

Доклад

«Об обеспечении доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере и развитию государственно-частного партнерства»

Настоящий доклад подготовлен во исполнение пункта 6 плана мероприятий («Дорожной карты») «Поддержка доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере», утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 июня 2016 г. № 1144-р (далее – Дорожная карта). В докладе рассматриваются вопросы развития конкурентных механизмов предоставления населению услуг в социальной сфере, снижения административных барьеров, препятствующих доступу негосударственных организаций на рынок услуг, оказываемых населению, в том числе за бюджетный счет, а также расширения привлечения негосударственных организаций к оказанию услуг в социальной сфере в рамках государственно-частного партнерства.

Доклад подготовлен Минэкономразвития России совместно с Минтрудом России, Минздравом России, Минобрнауки России, Минкультуры России, Минфином России, Минспортом России, Росстатом, а также автономной некоммерческой организацией «Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации».

1. Конкурентные механизмы предоставления населению услуг в социальной сфере

1.1. Межсекторные меры

Минфином России подготовлен проект федерального закона «О государственном (муниципальном) заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации, которым предлагается внедрить новый инструмент оказания государственных (муниципальных) услуг – государственный (муниципальный) заказ, в целях исполнения которого будут заключаться договоры (соглашения) с исполнителями услуг, которыми могут быть

любые юридические лица независимо от их организационно-правовой формы, а также, если иное не установлено отраслевым федеральным законом, индивидуальные предприниматели, физические лица - производители товаров, работ, услуг.

В целях отбора исполнителей услуг будут проводиться конкурсы на заключение соглашения о государственно-частном (муниципально-частном) партнерстве, концессионного соглашения, формироваться Реестр исполнителей по сертификату для последующего отбора исполнителя потребителем услуг в соответствии с сертификатом, проводиться конкурс или аукцион на заключение договора об оказании государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере.

Расширение практики приобретения государственных (муниципальных) услуг не только у бюджетных и автономных учреждений, но и у коммерческих и некоммерческих организаций в условиях добросовестной конкуренции создаст возможность обеспечить потребителю услуг возможность самому выбрать организацию-поставщика, качество и объем услуг, которые гарантированы государством. Законопроект согласован федеральными органами исполнительной власти социального блока. Законопроект внесен в Правительство Российской Федерации 27 июля 2016 г.

1.2. Сфера социальной поддержки и социального обслуживания

Правовые механизмы, обеспечивающие расширение возможности привлечения негосударственного сектора экономики к оказанию социальных услуг, заложены в Федеральном законе от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 422-ФЗ).

Согласно Федеральному закону № 442-ФЗ, поставщиками социальных услуг могут являться юридические лица независимо от их организационно-правовой формы и индивидуальные предприниматели. Указанным Федеральным законом установлен механизм финансового обеспечения предоставления социальных услуг негосударственными организациями, индивидуальными предпринимателями,

осуществляющими деятельность по социальному обслуживанию, путем предоставления субсидий из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации, проведения закупок социальных услуг в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе, за счет средств получателей социальных услуг при предоставлении социальных услуг за плату или частичную плату либо путем выплаты компенсации в размере и в порядке, которые определяются нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации.

Предоставление льгот и преференций негосударственным организациям социального обслуживания граждан регулируется Федеральным законом от 29 декабря 2014 г. № 464-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации», которым предусмотрена возможность применения налоговой ставки 0 процентов по налогу на прибыль для организаций, осуществляющих социальное обслуживание граждан. Во исполнение указанного Федерального закона принято постановление Правительства Российской Федерации от 26 июня 2015 № 638 «Об утверждении перечня социальных услуг по видам социальных услуг, предоставляемых организациями, осуществляющими социальное обслуживание граждан, для применения налоговой ставки 0 процентов по налогу на прибыль организаций».

В рамках реализации постановления Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2014 г. № 1582 «Об утверждении правил предоставления и распределения из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации субсидий на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным юридическими лицами на реализацию инвестиционных проектов в сфере социального обслуживания, в рамках подпрограммы «Модернизация и развитие социального обслуживания населения» государственной программы Российской Федерации «Социальная поддержка граждан», принят приказ Минтруда России от 3 декабря 2015 г. № 1002н «Об утверждении формы соглашения между Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации о предоставлении субсидии на возмещение части затрат на уплату процентов по

кредитам, полученным юридическими лицами на реализацию инвестиционных проектов в сфере социального обслуживания, в рамках подпрограммы «Модернизация и развитие социального обслуживания населения» государственной программы Российской Федерации «Социальная поддержка граждан» и формы отчета об осуществлении расходов бюджетов субъектов Российской Федерации, источником финансового обеспечения которых является указанная субсидия, и о достигнутых значениях показателей результативности предоставления этой субсидии».

По информации, представленной органами исполнительной власти 64 субъектов Российской Федерации, законодательная база, регулирующая доступ негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере и развитие государственно-частного партнерства в социальной сфере, принята практически во всех субъектах Российской Федерации.

В целях привлечения негосударственных организаций, прежде всего, социально ориентированных некоммерческих организаций (далее – СОНКО) к оказанию социальных услуг в субъектах Российской Федерации осуществляются мероприятия по информационной и методической поддержке данных организаций в формате конференций, совещаний, семинаров, рабочих встреч с руководителями организаций, издания информационно-справочных материалов, работы единого социального телефона для консультирования поставщиков социальных услуг и граждан.

В результате мер, принимаемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, отмечается существенное расширение рынка негосударственных социальных услуг. По официальным данным Росстата общее число негосударственных организаций социального обслуживания граждан возросло с 95 в 2013 году до 223 в 2015 году.

По информации, поступившей от органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по состоянию на 20 сентября 2016 года, Координационные советы по организации доступа СОНКО, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление

социальных услуг, созданы в 47 субъектах Российской Федерации, в 20 - осуществляется процесс их формирования (18 субъектами Российской Федерации информация не представлена).

В ряде субъектов Российской Федерации разработаны региональные программы («дорожные карты»), нацеленные на оказание поддержки негосударственных организаций, участвующих в предоставлении социальных услуг гражданам Российской Федерации.

Так, в Ярославской области с 2011 реализуется региональная программа «Государственная поддержка гражданских инициатив и социально ориентированных некоммерческих организаций в Ярославской области», одним из мероприятий которой является проведение конкурса проектов социально ориентированных некоммерческих организаций на оказание услуг населению в социальной сфере. Объем финансирования из областного бюджета по данному мероприятию в 2016 году составляет 900 000 рублей.

В Омской области субсидии СОНКО предоставляются на конкурсной основе в рамках реализации подпрограммы «Поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность на территории Омской области» государственной программы Омской области «Социальная поддержка населения». По итогам конкурсного отбора, проведенного в 2016 году, комиссией принято решение о предоставлении субсидий на реализацию социально значимых проектов (программ) 43 некоммерческим организациям на общую сумму 5,7 млн. руб. В рамках реализации данных социально значимых проектов (программ) различные социальные услуги (социально-бытовые, реабилитационные, оздоровительные, досуговые, психологические и др.) получают более 4 тыс. жителей Омской области.

В Республике Хакасия работа по привлечению к оказанию социальных услуг негосударственных организаций проводится в рамках Плана мероприятий «Повышение эффективности и качества услуг в сфере социального обслуживания населения Республики Хакасия (2013 - 2018 годы)», утвержденного постановлением Президиума Правительства Республики Хакасия от 28.02.2013г. №15-п.

В Калининградской области в целях поддержки негосударственных организаций в соответствующие финансовые средства предусмотрены в региональных программах:

государственная программа Калининградской области «О социальной поддержке населения» (на предоставление государственных грантов на реализацию социальных проектов в областном бюджете на 2016 год предусмотрено 500,0 тыс. рублей, по результатам конкурсных процедур поддержано 7 социальных проектов);

целевая подпрограмма Калининградской области «Поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций» (в 2016 году на указанные цели выделено 3266,85 тыс. рублей, по результатам конкурсных процедур поддержаны 73 социальных проекта).

В то же время представителями органов исполнительной власти ряда субъектов Российской Федерации отмечается, что настоящее время социально ориентированным некоммерческим организациям для предоставления качественного социального обслуживания не хватает необходимых кадровых и материальных ресурсов, а также опыта работы на рынке социальных услуг, что существенно ограничивает спектр предоставляемых ими услуг.

1.3. Сфера образования

Основные механизмы, обеспечивающие доступ негосударственных организаций к предоставлению услуг в сфере образования, заложены Федеральным законом от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее - Закон об образовании).

Так, пункт 6 части 1 статьи 8 Закона об образовании относит к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации финансовое обеспечение получения дошкольного образования в частных дошкольных образовательных организациях, дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в частных общеобразовательных организациях, осуществляющих образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию основным общеобразовательным программам,

посредством предоставления указанным образовательным организациям субсидий на возмещение затрат, включая расходы на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек (за исключением расходов на содержание зданий и оплату коммунальных услуг), в соответствии с нормативами, установленными для муниципальных образовательных организаций.

Также Закон об образовании закрепляет право органов государственной власти субъектов Российской Федерации на дополнительное финансовое обеспечение мероприятий по организации питания обучающихся в частных общеобразовательных организациях по имеющим государственную аккредитацию основным общеобразовательным программам (часть 2 статьи 8 Закона об образовании).

В 2016 году данное полномочие было расширено, и в часть 2 статьи 8 Закона об образовании включено положение о дополнительном финансовом обеспечении за счет средств региональных бюджетов предоставления дополнительного образования детей в частных образовательных организациях, реализующих дополнительные общеобразовательные программы для детей (Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 313-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации»). Порядок финансового обеспечения предоставления дополнительного образования детей в частных организациях, реализующих дополнительные общеобразовательные программы для детей, должен определяться законодательством субъекта Российской Федерации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 марта 2015 г. № 285 утверждены Правила установления организациям, осуществляющим образовательную деятельность, контрольных цифр приема по профессиям, специальностям и направлениям подготовки и (или) укрупненным группам профессий, специальностей и направлений подготовки для обучения по образовательным программам среднего профессионального и высшего образования за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета (далее - КЦП). В Правилах предусматриваются новые принципы распределения КЦП, учитывающие потребности регионов и отраслей в подготовке кадров, в том числе в

негосударственных образовательных организациях. Образовательные организации, в том числе негосударственные, получили возможность оперативно реагировать на изменяющуюся потребность в кадрах, самостоятельно перераспределять бюджетные места в рамках одной укрупненной группы направлений подготовки и специальностей, осуществлять за счет бюджетных средств подготовку кадров по востребованным в регионах, но не аккредитованным в настоящее время образовательным программам.

Минобрнауки России принят ряд ведомственных нормативных правовых актов, направленных на обеспечение и развитие доступа негосударственных организаций на рынок образовательных услуг. В частности, утверждены составы координационных советов по образовательным областям (приказ Минобрнауки России от 22 декабря 2014 г. № 1605), утвержден план работ Министерства по независимой оценке качества работы организаций, оказывающих услуги в сфере образования, на 2016 – 2018 годы (приказ Минобрнауки России от 29 февраля 2016 г. № 172), определен порядок организации работы в Министерстве по реализации 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 (приказ Минобрнауки России от 1 марта 2016 г. № 268).

Сформирована тенденция увеличения численности негосударственных организаций на уровнях дошкольного образования (с 736 в 2014 году до 802 в 2015 году), общего образования (с 715 в 2013 году и 720 в 2014 году до 751 в 2015 году). Число негосударственных образовательных организаций дополнительного образования детей за год увеличилось более чем в 2 раза (с 81 в 2014 году до 186 в 2015 году).

Доля негосударственных образовательных организаций высшего образования в общем числе образовательных организаций высшего образования в 2016/17 учебном году составила 37%. Число негосударственных профессиональных

образовательных организаций в 2015 году составило 246 (в 2014 году - 244, в 2013 году - 215).

По данным Росстата, в целом по Российской Федерации в 2015 году (по состоянию на 1 января 2016 г.), доля воспитанников в частных организациях, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, присмотр и уход за детьми, в общем их числе, составляет 1,4 %. По прогнозным данным субъектов Российской Федерации в результате реализации региональных «дорожных карт» в 2016 году планируется создать 104 137 мест, в том числе 5 086 - в рамках поддержки негосударственного сектора.

К числу лучших *региональных практик* обеспечения доступа негосударственных организаций к оказанию услуг населению в сфере образования может быть отнесен опыт Белгородской области.

В целях развития частно-государственного партнерства в сфере дошкольного образования с 2012 года в Белгородской области проводилась апробация Модельной программы по созданию благоприятных условий для развития негосударственных организаций дошкольного образования и досуга в субъекте Российской Федерации, разработанной АНО «Агентство стратегических инициатив». С 2016 года реализация указанных мероприятий осуществляется в рамках «дорожной карты» по содействию развитию конкуренции в Белгородской области на 2015-2017 годы, утвержденной распоряжением губернатора области от 9 марта 2016 года № 125-р.

Принят закон Белгородской области от 9 декабря 2015 г. № 26 «О внесении изменений в статью 2 закона Белгородской области «О налоге на имущество организаций», устанавливающий нулевую процентную ставку налога на имущество негосударственных организаций, оказывающих услуги дошкольного образования и (или) уходу и присмотру за детьми дошкольного возраста.

В рамках региональной программы «Развитие и государственная поддержка малого и среднего предпринимательства Белгородской области» в 2009 – 2015 гг. на создание частных детских садов гранты и субсидии в размере от 300 тыс. рублей до 1 млн. рублей на безвозмездной и безвозвратной основе на общую сумму более 46

млн. рублей оказана 73 получателям в лице негосударственных организаций и индивидуальных предпринимателей.

В целях имущественной поддержки и налогового стимулирования развития негосударственного сектора дошкольного образования в Белгородской области реализуются следующие мероприятия:

с 2011 года по 2014 год из регионального бюджета родителям детей, получающих услуги дошкольного образования, присмотра и ухода у негосударственных поставщиков, выплачивалась ежемесячная субсидия в размере стоимости данных услуг в муниципальных детских садах. Это позволило не только увеличить на 69,5 % численность детей, охваченных услугами частных детских садов, но и вывести из «тени» предпринимателей, работавших до этого полулегально;

с 2014 года в соответствии с Законом об образовании затраты на реализацию образовательной программы компенсируются частным дошкольным образовательным организациям из регионального бюджета, а родителям детей выплачивается субсидия в размере 3755 руб. ежемесячно на оплату услуг по присмотру и уходу за детьми, получаемых в частных детских садах или от индивидуальных предпринимателей;

поддержка альтернативных форм дошкольного образования была включена в Перечень приоритетных расходных обязательств муниципальных образований, финансируемых за счет средств областного бюджета на 2013-2015 годы;

Реализуются мероприятия, направленные на кадровую, методическую, юридическую и информационную поддержку социально ориентированных некоммерческих организаций, реализующих образовательные программы дошкольного образования:

создана Ассоциация частных дошкольных организаций, обеспечивающая консультативную помощь, организационную поддержку физических и юридических лиц, создающих негосударственные дошкольные организации, и активное продвижение частных детских садов;

на базе Белгородского института развития образования обеспечена возможность повышения квалификации для работников частных детских садов;

функционируют муниципальные рабочие группы, консультативные пункты для физических и юридических лиц, желающих предоставлять услуги по дошкольному образованию, присмотру и уходу за детьми;

обеспечена возможность оказания консультативной помощи в регистрации и лицензировании негосударственных дошкольных образовательных организаций;

представители частных дошкольных образовательных организаций принимают активное участие в деятельности региональных рабочих групп по вопросам дошкольного образования, в конференциях, семинарах, общественных обсуждениях на региональном и федеральном уровнях.

В настоящее время в Белгородской области функционируют 10 социально ориентированных частных некоммерческих организаций, оказывающих услуги дошкольного образования, 59 индивидуальных предпринимателей и частных организаций оказывают услуги по присмотру и уходу за детьми дошкольного возраста в режиме полного дня. Благодаря проводимой работе за 5 лет численность детей, охваченных негосударственным сектором дошкольного образования, увеличилась на 81 %, а количество частных детских садов - на 96%.

1.4. Сфера культуры

В настоящее время Минкультуры России в соответствии с пунктом 21 Дорожной карты разрабатывается ведомственный правовой акт, в соответствии с которым определяется перечень услуг, рекомендуемых к исполнению негосударственными организациями.

В первую очередь в перечень будут включены услуги, которые оказываются негосударственными организациями в настоящее время (в том числе, организация творческих мероприятий, в том числе показ спектаклей и концертов, проведение фестивалей, конкурсов, выставок и пр.). Вместе с тем, следует отметить, что в силу некоторых особенностей сферы культуры (в том числе с учетом ограниченности действия конкурентных механизмов при организации предоставления услуг

культуры, имеющих высокую отраслевую и потребительскую дифференциацию), негосударственные организации в ряде случаев не имеют возможности предоставлять услуги, наравне с государственными организациями, создающими уникальные спектакли, концерты, музейные коллекции.

Реализация творческих проектов негосударственными организациями зачастую не может состояться без привлечения ресурсов, находящихся в распоряжении государственных организаций (объекты недвижимого имущества, закреплённые на праве оперативного управления, объекты интеллектуальной собственности, предметы Музейного фонда и пр.). Необходимо также учитывать, что в отношении ряда ведущих учреждений культуры (в том числе особо ценных объектов культурного наследия) традиционно предусматриваются экономические меры протекционного характера.

В этой связи передача части услуг негосударственным организациям не должна привести к сокращению деятельности, объемов и видов услуг, оказываемых государственными и муниципальными учреждениями.

Срок утверждения ведомственного акта, определяющего перечень услуг, рекомендуемых к исполнению негосударственными организациями установлен «дорожной картой» «Поддержка доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере» (октябрь 2016 года). Вместе с тем, утверждение упомянутого правового акта представляется целесообразным после принятия разработанного Минфином России Федерального закона

«О государственном (муниципальном) заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», затрагивающего основные подходы к участию негосударственных организаций в конкурсном отборе исполнителей при распределении бюджетных ассигнований в рамках федеральной контрактной системы и исполнения государственного задания.

Также Минкультуры России в рамках государственной поддержки предоставляет некоммерческим организациям субсидии из федерального бюджета на реализацию творческих проектов в сфере музыкального, театрального,

изобразительного искусства и народного творчества в соответствии с Правилами предоставления субсидий из федерального бюджета некоммерческим организациям (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям) в целях реализации творческих проектов в сфере культуры, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 19 февраля 2013 г. № 143. Решение о предоставлении субсидии некоммерческой организации, представившей заявку в соответствии с Порядком, принимается Экспертными советами, созданными Минкультуры России.

В рамках заключенных соглашений в 2014 и 2015 годах реализованы творческие проекты: Национальная премия и фестиваль «Золотая маска», проект «Гастроли ведущих российских театров в регионах России», фестивали Мариинского театра «Звезды белых ночей» и «Мариинский», творческие проекты региональных филармоний, подготовка и проведение Всероссийского музыкального конкурса, Всероссийский фольклорный конкурс «Казачий круг», фестиваль российской культуры в Японии, подготовка проведения Всемирных хоровых встреч, комплекс мероприятий по развитию гастрольной деятельности «Всероссийские филармонические сезоны», XV Международный конкурс имени П.И. Чайковского, Санкт-Петербургский международный культурный форум и пр.

С учетом софинансирования со стороны некоммерческих организаций, на реализацию проектов в сфере культуры привлекаются дополнительные средства из внебюджетных источников.

В настоящее время в библиотечно-информационной сфере функционируют несколько социально-ориентированных негосударственных организаций (созданных в форме профессиональных ассоциаций), которые проводят мероприятия (конгрессы и форумы) для специалистов библиотечной отрасли, а именно: Российская библиотечная ассоциация (РБА), Международная Ассоциация пользователей и разработчиков электронных библиотек и новых информационных технологий (ЭБНИТ), Национальная библиотечная ассоциация «Библиотеки будущего» (НАББ), Некоммерческий фонд поддержки книгоиздания, образования и новых информационных технологий «Пушкинская библиотека».

2. Развитие государственно-частного партнерства в социальной сфере

21 июля 2014 г. принят Федеральный закон № 265-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», ключевыми положениями которого стали, в том числе, внедрение механизма частной инициативы, распространения механизма платы концедента концессионеру в отношении всего перечня объектов концессионных соглашений, гарантии окупаемости инвестиций концессионера и получения объема средств (выручки), преимущественное право выкупа концессионером объекта концессионного соглашения.

В целях повышения внимания регионов к созданию условий для привлечения инвестиций в сферу развития инфраструктуры и реализации проектов в сфере ГЧП в 2014 году в перечень показателей оценки эффективности деятельности руководителей федеральных и региональных органов исполнительной власти по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности (до 2018 года) и методику определения целевых значений показателей оценки эффективности руководителей включен показатель «Уровень развития сферы ГЧП в субъекте Российской Федерации».

Также в настоящее время реализуется Федеральный закон № 224-ФЗ от 13 июля 2015 г. «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», который направлен на формирование условий для создания и модернизации частными инвесторами объектов публичной инфраструктуры, а именно транспортной, социальной инфраструктуры, инфраструктуры связи и электроэнергетики, в целях повышения качества предоставляемых населению услуг.

Во исполнение пункта 1 протокола совещания у Председателя Правительства Российской Федерации Д.А. Медведева от 21 июля 2015 г. № ДМ-П12-77пр Минэкономразвития России, Минфином России, Минздравом России, ФАС России разработан и внесен в Правительство Российской Федерации проект федерального

закона «О внесении изменения в статью 5 Федерального закона «О концессионных соглашениях», предусматривающий возможность участия федеральных государственных учреждений на стороне концедента в обязательствах по концессионному соглашению.

Во исполнение абзаца 2 пункта 2 вышеуказанного протокола совещания продолжается работа над законопроектом «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации», устанавливающим возможность предоставления без проведения торгов земельных участков по инвестиционным договорам в отношении находящихся в федеральной собственности объектов недвижимого имущества лицу, с которым заключен такой договор.

В соответствии с пунктом 14 поручения Правительства Российской Федерации от 7 марта 2016 г. № ДМ-П9-1228, данного во исполнение поручения Президента Российской Федерации от 27 февраля 2016 г. № Пр-369 по итогам встречи с представителями НП «Клуб лидеров по продвижению инициатив бизнеса», и пунктом 4 поручения Правительства Российской Федерации от 1 марта 2016 г. № АД-П12-26пр (далее – поручение Правительства) Минэкономразвития России совместно с заинтересованными федеральными органами власти, АНО «АСИ» и Государственной компанией «Автодор» разработаны и направлены в субъекты Российской Федерации методические рекомендации по реализации проектов государственно-частного партнерства, в том числе в социальной сфере (далее – методические рекомендации).

При разработке методических рекомендаций также учтены предложения Рабочей группы по реализации проектов государственно-частного партнерства в сфере физической культуры и спорта с участием представителей Минспорта России, Минэкономразвития России, Минфина России, Минтруда России и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, образованной в соответствии с пунктом 1 поручения Правительства.

В методических рекомендациях:

отражены ключевые сведения о нормативном регулировании сферы ГЧП (с учетом последних изменений в законодательстве);

представлена методика взаимодействия между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и представителями бизнес-сообщества, приведены особенности управления проектами ГЧП;

даны рекомендации по структуре рисков проектов ГЧП;

указаны меры, которые должны быть предприняты субъектами Российской Федерации для успешной реализации проектов ГЧП;

сформулированы ответы на часто задаваемые вопросы по реализации проектов ГЧП;

отражена отраслевая специфика, включая примеры лучших практик реализации проектов ГЧП, в том числе в социальной сфере.

Методические рекомендации позволят расширить положительный опыт реализации проектов ГЧП в субъектах Российской Федерации, их практическое использование будет способствовать увеличению количества инфраструктурных проектов, реализуемых с участием частных инвестиций, сокращению нагрузки и увеличению налоговых поступлений в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации.

Методические рекомендации размещены на официальном сайте Минэкономразвития России Минэкономразвития России по адресу <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/privgovpartnerdev/support/>.

2.1. Сфера социальной поддержки и социального обслуживания

Органами исполнительной власти ряда субъектов Российской Федерации продолжается работа по привлечению частных инвестиций в сферу социального обслуживания граждан.

Так, правительством Архангельской области и Группой компаний Социальный гериатрический центр «Опека» (г. Санкт-Петербург) рассматривается вопрос о возможности заключения концессионных соглашений в целях завершения реконструкции здания, находящего в собственности Архангельской области в г. Онеге, для расселения 60 граждан из деревянного здания государственного

бюджетного стационарного учреждения социального обслуживания системы социальной защиты населения Архангельской области «Онежский дом-интернат для престарелых и инвалидов», а также строительства жилого корпуса на 100 мест на земельном участке государственного бюджетного стационарного учреждения социального обслуживания системы социальной защиты населения Архангельской области «Северодвинский дом-интернат для престарелых и инвалидов».

В Камчатском крае прорабатывается вопрос о заключении концессионного соглашения на строительство дома ночного пребывания на базе КГАПУ СЗ «Камчатский комплексный центр по оказанию помощи лицам без определенного места жительства и занятий и социальной реабилитации граждан», г. Петропавловск-Камчатский, на 50 мест. Объем затрат на реализацию инвестиционного проекта составит 120 000 тыс. рублей.

Департаментом строительной политики Воронежской области совместно с департаментом социальной защиты Воронежской области совместно с «Senior Group» прорабатывается финансовая модель реализации проекта «Строительство и эксплуатация дома престарелых в субъекте Российской Федерации» в рамках государственно-частного партнерства.

В ряде субъектов Российской Федерации реализуются инвестиционные проекты по участию негосударственных поставщиков в предоставлении населению социальных услуг. Так, завершается строительство дома престарелых (пос. Песочный) на 186 мест (инициатор проекта - Санкт-Петербургская общественная организация инвалидов и пенсионеров «Санкт-Петербургский Еврейский Благотворительный Центр «Забота - Хэсэд Авраам»). Ориентировочный срок сдачи объекта - октябрь 2016 года, ввода объекта в эксплуатацию - конец 2016 года.

В Республике Хакасия осуществлено строительство Саяногорского геронтологического отделения ГАУ РХ «Объединение «Абаканский пансионат ветеранов» вместимостью на 50 мест. На строительство и оснащение объекта привлечено более 89,0 млн. рублей, в том числе средства компании «РУСАЛ» - 34,74 млн. рублей (введен в эксплуатацию в 2015 году).

В Московской области построен и успешно функционирует частный парк-отель «Монино» для пожилых людей.

2.2. Сфера здравоохранения

В сфере здравоохранения основные направления развития и модернизации инфраструктуры для обеспечения качества и доступности медицинской помощи населению закреплены в государственной программе Российской Федерации «Развитие здравоохранения», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 294, согласно которой предусматривается создание условий для развития ГЧП, постепенной демонополизации государственной системы оказания медицинской помощи населению в условиях реформирования системы контрольно-надзорных функций и стандартизации медицинских услуг.

В 2015 году внесены изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2013 г. № 1087 «Об определении случаев заключения контракта жизненного цикла», определяющие возможность заключения контракта жизненного цикла на выполнение работ по проектированию, строительству и реконструкции объектов капитального строительства в сфере здравоохранения (в том числе объектов, предназначенных для санаторно-курортного лечения), включая закупку медицинского оборудования, предусмотренного проектной документацией указанных объектов капитального строительства (постановление от 29.12.2015 № 1480).

Для решения задач по вопросам развития и внедрения механизмов взаимодействия власти и бизнеса в здравоохранении приказом Минздрава России от 4 февраля 2015 г. № 37 утвержден и реализуется Комплекс мер, направленных на развитие инфраструктуры и государственно-частного партнерства в здравоохранении, на 2015-2016 годы. Комплексом мер предусмотрены мероприятия по совершенствованию законодательства Российской Федерации, организационные

и практические меры по развитию и внедрению механизмов ГЧП и привлечению инвестиций в здравоохранение.

В целях развития ГЧП в сфере здравоохранения, создания благоприятных условий для привлечения дополнительных финансовых средств в модернизацию инфраструктуры здравоохранения в 2014 году создан Координационный совет Минздрава России по государственно-частному партнерству.

В рамках формирования методологической основы взаимодействия органов государственной власти и организаций частного сектора в сфере здравоохранения Координационным советом Минздрава России по государственно-частному партнерству были подготовлены и 10 марта 2015 г. одобрены Методические рекомендации для органов государственной власти субъектов Российской Федерации по применению механизмов государственно-частного взаимодействия в сфере здравоохранения.

На основании информации, представленной в Минздрав России органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по состоянию на 23 августа 2016 г., в 24 субъектах Российской Федерации на различных этапах в сфере здравоохранения находились 53 проекта, реализуемых на основе ГЧП, в том числе 40 проектов на основании концессионного соглашения, 5 проектов - на основании соглашения о государственно-частном партнерстве, 8 проектов - на основании аренды с инвестиционными условиями.

В 2015 году Минздравом России во взаимодействии с Минэкономразвития России, Минфином России, Росимуществом и правительством Новосибирской области обеспечен запуск первого на федеральном уровне проекта в сфере здравоохранения на принципах государственно-частного партнерства с использованием механизма концессии, предусматривающего создание инновационного и импортозамещающего производства медицинских изделий в сфере травматологии, ортопедии и нейрохирургии.

Минздравом России сформированы предложения по запуску второго пилотного проекта на базе федеральной инфраструктуры здравоохранения путем заключения инвестиционного договора. На основании предложений Минздрава

России согласованных с Минэкономразвития России и Росимуществом Правительством Российской Федерации принято постановление от 13.05.2016 № 408 «О привлечении инвестиций для развития государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Пермский государственный медицинский университет имени академика Е.А. Вагнера» Министерства здравоохранения Российской Федерации». Реализация инвестиционного проекта по привлечению внебюджетных инвестиций для развития учебной инфраструктуры Университета будет осуществлена на основании договора по привлечению инвестиций, который должен быть заключен по результатам проведения открытого конкурса.

В Правительство Российской Федерации внесен подготовленный Минздравом России, ФМБА России во взаимодействии с Минэкономразвития России, Минфином России, Росимуществом проект распоряжения Правительства Российской Федерации о заключении концессионного соглашения по строительству и эксплуатации объекта здравоохранения федеральной собственности - Центра спортивной медицины ФМБА России в г. Сочи.

В настоящее время Минздрав России прорабатывает более 20 инвестиционных проектов с использованием различных механизмов привлечения внебюджетных инвестиций на принципах государственно-частного партнерства (концессионные соглашения, соглашения о государственно-частном партнерстве и инвестиционные договоры) с планируемым объемом инвестиций более 10 млрд рублей.

2.3. Сфера культуры

В настоящее время проекты по реконструкции и строительству объектов культуры, в том числе объектов культурного наследия, могут быть реализованы на принципах государственно-частного партнерства в рамках концессионных соглашений, соглашений о государственно-частном партнерстве, соглашений о муниципально-частном партнерстве (далее соответственно - ГЧП, МЧП).

Отношения, возникающие в связи с подготовкой, заключением, исполнением и прекращением концессионного соглашения, регулируются Федеральным законом от 21 июля 2005 г. №115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (далее - Закон 115-ФЗ). В частности, статьей 4 Закона 115-ФЗ установлен перечень объектов, в отношении которых возможно заключение концессионных соглашений, включающий также объекты культуры.

Кроме того, с 1 января 2016 года вступил в силу Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее - Закон 224-ФЗ), регулирующий, отношения, связанные с заключением, исполнением и прекращением соглашений о ГЧП / МЧП. Закон 224-ФЗ направлен на формирование условий для создания и модернизации частными инвесторами объектов публичной инфраструктуры в целях повышения качества, предоставляемых населению услуг. Законом устанавливаются правила и подходы к реализации проектов ГЧП и МЧП в Российской Федерации.

Согласно статье 7 Закона 224-ФЗ в отношении объектов культуры также могут быть заключены соглашения о ГЧП / МЧП.

Во исполнение Закона 224-ФЗ принято 14 подзаконных актов. Подзаконные акты регламентируют процедуры, связанные с подготовкой, рассмотрением публичной стороной и оценкой предложений о реализации проектов ГЧП / МЧП, а также отдельные конкурсные процедуры, контроль и мониторинг реализации указанных соглашений.

Кроме того, в соответствии с пунктом 14 поручения Правительства Российской Федерации от 7 марта 2016 г. № ДМ-П9-1228, данного во исполнение поручения Президента Российской Федерации от 27 февраля 2016 г. № Пр-369 по итогам встречи с представителями НП «Клуб лидеров по продвижению инициатив бизнеса» Минэкономразвития России разработаны и направлены в субъекты Российской Федерации (письмо от 12 августа 2016 г. № 24368-ЕЕ/Д13и)

методические рекомендации по реализации проектов ГЧП, в том числе в сфере культуры.

Таким образом, необходимые условия для реализации рассматриваемых проектов в Российской Федерации созданы.

Также отмечаем, что согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2014 г. № 999 «О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации» государственными программами Российской Федерации может быть предусмотрено предоставление субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации для достижения целей указанных программ.

В этой связи, в целях развития культуры и сохранения объектов культурного наследия с использованием механизмов ГЧП, представляется возможным разработать и включить в государственную программу Российской Федерации «Развитие культуры и туризма» на 2013 - 2020 годы» (далее - Госпрограмма), ответственным исполнителем по которой является Минкультуры России, правила предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование проектов ГЧП в области культуры, в том числе направленные на сохранение объектов культурного наследия. При этом полагаем необходимым уточнить формулировки задач Госпрограммы (ее подпрограмм), предусмотреть в плане и детальном плане-графике ее реализации мероприятия и контрольные события, направленные на практическое применение механизмов ГЧП, в целях развития инфраструктуры культуры и туризма как, например, «формирование перечней объектов, строительство или реконструкция которых могут быть осуществлены с привлечением частного капитала, в том числе на принципах ГЧП».

Кроме того, представляется целесообразным разработать целевые показатели (индикаторы), характеризующие эффективность реализации таких мероприятий (например, «количество реализованных проектов ГЧП», «объем привлеченного внебюджетного финансирования в проектах ГЧП» и др.)

Вместе с тем, по мнению Минкультуры России, существует ряд проблем в части применения законодательства о ГЧП в отношении предоставления услуг в сфере культуры.

В частности, к таким проблемам относится неурегулированность вопросов терминологии и практики применения концессионных соглашений в отношении объектов культуры и объектов культурного наследия. Данные объекты, как правило, находятся на праве оперативного управления или хозяйственного ведения, применение к ним механизмов концессионного соглашения крайне затруднительно. По концессионному соглашению объекты культуры и объекты культурного наследия должны быть переданы в казну, а это может лишить учреждение или предприятие, которому такие объекты переданы, возможности осуществлять функции, цели, предмет и виды деятельности, определенные их уставом.

Аналогичные проблемы существуют с применением Федерального закона № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Согласно 224-ФЗ, объектами соглашения о ГЧП фактически являются объекты недвижимости. Для развития сотрудничества в области ГЧП также необходимо законодательно закрепить иные формы, которые могли бы стать предметом соглашения о ГЧП, проведение совместных мероприятий и программ, создание нематериальных объектов и т.п. Данное предложение затрагивает не только сферу культуры, но и здравоохранение, IT-технологии, научно-исследовательскую и другие интеллектуальные сферы.

На федеральном уровне предусмотрены льготы для физических и юридических лиц, владеющих объектами культурного наследия на праве аренды и вложивших свои средства в работы по сохранению объектов культурного наследия (постановление Правительства РФ от 04.10.2012 № 1005 «Об утверждении Положения об установлении льготной арендной платы и ее размеров юридическим и физическим лицам, владеющим на праве аренды находящимися в федеральной собственности объектами культурного наследия (памятниками истории и культуры)

народов Российской Федерации, вложившим свои средства в работы по их сохранению и обеспечившим выполнение этих работ»).

Предусмотрен еще один вариант льгот - предоставление физическим и юридическим лицам в аренду объектов культурного наследия, находящихся в неудовлетворительном состоянии, по льготной арендной ставке. Такие объекты передаются в аренду на срок до 49 лет («аренда за 1 рубль»). Порядок предоставления льготы в отношении объектов, находящихся в неудовлетворительном состоянии, и порядок отнесения таких объектов к объектам в неудовлетворительном состоянии определены Правительством Российской Федерации (постановление Правительства РФ от 11.09.2015 № 966 «Об утверждении Положения о предоставлении в аренду неиспользуемых объектов культурного наследия, включенных в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, находящихся в неудовлетворительном состоянии и относящихся к федеральной собственности, и о расторжении договоров аренды таких объектов культурного наследия» и постановление Правительства Российской Федерации от 29 июня 2015 г. № 646 «Об утверждении критериев отнесения объектов культурного наследия, включенных в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, к объектам культурного наследия, находящимся в неудовлетворительном состоянии»).

В качестве мер по стимулированию частных инвесторов в проведении работ по сохранению объектов культурного наследия на региональном уровне предусмотрены различные льготы. Например, в г. Москве и Московской области разработаны нормативные акты, регулирующие порядок установления льготной арендной платы и ее размеры в отношении объектов культурного наследия, находящихся в неудовлетворительном состоянии (постановление Правительства Москвы от 24.01.2012 № 12-ПП «Об утверждении положения о предоставлении в аренду объектов культурного наследия города Москвы, находящихся в неудовлетворительном состоянии» и постановление Правительства Московской

области от 13.05.2013 № 297/17 «Об утверждении порядка установления льготной арендной платы и ее размеров в отношении объектов культурного наследия, находящихся в собственности Московской области»).

3. Снижение административных барьеров доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере

3.1. Сфера социальной поддержки и социального обслуживания

Субъектами Российской Федерации во исполнение пункта 20 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, проведен анализ принятых нормативных правовых актов и правоприменительной практики и выявлен ряд барьеров для участия социально ориентированных некоммерческих организаций в предоставлении социальных услуг.

Минтрудом России совместно с Минэкономразвития России при участии представителей социально ориентированных некоммерческих организаций, а также на основе информации, полученной от субъектов Российской Федерации, проработан вопрос относительно устранения основных барьеров, затрудняющих выход социально ориентированных некоммерческих организаций на рынок социальных услуг в сфере социального обслуживания в рамках реализации Федерального закона от 28 декабря 2013 г. №442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 442-ФЗ).

Письмом Минтруда России от 6 сентября 2016 г. № 12-4/10/П-5566 высшим органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации направлены рекомендации по дальнейшему совершенствованию механизма привлечения НКО к

оказанию услуг в сфере социального обслуживания граждан в рамках реализации Федерального закона № 442-ФЗ, в частности:

- о нецелесообразности установления общих требований о соответствии работников НКО – поставщиков социальных услуг профессиональным стандартам;
- о неправомерности установления требования соответствия НКО – поставщиков социальных услуг национальным стандартам Российской Федерации;
- о том, что требование о включении в реестр поставщиков социальных услуг информации об опыте работы поставщика за последние 5 лет не подразумевает ограничения для включения в реестр организаций, чей опыт работы составляет менее 5 лет;
- о нецелесообразности требования о наличии перечня предоставляемых услуг в тексте устава или иного учредительного документа негосударственного поставщика социальных услуг;
- о том, что в отношении НКО – поставщиков социальных услуг не рекомендуется установление дополнительных требований к штатному расписанию поставщика социальных услуг;
- об отсутствии ограничений по включению в реестр поставщиков социальных услуг организаций, оказывающих лишь одну или несколько конкретных социальных услуг, по одному или нескольким конкретным видам социальных услуг;
- о рекомендации при разработке перечней социальных услуг, предоставляемых поставщиками социальных услуг, учитывать практику деятельности как государственных, так и негосударственных организаций и индивидуальных предпринимателей, работающих в сфере социального обслуживания граждан, в целях выявления востребованных и уже оказываемых социальных услуг, а также о необходимости осуществить общественное обсуждение проектов перечней социальных услуг в общественных советах органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, Общественных палатах субъектов Российской Федерации, а также на базе ресурсных центров для социально ориентированных НКО и иных площадках;

- о том, что в целях информирования получателей социальных услуг о возможном выборе поставщиков социальных услуг представляется целесообразным:

обеспечить доступность реестров на сайтах органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере социального обслуживания и оперативное обновление данных в реестрах;

реализовать техническую возможность поиска поставщиков социальных услуг в реестре по видам услуг, в том числе по конкретным услугам, и формам обслуживания, по географическому положению поставщика, по видам нуждаемости и категориям получателей;

обеспечить доступность информации для получателей социальных услуг, в том числе при составлении индивидуальных программ социального обслуживания, о возможности выбора поставщика социальных услуг;

- о рекомендации при установлении тарифов на оказание социальных услуг гражданам исходить из принципа их определения на основе экономической обоснованности указанных тарифов, при учете анализа деятельности как государственных, так и негосударственных поставщиков социальных услуг;

- о необходимости при доработке стандартов оказания социальных услуг детализировать требования и подходы к разработке стандартов социальных услуг, конкретно определив понятия «объем социальной услуги», «сроки предоставления социальной услуги», «оценка результатов предоставления социальной услуги», при этом учитывая, что сроки и объем предоставления социальных услуг должен определяется в соответствии с индивидуальной программой предоставления социальных услуг;

- о рекомендации предусмотреть в порядке возмещения средств по результатам оказания услуг социально ориентированным некоммерческим организациям максимальный срок 1 месяц.

Кроме того, в целях устранения излишних административных барьеров принято постановление Главного государственного врача Российской Федерации от 17 февраля 2014 г. № 7 «О внесении изменений в санитарно-эпидемиологические правила и нормативы СанПин 2.1.2.2564-09 «Гигиенические требования к

размещению, устройству, оборудованию, содержанию, объектов организаций здравоохранения и социального обслуживания, предназначенных для постоянного проживания престарелых и инвалидов, санитарно-гигиеническому и противоэпидемическому режиму их работы».

3.2. Сфера образования

В рамках завершившегося в 2015 году мероприятия по модернизации региональных систем дошкольного образования в целях поддержки и развития негосударственного сектора дошкольного образования Минобрнауки России был реализован комплекс мер по снятию административных, финансовых, информационных и иных барьеров при открытии частных дошкольных образовательных организаций, а также групп по присмотру и уходу, в том числе в жилых помещениях. В частности, разработаны и внесены изменения в три федеральных закона (Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», Закон об образовании, Федеральный закон от 4 июня 2014 г. № 153-ФЗ «О внесении изменения в статью 149 части второй Налогового кодекса Российской Федерации»), подготовлены и изданы два приказа (Минэкономразвития России от 24 апреля 2013 г. № 220, МЧС России от 24 апреля 2013 г. № 288) и два постановления Главного государственного санитарного врача Российской Федерации (от 15 мая 2013 г. № 26, от 19 декабря 2013 г. № 68) и др.

