

Общество с ограниченной ответственностью
«Химфарммаркет»

Автономная некоммерческая организация
«Центр социальных исследований и инноваций»

**Рекомендации по разработке нормативно-правовой базы в сфере ЧГП в
дошкольном, общем и дополнительном образовании**

Москва

2009

Рекомендации по разработке нормативно-правовой базы в сфере частно-государственного партнерства в дошкольном, общем и дополнительном образовании включают:

- рекомендации по внесению изменений и дополнений в действующее федеральное законодательство;
- рекомендации по созданию институтов и механизмов частно-государственного партнерства в сфере общего образования в рамках действующего федерального законодательства.

Рекомендации подготовлены в рамках выполнения Государственного контракта № П-828 от 27 ноября 2008 года.

Содержание

Введение.....	4
1. Рекомендации по внесению изменений и дополнений в действующее федеральное законодательство	5
2. Рекомендации по созданию институтов и механизмов частно-государственного партнерства в сфере общего образования в рамках действующего федерального законодательства	7

Введение

На основе анализа ограничений действующего бюджетного, образовательного законодательства, а также законодательства о государственном устройстве Российской Федерации, слабая совместимость этих отраслей законодательства с гражданским законодательством РФ, регулирующих рыночные отношения (в том числе с Федеральным законом от 21.07.2005 N 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»), были разработаны рекомендации по внесению изменений и дополнений в действующее законодательство.

Рекомендации по развитию нормативно-правовой базы, регулирующей частно-государственное партнерство в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования разрабатывались в двух направлениях:

- рекомендации по **изменению действующего законодательства**;
- рекомендации по **созданию институтов и механизмов** частно-государственного партнерства в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования в рамках действующего федерального законодательства.

Оптимальным вариантом для целей обеспечения частно-государственного партнерства в сфере общего образования представляется разработка и принятие **федерального закона**, предусматривающего право коммерческих организаций осуществлять образовательную деятельность в рамках существующей организационно-правовой формы без создания образовательного учреждения. Федеральным законом должно быть также установлено право муниципальных и государственных органов управления образованием передавать функции управления общим образованием управляющим компаниям, общие принципы (условия) передачи функций, и право государственных (муниципальных) образовательных учреждений на передачу управляющим компаниям их отдельных «автономных» полномочий, закрепленных за учреждениями федеральным законодательством (ст. 32 Закона РФ «Об образовании»).

Закон может быть принят **как в форме специального законодательного акта**, что представляется более сложным, **так в форме внесения поправок и изменений в существующие федеральные законодательные акты** (Федеральный закон РФ «Об образовании», Бюджетный кодекс РФ, Федеральный закон № 131-ФЗ, Федеральный закон № 184-ФЗ, предположительно также в Гражданский кодекс РФ и Налоговый кодекс РФ). В целях обеспечения **системности правового регулирования** аналогичные изменения необходимо внести в ст.ст. 15.1 и 16.1 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об основных принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и в статью 23 Федерального закона от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об основных принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», а также в Бюджетный кодекс РФ.

Представляется также необходимым внести изменения в Гражданский кодекс Российской Федерации, **отменяющие фактический запрет на доверительное управление имуществом, находящимся в оперативном управлении**, в случае передачи управления имуществом комплексам учреждений социальной сферы негосударственным коммерческим и некоммерческим организациям.

В связи с внедрением частно-государственного партнерства в социальной сфере необходимы изменения и в Налоговом кодексе РФ, как минимум, касающиеся **режима налогообложения на прибыль**.

Очевидно, что нормы Федерального закона от 21.07.2005 N 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» **недостаточны** для организации частно-государственного партнерства в сфере общего образования и **нуждаются в дополнениях и изменениях**. Предлагается, в частности, внести **ряд изменений и дополнений в этот федеральный закон**:

- расширить предмет регулирования закона (пункт 1 статьи 3), дополнив его ограниченным правом распоряжения имуществом объектами;
- устранить экономически необоснованное препятствие в виде требования об отсутствии прав третьих лиц на объект концессионного соглашения (пункт 4 статьи 3), как минимум, по аналогии с договором доверительного управления, предусмотренным Гражданским кодексом РФ, оптимально – с включением в обременение имущества, передаваемого по концессионному соглашению, обременения в виде права оперативного управления данным имуществом;
- дополнить статью 7 закона, предусматривающую концессионную плату: в случае концессии имущественных комплексов сферы общего образования (в целом социальной сферы) концессионная плата муниципальным образованиям и субъектам федерации в концессионном соглашении не должна предусматриваться.

Проведенный анализ показал, что *необходимо внесение изменений* в Федеральный закон от 21.07.2005 N 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» в части допустимости передачи управления образовательными имущественными комплексами управляющим компаниям в организационно-правовых формах хозяйственных обществ с участием муниципальных образований и субъектов Российской Федерации без проведения процедур торгов.

Рекомендации по созданию институтов и механизмов частно-государственного партнерства в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования в рамках действующего федерального законодательства включают:

1. Создание **системы договорных отношений** в рамках действующего гражданского законодательства. В договорной модели частно-государственного партнерства предлагается относительно простое распределение между управляющей компанией, с одной стороны, и образовательными учреждениями и их учредителем - с другой, функций управления всеми сервисными службами (управляющая компания) и функций управления основной образовательной деятельностью (учреждение в лице органов существующих уставных органов управления и самоуправления учреждением и учредителя). Договорная модель предполагает принятие правовых актов местной администрации и договорное делегирование управляющей компании отдельных вопросов, отнесенных законом к компетенции образовательного учреждения.
2. Создание **хозяйственных обществ** с участием субъектов федерации и муниципалитетов *в организационно правовых формах общества с ограниченной ответственностью, общества с дополнительной ответственностью, закрытого акционерного общества или открытого акционерного общества*. При необходимости межмуниципальной организации управления образовательными комплексами могут также создаваться *межмуниципальные хозяйственные общества с участием заинтересованных муниципалитетов*.

К участию в частно-государственном партнерстве в области обеспечения дошкольного, общего и дополнительного образования возможно привлечение с соблюдением процедур торгов (конкурса, аукциона), предусмотренных Федеральным законом № 94-ФЗ, существующих или вновь созданных *негосударственных коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей*.

1. Рекомендации по изменению действующего федерального законодательства

Оптимальным вариантом для целей обеспечения частно-государственного партнерства в сфере общего образования представляется разработка и принятие федерального закона, предусматривающего право коммерческих организаций осуществлять образовательную деятельность в рамках существующей организационно-правовой формы без создания образовательного учреждения. Федеральным законом должно быть также установлено право муниципальных и государственных органов управления образованием передавать функции управления общим образованием управляющим компаниям, общие принципы (условия) передачи функций, и право государственных (муниципальных) образовательных учреждений на передачу управляющим компаниям их отдельных «автономных» полномочий, закрепленных за учреждениями федеральным законодательством (ст. 32 Закона РФ «Об образовании»).

Закон может быть принят как в форме специального законодательного акта, что представляется более сложным, так в форме внесения поправок и изменений в существующие федеральные законодательные акты (Федеральный закон Закон РФ «Об образовании», Бюджетный кодекс РФ, Федеральный закон № 131-ФЗ, Федеральный закон № 184-ФЗ, предположительно также в Гражданский кодекс РФ и Налоговый кодекс РФ). Любой вариант изменений законодательства требует использования права законодательной инициативы (например, субъекта федерации, Правительства РФ, депутатов Госдумы РФ) значительных временных затрат и соответствующей политической конъюнктуры в Законодательном Собрании РФ.

В предлагаемом федеральном законе должны быть определены принципы передачи функций управления образовательной инфраструктуры; определен круг вопросов, подлежащих передаче в ведение управляющих компаний; предусмотрен механизм бюджетного финансирования инфраструктурного и иного вспомогательного обеспечения системы образования через бюджетные субсидии при передаче функций управления, рассчитанные по принятой органами исполнительной власти субъектов РФ методике и нормативам; установлены обоснованные и сбалансированные с точки зрения интересов системы образования и эффективности бюджетных расходов ограничения компетенции сторон при передаче функций управления, ответственность участников частно-государственного партнерства за неисполнение или ненадлежащее исполнение принятых на себя обязательств.

В проекте федерального закона необходимо прежде всего предусмотреть внесение изменений и дополнений в Закон РФ «Об образовании». В частности, дополнить статью 32 данного закона нормой, позволяющей

образовательному учреждению с согласия учредителя передавать на основании договора управляющим компаниям вопросы, отнесенные к компетенции учреждения этой статьей. Необходимо также закрепить право муниципальных органов управления (ст. 31 закона) и органов государственного управления субъектов федерации (статья 29 закона) передавать вопросы, связанные с управлением подведомственными образовательными учреждениями, управляющим компаниям.

В целях обеспечения системности правового регулирования аналогичные изменения необходимо внести в ст.ст. 15.1 и 16.1 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об основных принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и в статью 23 Федерального закона от 06. 10.1999 г. № 184-ФЗ «Об основных принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

В этих же целях представляется необходимым внести дополнения в Бюджетный кодекс РФ, которые бы прямо предусматривали право бюджетов (публично-правовых образований) на передачу исполнения государственного (муниципального) задания на конкурсной основе коммерческим и негосударственным организациям и индивидуальным предпринимателям, зарегистрированным в качестве предпринимателей без образования юридического лица, а также порядок передачи на договорной основе государственного (муниципального) задания некоммерческим организациям, не являющимися бюджетными и автономными государственными (муниципальными) учреждениями (ст.ст. 69.2 кодекса).

В Гражданский кодекс Российской Федерации необходимо внести изменения, отменяющие фактический запрет на доверительное управление имуществом, находящимся в оперативном управлении, в случае передачи управления имуществом комплексными учреждениями социальной сферы негосударственным коммерческим и некоммерческим организациям.

В связи с внедрением частно-государственного партнерства в социальной сфере в Налоговом кодексе РФ необходимы изменения, как минимум, режима налогообложения на прибыль. А именно, в налогооблагаемую базу по налогу на прибыль не должны включаться целевые бюджетные ассигнования (бюджетные инвестиции и субсидии), предоставляемые негосударственным коммерческим и некоммерческим организациям в порядке осуществления программ частно-государственного партнерства по договорам доверительного управления имуществом и иным договорам. Дополнения могут быть внесены в подпункт 14 пункта 1 статьи 251 Налогового кодекса РФ. По своему содержанию изменения должны быть аналогичны нормам Налогового кодекса, установленным в отношении управления многоквартирными домами по договорам с товариществом собственников жилья, жилищных, жилищно-строительных кооперативов или иных специализированных потребительских кооперативов с управляющими организациями, выбранными собственниками помещений в многоквартирных домах, на долевое финансирование проведения капитального ремонта многоквартирных домов в соответствии с Федеральным законом "О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства". Указанные нормы, предусматривающие льготы по налогообложению на прибыль в жилищно- коммунальной сфере, были внесены в Налоговый кодекс 30 декабря 2008 года Федеральным законом N 323-ФЗ. Иначе говоря, управляющие компании в области общего образования (и шире – в целом в социальной сфере) должны быть освобождены от уплаты налога на прибыль с получаемых бюджетных ассигнований точно так же, как управляющие организации в жилищной сфере освобождены от уплаты налога на прибыль по долевым финансированию проведения капитального ремонта.

Очевидно, что нормы Федерального закона от 21.07.2005 N 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» недостаточны для организации частно-государственного партнерства в сфере общего образования, противоречат (подпункт 14 пункта 1 статьи 4) или, в лучшем случае, не согласованы с другими законами, входящими в правовую систему Российской Федерации, поэтому не могут обеспечить нормативную базу для частно-государственного партнерства в сфере образования (за исключением ограниченного применения в области платного образования, которое в принципе не является государственной функцией) и нуждаются в дополнениях и изменениях.

Предлагается, в частности, внести следующие изменения в этот федеральный закон: расширить предмет регулирования закона (пункт 1 статьи 3), дополнив его ограниченным правом распоряжения имуществом объектами, а также устранить экономически необоснованное препятствие в виде требования об отсутствии прав третьих лиц на объект концессионного соглашения (пункт 4 статьи 3), как минимум, по аналогии с договором доверительного управления, предусмотренным Гражданским кодексом РФ, оптимально – с включением в обременение имущества, передаваемого по концессионному соглашению, обременения в виде права оперативного управления данным имуществом. Также требует дополнений статья 7 закона, предусматривающая концессионную плату: в случае концессии имущественных комплексов сферы общего образования (в целом социальной сферы) концессионная плата муниципальным образованиям и субъектам федерации в концессионном соглашении не должна предусматриваться. Таковую норму необходимо зафиксировать в статье 7 Федерального закона «О концессионных соглашениях».

В целях обеспечения частно-государственного партнерства в сфере общего образования (и других социальных сферах) представляется необходимым внесение изменений в Федеральный закон от 21.07.2005 N 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» в части допустимости передачи управления образовательными имущественными комплексами управляющим компаниям в организационно-правовых формах хозяйственных обществ с участием муниципальных образований и субъектов Российской Федерации без проведения процедур торгов.

2. Рекомендации по созданию институтов и механизмов частно-государственного партнерства в сфере общего образования в рамках действующего федерального законодательства

Наиболее реальной формой частно-государственного партнерства в области общего образования может стать создание системы договорных отношений в рамках действующего гражданского законодательства. Договорным отношениям может предшествовать и создание ограниченной федеральным законодательством нормативной базы в отдельных территориях в соответствии с имеющимися у органов власти и управления этих территорий (муниципалитетов, субъектов федерации) полномочиями. В связи с дополнительными издержками на управление данный вариант менее эффективен, однако может быть апробирован в качестве пилотного проекта в том или ином регионе или федеральном округе постольку, поскольку позволяет осуществлять частно-государственное партнерство в рамках действующего законодательства и с минимальными нормативными рисками.

В договорной модели частно-государственного партнерства предлагается относительно простое распределение между управляющей компанией, с одной стороны, и образовательными учреждениями и их учредителем - с другой, функций управления всеми сервисными службами (управляющая компания) и функций управления основной образовательной деятельностью (учреждение в лице органов существующих уставных органов управления и самоуправления учреждением и учредителя).

Договорная модель предполагает принятие правовых актов местной администрации, предусматривающих введение дополнительных условий назначения руководителей образовательных учреждений (согласование кандидатур с управляющей компанией) и других. Модель также предполагает договорное делегирование управляющей компании отдельных вопросов, отнесенных законом к компетенции образовательного учреждения, и, поэтому, её введение требует согласования с образовательным учреждением в лице его высших органов управления (собрание коллектива, руководитель или совет образовательного учреждения).

Правовым основанием для передачи управления образовательными имущественными комплексами служит Федеральный закон от 06.10.2003 « 131-ФЗ «Об основных принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которым предусматриваются право органов местного самоуправления передавать муниципальное имущество во временное или в постоянное пользование физическим и юридическим лицам, органам государственной власти субъекта федерации (и Российской Федерации) и органам местного самоуправления иных муниципальных образований, отчуждать, совершать иные сделки в соответствии с федеральными законами (п. 2 ст. 51).

Для целей частно-государственного партнерства в сфере общего образования могут создаваться хозяйственные общества с участием субъектов федерации и муниципалитетов в организационно-правовых формах общества с ограниченной ответственностью, общества с дополнительной ответственностью, закрытого акционерного общества или открытого акционерного общества. При необходимости межмуниципальной организации управления образовательными комплексами могут также создаваться межмуниципальные хозяйственные общества с участием заинтересованных муниципалитетов.

Право органов местного самоуправления на создание межмуниципальных хозяйственных обществ предусмотрено статьей 51 Федерального закона № 131-ФЗ, в соответствии с которой органы местного самоуправления могут создавать муниципальные предприятия и учреждения, участвовать в создании хозяйственных обществ, в том числе межмуниципальных, необходимых для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения.

Для создания хозяйственного общества требуется решение муниципальной администрации или высшего органа исполнительной власти субъекта федерации. На стадии создания формирования уставного (складочного) капитала общества осуществляется в форме бюджетных инвестиций. Текущее финансовое обеспечение деятельности хозяйственного общества осуществляется в форме субсидий из бюджета, обеспечивающих возмещение расходов общества на оказание услуг и работ по управлению

образовательными имущественными комплексами. При этом бюджетные субсидии должны иметь целевое назначение, то есть быть направлены на финансирование исполнения публичных обязательств муниципального района или городского округа либо субъекта федерации в области общего образования, установленных в соответствии с федеральными законами № 131-ФЗ и № 184-ФЗ.

В этих же целях возможно привлечение с соблюдением процедур торгов (конкурса, аукциона), предусмотренных Федеральным законом № 94-ФЗ, существующих или вновь созданных негосударственных коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей к участию в частно-государственном партнерстве в области обеспечения общего образования.