклонения предложений участников отбора, особенности документооборота при отборе, порядок осуществления отбора нового исполнителя в случае расторжения договора об оказании услуг в социальной сфере, заключенного по результатам отбора, по основаниям, предусмотренным законопроектом, особенности проведения совместных конкурсов (аукционов).

Порядками проведения конкурса и аукциона также может быть установлен запрет на использование стоимостных критериев при оценке предложений, поданных участниками отбора исполнителей услуг.

Если по результатам проведения конкурса (аукциона) не поступило ни одного предложения или не был определен победитель в целях оказания объема услуг, в отношении которого проводился конкурс (аукцион), будет устанавливаться государственное (муниципальное) задание.

В этом случае уполномоченный орган вносит изменения в утвержденный государственный (муниципальный) заказ.

Новой формой оказания государственных и муниципальных услуг, описанной в законопроекте, является сертификат.

В целях осуществления отбора исполнителей услуг из **реестра исполнителей услуг по сертификату** уполномоченный орган на основании заявок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, физических лиц – производителей товаров, работ, услуг, имеющих возможность оказывать государственную (муниципальную) услугу в социальной сфере, на получение которой выдан сертификат, формирует указанный реестр.

В реестр исполнителей услуги по сертификату включается информация об объеме услуг, который исполнитель может оказывать исходя из своих производственных мощностей.

Порядок формирования названного реестра, в том числе порядок предоставления заявок на включение в такой реестр, предлагается установить Правительством Российской Федерации.

**Исполнение государственного (муниципального) социального заказа**

Исполнением государственного (муниципального) социального заказа является достижение показателей качества и объема оказания государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере, с учетом допустимых возможных отклонений от показателей объема, установленных при формировании такого заказа.

Ответственность за исполнение государственного и муниципального заказа всегда несет уполномоченный орган.

В целях исполнения государственного (муниципального) заказа уполномоченный орган заключает с исполнителями государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере, в том числе государственными (муниципальными) бюджетными и автономными учреждениями, отобранными конкурентными способами, договоры (соглашения), либо соглашение о предоставлении субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания с государственным (муниципальным) учреждением, для которого в установленном бюджетным законодательством Российской Федерации порядке сформировано такое задание.

При этом до передачи в ведение уполномоченного органа соответствующих бюджетных и автономных учреждений, таким учреждениям по итогам конкурса или аукциона предлагается формировать задание органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя.

Исполнение государственного (муниципального) заказа путем заключения **соглашения о предоставлении субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания** осуществляется в случае, если объем оказания такой услуги включен в объем услуг, оказываемых на основании государственного (муниципального) задания в соответствии с нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрации, либо в случае если по результатам конкурса (аукциона) на заключение договора об оказании услуг не заключен такой договор, а также при досрочном расторжении договора об оказании услуг, в случае принятия уполномоченным органом соответствующего решения.

Указанное соглашение заключается в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения.

Исполнение государственного (муниципального) заказа путем заключения **соглашения о возмещении затрат, связанных с оказанием государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере в соответствии с сертификатом**, осуществляется в случае если определен перечень физических лиц, имеющих право на получение государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере в соответствии с сертификатом.

*Например, услуги по проведению социально-культурной реабилитации или реабилитации инвалидов оказываются исключительно лицам, являющимися инвалидами, если эти услуги предусмотрены их программой реабилитации.*

Указанный договор может быть заключен в отношении нескольких потребителей.

Под сертификатом в рамках Законопроекта предполагается понимать именной документ, удостоверяющий право потребителя услуг в случаях, установленных федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации, муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования, решениями Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления получить от выбранного им исполнителя государственную (муниципальную) услугу в социальной сфере в определенном объеме и на определенных условиях, и право исполнителя государственной (муниципальной) услуги в социальной сфере получить из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации средства на возмещение затрат, связанных с оказанием услуги в соответствии с договором (соглашением), заключенным с уполномоченным органом.

При этом предлагается установить некоторые особенности исполнения заказа указанным способом.

По общему правилу потребитель услуги, получающий услугу на основании сертификата (далее – получатель сертификата), вправе получить услуги в объеме и качестве, установленном сертификатом.

Случаи, в которых в целях оказания услуг может применяться сертификат, предлагается определить соответствующими отраслевыми федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации, нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Указанные акты должны определить с учетом норм Конституции Российской Федерации перечень услуг, в целях оказания которых может быть выдан сертификат, категории получателей сертификата, а также порядок его выдачи гражданину и орган, уполномоченный на выдачу сертификата.

Общие требования к форме и содержанию сертификата предлагается установить актом Правительства Российской Федерации. Указанный акт, в частности, будет устанавливать, что в сертификат подлежат включению сведения об услуге (наименование, объем оказания и (или) объем финансового обеспечения) и сведения о получателе сертификата. Кроме того, в сертификате будет указываться информация о месте размещения реестра исполнителей услуг по сертификату.

Следует отметить, что механизмы оказания услуг, аналогичные сертификату, уже используются в сфере социального обслуживания населения.

Так, Федеральным законом от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 442-ФЗ) предусмотрено, что основанием для рассмотрения вопроса о предоставлении социального обслуживания является поданное в письменной или электронной форме заявление гражданина или его [законного представителя](consultantplus://offline/ref=B01839CCD3CAD6DAC8CD1BCCA655E70A27F759077A97805C16FA87954CE90CF16BC4D97B5FD517PAt1L) о предоставлении социального обслуживания. Уполномоченный орган субъекта Российской Федерации рассматривает указанное заявление и в случае принятия решения о признании заявителя нуждающимся в социальном обслуживании, выдает ему индивидуальную программу, которая в силу статьи 16 Федерального закона № 442-ФЗ является документом, в котором указаны форма социального обслуживания, виды, объем, периодичность, условия, сроки предоставления социальных услуг, перечень рекомендуемых поставщиков социальных услуг, а также мероприятия по социальному сопровождению, осуществляемые в соответствии со [статьей 22](consultantplus://offline/ref=4AB2CF9BE80CB0A451BABF1E6CC5ADEF90C4B234FE6DAAAEF3EE8A87C5698BBE59C9456BF52258F56AuDL) указанного Федерального закона.

На основании индивидуальной программы гражданин имеет право получить услуги, определенные индивидуальной программой, у любого поставщика социальных услуг, включенного в реестр таких поставщиков, формируемый органом государственной власти субъекта Российской Федерации в сфере социального обслуживания. Наряду с указанным реестром Федеральным законом № 442-ФЗ предусмотрено ведение регистра получателей социальных услуг.

Законопроектом также предусматривается ведение реестра исполнителей услуг по сертификату и реестра получателей услуг, вместе с тем предполагается, что указанные реестры не имеют статуса государственных информационных систем. Порядки ведения указанных реестров предлагается определить соответствующими подзаконными актами. При этом, законопроектом установлено, что в случае если сертификат выдается в целях оказания общественно полезной услуги, то исполнители общественно полезных услуг включаются в реестр исполнителей автоматически.

Кроме того, в соответствии с изменениями, вносимыми законопроектом в Федеральный закон № 442-ФЗ, индивидуальная программа будет использоваться как сертификат на получение государственной (муниципальной) услуги в социальной сфере.

По общему правилу сертификат предлагается формировать в электронном виде. При этом законопроектом предусмотрена возможность установить в отраслевом федеральном законе право уполномоченного органа выдавать сертификаты на бумажном носителе.

Таким образом, в случае необходимости выдачи сертификата на бумажном носителе федеральным законом может быть установлено, что сертификат выдается исключительно на бумажном носителе либо как в электронном виде, так и на бумажном носителе.

Требования к форме и содержанию сертификата предлагается определить Правительством Российской Федерации.

Заключение договора уполномоченным органом с исполнителем услуг предлагается осуществлять на основании предъявленных исполнителем услуг сертификатов. При этом, оплата такого договора может осуществляться как в порядке возмещения затрат, так и в порядке финансового обеспечения.

Законопроектом также предусмотрено право получателя сертификата получить услугу в большем объеме и/или лучшего качества, при условии доплаты за счет собственных средств.

В этом случае из бюджета бюджетной системы Российской Федерации исполнителю услуги будет компенсироваться сумма, указанная в сертификате, определенная в порядке, установленном бюджетным законодательством Российской Федерации, на основании нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг, рассчитанных на основании базовых нормативов затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг и корректирующих коэффициентов к ним.

Разница между конечной стоимостью услуги, предоставленной в большом объеме и/или лучшего качества, и объемом финансового обеспечения, включенным в сертификат, будет оплачиваться получателем сертификата из собственных средств на основании договора, заключенного с исполнителем услуг.

*Например, в случае оказания услуги дополнительного образования по развитию творческих способностей детей возможно получение услуги в большом объеме.*

Законопроектом также предусмотрена возможность получения одной услуги сразу у нескольких исполнителей услуг, что также актуально в сфере дополнительного образования. В этом случае исполнители услуг должны при включении в реестр исполнителей услуг указать условия и формы оказания услуги, а также стоимость оказания такой услуги.

В сертификате, выдаваемом потребителю услуги, предлагается зафиксировать предельный объем финансового обеспечения оказания услуги, а по мере обращения к исполнителям услуг также фиксировать условия оказания услуги (объем и стоимость) каждым исполнителем.

Кроме того, по решению Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрации в случае уменьшения доведенных уполномоченному органу лимитов бюджетных обязательств сертификат может покрывать только часть стоимости оказания государственной (муниципальной) услуги в социальной сфере.

Во всех остальных случаях исполнение государственного (муниципального) заказа осуществляется путем заключения **соглашения об оказании государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере**.

*Например, услуги по реализации программ высшего профессионального образования.*

Информация о договорах (соглашениях), заключаемых по результатам отбора исполнителей государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере конкурентными способами, включается в реестр соглашений (договоров) о предоставлении из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации субсидий, формируемом в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

По результатам исполнения договора (соглашения) исполнители услуг предоставляют отчеты в уполномоченный орган, который на основании указанных отчетов формирует отчет об исполнении государственного (муниципального) заказа в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, и размещает его в реестре заказов.

**Требования к соглашениям, порядку и срокам их заключения**

Договоры (соглашения), заключаемые по результатам отбора исполнителей государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере конкурентными способами, включают следующие условия:

наименование государственной (муниципальной) услуги в социальной сфере;

категория потребителей услуг;

показатели, характеризующие содержание государственной (муниципальной) услуги в социальной сфере и условия (формы) ее оказания;

показатели, характеризующие качество и (или) объем оказания государственной (муниципальной) услуги в социальной сфере;

сведения о допустимых (возможных) отклонениях от установленных показателей, характеризующих качество и (или) объем государственной (муниципальной) услуги в социальной сфере;

порядок оказания государственной (муниципальной) услуги в социальной сфере;

порядок информирования потребителей услуг;

основания для досрочного прекращения договора (соглашения), заключаемого по результатам отбора исполнителей услуг конкурентными способами;

запрет на заключение исполнителем услуг договоров с иными юридическими лицами, предметом которых является оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере;

предельные цены (тарифы) на оплату услуги в социальной сфере потребителем услуг в случаях, если законодательством Российской Федерации предусмотрено ее оказание на частично платной основе, или порядок установления указанных цен (тарифов) сверх объема финансового обеспечения, предоставляемого в соответствии с настоящим Федеральным законом;

объем субсидии, предоставляемой исполнителю услуг в целях оплаты договора (соглашения), заключаемого по результатам отбора исполнителей услуг конкурентными способами;

требования к отчетности об исполнении договора (соглашения), заключаемого по результатам отбора исполнителей услуг конкурентными способами;

сроки (порядок определения сроков) осуществления оплаты по договору (соглашению), заключенного по результатам отбора исполнителей услуг конкурентными способами;

положения, устанавливающие право уполномоченного органа, органов государственного (муниципального) финансового контроля на проведение проверок соблюдения исполнителем услуг условий, установленных договором (соглашением), заключаемым по результатам отбора исполнителей услуг конкурентными способами;

порядок возврата сумм, использованных исполнителем услуг, в случае установления по результатам указанных проверок фактов нарушения этим исполнителем условий, определенных договором (соглашением), заключаемым по результатам отбора исполнителей услуг конкурентными способами.

По общему правилу договор (соглашение) будет заключаться на срок, соответствующий сроку оказания государственной (муниципальной) услуги*.*

В этой связи подготовлены изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации, позволяющие заключать указанные договоры (соглашения) на срок, превышающий срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств.

Типовые условия договора (соглашения), заключаемого по результатам отбора исполнителей государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере конкурентными способами, и типовая форма отчета об исполнении такого договора (соглашения) устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Кроме того, предполагается, что при оказании государственных услуг в социальной сфере могут заключаться **два договора**: между уполномоченным органом и исполнителем и между исполнителем и потребителем.

Для этого уполномоченному органу нужно принять соответствующее решение о необходимости заключения договора между исполнителем и потребителем

В этой связи, соглашения, заключаемые по результатам отбора исполнителей государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере конкурентными способами, должны определять формы и условия договоров, заключаемых исполнителями услуг с потребителями таких услуг в целях оказания государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере.

Указанное соглашение включает порядок и условие о возмещении ущерба, понесенного потребителем услуг.

Потребитель вправе направить требование о неоказании или ненадлежащем оказании услуг в уполномоченный орган, который обеспечивает устранение недостатков или принимает решение о передаче потребителя иному исполнителю государственной (муниципальной) услуги.

Возмещение вреда, причиненного жизни и здоровью потребителя, осуществляется уполномоченным органом. При этом законопроектом определяется право регресса уполномоченного органа к исполнителю.

**Оплата договоров** **(соглашений), заключаемых по результатам отбора исполнителей услуг конкурентными способами**

Оплата договоров (соглашения), заключаемых по результатам отбора исполнителей услуг конкурентными способами, осуществляется путем предоставления субсидии исполнителю государственных (муниципальных) услуг из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации.

Порядок предоставления субсидии из федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, местного бюджета устанавливается соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации.

Расчет субсидии осуществляется на основании определенных в порядке, установленном бюджетным законодательством Российской Федерации, нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг, рассчитанных на основании базовых нормативов затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг и корректирующих коэффициентов к ним.

**Изменение условий и расторжение договоров (соглашений) заключаемых по результатам отбора исполнителей услуг конкурентными способами**

В случае внесения изменений в показатели, характеризующие объем, условия (формы) или качество оказания государственной (муниципальной) услуги, включенные в договор (соглашение), заключаемый по результатам отбора исполнителей услуг конкурентными способами, заключается дополнительное соглашение к такому договору (соглашению) в письменной форме с учетом вносимых изменений.

В случае уменьшения доведенных уполномоченному органу как получателю бюджетных средств лимитов бюджетных обязательств на финансовое обеспечение оказания государственной (муниципальной) услуги уполномоченный орган в соответствии с методическими рекомендациями по внесению изменений в договоры (соглашения), утвержденными Правительством Российской Федерации:

1) обеспечивает согласование новых условий договора (соглашения) заключаемого по результатам отбора исполнителей услуг конкурентными способами;

2) уменьшает объем финансового обеспечения оказания государственной (муниципальной) услуги в социальной сфере в соответствии с сертификатом и уведомляет исполнителей услуг, включенных в Реестр исполнителей по сертификату, об изменении условий оказания государственной (муниципальной) услуги в социальной сфере.

Исполнители по сертификату могут не согласиться с новой оплатой и исключить себя из Реестра исполнителей по сертификату.

В качестве условий расторжения соглашения, заключаемого по результатам отбора исполнителей услуг конкурентными способами, предлагаются:

неоднократное отклонение показателей объема, определенных договором (соглашением), заключенным по результатам отбора исполнителей государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере конкурентными способами, сверх установленных предельно допустимых отклонений по итогам отчетного периода;

неоднократное нарушение исполнителем государственной (муниципальной) услуги в социальной сфере условий установленных при предоставлении субсидии.

В случае расторжения договора (соглашения) по указанным основаниям информация об исполнителе вносится в Реестр недобросовестных исполнителей государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере.

Расторжение договора (соглашения) исполнителем государственных (муниципальных) услуг в одностороннем порядке не допускается.

В соответствии с положениями статьи 450 Гражданского кодекса Российской Федерации изменение и расторжение договора возможны по соглашению сторон, если иное не предусмотрено указанным Кодексом, **другими законами** или договором.

Аналогичные нормы содержатся в статье 310 Гражданского кодекса, согласно которой односторонний отказ от исполнения обязательства и одностороннее изменение его условий не допускаются, за исключением случаев, предусмотренных указанным Кодексом, **другими законами** или иными правовыми актами.

Законопроектом устанавливается изъятие из общего правила, поскольку его положения регламентируют порядок оказания услуг, реализуемых в рамках конституционных прав граждан.

Учитывая высокую социальную значимость, необходимо нивелировать все возможные риски, в том числе посредством реализации указанного подхода к регулированию вопросов расторжения договоров.

При этом законопроектом предусмотрено, что в случае неисполнения уполномоченным органом обязательств, предусмотренных договором (соглашением), убытки исполнителя государственной (муниципальной) услуги в социальной сфере, связанные с исполнением указанного договора (соглашения), подлежат возмещению за счет средств соответствующего бюджета.

Условия ответственности уполномоченного органа за несвоевременную оплату по соглашению определяются в соответствии с гражданским законодательством.

**Контроль за соблюдением требований, установленных Законопроектом**

Законопроектом предусматриваются следующие виды контроля:

контроль за соблюдением **уполномоченным органами, участниками отбора** исполнителей услуг требований настоящего Федерального закона при отборе исполнителей услуг, который будет осуществляться **уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом** исполнительной власти в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;

контроль за соблюдением **исполнителем услуг** условий договоров (соглашений), заключаемых по результатам отбора исполнителей услуг конкурентными способами, который будет осуществляться **уполномоченным органом;**

контроль за порядком **определения объема финансового обеспечения** оказания государственной (муниципальной) услуги, **полнотой отчетности** об исполнении договоров (соглашений), а также об исполнении государственного (муниципального) заказа, который будет осуществляться в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации **органами внутреннего государственного (муниципального) контроля** в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, местными администрациями.

**внешний государственный финансовый аудит** (контроль) оказания государственных (муниципальных) услуг, который будет осуществляться в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации органами внешнего государственного (муниципального) финансового контроля в порядке, установленном Федеральным законом «О Счетной палате», Федеральным законом «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» в части соблюдения исполнителями государственной (муниципальной) услуги условий заключенных договоров (соглашений);

**контроль за качеством** оказания государственных (муниципальных) услуг, в том числе путем проведения независимой оценки качества оказания государственных (муниципальных) услуг;

**общественный контроль** в соответствии с законодательством Российской Федерации.

**Практика исполнения государственных (муниципальных) услуг частными организациями**

Примерами законодательства Российской Федерации, позволяющими привлекать к оказанию государственных и муниципальных услуг иных организаций кроме государственных и муниципальных учреждений являются:

Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 273-ФЗ) предусматривает возможность оказания образовательных услуг как государственными и муниципальными образовательными организациями, так и частными образовательными организациями и индивидуальными предпринимателями, а также вводит в законодательство элементы конкурентного размещения государственного задания на подготовку специалистов со средним профессиональным и высшим образованием, в частности, устанавливает конкурсные процедуры распределения контрольных цифр приема в образовательные организации среднего профессионального и высшего образования.

Федеральный закон от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» устанавливает, что поставщиком социальных услуг могут являться юридические лица независимо от их организационно-правовой формы и (или) индивидуальные предприниматели, осуществляющие социальное обслуживание (пункт 4 статьи 3).

Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» устанавливает право пациента на выбор врача и выбор медицинской организации (статьи 19, 21), а также право медицинской организации вне зависимости от организационно-правовой формы участвовать в оказании гражданам Российской Федерации медицинской помощи в соответствии с программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, включающей в себя базовую программу обязательного медицинского страхования (статья 78).

Федеральные законы от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» и от 17.07.1999 № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» с достаточной полнотой устанавливают правовые основания для применения конкурентных механизмов участия негосударственных организаций соответственно в оказании гражданам медицинских услуг в рамках обязательного медицинского страхования и социальных услуг, входящих в набор социальных услуг.

Основы законодательства Российской Федерации о культуре, утвержденные Верховным Советом Российской Федерации 09.10.1992 № 3612-1, обязывают органы публичной власти «содействовать созданию альтернативных организаций культуры, предприятий, ассоциаций, творческих союзов, гильдий и иных культурных объединений».

Приведенные федеральные законы являются характерными примерами правового регулирования рынка государственных (муниципальных) услуг в   
отраслях, наиболее приспособленных к их оказанию (осуществлению) на конкурентной основе уже в настоящее время.

Необходимо отметить, что практика привлечения негосударственных организаций к оказанию социальных услуг существует не только в России, а широко распространена в таких странах как Германия, Нидерланды, Франция, Великобритания, Австрия, США, что свидетельствует о большом потенциале указанных организаций в сфере оказания таких услуг.