



Сабитова Асыл Амангельдиновна,
*доцент кафедры гражданского права и гражданского процесса
Восточно-Казахстанского государственного университета
им. С. Аманжолова, кандидат юридических наук*

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ (ПУБЛИЧНЫХ) УСЛУГ

Правовая политика в Республике Казахстан среди приоритетных направлений ставит задачу достижения качественного, организационного обеспечения реализации правоустанавливающей и правоприменительной функций государства. Наиболее значимой направленностью в сфере государственного управления стало утверждение в черед приоритетов вопросов оказания государственных (публичных) услуг органами государства гражданину и бизнесу [1].

Среди проблем правового регулирования в системе оказания государственных (публичных) услуг, можно выделить наличие определенного дефицита государственных услуг, особенно в социальной сфере; монополия органов исполнительной власти в системе предоставления государственных услуг; недостаточно регламентированная система взаимодействия органов государственной власти с некоммерческими организациями; проблемы контроля и качества.

В настоящее время предоставление населению подавляющей части государственных услуг в социальной сфере, финансируемых за счет бюджетных средств, осуществляется на основе сети государственных учреждений. К ним отнесены услуги, предоставляемые в сферах образования, здравоохранения, социальной защиты, социальной поддержки, содействия занятости, культуры, физической культуры и спорта, именуемые в целом как социальные услуги.

Рассматривая механизмы взаимодействия государственного и негосударственного секторов экономики в Республике Казахстан, следует обозначить три ключевые проблемы:

- проблему законодательного регулирования механизмов и форм взаимодействия государственной власти с негосударственными

некоммерческими организациями;

- проблему практики государственного финансирования негосударственных некоммерческих организаций, оказывающих социально значимые услуги;

- проблему формирования и развития экономико-правовых механизмов финансирования деятельности негосударственных некоммерческих организаций, в том числе в сфере предоставления государственных (публичных) услуг.

Практика большинства стран мира, в которых негосударственные организации, и, прежде всего, некоммерческие организации, активно участвуют в оказании услуг (выполнении работ) населению за счет бюджетных средств. Формы и масштаб этого участия различаются в разных странах и отраслях, однако, в большинстве развитых стран некоммерческие организации – важнейший партнер при оказании услуг и выполнении работ в социальной сфере. Роль некоммерческого сектора при этом двояка: это и поставщики услуг потребителям, и участники системы принятия решений, привлечение которых способствует принятию более обоснованных и прозрачных решений.

Активную реализацию принципа децентрализации и делегирования функций в системе государственного управления можно увидеть на примере многих стран, так, в Финляндии в настоящее время около 75% услуг по социальному обеспечению предоставляют муниципалитеты, а 25 % – частные организации и учреждения. Богатый опыт использования рыночных механизмов в социальном обслуживании накоплен в Великобритании, где некоммерческие организации участвуют в создании домов-интернатов для пожилых граждан и инвалидов и их стационарном обслуживании.

В Республике Казахстан Концепцией развития гражданского общества Республики Казахстана на 2006-2011 годы были определены приоритетные направления развития негосударственного сектора экономики и обеспечения прозрачности механизма формирования государственного социального заказа. Кроме этого были предусмотрены вопросы участия неправительственных организаций (НПО) в определении приоритетных социальных программ и проектов, и проблемы взаимодействия государства и НПО, укрепления институциональной и организационной базы поддержки развития сегмента НПО, особенно в регионах и сельской местности [2].

Таким образом, в международной практике сложились различные механизмы финансирования организаций, оказывающих социально значимые услуги, что является законодательно оформленной обязанностью государства. Например, такие как конкурс социальных проектов, государственные конкурсные закупки, грант, ваучеры, налоговые льготы, пользование государственным имуществом бесплатно или по сниженным ставкам.

Государственные закупки играют значительную роль в экономике большинства стран мира. Государство является крупнейшим потребителем на рынке развитых стран, где доля государственных закупок в среднем составляет 10-20% к ВВП. В странах СНГ одним из первых закон о государственных закупках был разработан в России, а с 1998 года первым в Центральной Азии стал действовать в Казахстане [3].

В 2008 году в Казахстане был принят Закон Республики Казахстан «О специальных социальных услугах» [4], который наделил местные исполнительные органы в пределах своей компетенции осуществлять государственные закупки, а также размещать государственный социальный заказ по предоставлению специальных социальных услуг и услуг по оценке и определению потребности в специальных социальных услугах. Субъектами, предоставляющими специальные социальные услуги, могут выступать физические и (или) юридические лица, занятые в государственном и негосударственном секторах по предоставлению специальных социальных услуг. Государственные закупки преимущественно ориентированы на казахстанских поставщиков и производителей. Для стимулирования внут-

реннего спроса и поддержки отечественного бизнеса за счет предоставления гарантий, долговременных заказов государственные холдинги и национальные компании выведены из-под действия законодательства, регулирующего государственные закупки.

Что касается грантовых механизмов, то согласно определению, данному в глоссарии ADS (автоматической системы директив) Агентства США по международному развитию, гранты являются правовыми инструментами, которые используются в случаях, когда главной целью является перечисление денег, передача имущества, оказание услуг или предоставление любых других имеющих ценность объектов получателю для реализации государственной цели поддержки или стимулирования в соответствии с законом, когда не ожидается существенного участия государства [5].

Действие грантовых механизмов в Казахстане устанавливается, например, Законом Республики Казахстан «О государственном социальном заказе», который регулирует общественные отношения, возникающие в процессе осуществления государственного социального заказа негосударственными организациями Республики Казахстан. Данный Закон определяет «государственный социальный заказ как форму реализации социальных программ, проектов, а также отдельных мероприятий, направленных на решение социальных задач республиканского, отраслевого и регионального уровней, обеспеченных за счет бюджетных средств, посредством заключения договора на осуществление государственного социального заказа» [6].

Хотя в данном Законе отсутствует понятие «грант», тем не менее, использование грантовых механизмов, отражено в п.1 ст. 6, где государственный социальный заказ осуществляется посредством выполнения неправительственными организациями социальных программ, проектов, а также отдельных мероприятий, направленных на решение социальных задач.

Все, закрепленные в данном Законе направления реализации социального заказа, вполне могут быть названы направлениями, реализация которых направлена на изменение ситуации в социальной сфере. Иными словами, в рамках государственного социального заказа поставщики оказывают населению какие-либо социальные услуги.

Как отмечалось выше, законодательством

на сегодняшний день предусмотрена возможность, при которой социальные услуги могут оказываться как государственными, так и негосударственными субъектами, юридическими и физическими лицами. Большая часть услуг до сих пор оказывается государственными учреждениями и учреждениями, финансируемыми из государственного бюджета. С 2005 года в нашем государстве существует законодательно закрепленная возможность закупать социальные услуги у неправительственных организаций.

Тем не менее, существующая в Казахстане практика государственного финансирования негосударственных некоммерческих организаций в рамках предоставления им государственного социального заказа имеет следующие серьезные недостатки:

а) ограничение возможности неправительственных организаций для участия в конкурсах на размещение государственного социального заказа, так как в Казахстане государственный социальный заказ осуществляется в рамках законодательства о государственных закупках [7];

в) конкурсные процедуры, предусмотренные законодательством о государственных закупках, не способствуют выбору наиболее эффективных социальных проектов и социальных программ неправительственных организаций, так как победитель конкурса определяется из числа поставщиков, представивших наименьшее ценовое предложение;

г) действующая система государственного социального заказа направлена на государственные закупки услуг неправительственных организаций с целью привлечения их потенциала для выполнения государственных функций, и не предусматривает расходования бюджетных средств на институциональное развитие неправительственных организаций;

д) отсутствие серьезных общественно-политических последствий и результатов от выполнения теми или иными НПО работ и услуг в рамках государственного социального заказа.

В Республике Казахстан разработана Концепция проекта закона «О государственной поддержке неправительственных организаций» [8], где среди приоритетных направлений по совершенствованию законодательства, направленного на поддержку неправительственных организаций, обозначено поддержание сектора предоставления социальных услуг (работ) некоммерческими

организациями через модернизацию системы государственного заказа.

В этой связи, посредством принятия законопроекта предполагается закрепить конкретные меры по повышению эффективности конкурсных процедур предоставления государственного социального заказа и его осуществления. Предлагается вывести государственный социальный заказ из сферы государственных закупок, и осуществлять проведение конкурса среди неправительственных организаций, вошедших в реестр неправительственных организаций, осуществляющих общественно-полезную деятельность.

В частности, законопроект среди других механизмов финансирования предусматривается введение новой формы государственной поддержки неправительственных организаций в виде Премий. Так, предлагается Премии за значительный вклад в решение социальных задач республиканского, областного и регионального уровней для неправительственных организаций присуждать Правительством. Средства Премии могут использоваться на конкретные цели, благотворительность, а также на совершенствование материально-технического оснащения и повышение квалификации сотрудников неправительственной организации.

В национальном законодательстве Республики Казахстан также существует пробел относительно четкого установления и описания отличительных особенностей услуги с точки зрения ее поставщика. Вопрос заключается в том, есть ли разница между социальной услугой вообще и государственной услугой, какое из приведенных понятий шире и т.п. На наш взгляд, из существующего в законодательстве определения государственной услуги не совсем понятно - может ли государственная услуга оказываться частными, негосударственными органами.

Представляет интерес опыт стран, где организации общественной пользы могут получать государственные субсидии. Государственные субсидии должны предоставляться только неправительственным некоммерческим организациям, расположенным в определенной местности, а деятельность, осуществляемая данными организациями, должна отражать общие интересы государственной стороны. Поэтому только организации, осуществляющие деятельность на территории, подведомственной правительственному органу, предоставляющему

субсидию, могут получать от него помощь. Также определяются перечень организаций, не имеющих право на получение государственных субсидий, например, политические партии и движения, профсоюзы и религиозные организации.

Таким образом, в Республике Казахстан тенденции развития третьего сектора экономики позволяют привлекать неправительственные некоммерческие организации к оказанию услуг в социальной сфере. В этой связи возникает необходимость повышения эффективности взаимодействия государственного и негосударственного секторов экономики для решения социальных задач государства.

При этом, разрабатывая пути совершенствования отечественного законодательства в сфере предоставления государственных (публичных) услуг, необходимо учитывать следующие факторы:

1) казахстанское законодательство закрепляет участие негосударственных организаций в предоставлении услуг и работ за счет бюджетных средств, используя предусмотренную систему

государственных конкурсных закупок и грантов;

2) при разработке экономико-правовых механизмов финансирования негосударственных некоммерческих организаций необходимо включить наряду с конкурсной системой и государственные субсидии, предоставляемые некоммерческим неправительственным организациям, участвующим в развитии институтов гражданского общества, что должно найти законодательное отражение;

3) необходимо устранить законодательный пробел относительно установления и описания отличительных особенностей предоставления услуги (государственной или социальной) с точки зрения ее поставщика;

4) необходимо принять новый Закон Республики Казахстан «О государственном социальном заказе», который должен включить особые условия заказа данной категории услуг, либо развитие механизма государственного задания, распространение на него отдельных норм права, регулирующих договорные отношения.

Список литературы

1. Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года, утвержденная Указом Президента РК от 24.08.2009 г. № 858 // Казахстанская правда. - 2009. - 27 августа.
2. Концепция развития гражданского общества в Республике Казахстан на 2006-2011 годы. Астана.- 2006. стр.58-60.
3. Закон Республики Казахстан «О государственных закупках» от 16 июля 1997 года № 163-I // <http://online.zakon.kz>
4. Закон Республики Казахстан «О специальных социальных услугах» от 29 декабря 2008 года N 114-IV // <http://online.zakon.kz>
5. Glossary of ADS Terms, United States Agency for International Development, Washihgton, DC: USAID, 2001.-, С.81, также на сайте: <http://www.usaid.gov>
6. Закон Республики Казахстан «О государственном социальном заказе» от 12 апреля 2005 года N 36 // <http://online.zakon.kz>
7. Закон «О государственных закупках» от 21 июля 2007 года №303-III // <http://online.zakon.kz>
8. Концепция проекта Закона Республики Казахстан «О государственной поддержке неправительственных организаций» // <http://www.gakz.kz/index.php/ru>



Мақалада, мемлекеттік (жария) қызмет көрсету саласын реттеу мәселелері қарастырылады, мемлекеттік (жария) қызмет көрсету нарығына коммерциялық емес ұйымдардың қатысу механизмдарының өзекті мәселелері, әлеуметтік маңызы бар қызметтерді көрсететін мемлекеттік емес коммерциялық емес ұйымдарды мемлекеттік қаржыландыру тәжірибесінің мәселелері белгіленген, аталған саланы жетілдіру бойынша ұсыныстар жасалған.

Түйін сөздер: мемлекеттік қызмет көрсету, әлеуметтік қызмет көрсету, коммерциялық емес ұйым, мемлекеттік әлеуметтік тапсырыс.

В статье рассматриваются вопросы регулирования сферы предоставления государственных (публичных) услуг, обозначены актуальные проблемы механизмов участия некоммерческих организаций на рынке государственных (публичных) услуг, проблемы практики государственного финансирования негосударственных некоммерческих организаций, оказывающих социально значимые услуги, разработаны предложения по совершенствованию указанной сферы.

Ключевые слова: государственные услуги, социальные услуги, некоммерческая организация.

The article deals with the regulation of the provision of state (public) services, urgent problems identified mechanisms for non-profit organization in the government (public) services, the problems of public funding for non-profit organization providing socially important services, developed proposals for improving this form.

Keywords: government services, social services, non-profit organization.

Асыл Амангелдіқызы Сәбитова,

С. Аманжолов атындағы Шығыс Қазақстандық мемлекеттік университеті азаматтық құқық және азаматтық іс жүргізу кафедрасының доценті, з.ғ.к.

Мемлекеттік (жария) қызмет көрсетудің өзекті мәселелері

Сабитова Асыл Амангельдиновна,

доцент кафедры гражданского права и гражданского процесса Восточно-Казахстанского государственного университета им. С. Аманжолова, к.ю.н.

Актуальные вопросы предоставления государственных (публичных) услуг

Sabitova Asyl Amangeldinovna,

the associate professor of civil law and civil process of the East Kazakhstan state university of S. Amanzholov, c.j.s.

Topical issues of the state (public) services

