

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
Совета при Президенте Российской Федерации
по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства
по проектам федеральных законов «О государственном
(муниципальном) социальном заказе на оказание государственных
(муниципальных) услуг в социальной сфере», «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»

1. Проекты федеральных законов «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере» (далее – Проект), «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 – Проект 2, совместно – Проекты) направлены на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации (письмо от 30 ноября 2017 г. № А6-14377).

Проекты внесены в Правительство Российской Федерации Министерством финансов Российской Федерации.

Проекты разработаны во исполнение пункта 42 Плана законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2016 год, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2015 г. № 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 июня 2014 г. № 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, утвержденного поручением Правительства Российской Федерации от 23 мая 2016 г. № 3468п-П44.

2. Согласно пояснительной записке к Проектам их целью является повышение качества оказания государственных и муниципальных услуг путем создания правовой базы для привлечения к их оказанию негосударственных организаций и физических лиц.

Из этих положений следует, что Проекты направлены на разрешение комплекса проблем, затрагивающих область не только частного, но и публичного права.

В соответствии с пунктами 1 и 4 Положения о Совете при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 5 октября 1999 г. № 1338, Совет рассматривает законопроекты и их положения, предусматривающие изменения в сфере гражданского законодательства.

Положения Проекта о показателях объема и качества оказания государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере и предельные отклонения от показателей объема, а также от показателей качества, в случае, если уполномоченный орган установил такие возможные отклонения, о категориях потребителей государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере, об исполнении государственного (муниципального) заказа, в том числе о способах исполнения заказа (конкурентный/неконкурентный), о порядке выбора исполнителей государственного (муниципального) заказа, о контроле за соблюдением требований, установленных Проектом, а также положения Проекта 2 не

влекут изменений в области гражданского законодательства. Таким образом, указанные положения не рассматриваются Советом.

3. Проект рассматривался на заседании Совета 17 июля 2017 г. по инициативе Государственно-правового управления Президента Российской Федерации (письмо от 31 мая 2017 г. № А6-6259) и Министерства финансов Российской Федерации (письмо от 7 июля 2017 г. № 09-05-07/43271). Ряд предложений Совета, высказанных в ходе обсуждения, учтен в доработанной редакции Проекта, рассмотренной по инициативе Министерства финансов Российской Федерации (письмо от 13 сентября 2017 г. № 09-04-10/58991). Доработанная редакция Проекта рассмотрена на заседании Совета 16 октября 2017 г. По данной редакции Проекта в Экспертном заключении от 16 октября 2017 г. № 169-2/2017 высказано следующее замечание, которое не устранено в рассматриваемой редакции Проекта.

Проект содержит отчасти противоречивые положения в части регулирования отношений между уполномоченным органом и исполнителем услуги в социальной сфере.

В частности, в соответствии с частью 1 статьи 1 Проекта он регулирует отношения, связанные с формированием и исполнением государственных (муниципальных) социальных заказов на оказание *от имени* публично-правового образования государственных (муниципальных) услуг. На основании указанных положений можно сделать вывод о том, что отношения между уполномоченным органом и исполнителем строятся по модели договора поручения или агентского договора. Но при этом согласно части 5 статьи 26 Проекта уполномоченный орган принимает решение о необходимости или об отсутствии необходимости заключения исполнителем услуг договора с потребителем услуг в целях оказания государственной (муниципальной) услуги в социальной сфере. В таком случае исполнитель по договору имеет самостоятельные обязанности перед потребителем. Это означает, что договор между исполнителем и потребителем услуг строится не по модели отношений представительства.

Таким образом, Проект сохраняет неопределенность модели, по которой строятся отношения между исполнителем услуг и потребителем. Эта неопределенность не позволяет понять: кто несет ответственность перед потребителем за некачественно оказанные услуги или неоказанные услуги? Вместе с тем ответ на этот вопрос должен четко и ясно следовать из текста Проекта. Неопределенность в лице, к которому должны быть предъявлены требования потребителя о неоказанных или некачественно оказанных услугах, несомненно, влечет ухудшение положения потребителя.

При этом из положений о том, что уполномоченный орган компенсирует вред, причиненный жизни и здоровью потребителей (часть 7 статьи 26 Проекта), можно сделать вывод, что ответственным перед потребителем лицом по договору оказания государственной (муниципальной) услуги в социальной сфере является уполномоченный орган.

Таким образом, регулирование отношений между исполнителем услуг и потребителем требует более тщательной проработки. Возможно, в части 1 статьи 1 Проекта слова «от имени» следует заменить словами «в интересах» или «во исполнение функции».

4. В соответствии с частью 5 статьи 25 Проекта договор между исполнителем и потребителем услуг должен содержать существенные условия, которые могут быть предусмотрены не только Правительством Российской Федерации, но и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования.

Для оценки допустимости такого регулирования следует дать квалификацию договору между исполнителем и потребителем услуг по социальному заказу. Есть основания полагать, что во многих случаях такие услуги носят гражданско-правовой характер. Например, услуги сиделки, помощника по закупке продуктов, мелкому ремонту и др. При этом согласно

пункту «о» статьи 71 Конституции Российской Федерации гражданское законодательство находится в ведении Российской Федерации.

Это означает, что в изложенных примерах положение проектируемой части 5 статьи 25 Проекта вступит в противоречие с Конституцией Российской Федерации, поскольку высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации и местная администрация муниципального образования не могут издавать нормы гражданского права и регулировать условия договора между исполнителем и потребителем услуг.

Аналогичное замечание возникает также применительно к соглашению между исполнителем и уполномоченным органом (часть 1 статьи 26 Проекта), если придерживаться позиции о гражданско-правовой природе указанного соглашения.

х х х

Вывод: проекты федеральных законов «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере» и «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» могут быть поддержаны лишь при условии устранения названных замечаний.

*Проект заключения подготовлен
в Исследовательском центре частного права
имени С.С.Алексеева при Президенте
Российской Федерации*