**ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА**

**к проекту Федерального закона «О государственном (муниципальном) заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»**

Проект федерального закона «О государственном (муниципальном) заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (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, пункта 1.6 плана реализации Государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 21.06.2014 № 1105-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, утвержденный поручением Правительства Российской Федерации от 23.05. 2016 № 3468п-П44.

Основной целью законопроекта является повышение качества оказания государственных и муниципальных услуг путем создания правовой базы для привлечения к их оказанию негосударственных организаций, физических лиц, являющихся субъектами малого предпринимательства.

**1. Общая характеристика состояния правового регулирования оказания государственных и муниципальных услуг в социальной сфере.**

В 2010 - 2012 годах была проведена фундаментальная реформа системы оказания государственных и муниципальных услуг. Принят Федеральный закон от 08.03.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (далее - Федеральный закон № 83-ФЗ).

Федеральный закон № 83-ФЗ стал основополагающим документом для установления правового статуса государственных (муниципальных) учреждений в форме казенных, бюджетных или автономных.

С целью его реализации был разработан и принят ряд актов Правительства Российской Федерации и ведомственных актов, обеспечивших комплексное регулирование вопросов финансового обеспечения деятельности государственных и муниципальных учреждений. С 1 января 2012 г. начал работу официальный сайт Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" для размещения информации о государственных (муниципальных) учреждениях (www.bus.gov.ru).

В целом, Федеральный закон 83-ФЗ обеспечил положительные эффекты как для потребителей, ощутивших повышение качества оказываемых услуг, так и для менеджмента в органах исполнительной власти, органах местного самоуправления, учреждениях, получившего возможность применения более эффективных управленческих технологий для решения проблем учреждений. Расширение самостоятельности учреждений, установление долгосрочных нормативов привело к росту заработной платы работников учреждений, производительности труда, сокращению объема выполняемых непрофильных функций и другим позитивным эффектам.

Реализация начатой реформы также должна привести к существенному сокращению доли неэффективных расходов. Этого можно достичь, в том числе, за счет увязки состава и объема услуг с социальными гарантиями и обязательствами государства, обоснованного планирования и распределения средств на оказание (выполнение) государственных и муниципальных услуг (работ), рационального и экономного использования бюджетных средств учреждениями, сокращения издержек по административному контролю текущей деятельности автономных и бюджетных учреждений.

При этом актуальным остается вопрос формирования рыночных механизмов оказания государственных (муниципальных) услуг, предусматривающих развитие конкурентной среды с привлечением негосударственных организаций.

Вовлечение организаций, не являющихся учреждениями, в процесс реализации конституционных гарантий в социальной сфере повысит конкуренцию среди юридических лиц, а, следовательно, обеспечит и рост качества оказания государственных услуг населению.

Расширение практики приобретения государственных (муниципальных) услуг для физических лиц, не только у бюджетных и автономных учреждений, но и у коммерческих и некоммерческих организаций в условиях добросовестной конкуренции, создаст возможность внедрить одну из самых перспективных и наиболее эффективных, с точки зрения качества услуг форм - возможность потребителя услуг самому выбрать место (организацию-поставщика), качество и объем услуг, которые гарантированы государством.

Президентом Российской Федерации в его ежегодных посланиях Федеральному собранию Российской Федерации неоднократно указывалось на необходимость привлечения к оказанию госуслуг 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 было дано поручение «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».

Вместе с тем современное состояние рынка государственных (муниципальных) услуг характеризуется ограничением доступа негосударственных организаций к оказанию государственных (муниципальных) услуг, предоставляемых потребителям в связи с реализацией установленных социальных гарантий гражданам.

Так, сложившееся правовое регулирование оказания государственных (муниципальных) услуг базируется на бюджетном законодательстве Российской Федерации, Федеральном законе от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», Федеральном законе от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» и подразумевает, что основная цель создания государственных (муниципальных) учреждений заключается в предоставлении ими государственных (муниципальных) услуг в целях осуществленияпредусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления.

Деятельность государственных (муниципальных) бюджетных и автономных учреждений регламентируется обязательными для исполнения государственными (муниципальными) заданиями, формируемыми соответствующими органами исполнительной власти (органами местного самоуправления), осуществляющими функции и полномочия их учредителей.

При этом анализ определения термина «государственное задание» во взаимосвязи с определением термина «государственные (муниципальные) услуги» (статья 6 Бюджетного кодекса) и положениями статьи 69.2 Бюджетного кодекса, нормами Федерального закона «О некоммерческих организациях» и Федерального закона «Об автономных учреждениях» позволяет сделать вывод о том, что исполнителями государственных (муниципальных) услуг могут быть только государственные (муниципальные) учреждения, которым установлено государственное (муниципальное) задание.

Учитывая безальтернативную основу установления государственного (муниципального) задания, государственные (муниципальные) учреждения имеют слабые стимулы для повышения качества предоставляемых ими услуг и эффективности своей работы.

Вместе с тем в некоторых регионах государственные (муниципальные) учреждения не могут полностью удовлетворить спрос на государственные (муниципальные) услуги. Например, в сфере дошкольного образования.

Несмотря на то, что базовым регулированием в сфере оказания государственных (муниципальных) услуг является безальтернативность их оказания подведомственными органам власти учреждениями, предпосылки для перехода к конкурентным способам оказания государственных услуг в настоящее время пусть не в полной мере, но созданы.

Бюджетным законодательством установлены единые требования к оказанию государственных (муниципальных) услуг и единые правила определения объема финансового обеспечения их оказания.

Кроме того, определенный опыт применения механизмов конкурентного распределения объема государственных услуг сложился в сфере высшего и среднего профессионального образования.

Отдельными федеральными законами уже сейчас предусматривается использование рыночных механизмов для определения исполнителя госуслуг, что позволило сформировать положительный опыт привлечения НКО к оказанию госуслуг.

В частности, в субъектах Российской Федерации реализуются «дорожные карты» по повышению эффективности и качества оказания госуслуг субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», в рамках которых привлекаются негосударственные организации к оказанию услуг социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов и услуг дошкольного образования.

В указанных «дорожных картах» определены показатели, характеризующие уровень привлечения негосударственных организаций к оказанию госуслуг. Уровень привлечения для негосударственных организаций, оказывающих услуг социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов определяется следующими показателями:

* удельный вес граждан пожилого возраста и инвалидов (взрослых и детей), получивших услуги в негосударственных организациях социального обслуживания, в общей численности граждан пожилого возраста и инвалидов (взрослых и детей), получивших услуги в организациях социального обслуживания всех форм собственности. В большинстве «дорожных карт» значение данного показателя в 2018 году должно достигнуть 5 %;
* удельный вес негосударственных организаций, оказывающих социальные услуги, от общего количества организаций всех форм собственности. В большинстве «дорожных карт» значение данного показателя в 2018 году должно достигнуть 10%.

Уровень привлечения для негосударственных организаций, оказывающих услуги дошкольного образования, определяется таким показателем как удельный вес численности воспитанников негосударственных дошкольных образовательных организаций в общей численности воспитанников дошкольных образовательных организаций (в большинстве регионов значение данного показателя определено на уровне 10 % к 2018 году).

Показательно, что привлечение негосударственных организаций к оказанию госуслуг услуг в субъектах Российской Федерации осуществляется в разных формах:

* путем предоставления субсидий на оказание госуслуг (Тульская область, Амурская область, Пермский край, Республика Башкортостан, Самарская область);
* путем предоставления потребителю услуги целевой потребительской субсидии (сертификата) (Москва, Пермский край, Псковская область, Мурманская область, Республика Удмуртия, Ставропольский край);
* закупка госуслуг в соответствии с Федеральным законом 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) (Республика Татарстан и Пермский край).

Вместе с тем правовая база, регламентирующая привлечение негосударственных организаций к оказанию государственных и муниципальных услуг, содержит ряд недостатков, среди которых несоответствие процедур, установленных Законом № 44-ФЗ, потребностям отбора исполнителей услуг.

Во-первых, в рамках правового регулирования, осуществляемого указанным законом, государственные (муниципальные) органы власти осуществляют закупки товаров, работ, услуг, используемых непосредственно органами власти при реализации собственных функций (полномочий). Нормы Закона № 44-ФЗ не регламентируют возможность заключения контрактов в пользу третьих лиц – потребителей государственных (муниципальных) услуг.

Еще одной проблемой, связанной с применением положений Закона
№ 44-ФЗ в целях оказания государственных услуг, является невозможность гарантировать потребителям бесперебойность оказания указанных услуг, поскольку Законом № 44-ФЗ установлено, что при расторжении контракта в одностороннем порядке проводятся конкурсные процедуры для определения поставщика (подрядчика, исполнителя), которые занимают определенное время, что приемлемо при закупке товаров, работ, услуг, используемых непосредственно органами власти при реализации собственных функций (полномочий), но недопустимо в случае, если речь идет о социальных услугах (образование, здравоохранение), в том числе о критически важных социальных услугах (например, сиделки для «лежачих» больных).

В этой связи, применение норм Закона № 44-ФЗ в целях привлечения организаций для оказания государственных (муниципальных) услуг влечет определенные риски, которые не позволяют ему стать полноценной альтернативой государственному заданию.

Помимо этого, конкурсные процедуры определения поставщика (подрядчика, исполнителя), установленные Законом № 44-ФЗ, не учитывают особенностей сферы оказания государственных (муниципальных) услуг:

Законом № 44-ФЗ установлено, что, по общему правилу, может быть только один победитель определения поставщика (подрядчика, исполнителя), в то время как объем государственных (муниципальных) услуг подлежит распределению между несколькими исполнителями (например, в сфере школьного образования, где важную роль играет территориальный признак);

Законом № 44-ФЗ установлен запрет на установление следующих предквалификационных требований к участнику закупки: наличие опыта работы, требования к деловой репутации, к наличию у него производственных мощностей, технологического оборудования, трудовых, финансовых и других ресурсов, необходимых для оказания услуги, являющихся предметом контракта, в то время как указанные требования должны являться ключевыми при допуске участника к процедуре отбора исполнителя государственной (муниципальной) услуги.

Вместе с тем, негосударственные организации имеют очевидные преимущества перед государственными учреждениями, такие как:

высокая мотивация сотрудников;

возможность использования добровольного труда;

возможность использования нескольких источников финансирования (привлечение спонсорских средств);

более широкий спектр оказываемых услуг (возможность оказания сопутствующих услуг, в то время как деятельность учреждений ограничена уставом и базовым перечнем);

заинтересованность в применении нестандартных и инновационных подходов к оказанию государственных услуг, в то время как учреждения не заинтересованы в собственном развитии (к примеру, в сфере протезирования).

Отсутствие правовой базы, регламентирующей единые основы отбора исполнителей государственных и муниципальных услуг на конкурентной основе и организации оказания указанных услуг, не позволяет государству использовать потенциал негосударственных организаций в полной мере.

 На основании изложенного, для развития конкуренции на рынке государственных и муниципальных услуг, как фактора, повышающего качество и доступность указанных услуг, существует необходимость в создании нормативной правовой базы, регламентирующей единые основы отбора исполнителей государственных и муниципальных услуг на конкурентной основе и организации оказания указанных услуг.

**2. Описание предлагаемых изменений.**

Законопроект станет рамочным нормативно-правовым актом, регулирующим отношения, связанные с формированием и исполнением государственного (муниципального) заказа на оказание от имени публично-правового образования государственных (муниципальных) услуг.

Важно отметить, что законопроект не устанавливает право граждан Российской Федерации на получение государственных услуг, оказание которых обусловлено конституционными правами граждан Российской Федерации, а лишь определяет способы их оказания.

Под государственными (муниципальными) услугами в социальной сфере предлагается понимать государственные (муниципальные) услуги, оказываемые физическим лицам в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, органов местного самоуправления в сферах образования, здравоохранения, социальной защиты и занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных социальных сферах, включенные в ведомственные перечни государственных и муниципальных услуг, сформированные в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации.

Предполагается, что к указанным услугам на федеральном уровне будут отнесены государственные услуги, реализуемые в рамках конституционных прав на труд и отдых, защиту материнства и детства, защиту семьи, социальное обеспечение, охрану здоровья и медицинскую помощь, благоприятную окружающую среду, образование, свободу творчества, участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, доступ к культурным ценностям, получение квалифицированной юридической помощи.

На уровне регионов и муниципальных образований указанный объем услуг дополняется гарантиями, установленными соответственно законами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами.

При этом действие законопроекта не будет распространяться на оказание государственных (муниципальных) услуг в соответствии с Федеральным законом «Об организации предоставления государственных (муниципальных) услуг», поскольку несмотря на то, что указанным Федеральным законом регулируется предоставления некоторых государственных (муниципальных) услуг государственными (муниципальными) учреждениями, указанные услуги нельзя отнести к услугам, обусловленным реализацией социальных гарантий, предоставляемых физическим лицам.

Так, например, к услугам, оказываемым в соответствии с вышеназванным федеральным законом в сфере образования, относят услуги по предоставлению информации о реализации программ основного общего и среднего (полного) общего образования, а также дополнительных общеобразовательных программ, в то время как услугой, обусловленной реализацией социальных гарантий, является непосредственно реализация программ основного общего и среднего (полного) общего образования.

Кроме того, под действие законопроекта не попадут услуги, оказываемые в соответствии с Федеральным законом «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации», (включая высокотехнологичную медицинскую помощь, не включенную в базовую программу обязательного медицинского страхования) поскольку указанный федеральный закон определяет организацию оказания таких услуг, используя по сути конкурентные способы отбора исполнителей услуг.

Субъектами отношений, возникающих при формировании и исполнении государственного заказа будут являться:

уполномоченный орган;

участники отбора исполнителя государственных (муниципальных) услуг;

исполнители государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере;

потребители государственных (муниципальных) услуг;

органы контроля.

Уполномоченным органом будет являться федеральный орган государственной власти, орган государственной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления, в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации уполномоченный на основании утвержденного государственного (муниципального) заказа на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере 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).

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, приведенным в законопроекте, содержится соответствующее исключение.

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

Государственным (муниципальным) заказом определяются:

показатели объема и качества (стандарта) оказания государственных (муниципальных) услуг 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 услуг.

Порядок формирования государственного (муниципального) заказа будет утверждаться Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией с учетом общих требований, установленных Правительством Российской Федерации.

В целях исполнения государственного (муниципального) заказа уполномоченный орган будет 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;

заключать соглашение о государственно-частном (муниципально-частном) партнерстве, концессионное соглашение без проведения конкурса.

При этом Правительство РФ, высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ, местная администрация должны будут определить предельный объем услуг, включаемый в заказ, в отношении которого будет формироваться государственное (муниципальное) задание.

Такой подход обусловлен необходимостью создания условий для обеспечения бесперебойности процесса оказания государственных и муниципальных услуг. В случае расторжения договора с отобранными исполнителями услуг, учреждения уполномоченного органа должны будут временно оказывать государственные услуги до заключения нового договора. Таким образом, очевидна необходимость сохранения определенного пула государственных учреждений. В этой связи вводится норма об обязательности включения в государственный заказ определенного объема услуг, оказываемых на основании государственного задания.

Предлагается установить максимально допустимый размер указанного объема на уровне 40% от общего объема государственного (муниципального) заказа по каждой услуге.

В течение переходного периода (2018-2021 годы) такой объем может составлять до 80% (2018 год), до 60% (2019 год), если иное не установлено отраслевым законодательством.

Вместе с тем, объем услуг, которые останутся у государственного (муниципального) учреждения на основе государственного (муниципального) задания, может быть изменен в случае закрепления соответствующих положений в отраслевом федеральном законе, нормативном правовом акте Правительства Российской Федерации, законе субъекта Российской Федерации, решении органа местного самоуправления или в решении органа-политики.

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

Кроме того, при определении объема государственного (муниципального) заказа также будут учитываться государственные (муниципальные) услуги в социальной сфере, оказываемые государственными (муниципальными) казенными учреждениями.

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 ГРБС этого не делают.

Вместе с тем устанавливать государственные (муниципальные) задания в отношении казенных учреждений, оказывающих государственные услуги, необходимо с точки зрения обеспечения эффективности бюджетных расходов в целях установления требований к объему и качеству оказываемых услуг.

В этой связи предлагается установить, что перечень услуг, которые могут оказываться казенными учреждениями, должен быть определен отраслевыми федеральными законами.

В целях оказания таких услуг для казенных учреждений в обязательном порядке будет устанавливаться государственное (муниципальное) задание.

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.

Кроме того, законопроектом предусмотрено, что государственный заказ может предусматривать 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 соответственно после утверждения закона (решения) о бюджете. Информации об утвержденном государственном (муниципальном) заказе предлагается включать в Реестр государственных (муниципальных) заказов. Порядок формирования и орган, уполномоченный на формирование такого реестра определит Правительство Российской Федерации.

* 1. ***Конкурентные способы отбора исполнителей***

Конкурентными способами отбора исполнителей будут являться:

1) проведение конкурса на заключение соглашения о государственно-частном (муниципально-частном) партнерстве, концессионного соглашения;

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

3) 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) соглашение о государственно-частном (муниципально-частном) партнерстве, концессионное соглашение;

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

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

Законопроектом устанавливаются существенные условия указанных договоров (соглашений).

Заключение договоров (соглашений) осуществляется в пределах лимитов бюджетных обязательств, доведенных уполномоченному органу как получателю бюджетных средств, на финансовое обеспечение оказания государственных (муниципальных) услуг.

Порядок проведения конкурса и аукциона на заключение **договора 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 общих требований, определенных нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации.

Указанные общие требования будут определять порядок принятия решения о выборе способа отбора исполнителей услуг, требования к участникам такого отбора, порядок объявления об отборе, отмены отбора, порядок изменения и отзыва предложений, поданных участниками отбора, порядок использования стоимостных критериев при оценке предложений участников отбора, особенности документооборота при отборе, а также порядок осуществления отбора нового исполнителя государственной (муниципальной) услуги в социальной сфере в случае расторжения договора об оказании государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере, заключенного по результатам отбора, по основаниям, предусмотренным Законопроектом.

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.

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, устанавливается Правительством Российской Федерации.

Проведение конкурса на заключение **соглашения о государственно-частном (муниципально-частном) партнерстве, концессионного соглашения** осуществляется в порядке, установленном соответственно Федеральным законом «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федеральным законом «О концессионных соглашениях».

* 1. ***Исполнение государственного (муниципального) заказа***

Исполнением государственного (муниципального) 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.

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.

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 госзадания 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.

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 государственно-частном (муниципально-частном) партнерстве**, **концессионного соглашения** осуществляется в случае реализации проекта государственно-частного партнерства (проекта муниципально-частного партнерства), предусматривающего условия оказания государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере потребителям услуг.

*Например, открытие образовательного учреждения среднего профессионального образования технической направленности на базе станкостроительного производства, строительство (реконструкция) детского сада в рамках концессионного соглашения.*

Указанная форма исполнения заказа является приоритетной, в этой связи, заключение иных видов договоров, по результатам отбора исполнителей государственных (муниципальных) услуг конкурентными способами в отношении объема государственных (муниципальных) услуг, оказываемых в рамках проекта государственно-частного (муниципально-частного) партнерства не допускается.

Исполнение государственного (муниципального) заказа путем заключения **договора 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, 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.

При этом случаи, в которых в целях оказания услуг может применяться сертификат, будут определяться соответствующими отраслевыми федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации, нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Указанные акты должны будут определить, с учетом норм Конституции Российской Федерации перечень услуг, в целях оказания которых может быть выдан сертификат, а также порядок его выдачи гражданину и орган, уполномоченный на выдачу сертификата. При этом предполагается, что сертификат будет предоставляться на основании заявления гражданина.

Общие требования к форме и содержанию сертификата будут установлены Правительством 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 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 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 указанные реестры не будут иметь статуса государственных информационных систем. Порядки ведения указанных реестров будут определены соответствующими подзаконными актами.

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 будет формироваться в электронном виде. Указанный подход соответствует задачам Государственной программы «Информационное общество (2011-2020)», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 313. 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 будет установлена Правительством Российской Федерации.

Финансовое обеспечение оказания услуг по сертификату будет осуществляться в порядке возмещения затрат: уполномоченный орган на основании предъявленных исполнителем услуг сертификатов заключает с исполнителем услуг договор о возмещении затрат, связанных с оказанием государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере в соответствии с сертификатом.

Таким образом, оказание услуг на основании сертификата будет осуществляться по следующей схеме: заявление получателя услуг о выдаче сертификата -> принятие уполномоченным органом решения о выдаче сертификата -> выдача сертификата получателю -> выбор получателем сертификата исполнителя услуг из реестра -> заключение договора об оказании услуг между получателем сертификата и исполнителем -> предоставление исполнителем услуги сертификата уполномоченному органу -> заключение договора о возмещении затрат между уполномоченным органом и исполнителем услуг-> предоставление исполнителем услуг отчета об исполнении договора.

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, с учетом затрат на содержание имущества, используемого для оказания государственной (муниципальной) услуги, включая суммы резерва на полное восстановление состава объектов указанного имущества.

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.*

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 **договора 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.

* 1. ***Требования к договорам (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 платной (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;

обязанность исполнителя услуг заключить договор с потребителем такой услуги в целях оказания государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере;

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) услуг*.*

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.

В этой связи, договоры (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.

Указанный договор должен включать условие о возмещении ущерба, понесенного потребителем услуг, в случае расторжения договора (соглашения), заключаемого по результатам отбора исполнителей государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере конкурентными способами.

***2.5. 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, с учетом затрат на содержание имущества, используемого для оказания государственной (муниципальной) услуги, включая суммы резерва на полное восстановление состава объектов указанного имущества, формируемого в порядке, установленном соответствующим финансовым органом с учетом общих требований, установленных Министерством финансов Российской Федерации.

**2*.6 Изменение условий 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 этом случае уполномоченный орган уточняет объем услуг, оказываемых на основании сертификата, и формирует госзадание на неосвоенный объем услуг.

***2.7 Расторжение договоров (соглашений) заключаемых по результатам отбора исполнителей услуг конкурентными способами.***

Условия расторжения договора (соглашения):

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.

***2.8 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).

**Из истории вопроса:**

Наиболее яркими 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.