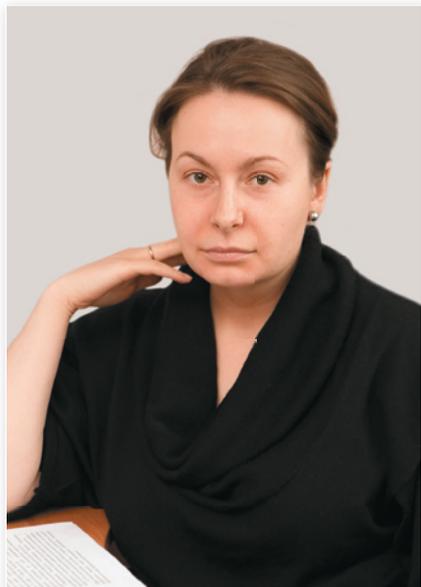


Развитие конкуренции на рынке оказания государственных услуг



Анна Сергеевна КАРАСЕВА, руководитель юридической службы Центра исследования бюджетных отношений,



Ольга Вячеславовна СИЗОВА, старший аналитик Центра исследования бюджетных отношений

В теории

Повышение качества и доступности предоставляемых государственных (муниципальных) услуг является одним из основных направлений реформы бюджетного сектора, активно проводимой в РФ на протяжении последних лет. В настоящее время можно выделить комплекс нормативных правовых актов, создающих правовые основы для активного осуществления реформы бюджетного сектора посредством перевода бюджетных учреждений, предоставляющих государственные (муниципальные) услу-

ги, в иные организационно-правовые формы.

Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» ввел в систему юридических лиц новую некоммерческую организацию — автономное учреждение. Данный нормативный правовой акт определил в соответствии с Гражданским кодексом правовое положение автономных учреждений, порядок их создания, реорганизации и ликвидации, цели, порядок формирования и использования их имущества.

В рамках проведения реформы бюджетного процесса в Бюджетный ко-

декс Федеральным законом от 26 апреля 2006 г. № 63-ФЗ были внесены изменения (дополнения), которые в том числе были направлены на дальнейшее совершенствование деятельности государственных (муниципальных) учреждений и процесса оказания государственных (муниципальных) услуг, предусматривали переход от финансирования бюджетных учреждений по смете к финансированию объема оказанных государственных услуг на основе государственных (муниципальных) заданий.

Принятие Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ, вступившего в силу с 1 января 2011 года, явилось логическим продолжением процесса реформирования бюджетного сектора. Основной идеей Закона № 83-ФЗ прежде всего является создание правовой основы для проведения работ по со-

вершению системы оказания государственных (муниципальных) услуг на основе государственных заданий организациями бюджетного сектора — казенными, бюджетными и автономными государственными учреждениями.

Согласно Концепции долгосрочно-го социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года в части направления «Развитие человеческого потенциала» одним из приоритетов в рамках совершенствования социальных институтов является развитие сектора негосударственных некоммерческих организаций в сфере оказания социальных услуг.

Статья 6 Бюджетного кодекса, определяющая государственные (муниципальные) услуги, допускает возможность их оказания не только органами государственной власти (местного самоуправления), государственными (муниципальными) учреждениями, но и в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, иными юридическими лицами. При этом вопрос о финансировании (возмещении) затрат юридическим лицам в случае оказания ими таких услуг потенциально может быть разрешен в рамках ст. 78 Бюджетного кодекса.

На практике

Таким образом, в российском законодательстве формально закреплена возможность участия юридических лиц (кроме государственных (муниципальных) учреждений) различной организационно-правовой формы, в том числе и социально ориентированных некоммерческих организаций, в предоставлении государственных (муниципальных) услуг. Вместе с тем действующие нормы российского законодательства не регламентируют порядок участия таких юридических лиц в оказании государственных (муниципальных) услуг. Как следствие, несмотря на наличие в документах достаточного количества декларативных норм и положений, формально позволяющих привлекать социально ориентированные некоммерческие организации на «рынок» оказания государственных (муниципальных) услуг, отсутствуют какие-либо процедурные нормы для реализации вышеуказанных деклараций на практике.

В этой связи особую значимость приобретают работы по подготовке механизмов участия юридических лиц в оказании государственных (муниципальных) услуг и закрепление указанных механизмов в нормативных правовых актах. Необходимость создания специальных механизмов для привлечения негосударственных некоммерческих организаций к оказанию государственных услуг обусловлена спецификой отношений, возникающих при

осуществлении закупок в интересах третьих лиц. В данном случае во взаимодействии помимо органа исполнительной власти — заказчика и организации, получающей заказ, — поставщика участвуют также и непосредственные потребители государственных услуг. То есть имеет место взаимодействие трех сторон, при этом потребитель является наиболее уязвимой стороной.

Новый закон?

При создании надлежущей правовой основы неизбежно встает вопрос о наличии необходимости/целесообразности подготовки проекта отдельного федерального закона, регламентирующего различные моменты, связанные с привлечением юридических лиц к оказанию государственных (муниципальных) услуг и/или подготовки проекта федерального закона о внесении изменений/дополнений в Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ. Первый вариант по разработке отдельного федерального закона представляется наиболее предпочтительным как с юридической точки зрения, так и с точки зрения удобства для правоприменителя, так как позволяет комплексно в одном законодательном акте урегулировать все аспекты участия юридических лиц (за исключением государственных (муниципальных) учреждений) в оказании государственных (муниципальных) услуг. Представляется, что нормы указанного проекта федерального закона должны регламентировать:



1 процедуру отбора юридических лиц для оказания государственных (муниципальных) услуг. При определении процедуры отбора необходимо обеспечить ее согласованность и встроенность в бюджетный процесс, а также в процессы формирования государственных (муниципальных) заданий на оказание государственных (муниципальных) услуг. В том числе необходимо определить, на каком этапе и каким образом орган исполнительной власти (местного самоуправления) определяет объемы государственных (муниципальных) услуг, которые будут оказываться социально ориентированными некоммерческими организациями;

2 общие требования к контракту на оказание государственных (муниципальных) услуг юридическими лицами в интересах третьих лиц. По своей юридической природе такие контракты могут объединять в себе элементы гражданско-правового договора оказания услуг, государственного контракта и государственного задания;

3 вопросы финансирования юридических лиц при оказании государственных (муниципальных) услуг. При разработке предложений по механизмам финансирования социально ориентированных некоммерческих организаций при оказании государственных (муниципальных) услуг должен быть проведен сравнительный анализ различных инструментов и подходов,

социально ориентированными некоммерческими организациями, не являющимися государственными (муниципальными) учреждениями;

- грантовых механизмов для поощрения разнообразных инициатив социально ориентированных некоммерческих организаций, не являющихся государственными (муниципальными) учреждениями.

Формой бюджетного финансирования обязательств государства по такому контракту могут выступать субсидии, определенные в ст. 78 Бюджетного кодекса. Объемы финансирования оказания государственных (муниципальных) услуг социально ориентированными некоммерческими организациями представляется целесообразным определять на основе нормативных затрат на оказание услуг по аналогии с методологией определения размера субсидии на выполнение государственных (муниципальных) заданий. В связи с этим при осуществлении отбора юридических лиц для оказания государственных (муниципальных) услуг целесообразно проводить сравнительный анализ себестоимости оказания услуг между государственными (муниципальными) учреждениями и социально ориентированными некоммерческими организациями. При этом необходимо учитывать ряд факторов, объективно обуславливающих возможные различия в себестоимости оказания услуг государственными и не-

собой сопоставление плановых и фактических значений показателей объема и качества государственных услуг, зафиксированных в контракте. Ключевыми вопросами при определении порядка контроля должны стать вопросы о периодичности его осуществления, а также о возможных санкциях при выявлении случаев оказания услуг в недостаточном объеме или недостаточного качества. Закрепление действенных форм контроля и возможного набора санкций позволит защитить интересы потребителей государственных (муниципальных) услуг.

В развитие норм проекта федерального закона представляется необходимым создание надлежащей подзаконной нормативной базы, прежде всего подзаконного акта Правительства РФ, устанавливающего типовую форму контракта на оказание государственных (муниципальных) услуг юридическими лицами в интересах третьих лиц, то есть в интересах непосредственных потребителей услуг. В качестве приложения к контракту целесообразно закрепить табличную форму — аналог формы государственного задания, но с более жесткими требованиями к качеству оказания государственных услуг.

Не стоит забывать, что предлагаемые подходы должны учитывать специфику бюджетного процесса в РФ и коррелировать со схемой бюджетного планирования и исполнения бюджета. Наличие подобных механизмов будет способствовать развитию конкуренции среди организаций, оказывающих государственные (муниципальные) услуги, и, как следствие, повышению качества оказываемых услуг. В частности, будут созданы условия для развития конкуренции в отраслях социальной сферы, в том числе в отраслях социальной защиты, здравоохранения, образования, культуры и спорта. Развитие конкуренции между государственными (муниципальными) учреждениями и социально ориентированными некоммерческими организациями будет способствовать ориентации бюджетных расходов не на содержание сети учреждений, а на обеспечение результативности их деятельности. ●

При осуществлении отбора юридических лиц для оказания государственных услуг целесообразно проводить сравнительный анализ себестоимости оказания услуг между государственными учреждениями и социально ориентированными НО

в том числе должна быть проведена оценка возможности и целесообразности использования:

- государственных (муниципальных) контрактов в рамках Закона № 94-ФЗ;
- государственных (муниципальных) заданий в рамках Бюджетного кодекса, включая механизмы подушевого финансирования при планировании финансового обеспечения оказания государственных (муниципальных) услуг

государственными организациями. К ним относится, например, наличие у первых государственного (муниципального) имущества, закрепленного на праве оперативного управления, содержание которого значительно влияет на расходы государственных (муниципальных) учреждений;

4 порядок контроля за реализацией юридическими лицами указанных контрактов. Контроль за реализацией контракта по сути должен представлять