РОССИЙСКОЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВО
Том 19 • Номер 10 • октябрь 2018
ISSN 1994-6937
Russian Journal of Entrepreneurship

издательство Креативная экономика

Подходы к оценке возможности возникновения конкуренции на рынке государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере

Хабаев С.Г. [1], *Крадинов П.Г.* [1]

[1] Научно-исследовательский финансовый институт, Москва, Россия

АННОТАЦИЯ:

Правительством Российской Федерации в Государственную Думу внесен проект Федерального закона «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере». В нем предусмотрены механизмы, позволяющие негосударственным организациям выйти на рынок государственных услуг, а основной его задачей является повышение их качества и доступности. Законопроектом предусмотрены соответствующие конкурентные способы отбора исполнителей услуг. При этом для эффективного их внедрения необходимо не только наличие самих негосударственных организаций, оказывающих аналогичные услуги в социальной сфере, но и способность данных организаций составить реальную конкуренцию государственным (муниципальным) учреждениям. Это диктует необходимость оценки способности негосударственных организаций составить такую конкуренцию. В статье рассмотрены подходы к оценке реальности возникновения конкуренции между государственными и негосударственными организациями за возможность оказания услуг в социальной сфере.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: государственные (муниципальные) услуги в социальной сфере, государственные (муниципальные) учреждения, негосударственные организации, оценка возможности возникновения конкуренции.

Approaches to assessing the possibility of competition in the market of state (municipal) services in the social sphere

Khabaev S.G. [1], *Kradinov P.G.* [1]

[1] Financial Research Institute of the Ministry of Finance of the Russian Federation, Russia

Введение

В настоящее время Правительством Российской Федерации в Государственную Думу внесен проект Федерального закона «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере» (далее – Законопроект) [1]. Он создает правовую базу для развития конкуренции путем привлечения негосударственных организаций к оказанию государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере (госуслуги в социальной сфере), что создаст условия для повышения доступ-

ности и качества их оказания[1]. Подготовка указанного законопроекта является одним из этапов бюджетной реформы [3] *(Lavrov, 2013)*.

В данном Законопроекте определены различные способы определения исполнителя госуслуг в социальной сфере. Их следует разделить на неконкурентные и конкурентные. К неконкурентному способу следует отнести государственное (муниципальное) задание.

Законопроектом (пункт 2 статьи 9) определены два конкурентных способа отбора исполнителей госуслуг в социальной сфере:

- отбор обозначенным в сертификате на получение услуги потребителем услуг ее исполнителя из реестра исполнителей по сертификату;
- конкурс на заключение соглашения об оказании услуг.

В соответствии с нормами Законопроекта негосударственные организации будут иметь право:

- участвовать в конкурсе на заключение соглашения об оказании госуслуг в социальной сфере;
- быть включенными в реестр исполнителей по сертификату.

[1] В рамках реализации законопроекта другим крайне важным будет вопрос обоснованности расчета цены государственных (муниципальных) услуг и ее привлекательности для негосударственных организаций. Большое значение будет иметь анализ существующей лучшей практики ее расчета, например, в сфере образования [2].

ABSTRACT:

The government of the Russian Federation has submitted to the state Duma a draft Federal law on the state (municipal) social order for the provision of state (municipal) services in the social sphere. It provides mechanisms to enable non-governmental organizations to enter the market for public services, and its main objective is to improve their quality and accessibility. The draft law provides for appropriate competitive methods for selecting service providers. At the same time, for their effective implementation, it is necessary not only to have non-governmental organizations providing similar services in the social sphere, but also the ability of these organizations to compete with state (municipal) institutions. This necessitates an assessment of the ability of non-state organizations to compete. The article considers approaches to assessing the reality of competition between state and non-state organizations for the possibility of providing services in the social sphere.

KEYWORDS: state (municipal) services in the social sphere, state (municipal) institutions, non-governmental organizations, assessment of the possibility of competition

JEL Classification: H10, H70, H75, H76 **Received: 02.10.2018 / Published: 31.10.2018**

© Author(s) / Publication: CREATIVE ECONOMY Publishers
For correspondence: Khabaev S.G. (khabaev@nifi.ru)

CITATION:

Khabaev S.G., Kradinov P.G. (2018) Podkhody k otsenke vozmozhnosti vozniknoveniya konkurentsii na rynke gosudarstvennyh (munitsipalnyh) uslug v sotsialnoy sfere [Approaches to assessing the possibility of competition in the market of state (municipal) services in the social sphere]. Rossiyskoe predprinimatelstvo. 19. (10). – 3065-3074. doi: 10.18334/rp.19.10.39469

Для эффективного внедрения конкурентных способов определения исполнителя госуслуг в социальной сфере необходимо не только наличие негосударственных организаций, оказывающих аналогичные услуги, но и способность данных организаций составить реальную конкуренцию государственным (муниципальным) учреждениям.

Целью исследования является разработка подходов к оценке реальности возникновения конкуренции между государственными и негосударственными организациями за возможность оказания услуг в социальной сфере.

Авторская гипотеза. Законопроект предусматривает механизмы, позволяющие негосударственным организациям конкурировать за государственный (муниципальный) социальный заказ с государственными (муниципальными) учреждениями. Фактически у негосударственных организаций появляется возможность выйти на рынок государственных (муниципальных) услуг. При этом, по мнению авторов, для успешной реализации положений Законопроекта помимо указанных механизмов необходимо создание ряда иных условий. Кроме того, на успешность привлечения негосударственных организаций на возникающий конкурентный рынок и реальность повышения в конечном счете качества оказываемых услуг влияет ряд факторов, рассмотренных в статье.

Научная новизна. Предложена группировка государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере в зависимости от капитальных вложений, требуемых для непосредственного их оказания. Представлен подход к анализу негосударственных организаций по ряду показателей и их группировке в зависимости от результатов расчета. На основе указанных группировок представлен авторский подход к оценке способности негосударственных организаций составить конкуренцию государственным (муниципальным) учреждениям на рынке государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере.

Литературный обзор. В экономической литературе должное внимание уделено обеспечению доступа социально ориентированных некоммерческих организаций к предоставлению услуг в социальной сфере [5] *(Bolshakova, 2016)*. Особое место занимает проблематика качества государственных и муниципальных услуг [6] *(Chulkov, 2017)* и удовлетворенности граждан предоставлением государственных услуг [9] *(Rostovskaya, Petrova, Shimanovskaya, 2017)*.

ОБ АВТОРАХ:

Хабаев Сергей Георгиевич, руководитель Центра финансов государственных и муниципальных учреждений, доктор экономических наук, доцент (khabaev@nifi.ru)

Крадинов Павел Григорьевич, старший научный сотрудник Центра финансов государственных и муниципальных учреждений (pkradinov@nifi.ru)

ЦИТИРОВАТЬ СТАТЬЮ:

Хабаев С.Г., Крадинов П.Г. Подходы к оценке возможности возникновения конкуренции на рынке государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере // Российское предпринимательство. – 2018. – Том 19. – № 10. – С. 3065-3074. doi: 10.18334/rp.19.10.39469

При этом в исследованиях по указанной тематике затрагиваются вопросы привлечения к оказанию услуг только малой части негосударственных организаций (например, социально ориентированных некоммерческих организаций), совершенствования механизма финансового обеспечения государственного (муниципального) задания, а также оптимизации сети учреждений. Фактически речь идет об определенной корректировке уже действующих механизмов.

Указанный выше Законопроект предполагает механизмы комплексного решения проблем повышения качества государственных (муниципальных) услуг за счет привлечения к их оказанию любых негосударственных организаций, не ограничиваясь какими-либо их категориями.

Учитывая новизну рассматриваемой темы и недавний срок подготовки Законопроекта, данная проблематика пока не нашла широкого отражения в научной дискуссии и встречается лишь в единичных публикациях [8] *(Filimonova, Stolov, 2017)*. Настоящая работа представляет собой продолжение наших исследований по вопросам привлечения негосударственных организаций на рынок государственных (муниципальных) услуг и их участия в конкурентных процедурах за право быть исполнителем в рамках государственного (муниципального) социального заказа [7] *(Khabaev, Kradinov, 2016)*.

Основная часть

Для оценки способности негосударственных организаций составить такого рода конкуренцию целесообразно провести анализ по следующим направлениям:

- анализ конкретной госуслуги на предмет определения необходимого уровня капитальных вложений для организации процесса ее оказания;
- анализ негосударственных организаций, оказывающих услуги, соответствующие тем же кодам Общероссийского классификатора видов экономической деятельности (далее – ОКВЭД), что и госуслуги в социальной сфере (далее – негосударственные организации).

Анализ конкретной госуслуги на предмет необходимого уровня капитальных вложений для организации процесса ее оказания следует осуществлять по таким позициям, как содержание, условие (форма) оказания, категория потребителей.

На основе анализа данных позиций госуслуги в социальной сфере целесообразно распределить по нескольким группам (*табл. 1*).

Под недвижимым имуществом, к которому могут предъявляться особые требования, и специализированным движимым имуществом следует понимать имущество, использование которого предусматривается правовыми актами, регулирующими оказание госуслуги в социальной сфере.

Данный анализ позволит определить уровень капитальных вложений, необходимый для входа на рынок конкретной госуслуги в социальной сфере. Например, в перечень госуслуг, относящихся к виду деятельности «Социальная защита населения», включены такие услуги, как:

Таблица 1

Группировка государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере в зависимости от капитальных вложений, требуемых для непосредственного их оказания

Наименование группы	Капитальные вложения, требуемые для непосредственного оказания госуслуги в социальной сфере			
	Недвижимое имущество, к которому могут предъявляться особые требования	Недвижимое имущество, к которому не могут предъявляться особые требования	Специализированное движимое имущество	Неспециализированное движимое имущество
Очень высокий уровень капитальных вложений	+		+	
Высокий уровень капитальных вложений	+			+
Существенный уровень капитальных вложений		+	+	
Средний уровень капитальных вложений		+		+
Умеренный уровень капитальных вложений			+	
Незначительный уровень капитальных вложений				+
Не требующий капитальных вложений				

Источник: составлено авторами.

- предоставление социального обслуживания в стационарной форме;
- предоставление социального обслуживания в форме «на дому».

Данный пример наглядно демонстрирует существенный разрыв в размере капитальных вложений, необходимых для входа на рынок двух указанных госуслуг в социальной сфере.

Анализ негосударственных организаций следует осуществлять в два этапа. В рамках первого по каждой негосударственной организации следует осуществить расчет ряда показателей. Второй этап заключается в группировке организаций в зависимости от результатов расчета показателей и определение удельного веса количества негосударственных организаций, относящихся к соответствующей группе, в общем количестве анализируемых организаций.

По каждой негосударственной организации целесообразно провести:

- анализ финансовых показателей;
- анализ показателей, косвенно характеризующих способность составить конкуренцию государственным (муниципальным) учреждениям на рынке госуслуг в социальной сфере.

В большинстве случаев выход на рынок госуслуг в социальной сфере для негосударственных организаций будет сопровождаться необходимостью увеличения расходов. Соответственно, целью анализа финансовых показателей негосударственных организаций будет являться оценка наличия собственных финансовых ресурсов и возможности привлечения заемных средств для входа на рынок госуслуг в социальной сфере.

Оценку наличия собственных финансовых ресурсов следует осуществлять на основе расчета показателя рентабельности продаж. В зависимости от значений по данному показателю следует выделить следующие группы негосударственных организаций:

- нерентабельные организации;
- организации с рентабельностью продаж от 0,01 до 0,05 (включительно);
- организации с рентабельностью продаж от 0,05 до 0,10 (включительно);
- организации с рентабельность продаж от 0,10 до 0,15 (включительно);
- организации с рентабельностью продаж свыше 0,15.

Оценку возможности привлечения заемных средств негосударственными организациями следует осуществлять на основе определения их кредитоспособности. В рассматриваемом случае целесообразно воспользоваться методикой определения кредитоспособности заемщика (далее – Методика)[1] [4]. Данной Методикой используются три группы оценочных показателей:

- коэффициенты ликвидности;
- коэффициент соотношения собственных и заемных средств;
- показатели оборачиваемости и рентабельности.

При этом в соответствии с Методикой заемщика в зависимости от набранных баллов включают в один из трех классов: первоклассные; второго класса; третьего класса.

К показателям, косвенно характеризующим способность негосударственных организаций составить конкуренцию государственным (муниципальным) учреждениям на рынке госуслуг в социальной сфере, следует отнести:

- среднесписочную численность работников негосударственных организаций;
- длительность функционирования негосударственных организаций;
- наличие опыта получения на конкурентной основе субсидий из бюджета или исполнения контрактов в рамках закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Показатель среднесписочной численности работников характеризует уровень обеспеченности негосударственных организаций собственными (штатными) сотрудниками.

На наш взгляд, по данному показателю негосударственные организации следует распределить по следующим группам со среднесписочной численностью работников:

[1] Регламент предоставления кредитов юридическим лицам Сбербанком России и его филиалами от 8 декабря 1997 г. № 285-р (утв. Комитетом Сбербанка России по предоставлению кредитов и инвестиций).

- до 5 человек;
- от 6 до 25 человек;
- от 26 до 50 человек;
- от 51 до 100 человек;
- свыше 100 человек.

Большой период работы негосударственной организации можно расценивать как косвенный показатель, показывающий наличие у нее устойчивой клиентской базы, которую, в свою очередь, можно расценивать как оказание данной организацией услуг соответствующего качества. В рамках анализа следует выделить следующие группы негосударственных организаций:

- функционирующие от 0 до 5 лет;
- функционирующие от 5 до 10 лет;
- функционирующие от 10 до 15 лет;
- функционирующие более 15 лет.

Относительно опыта в получении на конкурентной основе субсидий из бюджета или исполнения контрактов в рамках закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд следует сформировать две группы:

- организации, имеющие опыт;
- организации, не имеющие опыт.

Оценку способности негосударственных организаций составить конкуренцию государственным (муниципальным) учреждениям на рынке госуслуг в социальной сфере следует осуществлять на основе сопоставления результатов, полученных в ходе анализа:

- госуслуги на предмет необходимого уровня капитальных вложений для организации процесса ее оказания;
- негосударственных организаций.

Сопоставление рассматриваемых результатов анализа целесообразно осуществлять путем формирования аналитической таблицы *(табл. 2)*.

В графах, отражающих показатели по негосударственным организациям, следует указывать значение удельного веса по каждой группе. Например, по показателю «длительность функционирования негосударственной организации»: 25% – от 0 до 5 лет; 52% – от 5 до 10 лет; 20% – от 10 до 15 лет; 3% – свыше 15 лет.

Заключение

Существует множество факторов, влияющих на возможность возникновения конкуренции между негосударственными организациями и государственными (муниципальными) учреждениями. Однако, на наш взгляд, представленные выше факторы в наибольшей степени будут влиять на вероятность ее возникновения. При этом уровень влияния рассматриваемых факторов на возникновение конкуренции будет зависеть от содержания конкретной госуслуги.

Таблица 2

Оценка способности негосударственных организаций составить конкуренцию государственным (муниципальным) учреждениям на рынке государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере

Наименование госуслуги в социальной сфере	Уровень капитальных вложений	Показатели по негосударственным организациям				
		Рентабельность продаж	Класс заемщика	Среднесписочная численность работников	Длительность функционирования негосударственной организации	Опыт получения на конкурентной основе субсидий из бюджета или исполнения контрактов в рамках закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд

Источник: составлено авторами.

Представленные в статье подходы позволят публично-правовым образованиям, обладающим конкретными необходимыми данными (относительно государственных (муниципальных) учреждений, государственных (муниципальных) услуг, негосударственных учреждений и т.д.), оценить возможность возникновения конкуренции на рынке соответствующих услуг на определенной территории.

ИСТОЧНИКИ:

1. Проект Федерального закона № 519530-7 «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере». Официальный сайт Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации. [Электронный ресурс]. URL: http://duma.gov.ru.
2. Ястребова О.К. Развитие нормативного бюджетного финансирования высшего образования // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. – 2015. – № 1. – с. 41-51.
3. Лавров А.М. Актуальные проблемы бюджетной реформы. Выступление заместителя Министра финансов РФ // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. – 2013. – № 1(15). – с. 5-8.
4. Регламент предоставления кредитов юридическим лицам Сбербанком России и его филиалами от 8 декабря 1997 г. № 285-р (утв. Комитетом Сбербанка России по предоставлению кредитов и инвестиций). Гарант. [Электронный ресурс]. URL: http://www.garant.ru.

5. Большакова Ю.М. Региональные аспекты исследования удовлетворенности государственными и муниципальными услугами в условиях сервисного государства // Вопросы управления. – 2016. – № 4(41). – с. 45-51. – url: https://elibrary.ru/item.asp?id=27689568.
6. Чулков А.С. Повышение качества государственных и муниципальных услуг и пути оптимизации сети учреждений, оказывающих их // Финансы и кредит. – 2017. – № 3(723). – с. 143-159.
7. Хабаев С.Г., Крадинов П.Г. Подходы к порядку определения исполнителя государственных (муниципальных) услуг // Финансовая аналитика: проблемы и решения. – 2016. – № 39. – с. 2-15. – url: https://elibrary.ru/item.asp?id=27187599.
8. Филимонова С.И., Столов И.И. К вопросу о проекте федерального закона «О государственном (муниципальном) заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере и внесении изменений в отдельные законодательные акты российской федерации» // Спорт: экономика, право, управление. – 2017. – № 2. – с. 31-32. – url: https://elibrary.ru/item.asp?id=29295591.
9. Ростовская Т.К., Петрова Т.Э., Шимановская Я.В. Об обеспечении поэтапного доступа социально ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам // Экономика и управление: проблемы, решения. – 2017. – № 3. – с. 137-148. – url: https://elibrary.ru/item.asp?id=28931129.

REFERENCES:

Bolshakova Yu.M. (2016). Regionalnye aspekty issledovaniya udovletvorennosti gosudarstvennymi i munitsipalnymi uslugami v usloviyakh servisnogo gosudarstva [Regional aspects of the research of satisfaction with state and municipal services in the conditions of the service state]. Voprosy upravleniya. (4(41)). 45-51. (in Russian).

Chulkov A.S. (2017). Povyshenie kachestva gosudarstvennyh i munitsipalnyh uslug i puti optimizatsii seti uchrezhdeniy, okazyvayuschikh ikh [Improving the quality of State and municipal services and the ways to optimize the network of provider institutions]. Finance and credit. (3(723)). 143-159. (in Russian).

Filimonova S.I., Stolov I.I. (2017). K voprosu o proekte federalnogo zakona «O gosudarstvennom (munitsipalnom) zakaze na okazanie gosudarstvennyh (munitsipalnyh) uslug v sotsialnoy sfere i vnesenii izmeneniy v otdelnye zakonodatelnye akty rossiyskoy federatsii» [On the project of federal law “on state (municipal) order for rendering of state (municipal) services in the social sphere and amendment into separate enactments of the russian federation”]. Sport: ekonomika, pravo, upravlenie. (2). 31-32. (in Russian).

Khabaev S.G., Kradinov P.G. (2016). Podkhody k poryadku opredeleniya ispolnitelya gosudarstvennyh (munitsipalnyh) uslug [Approaches to the procedure for choosing the provider of public services]. Financial Analytics: Science and Experience. (39). 2-15. (in Russian).

Lavrov A.M. (2013). Aktualnye problemy byudzhetnoy reformy. Vystuplenie zamestitelya Ministra finansov RF [Actual problems of budget reform. The Deputy Minister of Finance of the Russian Federation]. Nauchno-issledovatelskiy finansovyy institut. Finansovyy zhurnal. (1(15)). 5-8. (in Russian).

Rostovskaya T.K., Petrova T.E., Shimanovskaya Ya.V. (2017). Ob obespechenii poetapnogo dostupa sotsialno orientirovannyh nekommercheskikh organizatsiy, osuschestvlyayuschikh deyatelnost v sotsialnoy sfere, k byudzhetnym sredstvam [About ensuring step-by-step access of the socially oriented non-profit organizations performing activity in the social sphere to budgetary funds]. Economics and management: problems, solutions (Ekonomika i upravleniye: problemy, resheniya nauchno-prakticheskiy zhurnal). 1 (3). 137-148. (in Russian).

Yastrebova O.K. (2015). Razvitie normativnogo byudzhetnogo finansirovaniya vysshego obrazovaniya [The Development of the Unit Cost Funding of Higher Education]. Nauchno-issledovatelskiy finansovyy institut. Finansovyy zhurnal. (1). 41-51. (in Russian).