

Заключение
Общественной палаты Российской Федерации
по результатам общественной экспертизы
проектов федеральных законов № 519530–7 «О государственном
(муниципальном) социальном заказе на оказание государственных
(муниципальных) услуг в социальной сфере» и
№ 519539–7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты
Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О
государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание
государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере»

В Общественной палате Российской Федерации (далее – Общественная палата) проведена общественная экспертиза («нулевое чтение») проектов федеральных законов № 519530–7 «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере» (далее - законопроект № 1), № 519539–7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере» (далее - законопроект № 2, а совместно именуемые – законопроекты, проекты федеральных законов).

Заключение Общественной палаты подготовлено по результатам прошедшего 25 сентября 2018 года публичного обсуждения законопроектов с учетом поступивших в Общественную палату мнений, выводов, предложений и рекомендаций членов Общественной палаты, общественных палат субъектов Российской Федерации, членов Научно-консультативного совета при Общественной палате, представителей органов государственной власти, профессионального сообщества и общественных экспертов.

Законопроекты внесены в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации Правительством Российской Федерации 26 июля 2018 года. Ссылки на карточки документов в Системе обеспечения законодательной деятельности:

законопроект № 1: <http://sozd.parliament.gov.ru/bill/519530-7>;

законопроект № 2: <http://sozd.parliament.gov.ru/bill/519539-7>.

Согласно пояснительной записке законопроект № 1 разработан во исполнение 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 (№ 3468п–П44 от 23 мая 2016 года). Существующие в настоящий момент инструменты привлечения негосударственных организаций к оказанию государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере (далее – Г(М)У, услуги) имеют существенные недостатки, не обеспечивают равные условия для государственных и негосударственных организаций, участвующих в оказании Г(М)У, и единство правоприменительной практики на всей территории Российской Федерации. В связи с этим в законопроекте № 1 предлагается установить рамочное регулирование в сфере привлечения негосударственных организаций к оказанию Г(М)У.

В законопроекте № 1 предложено регулирование правоотношений с участием Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, предметом которых является организация и финансовое обеспечение расходных обязательств публично–правовых образований, связанных с оказанием Г(М)У.

В частности, в соответствии с положениями законопроекта № 1 предлагается введение новой формы оказания Г(М)У, призванной обеспечить вовлечение негосударственных организаций в деятельность по оказанию Г(М)У, – государственный (муниципальный) социальный заказ на оказание Г(М)У (далее – Г(М)СЗ); установление перечня сфер, в которых оказание услуг будет осуществляться в соответствии с нормами законопроекта № 1, а также правовых основ для формирования, утверждения и исполнения Г(М)СЗ; определение круга исполнителей Г(М)СЗ, требований к ним, круга потребителей Г(М)У, их прав, полномочий уполномоченных органов

исполнительной власти; установление порядка и способов отбора исполнителей услуг, требований к соглашениям, заключаемым уполномоченным органом исполнительной власти с исполнителем Г(М)СЗ по результатам отбора, исполнению Г(М)СЗ; урегулирование вопросов, связанных с оплатой соглашений, заключаемых по результатам отбора исполнителей услуг, изменением их условий и их расторжением, осуществлением контроля за соблюдением требований, определенных в соответствии с положениями законопроекта № 1; установление ответственности за нарушение указанных требований.

В законопроекте № 2 предлагается внесение изменений в федеральные законы, регламентирующие оказание государственных и муниципальных услуг в отраслях социальной сферы, в целях реализации норм законопроекта № 1.

Участники публичного обсуждения отметили важность законопроектов и в целом поддерживают их принятие.

По мнению Общественной палаты, появление законопроектов является своевременным, необходимым и значимым событием в связи с тем, что предлагаемые в законопроектах меры будут способствовать повышению качества и доступности услуг в социальной сфере для граждан Российской Федерации. Принятие законопроектов делает возможным внедрение передовых новых механизмов (инструментов) в социальной сфере, которые должны облегчить доступ негосударственных организаций на рынок социальных услуг, позволит внести в регулирование правоотношений, связанных с привлечением негосударственных организаций к оказанию Г(М)У, большую определенность, обеспечит единообразие правоприменительной практики как на общефедеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Вместе с тем участниками общественной экспертизы сформированы следующие замечания и предложения по законопроектам:

1. В законопроекте № 1 не определен порядок выбора способа исполнения услуг (не разграничены случаи применения конкурентного и

неконкурентного способов отбора исполнителей услуг). Регулирование данного вопроса возложено на органы исполнительной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления. В законопроекте № 1 упомянута необходимость учета показателей качества услуги, а также количества потенциальных организаций, которые могут оказывать услугу на соответствующей территории. Однако не урегулированы вопросы, каким образом и в каком объеме следует учитывать эти критерии.

2. Предлагаемые случаи применения конкурентных способов отбора исполнителей услуг могут обеспечить вовлечение в процесс отбора широкого круга некоммерческих организаций, однако негосударственные организации, как участники системы Г(М)СЗ, нигде не выделены, за исключением упрощенной процедуры включения некоммерческих организаций – исполнителей общественно полезных услуг в реестр исполнителей по сертификату.

Исходя из вышеизложенного, участники общественной экспертизы считают необходимым установить в статье 2 законопроекта №1 дополнительное указание на негосударственные организации как исполнителя Г(М)У в социальной сфере.

3. В законопроекте №1 необходимо предусмотреть четкий механизм ответственности исполнителя услуг за недобросовестное и ненадлежащее выполнение обязательств в рамках заключаемого с получателем услуг договора в целях оказания государственной (муниципальной) услуги в социальной сфере, не только в соответствии с положениями Гражданского кодекса Российской Федерации, но и законодательства о защите прав потребителей.

Согласно положениям законопроекта Российская Федерация в лице соответствующего органа государственной власти несет субсидиарную ответственность только за вред, причиненный жизни и здоровью потребителя услуги. Поэтому также необходимо установить ответственность уполномоченных органов исполнительной власти, которые согласно

положениям законопроекта № 1 будут утверждать Г(М)СЗ и обеспечивать предоставление Г(М)У потребителям услуг за качество предоставляемых услуг.

4. По мнению участников общественной экспертизы, важным является установление перечня отраслей социальной сферы, в которых предполагается применять Г(М)У, с учетом потребностей населения того или иного субъекта Российской Федерации, его социально-экономических, национальных, демографических и иных особенностей.

5. Участники общественной экспертизы также отметили необходимость закрепления в законопроекте № 1 порядка предоставления комплексных социальных услуг, относящихся одновременно к предмету ведения разных органов исполнительной власти.

6. Предлагаемый в законопроекте № 1 способ определения поставщика (электронный конкурс) может создать дополнительные трудности для участия некоммерческих организаций в конкурсе, так как требует наличия у потенциального поставщика системы электронного документооборота.

7. Участники общественной экспертизы отметили необходимость дополнительного лингвистического анализа текста представленных законопроектов.

Поскольку действие законопроектов планируется распространить на широкий круг физических и юридических лиц, в тексте представленных проектов федеральных законов важно придерживаться принципов доступности и понятности для граждан и их объединений.

Учитывая важность и актуальность предлагаемых в законопроектах положений, также представляется целесообразным осуществление дополнительных информационно-разъяснительных мероприятий не только для лиц, которые будут участвовать в правоприменении проектируемых положений, но и для граждан – потребителей декларируемых услуг.

8. Согласно положениям статьи 20 законопроекта № 1 выдача сертификата на получение государственной (муниципальной) услуги в социальной сфере осуществляется в электронной форме. Вместе с тем в

некоторых регионах выдача подобных сертификатов осуществляется на бумажном носителе (Ханты-Мансийский автономный округ).

Участники общественной экспертизы отметили, что в случае утверждения электронного порядка выдачи сертификатов на получение государственной (муниципальной) услуги представляется целесообразным закрепить в законопроекте правового статуса таких сертификатов, выданных на бумажном носителе.

9. Согласно части 3 статьи 20 законопроекта № 1 предлагается установить право получателя сертификата на получение Г(М)У по сертификату в объеме, превышающем установленные сертификатом показатели объема, сверх установленного стандарта (в случае если такой стандарт установлен соответствующим нормативным правовым актом) посредством возмещения разницы за счет собственных средств в соответствии с заключенным договором. В то же время предусмотрена обязанность исполнителя услуг по сертификату направить копию договора в уполномоченный орган, а в отдельных случаях – проекта договора. В случаях, которые будут определяться Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, администрацией муниципального образования, до заключения договора исполнителю Г(М)СЗ по сертификату уполномоченным органом направляется заключение о соответствии (несоответствии) включенного в договор повышения стоимости Г(М)У. При наличии заключения уполномоченного органа сертификат в объеме превышения, определенного в указанном заключении, не может быть предъявлен получателем сертификата исполнителю услуг.

Участники общественной экспертизы отмечают наличие правовой неопределенности в указанных положениях законопроекта. Неясно, какими критериями будет руководствоваться уполномоченный орган при рассмотрении проекта договора (договора) об оказании Г(М)У по сертификату и каким критериям должна соответствовать услуга, оказание которой предполагается сверх установленного в сертификате объема, для принятия уполномоченным

органом решения о выдаче заключения о соответствии включенного в договор превышения стоимости оказания услуги.

10. Согласно части 1 статьи 21 законопроекта № 1 при заключении соглашений уполномоченным органом с исполнителем услуг одним из существенных условий являются реквизиты счета, открытого исполнителю услуг в территориальном органе Федерального казначейства, финансовом органе субъекта Российской Федерации (муниципального образования), определенном в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации.

По мнению участников общественной экспертизы, наличие такой нормы может привести к созданию дополнительных сложностей при заключении соглашений такого рода, что в свою очередь создает вероятность обесценивания предлагаемых в законопроекте новаций.

С целью нивелирования возможных рисков экспертами предложено абзац 12 части 1 статьи 21 законопроекта изложить в следующей редакции: «реквизиты счета, открытого исполнителю услуг в территориальном органе Федерального казначейства, финансовом органе субъекта Российской Федерации (муниципального образования), определенном в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации, кредитной организации;», дополнив его словами «...кредитной организации».

11. Участники мероприятия отметили, что в отдельных случаях социальные услуги, оказываемые негосударственными организациями, не относятся к услугам, реализующим государственные гарантии в соответствующих сферах (законопроект № 2).

Так, согласно части 1 статьи 8 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере образования относятся обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных

организациях, общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях.

По мнению участников общественной экспертизы, в силу указанной нормы государственные гарантии в части получения дошкольного образования могут быть реализованы только в муниципальных учреждениях. Указанное приводит к невозможности направления бюджетных средств негосударственным организациям на финансирование предоставления соответствующих услуг. Исходя из вышеизложенного, представляется целесообразным предусмотреть в законопроектах снятие такого ограничения для негосударственных организаций.

На основании вышеизложенного Общественная палата Российской Федерации поддерживает принятие проектов федеральных законов № 519530–7 «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере», № 519539–7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере» с учетом вышеуказанных замечаний и предложений.