**Модернизация законодательства – ключ к инвестиционной привлекательности отрасли услуг для пожилых**

**

***Эльмира Дадашова,***

*Ведущий юрисконсульт*

*КИТ Финанс Холдинговая компания (ООО)*

Работу над любым инвестиционным проектом невозможно представить без правовой составляющей. Когда наша компания в 2012 году начала заниматься проектом, связанным с инвестициями в недвижимость для пожилых, стало очевидно, что юридическая часть является ключевой. Это совершенно новый рынок, для которого в то время отсутствовал современный базовый закон. Правовые основы для взаимоотношений инвестора, оператора, получателей социальных услуг еще только предстояло установить.

В результате мы сфокусировали наши действия на предложениях по изменению законодательства, направленных на создание условий для инвестиций в сферу ухода за пожилыми. Активно работая с Минтруда России, другими министерствами, юридическими консультантами, мы предлагали изменения в широком диапазоне - от СанПиНов домов-интернатов для пожилых до изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях». В результате мы смогли принять участие в подготовке материалов к заседанию Президиума Госсовета, посвященного развитию системы социальной защиты пожилых людей, результатом которого стал ряд важных поручений Президента. Сейчас компания участвует в подготовке стратегии действий в интересах граждан пожилого возраста, что свидетельствует о стремлении государства обеспечить условия для притока инвестиций в сферу социального обслуживания пожилых.

Мы достаточно оптимистично оцениваем возможности инвесторов и бизнеса по продвижению необходимых инициатив по изменению законодательства в сфере ухода за пожилыми. Более активное участие различных институциональных инвесторов, представителей операторских и девелоперских компаний в этом процессе также может повлиять на результат, так как силами одной компании просто невозможно охватить все сегменты законодательства. Надеемся, что большее внимание тема получит и со стороны СМИ, профессиональных объединений и ассоциаций.

В статье приведены несколько примеров того, как модернизация законодательства, на наш взгляд, ведет к созданию условий для инвестиций. Эти примеры дадут читателю понимание общей картины, которая сложилась на текущий момент в сфере ухода за пожилыми.

С 1 января 2015 года вступил в силу закон N442-ФЗ "Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации" (далее – Закон ), который заменил собой федеральные законы N122-ФЗ "О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов" и N195-ФЗ "Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации", действовавшие с 90-х годов прошлого века.

Новый закон, в принципе, направлен на модернизацию системы социального обслуживания граждан в Российской Федерации, повышение ее уровня, качества и эффективности. Введены такие понятия как «получатель социальных услуг», «поставщик социальных услуг», «индивидуальная программа», «реестр поставщиков социальных услуг», «регистр получателей социальных услуг», созданы условия для появления на рынке социальных услуг негосударственных поставщиков, установлено право получателя социальных услуг на выбор поставщика или поставщиков социальных услуг, что определяет возможность развития конкуренции в данной сфере и повышение качества социальных услуг.

Принятие закона сопровождалось разработкой и принятием многочисленных нормативных актов на уровне субъектов Российской Федерации. Проделана существенная работа по модернизации санитарных норм и правил. Благодаря этому устранены самые существенные и очевидные барьеры на пути привлечения бизнеса в социальную сферу. Однако этого недостаточно.

Острее всего видится необходимость модернизации системы оплаты социальных услуг. Законом введены такие понятия как «подушевое финансирование», «тарифы». На примере оплаты социальных услуг в стационарной форме обслуживания очевидно, что механизм оплаты стационарных социальных услуг, заложенный в Законе, требует доработки.

Размер ежемесячной платы за предоставление социальных услуг в стационарной форме социального обслуживания рассчитывается на основе тарифов на социальные услуги. В отличие от утратившего силу закона № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации», действующий Закон не содержит четкого указания на право негосударственных поставщиков социальных услуг самостоятельно определять условия и порядок оплаты социальных услуг. В связи с этим тарифы, ограничения, порядок и размер оплаты услуг являются обязательными для всех поставщиков независимо от формы собственности поставщика социальных услуг.

Ориентировочная стоимость стационарного социального обслуживания по данным негосударственных операторов составляет 50-90 тысяч рублей в месяц. В некоторых регионах разрыв между утвержденным тарифом и тарифом экономически обоснованным, отражающим реальные затраты поставщика будет очевидным.

Следует учесть, что право поставщика на взимание денежных средств с получателя социальных услуг в размере, превышающем установленный тариф, Законом не установлено, однако отчетливо прописано ограничение на установление размера ежемесячной платы за предоставление социальных услуг в стационарной форме в размере не более 75% от среднедушевого дохода получателя социальных услуг.

Сохранить баланс между гарантиями прав граждан, нуждающихся в социальном обслуживании, и интересами бизнеса позволит предложение о разделении тарифа на две составляющие: тариф на услуги и тариф на проживание.

Уход при стационарном социальном обслуживании относится к операционной деятельности, не связанной с конкретной недвижимостью. Стандартизация услуг по уходу при стационарном социальном обслуживании должна обеспечить оказание гарантированных услуг на равных условиях всем гражданам, при этом стоимость ухода не должна зависеть от поставщика, предоставляющего данные услуги, его инвестиционных затрат и прочего.

Стоимость ухода, и, соответственно, предельный тариф определяется нормативными затратами на оказание единицы услуги, затратами на оплату труда персонала и прочими операционными расходами. Таким образом, устанавливается предельный тариф на услуги по уходу, который является обязательным для всех поставщиков.

Стоимость проживания, наоборот, является переменной величиной, и определяется такими факторами как стоимость недвижимости, затраты на содержание имущества, стоимость ремонта, оборудования, затраты на коммунальные услуги. Данные факторы влияют на величину стоимости метра у различных поставщиков. Итоговую стоимость проживания определяют условия размещения (1-4 местное) и количество квадратных метров помещения на человека.

Разработка государственными органами стандарта проживания при стационарном социальном обслуживании (определяемого типом размещения, количеством квадратных метров на человека и минимальной ставкой за квадратный метр) позволит установить минимальный тариф на проживание при оказании социальных услуг. При этом минимальный тариф действует для стандарта проживания, установленного и гарантированного государственными органами. Следовательно, государственным органом будет установлен минимально гарантированный тариф на проживание для получателя услуги, но вместе с тем, будет отсутствовать ограничение предельной стоимости проживания.

Таким образом, будет реализован принцип о праве получателя социальных услуг на выбор поставщика. Сам получатель социальных услуг в зависимости от индивидуальных потребностей будет выбирать итоговую стоимость социального обслуживания, которая будет зависеть от условий размещения, уровня комфортности помещения, соответствия дополнительным требованиям получателя.

В текущей редакции Закона установлено ограничение размера ежемесячной платы 75 % среднедушевого дохода получателя социальных услуг. Для формирования нового подхода к стационарному социальному обслуживанию важно обеспечить возможность участия получателя в оплате социального обслуживания без каких-либо ограничений при одновременной гарантированности компенсации расходов получателя на оказываемые услуги со стороны государства в размере, предусмотренном минимальными тарифами на проживание и предельными тарифами на уход.

При данном подходе одновременно реализуется идея софинансирования и принцип «деньги следуют за человеком». Закон предусматривает социальное обслуживание на основании индивидуальной программы. Индивидуальная программа является документом, в котором указаны форма социального обслуживания, виды, объем, периодичность, условия, сроки предоставления социальных услуг, перечень рекомендуемых поставщиков.

Индивидуальная программа является основанием для оказания нуждающимся в социальном обслуживании гражданам социальных услуг в установленном объеме по установленным тарифам.

Если гражданин получает социальные услуги, предусмотренные индивидуальной программой у поставщика или поставщиков социальных услуг, которые включены в реестр, но не участвуют в выполнении государственного задания (заказа), поставщику или поставщикам социальных услуг выплачивается компенсация в размере и в порядке, которые определяются нормативном правовыми актами субъекта Российской Федерации.

Полагаем, что выплачиваемая компенсация должна соответствовать установленным предельным тарифам на уход и минимальным тарифам на проживание.

При этом итоговая стоимость услуг не ограничивается размером данной компенсации, а определяется стоимостью такой составляющей стационарного социального обслуживания, как проживание. Таким образом, получатель социальных услуг участвует в софинансировании стационарного социального обслуживания в размере, зависящем от его выбора условий проживания, размещения.

Реализация данного подхода позволит получателям социальных услуг осуществить право на выбор поставщика и условий стационарного социального обслуживания в зависимости от индивидуальных возможностей и предпочтений. Таким образом, реализуется принцип свободы договора при сохранении гарантий со стороны государства.

Отсутствие ограничений размера ежемесячной платы и разделение тарифов позволит поставщикам обеспечить покрытие себестоимости оказываемых услуг, и будет способствовать росту конкуренции и качеству оказываемых услуг.

Еще одно направление, играющее существенную роль в развитии рынка социального обслуживания, это налогообложение.

В рамках мероприятий, связанных с привлечением негосударственного сектора в социальное обслуживание были внесены изменения в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации. По аналогии с организациями, осуществляющими образовательную и (или) медицинскую деятельность организациям, осуществляющим социальное обслуживание, предоставлено право применения налоговой ставки по налогу на прибыль 0 процентов с 1 января 2015 г. до 1 января 2020 г.

Законом уточнена терминология абзаца первого подпункта 141 пункта 2 статьи 149 Налогового кодекса Российской Федерации в части освобождения от налогообложения НДС реализации услуг в том числе по социальному обслуживанию граждан пожилого возраста, признанных нуждающимися в социальном обслуживании. Вместе с тем вопросы, связанные с налогом на добавленную стоимость в отношении услуг по уходу за пожилыми гражданами, по нашему мнению, требуют более глубокого подхода.

С учетом действующих положений ст. 149 НК РФ услуги по уходу, по поддержке и обслуживанию граждан пожилого возраста освобождаются от НДС не всегда, а только в том случае, если:

1) Необходимость ухода подтверждена соответствующими заключениями организаций здравоохранения, органов социальной защиты населения и (или) федеральных учреждений медико-социальной защиты (пп.3 п. 2 ст. 149 НК РФ);

2) Граждане признаны нуждающимися в социальном обслуживании (пп.14.1 п. 2 ст. 149 НК РФ).

То есть льгота по НДС не распространяется на реализацию услуг по уходу, поддержке и обслуживанию пожилых граждан, не признанных нуждающимися в социальном обслуживании, не имеющих заключения о необходимости ухода.

Фактически это означает, что в конечную стоимость услуги для таких граждан будет включен НДС, и, что те же услуги для пожилых без подтвержденной нуждаемости будут стоить дороже, чем для пожилых с соответствующими заключениями.

Полагаем, что в вопросах освобождения от НДС важно исходить из содержания самой услуги, так же как это сделано с медицинскими услугами. Для того, чтобы получить медицинскую услугу, освобожденную от НДС, гражданину не требуется предварительно собирать, подтверждающие необходимость обращения, документы. Сама по себе услуга является исключительной и, по сути, презюмируется нуждаемость гражданина в медицинской помощи при обращении в соответствующую организацию. Аналогичный подход требуется установить и в отношении услуг по уходу за пожилыми гражданами.

Обращение пожилых людей за социальными услугами, стационарным социальным обслуживанием, независимо от наличия подтверждающих нуждаемость в социальном обслуживании документов, является вынужденным шагом, к которому приводит частичная или полная утрата способности к самообслуживанию. Поэтому получение услуги, стоимость которой освобождена от НДС, не должно сопровождаться какими-либо препятствиями и предварительным получением заключений, решений и пр.

Единственным критерием для освобождения услуг по уходу, социальных услуг пожилым гражданам от НДС следует признать достижение ими определенного возраста и избирательный подход в данном случае неприемлем, услуги по уходу за гражданами пожилого возраста должны быть освобождены от налога на добавленную стоимость независимо от факта признания нуждающимся в социальном обслуживании, наличия заключений о необходимости ухода.

Поставщики социальных услуг отмечают, что в настоящее время и на рынке социальных услуг для пожилых востребованы социальные услуги, которые отличаются тем, что:

1) Оказываются по запросу гражданина и не требуют предварительного признания нуждающимся;

2) Не являются предметом тарифного регулирования (при оказании негосударственными поставщиками социальных услуг);

3) Освобождены от НДС;

4) Не являются предметом государственного заказа;

5) Предоставляются поставщиками социальных услуг из реестра поставщиков социальных услуг в соответствии с установленными стандартами.

Третье серьезное препятствие на пути привлечения бизнеса в социальную сферу - краткосрочность государственных контрактов. Закон № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» не приспособлен для закупки стационарных социальных услуг.

Основной проблемой для бизнеса является отсутствие долговременного гарантированного спроса, так как контракты заключаются максимум на 3-5 лет. Тем самым не учитывается специфика стационарного социального обслуживания, предполагающего длительное многолетнее проживание. Требуется разработка механизма государственных закупок стационарных социальных услуг с предоставлением долгосрочных государственных гарантий.

В этой связи также необходимо рассмотреть вопрос о применение на практике принципа «деньги следуют за человеком». Социальные сертификаты (государственные именные финансовые обязательства) в сфере стационарного социального обслуживания будут способствовать формированию конкуренции среди негосударственных поставщиков, определять необходимость повышения качества оказания услуг.

Приведенные инициативы, безусловно, требуют внимательного отношения со стороны государственных органов для их дальнейшего анализа и совместного обсуждения с экспертами и представителями бизнеса и институциональных инвесторов.

Надеемся, что совместными усилиями нам удастся сформировать эффективное правовое поле для притока инвестиций в отрасль услуг по уходу за пожилыми людьми, которая, безусловно, будет активно развиваться в нашей стране в будущем.