

ТЕОРИЯ И МЕТОДОЛОГИЯ УПРАВЛЕНИЯ



Научная статья

DOI: 10.55959/MSU2073-2643-21-2024-3-3-26

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ ПРОЕКТИРОВАНИЕ КОНКУРЕНЦИИ НА РЫНКАХ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ

О.Ю. Горбова

Рязанский государственный радиотехнический университет
имени В.Ф. Уткина, Рязань, Российская Федерация
Odina-olga@yandex.ru

Аннотация. Сегодня конкуренция позиционируется как основной инструмент повышения эффективности рынка, в том числе в социальной сфере. По регионам проводится ежегодный мониторинг состояния конкуренции, разрабатываются дорожные карты и целевые показатели. В статье проанализирована эффективность институционального проектирования конкуренции на региональных рынках социальной сферы. На примере показателей удовлетворенности населения уровнем цен и качества продукции на рынках ряда регионов продемонстрировано отсутствие значительных изменений в уровне конкуренции на них. Сделан вывод о формальном подходе к разработке мероприятий по развитию конкуренции. На основе проведенных исследований даны рекомендации по выстраиванию моделей рынков услуг в социальной сфере. Установлены условия институционального проектирования конкуренции: сокращение разницы между поставщиками услуг бюджетного и коммерческого сектора в экономическом аспекте, соблюдение ограничения по территориальному критерию (развитие конкуренции в крупных городах и населенных пунктах). Выделены сегменты рынков, на которых целесообразно внедрение механизмов конкуренции. В частности, на рынке медицинских услуг наибольший эффект удастся достичь, внедряя конкурентные механизмы в звено первичной медико-санитарной помощи, на рынке социальных услуг — в сегмент обслуживания на дому. Другие сегменты упомянутых рынков имеют достаточно высокие входные барьеры, прежде всего, экономического характера, поэтому стимулирование конкуренции на них будет

неоправданно затратно. Рынки дошкольного образования, дополнительного образования детей, детского отдыха и оздоровления не имеют таких ограничений. Для выделенных сегментов сформулированы рекомендации по развитию конкуренции на рынках услуг социальной сферы.

Ключевые слова: конкуренция на рынках социальной сферы, институциональное проектирование, мониторинг конкуренции, удовлетворенность ценой услуг, удовлетворенность качеством услуг, модели конкуренции на рынках социальной сферы.

Для цитирования: Горбова О.Ю. Институциональное проектирование конкуренции на рынках социальной сферы // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2024. Т. 21. № 3. С. 3–26.

Дата поступления в редакцию: 29.01.2024

INSTITUTIONAL DESIGN OF COMPETITION IN SOCIAL MARKETS

O.Yu. Gorbova

Ryazan State Radio Engineering University, Ryazan, Russian Federation
Odina-olga@yandex.ru

Abstract. Today, competition is positioned as the main tool for increasing market efficiency, including in the social sphere. Annual monitoring of the state of competition is carried out across regions, roadmaps and target indicators are developed. The article analyzes the effectiveness of institutional design of competition in regional markets in the social sphere. Based on the example of indicators of population satisfaction with the level of prices and quality in the markets of regions, the absence of significant changes in the level of competition in them was demonstrated. A conclusion is made about a formal approach to the development of measures to develop competition. Based on the conducted research, recommendations are given for building models of service markets in the social sphere. The conditions for the institutional design of competition have been established: reducing the difference between service providers in the public and commercial sectors in the economic aspect, observing restrictions on the territorial criterion (development of competition in large cities and towns). Market segments in which it is advisable to introduce competition mechanisms are identified. In particular, in the medical services market, the greatest effect can be achieved by introducing competitive mechanisms in primary health care, and in the social services market — in the home care segment. Other segments of the mentioned markets have fairly high barriers to entry, primarily of an economic nature, so stimulating competition in them will be unjustifiably ex-

pensive. The markets for preschool education, additional education for children, children's recreation and health improvement do not have such restrictions. For the selected segments, recommendations were formulated for the development of competition in the markets for social services.

Keywords: competition in social markets, institutional design, competition monitoring, satisfaction with the price of services, satisfaction with the quality of services, models of competition in social markets.

For citation: *Gorbova O.Yu.* Institutional design of competition in social markets // *Lomonosov Public Administration Journal. Series 21.* 2024. Vol. 21. № 3. P. 3–26.

Received: 29.01.2024

Введение

С момента объявления конкуренции основным инструментом развития региональных рынков в данном направлении принято значительное количество нормативных актов, устанавливающих правила ее мониторинга и внедрения. Несмотря на это за период «выращивания» института конкуренции реальная ситуация на рынках, в частности социальной сферы, изменилась незначительно. Тем не менее уже можно говорить о результатах некоторых институциональных преобразований в этой области с целью распространения экономических законов конкуренции на региональные рынки.

В отличие от традиционных товарных рынков, рынки услуг социальной сферы более инертны и слабо поддаются реформированию. Несмотря на многочисленные новшества, эффективной модели функционирования на большинстве из них так и не удалось построить. Внедрение элементов конкуренции также вызывает массу вопросов. Наличие и развитие конкурентной среды, например, в сфере здравоохранения должно, очевидно, выражаться в соперничестве между страховыми компаниями за застрахованных и между учреждениями здравоохранения за пациентов. Возможно ли построение рынка медицинских услуг как системы взаимоотношений между поставщиками (учреждениями здравоохранения), потребителями (физическими лицами) и покупателями медицинских услуг (страховыми организациями), в которой потребитель оказывает решающее влияние на «расстановку сил» на рынке? И если возможно, все ли сегменты этого рынка могут быть перестроены таким образом? Может ли быть образование полноценным участником рыночных экономических отношений?

Если формулировать вопрос в более общем виде, то он может звучать таким образом: может ли в социально ориентированном государстве эффективно работать бизнес в социальной сфере? Сочетаемы ли эти два понятия: «социальное государство» и «бизнес в социальной сфере», «социальное обеспечение» и «прибыль»? И если ответ — утвердительный, то каковы условия этого сочетания и механизмы необходимых преобразований?

Таким образом, на сегодняшний день проблема состоит в определении степени достаточности/недостаточности, адекватности/неадекватности институциональной среды требованиям экономического закона конкуренции как в теоретическом, так и в прикладном аспектах.

Цель статьи состоит в анализе сформировавшейся практики институционального проектирования конкуренции на рынках социальной сферы и выработке условий и рекомендаций для построения конкуренции на выбранных рынках. Исходя из поставленной цели, был сформулирован ряд задач:

- обобщить этапы проектирования институтов конкуренции и их результаты;
- рассмотреть особенности рынков услуг социальной сферы, накладывающие ограничения на развитие конкуренции на них;
- сформулировать рекомендации по развитию конкуренции на рынках социальной сферы.

Теоретические аспекты и исследования в области институционального проектирования конкуренции

В теоретическом аспекте одним из основоположников теории институтов считается Д. Норт, сформулировавший понятие института как «правил игры» в обществе, созданных человеком ограничительных рамок, которые организуют взаимоотношения между людьми¹.

Следуя такой логике, конкуренция как институт включает в себя отдельные компоненты: правила, установленные для работы на рынках, адресаты или агенты (поставщики услуг и их потребители), гаранты правил (контролирующие органы).

Понятие институционального проектирования наиболее полно отражено в работах В.Л. Тамбовцева и характеризуется как «созна-

¹ Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. С. 92–93, 120–134.

тельная целенаправленная деятельность по организации институтов и встраиванию их в массовое хозяйственное поведение»². Институциональное проектирование в области конкурентной среды означает разработку или модификацию институтов, прямо или косвенно регулирующих процессы конкуренции или ведения бизнеса.

Вопросам институционального проектирования посвящено некоторое количество работ, однако в большинстве своем они анализируют либо процесс в целом, либо какой-то один инструмент проектирования или узкую сферу его применения.

Значимыми работами в области институциональных трансформаций социально-экономических систем также считаются работы В. Раттена, Ю. Хайами³, Т. Эггертссона⁴. Из современных работ зарубежных исследователей следует отметить труды Ф. Дженни, посвященные институциональному дизайну антимонопольной службы и условиям ее формирования и функционирования⁵. Аналогичному направлению посвящены исследования О. Brook и К. Cseres, направленные на анализ приоритетов, устанавливаемых антимонопольными службами в разных странах в целях стимулирования конкуренции⁶.

Среди отечественных исследователей процесс институционального проектирования достаточно давно изучается профессором В.Л. Тамбовцевым. Им дано определение институтов и институционализма, рассмотрен институциональный подход в стратегическом планировании развития регионов, методы измерения институтов⁷.

Одно из определений институционального проектирования и его особенности анализируются П.С. Лемещенко, который свя-

² Тамбовцев В.Л. Теоретические основы институционального проектирования // Вопросы экономики. 1997. № 3. С. 82–94.

³ Ruttan V.W., Hayami Y. Toward a Theory of Induced Institutional Innovation // Journal of Development Studies. 1984. № 2. P. 206–210.

⁴ Eggertsson T. Economic Behavior and Institutions: Principles of Neoinstitutional Economics. Cambridge University Press; 1990.

⁵ Jenny F. The Institutional Design of Competition Authorities: Debates and Trends. Dans: Competition Law Enforcement in the BRICS and in Developing Countries. Legal and Economic Aspects. 2016. 1st ed. Springer, P. 1–57.

⁶ Brook O., Cseres K. Policy Report: Priority Setting in EU and National Competition Law Enforcement (September 28, 2021). Available at: <https://ssrn.com/abstract=3930189> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3930189>.

⁷ Тамбовцев В.Л. Институциональный подход к региональным стратегиям развития // Региональная экономика и региональная политика: XX Ежегодная конференция из цикла «Леонтьевские чтения», Санкт-Петербург, 10–11 сентября 2021 г. Санкт-Петербург: Автономная некоммерческая организация «Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр», 2022. С. 27–32.

зывает институт трансформации с экономической ментальностью населения⁸.

Отдельные аспекты институционального проектирования раскрыты в исследованиях коллектива авторов из Югорского государственного университета, который анализирует институциональную среду в ресурсодобывающих регионах⁹. В работе Г.Н. Хужахметовой и Э.Р. Чувашаевой рассмотрен институт федеральных территорий и территорий с особым статусом. Кроме того, в ней исследуются проблемы институциональных пустот, заполнение которых должно происходить за счет двух групп институтов: первая группа институтов (институты стабилизации) позволит нейтрализовать уже сложившиеся негативные последствия кризисных ситуаций, вторая группа (институты развития) нацелена на поиск новых источников роста для дальнейшего устойчивого развития моногорода¹⁰.

В развитие теории институционального проектирования отдельными исследователями введено понятие «институты второго наилучшего» или промежуточные институты, которые представляют собой промежуточный вариант институтов, в наибольшей степени похожий на целевой институт (эталон желаемого институционального преобразования), но максимально исключающий возникновение двух ключевых ошибок проектирования целевых институтов — ошибку непрерывности и эластичности¹¹. Теория промежуточных институтов была развита В.М. Полтеровичем¹². Основная цель использования этих институтов состоит в подборе таких структур и правил, которые будут вести к результату не сразу, а постепенно с помощью линейки промежуточных институтов, ослабляющих ограничения и имеющих образ целевого института как результата реформы. В качестве примеров промежуточных инсти-

⁸ Лемещенко П.С. Институциональное планирование как специфическая форма хозяйствования // Планирование в рыночной экономике: воспоминания о будущем. Санкт-Петербург, 25–26 марта 2021 г. / Институт нового индустриального развития имени С.Ю. Витте. Санкт-Петербург: Ассоциация «Некоммерческое партнерство по содействию в проведении научных исследований», «Институт нового индустриального развития им. С.Ю. Витте», 2021. С. 156.

⁹ Сафиуллин Л.Н., Исламутдинов В.Ф., Грошева Т.А. и др. Проектирование переходных экономических институтов для выхода из институциональной ловушки «голландской болезни» (на примере Республики Татарстан и Ханты-Мансийского автономного округа — Югры). Казань: Издательство Казанского университета, 2020. С. 8.

¹⁰ Хужахметова Г.Н., Чувашаева Э.Р. Институциональное проектирование разноразмерных систем региона // Экономические системы. 2021. Том 14. Номер 4. С. 84.

¹¹ Rodrik D. Second-Best Institutions // American Economic Review. 2008. № 2. P. 102.

¹² Полтерович В.М. Проектирование реформ: как искать промежуточные институты // Montenegrin journal of economics. 2012. № 2. С. 29.

тутов Т.А. Грошевой, И.Д. Лебедевой и Д.В. Санниковым названы различные кластерные или региональные структуры (ассоциации, технопарки, бюджетные фонды и иные институты содействия развитию), призванные работать на сближение и посредничество основных игроков отраслей и рынков¹³.

В части институционального проектирования конкуренции роль промежуточных институтов может быть достаточно высокой в связи с большой инерционностью рынков социальных услуг. Длительный период функционирования на основе сметы и государственного (муниципального) задания не позволяют быстро перестроить модель функционирования рынка. В этом случае промежуточные институты смогут повлиять на решение данного вопроса.

Институциональные преобразования в направлении внедрения конкуренции на рынках социальной сферы начались еще до принятия первого стандарта развития конкуренции, с реформы бюджетной сети. Говоря об институциональных изменениях бюджетного сектора социальной сферы, Г.М. Заболотная отмечает причины неэффективности прошедших преобразований, состоящие в формальном подходе, доминировании административных методов распределения субсидий, а также «неготовности органов власти работать по новым правилам»¹⁴. При этом в ее работе проанализирована эффективность способов бюджетного обеспечения деятельности негосударственных поставщиков социальных услуг и сделан вывод о доминировании объемов бюджетных средств, распределяемых вне конкурсных процедур, что свидетельствует об избегании конкурентных форм финансирования работы учреждений со стороны органов власти.

В научной литературе, как правило, выделяют два способа направленных институциональных изменений: облагораживание (развитие, совершенствование) существующих институциональных образцов и культивирование (формирование) новых¹⁵.

¹³ Грошева Т.А., Лебедева И.Д., Санников Д.В. Развитие подходов к проектированию системы переходных экономических институтов // Экономические отношения. 2020. Том 10. № 4. С. 1419.

¹⁴ Заболотная Г.М. Институционализация конкурентных способов организации предоставления услуг в социальной сфере // Теория и практика общественного развития. 2023. № 3. С. 81–87.

¹⁵ Кузьминов Я.И., Радаев В.В., Яковлев А.А., Ясин Е.Г. Институты: от заимствования к выращиванию. Опыт российских реформ и возможности культивирования институциональных изменений // Доклад VI Международной научной конференции «Модернизация экономики и выращивание институтов» опубликован отдельным изданием / Отв. ред. Е.Г. Ясин: В 2 кн. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2005. Кн. 1. С. 12–15.

При естественном развитии и облагораживании институт возникает на родной почве, в среде привычных традиционных институтов в ответ на потребность в решении какой-либо вновь возникшей проблемы. По сути такой вариант институциональных изменений заключается в легализации неформальных рамок, т.е. придании нормам, лежащим в их основе, силы закона и превращении этих рамок в формальные. Такой сценарий принято также называть эволюционным или генетическим. Это означает, что новые формальные институты возникают не на пустом месте, а в результате трансформации существующих неформальных рамок, т.е. неформальные рамки легализуются в формальные.

Процесс естественного развития институтов состоит в накоплении прецедентов решения возникающих проблем. В области развития конкуренции в качестве таковых можно рассматривать «лучшие практики», реализуемые рядом регионов. Удачные решения отбираются и начинают распространяться. Им содействуют силы поддержки, но есть и препятствия со стороны сил противодействия. Государство стремится добиться баланса интересов и достигает его при выработке формальной нормы (закона).

Искусственное насаждение, трансплантация и культивирование института имеет два варианта: заимствование (импорт) и проектирование. Такой путь институционального развития называют революционным (в отличие от эволюционного), и он состоит в изменении формальных рамок и ориентации на уже известные образцы. Примером здесь может быть внедрение в систему высшего образования России Болонской системы, так и не доказавшей свою эффективность. Тезис о неудачном импорте этого института упоминается в работе коллектива авторов Кемеровского государственного университета, где отмечается, что периодически институциональное проектирование осуществляется в частных интересах, реализуемых «эксклюзивным «клубом» проектировщиков и заказчиков» отдельных групп населения¹⁶. Аналогичную мысль высказывает Черныш М.Ф., который утверждает, что значительную роль в процессе «присаживания» институтов играет собственный интерес политического класса. «Зачастую оказывается, что институциональные формы, которые доходят до низов, напоминают изначальный образец лишь по форме, а в практическом ключе

¹⁶ Курбатова М.В. «Утроенный провал» институционального проектирования в реформировании высшего образования России // Журнал институциональных исследований. 2020. Т. 12. № 4. С. 104.

следуют, во-первых, требованиям целесообразности так, как она понимается в конкретный отрезок времени, а, во-вторых, сохраняют в неприкосновенности иерархии господства и подчинения, находящиеся в согласии с отечественной традицией»¹⁷. В пример приводится та же самая Болонская система, по конструкции напоминающая стандарт высшего образования, характерный для европейского университета. Однако стандарты высшего образования задаются, как и в прошлом, не внешними по отношению к университету рынками, а министерскими указаниями, нагрузка на преподавателей по мере внедрения Болонской системы не только не уменьшились, а, напротив, увеличились.

Говоря об импорте институтов, О.С. Сухарев делает акцент на возможные негативные последствия этого процесса: «при импорте института дисфункция может резко возрастать, так как возникает конфликт с внутренними правилами и требуется сложный режим адаптации для агентов...»¹⁸. Дисфункция институтов во многих случаях вызвана субъективными факторами и неэффективностью отдельных управленческих решений, что формирует «административную ловушку институтов». В этом случае на первый взгляд обоснованные решения не могут быть реализованы, как планировалось, и в конечном итоге отменяются как неэффективные.

Насаждение институтов ориентировано на следующие образцы:

- институты могут строиться в соответствии с некой идеальной моделью — перенос из теоретической модели на практику;

- институты могут воспроизводить образцы, существовавшие в истории данной страны, но исчезнувшие в процессе исторической эволюции общества;

- формальные институты могут строиться по образцам, существующим в других странах. При этом формальные институты могут меняться быстрее в ответ на целенаправленную политику, в то время как неформальные — только постепенно и медленно¹⁹.

Например, институт частной медицины широко развит во многих зарубежных странах. В России есть некоторые стремления адаптировать подобные механизмы к системе здравоохранения

¹⁷ Черныш М.Ф. Реформа российской науки как институциональное конструирование // Управление наукой: теория и практика. 2020. Т. 2. № 2. С. 50.

¹⁸ Сухарев О.С. Трансформация институтов в современной экономике. Экономика. Налоги. Право. 2023. № 16 (4). С. 10.

¹⁹ Menard C., Shirley M. The Contribution of Douglass North to New Institutional Economics // Institutions, Property Rights, and Economic Growth. 2014. Chap. 1. P. 11–29.

и тем самым ввести элементы конкуренции на рынок медицинских услуг. Первым сегментом рынка, осуществившим такие изменения, стали стоматологические услуги. Сегодня институт частной практики занимает практически 90% рынка подобных услуг и действует достаточно эффективно с точки зрения общества, что можно считать примером усвоения формальных норм.

Примером извращения института конкуренции является следующая ситуация. На том же рынке медицинских услуг возможны случаи, когда частные организации работают по тому же адресу, что и обычные поликлиники, с тем же кадровым составом. Клиентов по возможности перенаправляют туда. Формально конкуренция есть, поскольку есть разные участники рынка, реально же конкуренция отсутствует.

Подводя итог теоретическому обзору исследований, необходимо отметить, что основной проблемой, которая должна решаться в рамках институционального проектирования конкуренции на рынках социальной сферы, является обоснование и разработка таких принципов и механизмов, применение которых позволило бы субъектам рынков эффективно решать вопросы, ради которых они создавались. Другими словами, конкуренция не является самоцелью для развития рынков. Напротив, основная цель внедрения конкурентных механизмов — это эффективность функционирования рынков и рост удовлетворенности потребителей теми услугами, которые на них предоставляются.

Анализ эффективности институционального проектирования конкуренции на региональных рынках

Сегодня можно констатировать, что развитие конкуренции в социальной сфере идет по второму сценарию, т.е. весь процесс внедрения принципов конкуренции в социальной сфере можно отнести к искусственному насаждению института. Этапами институционального проектирования являются принятие стандарта развития конкуренции в регионах, порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке, национального плана развития конкуренции и т.д. (табл. 1).

**Этапы проектирования экономических институтов,
формирующих конкуренцию на региональных рынках²⁰**

Этап институционального проектирования	Цель этапа	Ожидаемый результат	Фактический результат
Принятие стандарта развития конкуренции на региональных рынках, запуск мониторинга конкуренции (2015 г.)	Создание нормативно-правовых основ развития конкуренции на региональных рынках	Назначение одного из отраслевых министерств уполномоченным на проведение мониторинга конкуренции и ее развитие	На уполномоченном органе лежит ответственность за подготовку доклада о состоянии конкуренции, разработку дорожной карты и прочие формы отчетности
Разработка и реализация Дорожной карты развития конкуренции (2016 г.)	Установление перечня рынков для мониторинга. Обобщение целей, задач, мероприятий и показателей по каждому рынку. Выявление и снижение административных барьеров	Рост количества частных организаций в составе поставщиков услуг, рост доли потребителей услуг частных организаций в общем количестве потребителей	Привлечение частных поставщиков на рынки осложнено необходимостью учета множества особенностей и проблем каждого рынка. Кроме того, ряд проблем является общенациональными (вопросы предоставления налоговых льгот, и преференций, нормативные требования работы ФОМС, лицензирование), что не позволяет на уровне региона решать подобные вопросы. Итог — количество частных поставщиков услуг не растет, а колеблется вокруг некоторого среднего уровня

²⁰ Составлено автором на основе:

- Стандарт развития конкуренции в субъектах Российской Федерации, утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 сентября 2015 г. № 1738-р;
- Указ Президента РФ от 21.12.2017 N 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции» (вместе с «Национальным планом развития конкуренции в Российской Федерации на 2018–2020 годы»);
- Стандарт развития конкуренции в субъектах Российской Федерации, утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.04.2019 № 768-р;
- Национальный план («дорожная карта») развития конкуренции в Российской Федерации на 2021–2025 годы, утв. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 02.09.2021 № 2424-р;
- Приказ Минэкономразвития России от 17 октября 2019 г. № 670 «Об утверждении методики оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по внедрению стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации».

Таблица 1 (продолжение)

<p>Утверждение Национального плана развития конкуренции на 2018–2020 гг.</p>	<p>Формирование целей развития конкуренции и определение отраслей, в которых следует ее развивать. Определение спектра отраслей для развития конкуренции, установление перечня целевых показателей на федеральном уровне и в регионах</p>	<p>Увеличение доли частных поставщиков услуг и продавцов</p>	<p>Определено 13 отраслей для развития конкуренции, включая отрасли социальной сферы (здравоохранение, социальные услуги, ЖКХ), установлены общие показатели (наличие на рынке не менее 3 хозяйствующих субъектов, один из которых частный поставщик)</p>
<p>Утверждение нового стандарта развития конкуренции в регионах (2019 г.)</p>	<p>Пересмотр рынков для развития конкуренции, конкретизация этапов мониторинга</p>	<p>Изменен состав рынков для мониторинга конкуренции. Уточнена методика мониторинга</p>	<p>Количество наблюдаемых рынков увеличено до 33. Введен отдельный мониторинг финансового рынка</p>
<p>Утверждение Национального плана развития конкуренции на 2021–2025 гг.</p>	<p>Изменение спектра отраслей для развития конкуренции, постановка цели перехода на конкурентные механизмы</p>	<p>Установлено три показателя для контроля эффективности. Целевые значения сформулированы как «менее чем в 2020 г.». Сформулированы показатели по каждой из 15 отраслей</p>	<p>Установлены заведомо низкие значения целевых показателей, которые могут быть достигнуты без проведения мероприятий</p>
<p>Утверждение Методики оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ по внедрению стандарта развития конкуренции (2019 г.)</p>	<p>Оценка эффективности проводится с помощью рейтинга</p>	<p>Рейтинг регионов должен стимулировать субъекты РФ к более активным действиям в области развития конкуренции</p>	<p>Оценка эффективности развития конкуренции заменена рейтингом работы органов власти. Оценивается не уровень конкуренции, а усилия органов региональной власти в этом направлении. Большинство показателей носят формальный характер</p>

Оценка приведенных этапов позволяет сделать несколько выводов:

1) постоянная смена набора рынков для мониторинга, но сохранение в их составе социальной сферы приводит к мысли о необходимости изменения моделей функционирования этих рынков. Все они на данный момент имеют комплекс проблем, и решение их может быть предложено, в том числе, за счет конкурентных механизмов;

2) в процессе институциональных преобразований изначально поставлены неверные цели и показатели. Ориентация на рост количества частных организаций как решение проблем в социальной сфере вызывает сомнение. В связи с инертностью таких рынков увеличение этого показателя достичь в краткосрочной перспективе не удастся. Понимание этого, очевидно, и заставляет ставить заведомо низкие показатели. Единственной целью развития конкуренции в социальной сфере должно быть повышение удовлетворенности населения теми или иными услугами. Рост этого показателя и будет означать успешное развитие конкуренции.

Анализ данных ежегодного мониторинга удовлетворенности населения уровнем цен и качеством услуг на рынках социальной сферы свидетельствует о том, что изменение этих показателей в течение срока действия стандарта в большинстве случаев незначительно. В табл. 2 для примера приведена динамика удовлетворенности услугами социальной сферы по трем регионам. Выбор указанных регионов обусловлен различием их по большинству параметров: расположение в разных федеральных округах, различие по численности населения и уровню экономического развития. В этих условиях планировалось проверить гипотезу о том, что уровень экономического развития территории обуславливается наличием конкуренции, и в более развитых субъектах РФ удовлетворенность параметрами конкуренции выше. Однако данные таблицы показывают, что эта гипотеза не подтверждается. Кроме того, на большинстве рынков отсутствует четкая динамика удовлетворенности в сторону уменьшения или увеличения, значения показателя колеблются вокруг некоей средней величины. Для оценки рассеивания спектра значений было рассчитано среднеквадратическое отклонение (СКО). Величина СКО для подавляющего большинства рынков составляет 3–7 пп. Максимальная величина СКО из рассматриваемых рынков характерна для рынка услуг детского отдыха и оздоровления Самарской области, где наблюдается четкая тенденция роста удовлетворенности уровнем цен.

**Динамика удовлетворенности ценой и качеством услуг
по ряду рынков²¹**

Доля респондентов, выбравших ответы «удовлетворен» и «скорее удовлетворен» в общем количестве опрошенных, %	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Среднее значение	СКО
Рязанская область									
Рынок услуг дошкольного образования									
Уровень цен	51	50	46	45	45	40,7	42,1	46	3,50
Качество услуг	60	55	54	57	55	52	54,8	55	2,33
Рынок услуг дополнительного образования детей									
Уровень цен	43	47	43	47	26	43,4	45,4	42	6,78
Качество услуг	56	52	51	57	29	49,5	49	49	8,67
Рынок услуг детского отдыха и оздоровления									
Уровень цен	36	53	30	34	31	30,2	33,8	35	7,47
Качество услуг	45	37	39	42	36	34,5	37,6	39	3,37
Рынок медицинских услуг									
Уровень цен	34	34	29	29	32	33	31,9	32	1,96
Качество услуг	42	42	37	37	40	36	32,4	38	3,24
Рынок социальных услуг (социального обслуживания населения)									
Уровень цен	45	44	33	34	32	35,1	35,8	37	4,90
Качество услуг	61	45	36	37	35	37,5	39,1	42	8,51
Самарская область									
Рынок услуг дошкольного образования									
Уровень цен	81,2	59,4	52	Нет данных	65,5	60,6	78,5	66	9,68

²¹ Составлено автором на основе:

- Доклады о состоянии и развитии конкуренции на товарных рынках Свердловской области за 2016–2022 гг.;
- Доклады о состоянии и развитии конкуренции на товарных рынках Рязанской области за 2016–2022 гг.;
- Доклады о состоянии и развитии конкуренции на товарных рынках Самарской области за 2016–2022 гг.

Таблица 2 (продолжение)

Качество услуг	66	71,3	62	Нет данных	76,9	72,4	52,2	67	7,47
Рынок услуг дополнительного образования детей									
Уровень цен	82,2	59,4	47	Нет данных	63,3	60	76,1	65	11,56
Качество услуг	75,2	70,2	61	Нет данных	77	74,2	62,1	70	6,29
Рынок услуг детского отдыха и оздоровления									
Уровень цен	24,8	18,4	33,6	41,1	48,4	45,4	63,1	39	13,99
Качество услуг	35,8	24,4	41,4	50,4	60	57	49,3	45	3,34
Рынок медицинских услуг									
Уровень цен	24,5	15,2	22	23,8	31,6	30,8	46,7	28	9,26
Качество услуг	24	29,4	26	33,5	39,5	37,6	35,2	32	5,43
Рынок социальных услуг (социального обслуживания населения)									
Уровень цен	66,8	77,9	49,6	49,3	62,7	59,6	67,5	62	9,47
Качество услуг	67,9	78,4	52,5	52,7	66	64,4	54,5	62	8,93
Свердловская область									
Рынок услуг дошкольного образования									
Уровень цен	42	44	45,2	52,5	38	53	Нет данных	44	5,57
Качество услуг	51	58	47,5	57,5	57	40	Нет данных	51	6,63
Рынок услуг дополнительного образования детей									
Уровень цен	35	66	49,7	54	38	47	Нет данных	47	10,33
Качество услуг	47	42	53,2	57,7	57	57	Нет данных	51	5,99
Рынок услуг детского отдыха и оздоровления									
Уровень цен	24	43	39,1	42,7	47	46	Нет данных	40	7,73

Таблица 2 (окончание)

Качество услуг	30	28	40,4	45,8	38	42	Нет данных	36	6,60
Рынок медицинских услуг									
Уровень цен	25	38	24	38,1	21	26	Нет данных	27	7,05
Качество услуг	30	23	27,4	38,5	32	32	Нет данных	29	5,00
Рынок социальных услуг (социального обслуживания населения)									
Уровень цен	40	33	38,2	44,2	28	37	Нет данных	35	5,36
Качество услуг	45	41	38,9	44,7	40	36	Нет данных	40	3,25

Проведенное исследование показывает, что существенного роста удовлетворенности на рынках социальной сферы пока достичь не удалось.

С внедрением первого стандарта в 2016 г. подавляющая часть предлагаемых и реализуемых мероприятий сводилась к информированию, консультированию и методической поддержке частных потравщиков услуг. При этом полностью игнорировался тот факт, что основными барьерами в развитии конкуренции являются далеко не административные, а экономические — огромная разница между государственными (муниципальными) и частными организациями в части затрат на организацию бизнеса и оказание услуг. Стоимость услуг в частных организациях на порядки выше, чем в государственных учреждениях.

Условия и особенности институционального проектирования конкуренции на рынках услуг социальной сферы

Институциональное проектирование конкуренции на рынках социальной сферы должно осуществляться с учетом следующих условий:

1. Должно быть обеспечено сокращение разницы между организациями коммерческого и бюджетного сектора в экономическом аспекте. Другими словами, необходимо выработать механизмы финансирования организаций социальной сферы коммерческого сектора, позволяющие покрыть часть затрат на оказание услуг

и таким образом обеспечить сокращение разницы цены услуги в бюджетном и коммерческом секторах.

2. Каждый рынок необходимо разделить на сегменты по принципу целесообразности внедрения конкурентных механизмов. Должны быть выделены сегменты, где целесообразно внедрение конкуренции и сегменты, где это неэффективно, так как повлечет за собой неоправданно высокие затраты со стороны бюджета.

3. Необходимо соблюсти ограничение по территориальному критерию: механизмы конкуренции на рынки социальной сферы целесообразно внедрять только в крупных административных центрах. Обеспечение услугами мелких территориальных образований должно осуществляться исходя из других принципов — обеспечения населения по установленным нормативам, а не конкуренции.

4. Полный переход рынка на коммерческую основу нецелесообразен, так как среди потребителей всегда будут оставаться малообеспеченные слои населения, которым также должны оказываться все рассматриваемые услуги.

В табл. 3 приведено предлагаемое деление на сегменты уже рассмотренных рынков и обосновано выделение тех, где при перечисленных условиях имеет смысл внедрять конкурентные механизмы.

Для рынка медицинских услуг внедрение конкурентных механизмов целесообразно только в сегменте первичной медико-санитарной помощи²². Этот сегмент включает наиболее простые и стандартные виды медицинской помощи и предполагает наименьшие вложения в экономическом аспекте.

Таблица 3

**Сегменты рынков социальной сферы
для развития конкуренции²³**

Рынок	Сегменты рынка, где целесообразно внедрение механизмов конкуренции	Сегменты рынка, где конкуренция нецелесообразна	Основные направления преобразований
Рынок медицинских услуг	Первичная медико-санитарная помощь	Все остальные сегменты	Постепенный перевод части государственного задания в систему грантового финансирования частных медицинских клиник

²² Виды медицинской помощи установлены Федеральным законом от 21.11.2011 N 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации».

²³ Составлено автором.

Таблица 3 (окончание)

Рынок услуг дополнительного образования детей	Все сегменты (все виды услуг)	Отсутствуют	Развитие практики финансирования услуг с использованием платформы «Навигатор»
Рынок услуг детского отдыха и оздоровления	Все сегменты (все виды услуг)	Отсутствуют	Развитие практики субсидирования части родительской платы
Рынок социальных услуг (социального обслуживания населения)	Социальное обслуживание на дому	Услуги, оказываемые в стационарах	Постепенный перевод услуг на СОНКО и грантовую систему финансирования. Услуги, оказываемые в условиях стационара, в силу их комплексности и экономической невыгодности для частного поставщика, логичнее оставить в компетенции государства и того количества частных поставщиков, которое уже сформировано (стимулирование этой формы не принесет ожидаемых результатов)
Рынок услуг дошкольного образования	Все сегменты (все виды услуг)	Отсутствуют	Постепенное стимулирование роста доли частных организаций при соответствующей системе контроля качества услуг
Рынок услуг общего образования	Отсутствуют	Все	Сохранение небольшого объема частных школ без стимулирования роста их количества, жесткий контроль со стороны государства качества услуг, финансирование за счет бюджета по нормативу

Для привлечения в данную сферу коммерческих структур в течение многих лет делались попытки включения их в систему финансирования ФОМС, однако для частных медицинских клиник схема работы с фондом очень сложна. Для большинства из них предпочтительна прямая оплата за услуги со стороны пациентов.

Распространение коммерческой медицины идет медленными темпами в связи с большим разрывом цен на услуги в поликлиниках бюджетного и коммерческого типа. Кроме того, существенным фактором оказывается спрос на услуги коммерческих клиник. При существующих ценах он также растет медленно. Единственным выходом стимулирования конкуренции на рынке медицинских услуг в указанном сегменте является построение (корректировка) системы софинансирования медицинской помощи в частных клиниках. Здесь может быть несколько вариантов механизмов:

- оптимизация работы ФОМС с частными организациями (упрощение отчетности, оптимизация процедур взаимодействия);
- разработка грантовых программ для коммерческих организаций поликлинического типа в густонаселенных районах городов, где имеются проблемы с обслуживанием населения бюджетными поликлиниками. В рамках условий гранта необходимо прописать перечень услуг, их объемы, требования к персоналу. Грантовые программы должны быть направлены на снижение цены услуги путем дофинансирования из бюджета по принципу государственного задания.

Между первым и вторым механизмом имеется существенная разница. Финансирование из средств ФОМС предполагает простую оплату услуг за счет средств фонда по факту их оказания. Грантовая же система позволяет предоставлять финансирование тем организациям, которые удовлетворяют определенным условиям. С помощью последнего механизма можно регулировать объемы услуг и перечень этих услуг, другими словами, задавать определенный уровень качества обслуживания.

Указанные механизмы позволяют обеспечить плавный переход поликлинического звена на коммерческую основу при сохранении минимального объема услуг для неплатежеспособной категории граждан и обеспечить повышение качества медицинских услуг за счет перераспределения пациентов и использования преимуществ коммерческого сектора в здравоохранении.

Рынки услуг дополнительного образования детей, а также детского отдыха и оздоровления по своей сути имеют схожие характеристики. Услуги не являются обязательными и используются не всеми категориями потребителей. На сегодня имеется практика

компенсации затрат родителей на подобные услуги для детей. Развитие конкуренции на рынке дополнительного образования детей сегодня является результатом внедрения персонифицированной модели финансирования услуг, включающей в себя возможность выбора бесплатного посещения одного вида занятий для каждого ребенка.

Услуги детского отдыха и оздоровления в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» оказываются только организациями, состоящими в соответствующем реестре. На сегодня в регионах существуют механизмы компенсации родительской платы за детский отдых, размеры которой по регионам дифференцированы, но, тем не менее, могут рассматриваться как механизм стимулирования спроса на услуги и механизм развития конкуренции.

Рынок социальных услуг также развивается в направлении «разгосударствления». Статистика, приведенная М.А. Шестаковым²⁴, свидетельствует о росте доли негосударственных организаций среди поставщиков социальных услуг. В целом по стране при общем сокращении количества организаций, функционирующих на этом рынке, доля негосударственных поставщиков выросла за период 2018–2021 г. с 12,8% до 18,5%. Количество негосударственных организаций, естественно, дифференцировано по формам социального обслуживания: наибольшая их доля осуществляет деятельность на дому. Доля негосударственных организаций по этой форме обслуживания превышает долю государственных на 9,2%. В полустационарной форме доля негосударственных организаций также выше, чем доля государственных, но разница уже меньше — 4,6%. В стационарном же обслуживании работает всего 12,7% негосударственных организаций. Это связано со сложностью и значительными финансовыми затратами при организации стационарной формы работы.

Для работы на рынке негосударственных структур, которые в основном имеют форму социально ориентированных некоммерческих организаций (СОНКО), уже разработана необходимая нормативная база и сформирован реестр социальных услуг. Грантовое финансирование СОНКО позволяет снять с бюджета нагрузку за содержание учреждений и выбирать поставщиков услуг на конкурентной основе. Однако здесь обнаруживается существенный риск:

²⁴ Шестаков М.А., Смирнов В.М., Данилина М.В. Динамика и структура рынка услуг в сфере социального обслуживания населения с учетом негосударственного сектора // *Economics: Yesterday, Today and Tomorrow*. 2022. Vol. 12. Is. 9A. P. 417–418.

«временный» характер грантового финансирования не привлечет в отрасль значительного количества поставщиков. Также нужно учитывать, что большая часть потребительских сегментов на рынке социальных услуг неплатежеспособна, поэтому услуги частных организаций могут быть невостребованными. На данный момент для развития рынка необходим анализ востребованности услуг для перевода наименее затратных из них на коммерческую основу с сохранением некоторой доли государственного финансирования для неплатежеспособных категорий населения. В условиях текущей ситуации начать подобные преобразования удобнее с сегмента социального обслуживания на дому.

Рынок услуг дошкольного образования в подавляющей части состоит из муниципальных бюджетных учреждений, функционирующих на основе муниципального задания. Частные дошкольные организации занимают незначительную долю рынка. Реализация принципа конкуренции на этом рынке может выражаться в переводе части муниципальных учреждений в коммерческую форму с целью снятия нагрузки с бюджета по содержанию учреждений. При стимулировании появления частных организаций на данном рынке первостепенным является уменьшение дифференциации в цене услуг частных и бюджетных организаций при сохранении качества услуг. На сегодняшний день существуют механизмы субсидирования муниципальных бюджетов для оказания финансовой поддержки частным организациям, оказывающим услуги дошкольного образования. Практика субсидирования текущих затрат на оказание услуг введена практически во всех регионах. Наряду с этим в отдельных субъектах РФ дополнительно компенсируются расходы на аренду помещения и часть родительской платы при использовании частных детских садов.

Общее образование является стратегическим вопросом для государства. Учитывая современные проблемы в этой сфере, складывается впечатление, что внедрение принципов конкуренции здесь ничего не решит. Строгая регламентация образовательных стандартов и территориальный принцип распределения услуг по потребителям не позволяют осуществлять самостоятельный выбор учреждения, а, следовательно, изначально нарушает принцип конкуренции. Учитывая важность отрасли, целесообразно оставить ее под контролем государства, используя частные структуры лишь в процессе обслуживания материально-технической базы учреждений (варианты муниципально-частного партнерства).

Заключение

Подводя итог, необходимо отметить, что институциональное проектирование конкуренции на рынках социальной сферы уже осуществляется. Способы, используемые для этого различны, начиная от создания дополнительных институтов-посредников (СОНКО, платформа «Навигатор») до искусственного насаждения тех или иных форм финансирования оказываемых услуг (субсидирование муниципальных бюджетов, погашение части родительской платы и др.). Проблема на сегодня заключается в отсутствии системного подхода в процессе целеполагания и установления целевых показателей, а также наличия ряда формальных процедур с заведомо нулевым результатом. Сегментация рынков и выделение тех, где целесообразно развивать конкуренцию, существенно упрощает задачу и позволяет сформулировать полноценную картину необходимых преобразований.

Научная новизна проведенного исследования состоит в формулировании условий институционального проектирования конкуренции на социальных рынках и основных направлений преобразований. Основными индикаторами успешного институционального проектирования является удовлетворенность населения уровнем цен и качеством услуг на исследуемых рынках. Все перечисленное может быть использовано в практике работы региональных органов исполнительной власти для построения действенного механизма развития конкуренции на рынках социальной сферы. Это обуславливает практическую ценность полученных результатов.

Литература

Грошева Т.А., Лебедева И.Д., Санников Д.В. Развитие подходов к проектированию системы переходных экономических институтов // Экономические отношения. 2020. Т. 10. № 4. С. 1405–1424.

Заболотная Г.М. Институционализация конкурентных способов организации предоставления услуг в социальной сфере // Теория и практика общественного развития. 2023. № 3. С. 81–87.

Кузьминов Я.И., Радаев В.В., Яковлев А.А., Ясин Е.Г. Институты: от заимствования к выращиванию. Опыт российских реформ и возможности культивирования институциональных изменений // Доклад VI Международной научной конференции «Модернизация экономики и выращивание институтов» опубликован отдельным изданием / Отв. ред. Е.Г. Ясин: В 2 кн. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2005.

Курбатова М.В. «Утроенный провал» институционального проектирования в реформировании высшего образования России // Журнал институциональных исследований. 2020. Т. 12. № 4. С. 94–111.

Лемещенко П.С. Институциональное планирование как специфическая форма хозяйствования // Планирование в рыночной экономике: воспоминания о будущем, Санкт-Петербург, 25–26 марта 2021 года / Институт нового индустриального развития имени С.Ю. Витте. СПб.: Ассоциация «Некоммерческое партнерство по содействию в проведении научных исследований «Институт нового индустриального развития им. С.Ю. Витте», 2021. С. 149–165.

Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. 180 с.

Полтерович В.М. Проектирование реформ: как искать промежуточные институты // Montenegrin journal of economics. 2012. № 2. С. 25–44.

Сафиуллин Л.Н., Исламутдинов В.Ф., Грошева Т.А. и др. Проектирование переходных экономических институтов для выхода из институциональной ловушки «голландской болезни» (на примере Республики Татарстан и Ханты-Мансийского автономного округа — Югры). Казань: Издательство Казанского университета, 2020.

Сухарев О.С. Трансформация институтов в современной экономике // Экономика. Налоги. Право. 2023. № 16 (4). С. 6–16.

Тамбовцев В.Л. Теоретические основы институционального проектирования // Вопросы экономики. 1997. № 3. С. 82–94.

Тамбовцев В.Л. Институциональный подход к региональным стратегиям развития // Региональная экономика и региональная политика: XX Ежегодная конференция из цикла «Леонтьевские чтения», Санкт-Петербург, 10–11 сентября 2021 года. СПб.: Автономная некоммерческая организация «Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр». 2022. С. 25–35.

Хужахметова Г.Н., Чувашаева Э.Р. Институциональное проектирование разноразмерных систем региона // Экономические системы. 2021. Т. 14. № 4. С. 79–87.

Черныш М.Ф. Реформа российской науки как институциональное конструирование // Управление наукой: теория и практика. 2020. Т. 2. № 2. С. 47–64.

Шестаков М.А., Смирнов В.М., Данилина М.В. Динамика и структура рынка услуг в сфере социального обслуживания населения с учетом негосударственного сектора // Economics: Yesterday, Today and Tomorrow. 2022, Vol. 12, Is. 9A. P. 414–427.

Brook O., Cseres K. Policy Report: Priority Setting in EU and National Competition Law Enforcement (September 28, 2021). Available at: <https://ssrn.com/abstract=3930189> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3930189>

Eggertsson T. Economic Behavior and Institutions: Principles of Neoinstitutional Economics. Cambridge University Press; 1990.

Jenny F. The Institutional Design of Competition Authorities: Debates and Trends. Dans: Competition Law Enforcement in the BRICS and in Developing Countries. Legal and Economic Aspects. 2016.

Menard C., Shirley M. The Contribution of Douglass North to New Institutional Economics // Institutions, Property Rights, and Economic Growth. 2014. Chap. 1. P. 11–29.

Rodrik D. Second-Best Institutions // American Economic Review. 2008. № 2. P. 100–104.

Ruttan V.W., Hayami Y. Toward a Theory of Induced Institutional Innovation // Journal of Development Studies. 1984. № 2. P. 203–223.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ:

Горбова Ольга Юрьевна — к.э.н., доцент, ФГБОУ ВО «Рязанский государственный радиотехнический университет им В.Ф. Уткина», г. Рязань, Россия; *e-mail*: Odina-olga@yandex.ru

ABOUT THE AUTHOR:

Gorbova O.Yu. — Candidate of Economic Sciences, assistant professor, Ryazan State Radio Engineering University, Ryazan, Russia; *e-mail*: Odina-olga@yandex.ru