



**ДЕПАРТАМЕНТ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ  
ТОМСКОЙ ОБЛАСТИ**

**РАСПОРЯЖЕНИЕ**

01.04.2013

168/1

г. Томск

Об утверждении Концепции развития государственно-частного партнерства в сфере здравоохранения Томской области

В целях исполнения пункта 2.2.10 протокола заседания Коллегии Министерства здравоохранения Российской Федерации от 24.01.2013 «рекомендовать органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации согласовать с Минздравом России и утвердить региональные концепции развития государственно-частного партнерства в сфере здравоохранения», а также пункта 6 раздела II распоряжения Администрации Томской области от 01.03.2013 № 142-ра «Об утверждении Плана мероприятий («дорожной карты») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности здравоохранения Томской области»:

1. Утвердить прилагаемую Концепцию развития государственно-частного партнерства в сфере здравоохранения Томской области (далее - Концепция).
2. Контроль за исполнением настоящего распоряжения оставляю за собой.

Начальник департамента

О.С. Кобякова

Дмитриев А.А.  
Барановская С.В.

## **Концепция развития государственно-частного партнерства в сфере здравоохранения Томской области**

### **1. Общие положения**

Стратегической целью развития Томской области, закрепленной в Стратегии социально-экономического развития Томской области до 2020 года (с прогнозом до 2025 года), утвержденной постановлением Государственной Думы Томской области от 27.10.2005 № 2539 (далее – Стратегия) является высокий уровень благосостояния населения и стандартов качества жизни.

Указанную цель планируется достичь через:

1. Создание динамично развивающейся, сбалансированной и конкурентоспособной региональной экономики, обеспечивающей высокий уровень доходов населения.

2. Превращение Томской области в лучшее место для жизни, работы и отдыха.

Среди наиболее эффективных современных механизмов реализации вышеназванных направлений развития региона можно выделить государственно-частное партнерство (далее - ГЧП).

Этот механизм предполагает эффективное взаимодействие органов власти, бизнеса и общества на принципах государственно-частного и социального партнерства в реализации проектов зон территориального развития и иных инвестиционных проектов, обеспечивающих реализацию Стратегии.

### **2. Актуальность концепции**

Опыт развитых стран свидетельствует, что принципы ГЧП могут успешно использоваться в любой сфере, где интересы бизнеса и государства пересекаются. Одной из таких сфер является здравоохранение: государство заинтересовано в повышении доступности и качества предоставляемых медицинских услуг, а интересы бизнеса заключаются в выгодном вложении средств.

Одним из серьезных препятствий на пути социально-экономического развития Томской области является существенное отставание в развитии инфраструктуры социальной сферы от современных потребностей общества. Увеличивающиеся социальные обязательства органов власти перед населением, проблемы несоответствия уровня развития здравоохранения современным потребностям общества в условиях недостатка средств в государственном бюджете обуславливают необходимость привлечения частных источников финансирования для обеспечения воспроизводственных процессов в здравоохранении Томской области.

Одним из приоритетов государственной политики в сфере здравоохранения Российской Федерации, установленных государственной программой Российской Федерации «Развитие здравоохранения» (распоряжение Правительства Российской Федерации от 24.12.2012 № 2511-р) (далее – Государственная программа), является создание и развитие конкурентных рынков, последовательная демонополизация экономики», что предполагает в том числе создание условий для развития ГЧП,

постепенная демонополизация государственной системы оказания медицинских услуг населению в условиях реформирования системы контрольно-надзорных функций и стандартизации медицинских услуг. Основной целью ГЧП в сфере здравоохранения, провозглашенной в Государственной программе, является развитие взаимодействия государственной и частной систем здравоохранения.

Для целей настоящей Концепции под государственно-частным партнерством понимается взаимовыгодное сотрудничество Администрации Томской области с одним или несколькими российскими или иностранными юридическими или физическими лицами, либо действующими без образования юридического лица по договору простого товарищества (договору о совместной деятельности) объединениями юридических лиц при реализации социально значимых проектов, которое осуществляется путем заключения и исполнения соглашений, в том числе концессионных.

Развитие здравоохранения Томской области на период до 2022 года предполагает широкое внедрение форм государственно-частного взаимодействия. Потенциальные возможности отрасли связаны с имеющимся незначительным опытом в Томской области по созданию государственно-частных проектов в сфере здравоохранения, а также наличием большого количества частных медицинских организаций, осуществляющих свою деятельность на территории Томской области. По итогам 2012 года в области зарегистрировано 465 медицинских организаций частной и иной форм собственности по всем направлениям медицины. Кроме того, успешный опыт реализации государственно-частных проектов в Томской области в других отраслях экономики позволяют сделать вывод об участии в подобных проектах не только профильных частных организаций, но и крупных компаний, холдингов, инвестиционных компаний, фондов, а также общественных организаций как соучастников проектов.

В здравоохранении Томской области пилотным проектом стала реализация проекта ГЧП «Евроклиника» (ООО «Частная клиника № 1», ЗАО «МАКС-М») по созданию центра медицинских услуг ОАО «Евроклиника». В центре планируется оказывать консультативную (специализированную) помощь, диагностические исследования, проведение малоинвазивных оперативных вмешательств с долечиванием в дневном стационаре, реабилитационные услуги. В 2012 году подготовлен пакет проектной документации по реконструкции выделенного Администрацией Томской области в уставной капитал ОАО «Евроклиника» здания под многопрофильный медицинский центр. В соответствии с графиком проведения работ (реконструкция здания, монтаж медицинского, технологического оборудования, установка мебели и прочее) открытие центра запланировано на март 2014 года.

Особенностью сферы здравоохранения является то, что большинство организаций социально-медицинской инфраструктуры не подлежит приватизации. Вместе с тем в государственном бюджете на различных уровнях недостаточно денежных средств для развития отрасли. В основу ГЧП закладывается альтернативность приватизации объектов государственной собственности, имеющих общественную значимость и стратегическое значение. Зарубежный опыт и отечественная практика показывают, что при структурных преобразованиях всей экономики ГЧП способно содействовать реализации программ социально-экономической модернизации с наименьшими издержками и потерями для общественного сектора.

Таким образом, на сегодняшний день взаимодействие государственного и муниципального здравоохранения с частным является одним из приоритетных направлений развития отрасли. Преимуществами ГЧП в здравоохранении Томской области являются:

- создание условий для эффективной конкуренции на рынке медицинских услуг;
- разгрузка муниципальных лечебно-профилактических учреждений от очередей;
- оснащение современным высокотехнологичным медицинским оборудованием;
- повышение эффективности первичного этапа оказания медицинской помощи и профилактических программ;
- развитие стационарозамещающих технологий;
- повышение качества медицинских услуг населению, оказанных государственными учреждениями;
- успешное осуществление крупных инфраструктурных проектов;
- развитие инновационных форм проектного финансирования;
- использование опыта и профессионализма частного сектора при сохранении государственного контроля над активами;
- стимулирование предпринимательского мышления и внедрение передовых методов управления в органах власти;
- развитие понимания и выстраивание действенных отношений между бизнесом и властью.
- др.

### **3. Цели и задачи Концепции**

Целью разработки и реализации мероприятий Концепции является повышение качества и доступности медицинской и лекарственной помощи населению Томской области на основе формирования благоприятных условий для широкого использования механизмов ГЧП.

Основными задачами для реализации поставленной цели являются:

- определение приоритетных направлений использования механизмов ГЧП в здравоохранении; определение зон возможной реализации ГЧП в общественном здравоохранении между государственным и частным сектором на основе принципов интеллектуальной конкуренции и учета рисков;
- совершенствования нормативного правового регулирования деятельности ГЧП в Томской области;
- создание условий, способствующих повышению инвестиционной привлекательности проектов, реализуемых на основе ГЧП для российских и зарубежных инвесторов;
- формирование перечня общественно значимых проектов, реализация которых возможна на основе ГЧП и единой системы государственного управления проектами, в том числе за счет создания специализированной структуры в Томской области;
- интеграция отрасли в региональную систему планирования инвестиций;
- создание условий для получения инвестиционными проектами в сфере здравоохранения Томской области поддержки за счет средств институтов развития Российской Федерации, в том числе Инвестиционного фонда Российской Федерации, Государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности» (Внешэкономбанк) в соответствии с требованиями, предъявляемыми данными институтами;
- создание условий для применения механизмов ГЧП при реализации государственных программ в сфере здравоохранения Томской области;
- формирование системы управления рисками при реализации проектов, реализуемых ГЧП;

- формирование порядка и механизмов взаимодействия участников ГЧП с органами законодательной и исполнительной власти Томской области;
- установление мер стимулирования бизнес-структур, участвующих в проектах ГЧП;
- формирование системы мер по обеспечению ответственности бизнеса за сохранение здоровья населения;
- развитие иных форм взаимодействия государственного и частного здравоохранения, в том числе привлечение частных медицинских организаций для участия в системе ОМС; развитие добровольного медицинского страхования.

#### **4. Правовое регулирование деятельности ГЧП в здравоохранении Томской области**

В настоящее время понятие ГЧП не определено ни одним нормативным правовым актом федерального уровня. В этих условиях к отношениям, основанным на принципах ГЧП, применяются отдельные положения нормативных правовых актов различных отраслей законодательства, в частности:

- Конституции Российской Федерации в части закрепления общих принципов взаимодействия органов государственной власти и хозяйствующих субъектов (например, принципов равенства перед законом, недопустимости дискриминации (статья 19), недопущения экономической деятельности, направленной на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (статья 34), и так далее);

- административного законодательства, регулирующего деятельность органов государственной власти по реализации государственной политики в области государственно-частного партнерства, определяющего статус и компетенцию органов исполнительной власти, представляющих государство в отношениях с частным партнером (например, положения об органах исполнительной власти);

- гражданского законодательства и законодательства об инвестиционной деятельности, регулирующего отношения между сторонами инвестиционных соглашений (Гражданский кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений»);

- бюджетного законодательства, регулирующего возможные формы и порядок финансового участия бюджета публично-правового образования в проекте, включая порядок финансирования расходов бюджета на стадии подготовки проекта (Бюджетный кодекс Российской Федерации, федеральные законы и законы субъектов Российской Федерации о бюджете на соответствующий финансовый год и плановый период);

- земельного и иного законодательства, регулирующего порядок предоставления земельных участков для строительства, процедуры резервирования, изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд, изменения категории земельных участков (Земельный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» и др.);

- законодательства о государственных закупках, регулирующего порядок размещения государственных заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных (муниципальных) нужд в случае непосредственного финансового участия публично-правового образования в инвестиционном проекте

(Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»);

▪ налогового законодательства, определяющего порядок налогообложения хозяйственных операций в рамках реализации проекта по принципам государственно-частного партнерства (Налоговый кодекс Российской Федерации);

▪ законодательства, регулирующего создание особых экономических зон Российской Федерации (Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»).

Все вышеназванные нормативные правовые акты непосредственно не посвящены вопросам ГЧП. Единственным специальным законом, предмет регулирования которого составляют непосредственно отношения в области государственно-частного партнерства, является Федеральный закон «О концессионных соглашениях», который достаточно подробно регламентирует основания и порядок заключения, а также реализации концессионных соглашений, являющихся одной из форм ГЧП.

Существует также значительный массив нормативных актов, непосредственно регламентирующих отдельные вопросы государственно-частного партнерства, в частности регламентирующих работу Инвестиционного фонда Российской Федерации, порядок отбора инвестиционных проектов на получение бюджетного финансирования, создание региональных инвестиционных фондов.

В настоящий момент во многих субъектах Российской Федерации, в том числе в Томской области приняты законы по вопросам государственно-частного партнерства.

Закон Томской области от 17.12.2012 № 234-ОЗ «О государственно-частном партнерстве в Томской области» устанавливает цели и принципы участия в государственно-частном партнерстве на территории Томской области, полномочия органов государственной власти Томской области по обеспечению участия Томской области в государственно-частном партнерстве, порядок и условия участия публичного партнера в государственно-частном партнерстве, правовые основы проведения конкурса на право заключения соглашения о государственно-частном партнерстве, гарантии прав частного партнера по участию в государственно-частном партнерстве, определяет основные понятия в сфере государственно-частного партнерства.

## **5. Формы ГЧП в здравоохранении Томской области**

В настоящей Концепции предлагается использовать формы взаимодействия бизнеса и государства, установленные Законом Томской области «О государственно-частном партнерстве в Томской области» от 17.12.2012 № 234-ОЗ.

## **6. Возможные сферы реализации ГЧП в здравоохранении Томской области**

Приоритетными направлениями использования ГЧП в здравоохранении Томской области являются:

1. Практическое здравоохранение (оказание первичной медико-санитарной помощи, развитие амбулаторного звена, оказание специализированной помощи, лабораторные услуги).
2. Медицинская реабилитация, санаторно-курортное лечение, паллиативная помощь.
3. Медицинское последипломное образование, целевая подготовка кадров.

4. Проведение стажировок в ведущих мировых клиниках, создание обучающих центров с привлечением зарубежных специалистов.
5. Развитие высокотехнологичной медицинской помощи.
6. Проведение медицинских осмотров, диспансеризация населения.
7. Развитие добровольного медицинского страхования.
8. Развитие инфраструктуры сферы здравоохранения.

## **7. Механизм реализации Концепции**

Концепция предполагает реализацию комплекса мер, направленных на реализацию целей и задач Концепции.

Основные направления и положения Концепции ежегодно уточняются и контролируются. Эффективность реализации Концепции оценивается на основании данных мониторинга.

Управление и контроль за реализацией Концепции осуществляет Департамент здравоохранения Томской области.

Финансирование мероприятий Концепции планируется осуществлять в рамках реализации долгосрочной целевой программы «Развитие здравоохранения Томской области на 2013-2022 годы».

## **8. Основные меры по реализации Концепции**

Концепция предполагает проведение мероприятий по следующим направлениям.

### **1. Совершенствование правового регулирования сферы ГЧП.**

Реализация данного направления предполагает формирование предложений по внесению изменений в отдельные нормативные правовые акты Томской области и Российской Федерации.

В целях реализации закона Томской области «О государственно-частном партнерстве в Томской области» целесообразно издание подзаконных правовых актов, определяющих порядок регулирования разработки и заключения соглашений с частными инвесторами, условия реализации таких соглашений, а также вопросы контроля за их реализацией.

### **2. Создание благоприятного инвестиционного климата.**

В настоящий момент на территории региона имеются предпосылки для формирования инвестиционной привлекательности отрасли здравоохранения:

- высокий потенциал роста отрасли;
- высокое сегментирование рынка медицинских услуг.

Разработка настоящей Концепции и реализация её в части совершенствования нормативно-правовой базы послужит основой для формирования четкой и прозрачной государственной политики по вопросам взаимодействия государства и бизнеса, в том числе в сфере охраны здоровья населения Томской области, что, несомненно, является одним из факторов инвестиционной привлекательности отрасли для потенциальных инвесторов.

Для дальнейшего развития инвестиционной привлекательности сферы здравоохранения необходимо обеспечить:

- устойчиво растущее финансирование государственного и муниципального здравоохранения;
- последовательное внедрение в работу медицинских учреждений современных лечебно-диагностических технологий;

- развитие кадрового потенциала отрасли;
- формирование благоприятного общественного мнения об использовании механизмов ГЧП системе здравоохранения Томской области. В рамках данного направления планируется осуществить комплекс мероприятий по взаимодействию с институтами гражданского общества, общественными организациями, в том числе проведение круглых столов и экспертных совещаний, организация конференций по тематике ГЧП в здравоохранении Томской области и т.д.

Успешную реализацию данного направления предполагается осуществить благодаря адресной работе с инвесторами.

3. Подготовка специалистов, обладающих профессиональными компетенциями в сфере ГЧП.

Реализация данного направления предусматривает взаимодействие Администрации Томской области с ведущими образовательными учреждениями (Федеральное государственное образовательное бюджетное учреждение высшего профессионального образования «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» и т.д.), осуществляющими подготовку и переподготовку кадров для государственного сектора по специальности «государственно-частное партнерство», в рамках которого планируется повышение квалификации, профессиональная переподготовка работников органов управления здравоохранением Томской области.

В рамках данного мероприятия планируется изучение передового опыта использования ГЧП на основе бенчмаркинга не только в Томской области, но и в других регионах Российской Федерации, анализ зарубежного опыта.

4. Формирование системы государственного управления проектами, реализуемыми на основе принципов государственно-частного партнерства.

Многовариантность взаимодействия бизнеса и государства, отсутствие четкого механизма взаимодействия сторон партнерств диктует необходимость создания единого государственного органа (регионального центра) который мог бы координировать работу по внедрению механизмов ГЧП в отрасли экономики, разрабатывать рекомендации по подготовке и управлению проектами ГЧП.

В рамках данного мероприятия планируется обеспечить взаимодействие Департамента здравоохранения Томской области и руководителей медицинских организаций с указанным органом. К работе регионального центра планируется привлечь общественные организации.

5. Развитие иных организационных форм взаимодействия государства и бизнес-структур.

Реализация указанного направления включает привлечение частного здравоохранения для создания совместных проектов по оказанию медицинской помощи населению Томской области, в том числе путем реализации ежегодных проектов и разовой акций (по организации мобильных консультативных и диагностических центров, профилактических осмотров жителей отдаленных населенных пунктов, массовому обследованию населения на наличие онкологической патологии и др.), что позволит создавать дополнительные механизмы для интеграции с частным здравоохранением и привлечением его в систему обязательного медицинского страхования (далее - ОМС), что в конечном итоге позволит повысить качество и доступность медицинской помощи для жителей области.

Реализация данного направления предполагает также мероприятия по формированию внутренних условий в организациях частной формы собственности, способствующих их вступлению в систему ОМС:

- внедрение эффективного менеджмента в управлении ресурсами и затратами, организацию управленческого учета в медицинских организациях;
- привлечение квалифицированных кадров, создание привлекательной среды для работников;
- приобретение современного высокотехнологичного оборудования и развитие информационной инфраструктуры;
- создание привлекательной среды для пациентов и повышение качества оказываемой медицинской помощи (удлинение времени работы организации, реклама, предоставление сопутствующих услуг (аптека, пункт серопрфилактики), расширение спектра диагностических услуг).

В рамках данного направления планируется рассмотреть возможность внедрения аккредитации частных медицинских организаций и юридических лиц с разделением их на категории в зависимости от уровня технической оснащенности, уровня квалификации медицинских кадров и качества оказываемых услуг. Размер тарифа на медицинскую услугу должен определяться для каждой медицинской организации в зависимости от её категории.

6. Формирование системы оценки и контроля качества деятельности проектов, реализуемых на основе ГЧП.

7. Формирование перечня потенциальных пилотных проектов ГЧП, планируемых к реализации в Томской области с 2013 по 2017 год.

В рамках Соглашения о сотрудничестве между Администрацией Томской области и ОАО «Газпромбанк» на 2012 – 2017 годы планируется разработка и реализация проекта «Строительство детского кардиологического центра». Реализация проекта позволит обеспечить современный уровень медицинских технологий в оказании помощи беременным женщинам высокой степени риска рождения ребенка с врожденной патологией сердца и новорожденным с врожденными пороками сердца и нарушениями ритма; внедрение стандартов лечебно-диагностической помощи и ранней реабилитации новорожденных с критическими врожденными пороками сердца; снижение уровня младенческой смертности от врожденных пороков сердца. Кроме того, строительство детского кардиологического центра позволит создать более 200 новых рабочих мест.

В соответствии с проектом «Организация системы оказания паллиативной медицинской помощи на региональном уровне» в Томской области планируется организация Центра паллиативной медицины с филиалами на 200 хосписных коек, в том числе 100 коек в г. Томске, 100 коек в районах области. При этом в филиалах Центра планируется обслуживание населения близлежащих районов. Создание хосписной службы на принципах ГЧП с привлечением бизнес-сообщества и общественных организаций позволит в кратчайшие сроки обеспечить паллиативной помощью неизлечимых больных Томской области, снизив при этом нагрузку на областной бюджет за счет привлечения частных средств, привлечения квалифицированных управленческих и медицинских кадров, оборудования, технологий.

Также планируется строительство в Томской области медицинского реабилитационного центра на 400 коек и его оснащение современным оборудованием на принципах ГЧП с участием компании I.G.T. Global Trade GmbH (Германия).

Формирование перечня проектов ГЧП на дальнейшую перспективу предполагает последовательную реализацию следующих шагов:

- анализ имеющихся возможностей Томской области для внедрения проектов в сфере здравоохранения в рамках государственно-частного партнерства;

- разработка критериев отбора организаций, участвующих в государственно-частном партнерстве в сфере здравоохранения;
- создание перечня потенциальных пилотных проектов в рамках государственно-частного партнерства в здравоохранении.

Таким образом, активное использование механизмов ГЧП позволит улучшить ситуацию в системе здравоохранения Томской области за счет дополнительных источников инвестиций, оптимизировать расходы и создать условия для технологического прорыва и стабильного развития отрасли, создать конкурентную среду, расширить выбор пациентом медицинских организаций, что приведет к повышению качества и доступности медицинской помощи. Различные формы взаимодействия при ГЧП как основа для формирования оптимальной модели функционирования системы здравоохранения позволят обеспечить приведение в соответствие имеющиеся финансовые ресурсы объемам государственных гарантий и эффективное адресное использование ресурсов здравоохранения.

### 9. Управление рисками при реализации Концепции

Виды рисков	Содержание риска	Влияние риска на результаты реализации проектов	Меры по устранению риска
1	2	3	4
1. Правовой риск	Изменения федерального и регионального законодательства	Сокращение доходов от реализации проекта на основе ГЧП; возникновение дополнительных затрат, связанных с осуществлением проекта	Предоставление частным инвесторам государственных гарантий от изменения законодательства на период от начала реализации проекта до наступления момента окупаемости инвестиций
2. Политический риск	Изменение приоритетов государственной политики в сфере здравоохранения	Ухудшение финансовых результатов проекта; временное приостановление реализации проекта или его закрытие	Страхование рисков
3. Социальный риск	Негативная реакция общественности, невостребованность населением услуг, реализуемых в форме ГЧП	Увеличение сметной стоимости проекта; сокращение ожидаемых доходов от проекта; увеличение срока реализации проекта, временное приостановление	Открытость и гласность при разработке и реализации проекта; проведение общественных слушаний с привлечением научных кругов,

		реализации проекта или его закрытие	медицинской общественности и населения; проведение социологических исследований по вопросам актуальности и целесообразности реализации конкретных проектов ГЧП
4. Экономический риск	Недостижение установленных плановых экономических показателей проекта	Ухудшение финансовых результатов проекта	Юридические обязательства концедента по выплате компенсации концессионеру в случае недостижения установленных плановых показателей проекта; страхование концессионером риска недополучения ожидаемых доходов
5. Финансовый риск	Сокращение финансирования со стороны государства и (или) частного партнера	Недофинансирование проекта со стороны государства и (или) частного партнера	Создание сторонами партнерства резервных фондов (самострахование); выпуск региональных облигаций
7. Криминальный риск	Обострение криминогенной обстановки в регионе	Порча объектов ГЧП третьими лицами, воровство и т.д.	Страхование концессионером риска утраты (порчи), недостачи или повреждения имущества
8. Природно-климатический риск	Неблагоприятные природно-климатические условия и стихийные бедствия	Повреждение или разрушение объектов ГЧП	
9. Квалификационный риск	Недостаточный уровень квалификации и	Повышение транзакционных издержек сторон	Прохождение уполномоченными служащими органов

	<p>(или) практического опыта уполномоченных служащих органов исполнительной власти региона в вопросах реализации инвестиционных проектов на основе ГЧП</p>	<p>партнерства, обусловленное увеличением продолжительности согласования проекта с региональными органами власти</p>	<p>исполнительной власти курсов повышения квалификации, профессиональной переподготовки по вопросам создания и реализации проектов ГЧП.</p>
--	--	--	---