УДК 351/354

РЕФОРМЫ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО (МУНИЦИПАЛЬНОГО) СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА НА ОКАЗАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ (МУНИЦИПАЛЬНЫХ) УСЛУГ В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ

Бирюк Д.В.

Аннотация: в статье проанализированы механизмы и эффекты реформирования и государственного регулирования сферы предоставления государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере с позиции эффективности и экономической справедливости, как с точки зрения потребителей этих услуг – граждан Российской Федерации, так и с точки зрения исполнителей услуг – государственных учреждений, некоммерческих организаций, индивидуальных предпринимателей и других юридических лиц.

Ключевые слова: государственное управление, государственное регулирование, бюджетные учреждения, государственные (муниципальные) услуги, социальный заказ, социальная сфера, бюджетная система Российской Федерации.

На законодательном уровне реформа системы бюджетных услуг началась в 2006 году с принятием закона «Об автономных учреждениях», который ввел два новых типа государственных муниципальных учреждений – бюджетные и автономные. Предполагалось, что в течение короткого срока значительное количество бюджетных учреждений будет преобразовано в автономные учреждения. Однако из-за отсутствия четкого плана по реализации закона, и нерешенных вопросов финансового обеспечения автономных учреждений к 2010 году статус автономных учреждений получило всего несколько десятков учреждений. Прежде всего этот статус получили учреждения в Тюменской области и Республике Татарстан, по сути, ставших пилотными регионами реформы. Тем не менее даже в таком небольшом масштабе этот этап реформы подтвердил работоспособность и преимущества новой модели оказания бюджетных услуг и их финансового обеспечения.

С опорой на этот опыт и после достаточно острого обсуждения в Государственном Думе Российской Федерации, в 2020 году был принят Федеральный закон № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений». Благодаря этому закону, часть бюджетных учреждений была преобразована в новый тип государственных (муниципальных) учреждений — казенные учреждения, находящиеся под контролем соответствующих публично-правовых образований. В результате с 2012 года основная часть учреждений

социальной сферы начала функционировать в новом финансово-правовом статусе [1].

Закон вызвал большой резонанс, был известен в СМИ как «закон о коммерциализации бюджетной сферы». Наибольший резонанс вызывала реформа в сферах здравоохранения и образования. «Противники законопроекта опасаются, что он приведет к закрытию ряда учреждений, переделу их собственности, урезанию объема бесплатных услуг. В частности, родители беспокоятся, что за уроки придется платить» [2]. Однако, смотря уже на это с 2023 года, мы можем отметить, что ничего такого не произошло, наоборот, законопроект позволил оптимизировать неэффективную в то время систему бюджетных учреждений, что привело, в свою очередь, к повышению качества предоставляемых услуг.

Но на этом реформа бюджетных учреждений и бюджетных услуг не закончилась, так как, государственные (муниципальные) задания, административно распределяемые между подведомственными бюджетными и автономными учреждениями, изначально рассматривались в качестве промежуточного этапа реформы оказания бюджетных услуг. Предполагалось, что по мере освоения основной части государственных и муниципальных учреждений гос. заданий и субсидий на их выполнение будут применяться конкурентные принципы их распределения, в том числе с привлечением к оказанию бюджетных услуг негосударственных некоммерческих организаций (НКО).

Стоит отметить, что с 2008 года статья 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации, определяя государственные (муниципальные) услуги, допускает такую возможность [3]. С целью реализации этой возможности в социальной сфере в 2020 году был принят 189-ФЗ «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере». В настоящее время проект по внедрению социального заказа носит пилотный характер, что объясняется рядом особенностей 189-ФЗ: закон ограничен по времени до 1 января 2025 года; действует в ограниченном числе субъектов (в 2021 году таких субъектов было 16, в 2022 – 30, в 2023 – 34, в 2024 – 38), перечень которых утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации.

Кроме того, положения данного Федерального закона применяются при формировании государственного (муниципального) социального заказа на 2021 - 2024 годы по следующим шести направлениям деятельности: социальное обслуживание (за исключением услуг в сфере социального обслуживания в стационарной форме); санаторно-курортное лечение (за исключением услуг, предоставляемых в рамках государственной социальной помощи); оказание паллиативной медицинской помощи; создание благоприятных условий для развития туристской индустрии в субъектах Российской Федерации; спортивная подготовка; содействие занятости населения [4].

Новый федеральный закон закрепляет сразу несколько новаций в сфере государственного (муниципального) социального заказа на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере, среди которых:

Законодательно закрепляется обязанность органов исполнительной власти, отвечающих за организацию оказания той или иной услуги в социальной сфере, определять государственный (муниципальный) социальный заказ, то есть объем государственных гарантий в форме оплачиваемых из бюджета услуг и их качество.

Возможность применения новых конкурентных способов организации оказания бюджетных услуг (при сохранении государственного или муниципального задания как основного способа): социальных сертификатов и совместных («открытых») конкурсов. Стоит отметить, что использование новых способов организации оказания услуг не является обязательным для публично-правового образования. Социальные сертификаты позволяют гражданину самостоятельно выбрать любого исполнителя услуг, включенного в реестр исполнителей, и гарантируют выбранному исполнителю оплату оказания бюджетной услуги в соответствии с установленными нормативными затратами. По данным Минфина России, количество социальных сертификатов в 2021 году составило 75 тысяч, в 2022 году – 220 тысяч, а в 2023 году планируется 330 тысяч.

Устанавливаются единые подходы к финансовому обеспечению деятельности вне зависимости от организационно-правовой формы исполнителя с введением нормативных затрат, которые в настоящее время используются для расчета государственного задания. В Бюджетный кодекс внесены поправки, которые установили новые виды субсидий — субсидии в целях финансового обеспечения исполнения государственного (муниципального) социального заказа на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере. При этом предусмотрена возможность заключения долгосрочных соглашений с исполнителями услуг в случае, если срок оказания услуги превышает срок бюджетного планирования.

Решен вопрос ответственности за неоказание (ненадлежащее оказание) услуг потребителю. Федеральный закон устанавливает для получателя услуг, который не удовлетворен их качеством, возможность обратиться в орган власти, ответственный за оказание услуг. Орган власти обязан провести проверку исполнителя услуг и принять решение вплоть до замены исполнителя, введения запрета для исполнителя на оказание государственных (муниципальных) услуг. Кроме того, вводится общественный контроль за деятельностью исполнителей услуг.

Таким образом, 189 Федеральный закон установил прозрачный и понятный механизм, который позволяет гражданам получить качественную бюджетную услугу, а распределение бюджетных услуг среди исполнителей услуг – более справедливым. Однако для того, чтобы удостовериться в эффективности таких механизмов, необходимо формирование системы их оценки. Поэтому, важнейшей частью проведения пилотного этапа по внедрению социального заказа является оценка эффективности его реализации. В этих целях Минфином России были определены показатели эффективности реализации мероприятий, проводимых в рамках апробации механизмов соц. заказа. Согласно приказу Минфина России № 281н от 25 ноября 2020 года, устанавливается пять целей, в рамках которых установлены показатели эффективности реализации мероприятий, проводимых в рамках апробации [5]:

- улучшение условий для оказания государственных услуг некоммерческими организациями;
- усиление конкуренции при выборе негосударственных исполнителей услуг;
- увеличение охвата услугами/доступа к услугам;
- повышение качества оказанных услуг;
- рост удовлетворенности граждан оказанием государственных услуг в социальной сфере.

Расчет значений показателей производится по каждой, имеющей уникальный реестровый номер, бюджетной услуги и для которой определены такие параметры, как форма оказания и категория потребителей – для каждого показателя рассчитывается его базовая величина (за первый год формирования соц. заказа) и целевая величина (прогнозное значение для последнего года, в котором реализуется апробация). Рассчитанные показатели должны быть закреплены в нормативном правовом акте субъекта Российской Федерации, в котором проводится апробация социального заказа [6].

Таким образом, внедрение такой системы оценки эффективности реализации мероприятий, проводимых в рамках апробации механизмов социального заказа, позволяет как потребителям бюджетных услуг – гражданам Российской Федерации, исполнителям услуг, так и органам власти, ответственным за реализацию социального заказа, оценивать, в том числе и справедливость и качество его реализации.

Это в том числе, позволяет негосударственным организациям принимать решение о выходе на рынок апробируемой услуги исходя из своей заинтересованности в осуществлении соответствующей деятельности. Такая деятельность основывается на ряде таких факторов как:

- уровень экономических барьеров (например, степень привлекательности норматива затрат на оказание апробируемой услуги);

- уровень административных барьеров (например, степень возможности выполнения организацией требований стандарта услуги);

- уровень неформальных барьеров (например, степень прозрачности для организации механизма принятия тех или иных решений органами власти);

- состояние экосистемы в части доступности инфраструктуры для оказания услуги, а также в части возможности привлечения квалифицированного персонала для оказания услуги и др.

Поэтому при совершенствовании системы оценки эффективности реализации социального заказа необходимо опираться на уровень этих барьеров, которые стоят перед негосударственными организациями, а также в целом, на состояние экосистемы предоставления социальных услуг. Это позволит в больше мере сделать акцент на степень обеспечения доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере. А это, в свою очередь, позволит оценить экономическую справедливость распределения государственного (муниципального) заказа на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальном сфере.

Список литературы

1. Заместитель Министра финансов Российской Федерации Алексей Михайлович Лавров. Государственный (муниципальный) социальный заказ. Законодательные новации // URL: https://www.youtube.com/watch?v=2IDCuiOI4Fk&t=1568s (дата обращения: 25.11.2023).

2. Реформа бюджетной сферы должна продолжаться // Ведомости URL: https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2010/04/27/reforma-byudzhetnoj-sfery-dolzhna-prodolzhatsya (дата обращения: 25.11.2023).

3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 от 31.07.1998 № 145-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - с изм. и допол. в ред. от 02.11.2023.

4. Федеральный закон "О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере" от 13 июля 2020 г. № 189-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2020

5. Приказ Минфина России "Об утверждении типовой формы соглашения о сотрудничестве в сфере апробации механизмов организации оказания государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере в соответствии с Федеральным законом "О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере" от 25.11.2020 № 281н // Официальный интернет-портал правовой информации. - с изм. и допол. в ред. от 14.04.2023.

6. Методические рекомендации по расчету показателей эффективности реализации мероприятий, проводимых в рамках апробации механизмов, определенных Федеральным законом от 13.07.2020 № 189-ФЗ "О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере" // НИФИ Минфина России URL: https://www.nifi.ru/images/FILES/Docs/Методические_рекомендации_ИТОГ.pdf (дата обращения: 25.11.2023).

Бирюк Дмитрий Викторович, магистрант Высшей школы экономики, biryuk.dm@ya.ru, Россия, Москва, Высшая школа экономики.

REFORMS IN THE FIELD OF STATE (MUNICIPAL) SOCIAL ORDER FOR THE PROVISION OF STATE (MUNICIPAL) SERVICES IN THE SOCIAL SPHERE

Biryuk D.V., Higher School of Economics

Abstract: the article analyzes the mechanisms and effects of reforming and state regulation of the provision of state (municipal) services in the social sphere from the perspective of efficiency and economic fairness, both from the point of view of consumers of these services – citizens of the Russian Federation, and from the point of view of service providers – government agencies, non-profit organizations, individual entrepreneurs and other legal entities persons.

Keywords: public administration, state regulation, budgetary institutions, state (municipal) services, social order, social sphere, budget system of the Russian Federation.