

УДК 33

Конкурентоспособность государственных, муниципальных бюджетных и автономных учреждений: основы формирования институциональной модели оценки

Зубарев Денис Николаевич

Экономист,

Центр спортивной подготовки «Электрон»,

630110, Российская Федерация, Новосибирск, ул. Учительская, 42а;

e-mail: denis-zubarev@yandex.ru

Аннотация

Последнее десятилетие в нашей стране проводятся изменения, касающиеся, в том числе, и сектора государственных и муниципальных учреждений. Ожидаемый результат соответствует уже опробованному за рубежом международному опыту. В данной статье кратко описывается суть выполняемой в России бюджетной реформы в части организационных единиц – бюджетных и автономных учреждений, которым передана большая самостоятельность и ответственность за принимаемые решения, рассматриваются их сформировавшаяся структура, анализируется текущее и прошлое состояние бюджетной сферы, а также предлагаемые направления по его улучшению. Также приведен понятийный аппарат в виде терминов, определяющих эффективность, конкуренцию и конкурентоспособность, с подбором рекомендуемых некоторыми авторами инструментов ее повышения. Для успешной конкуренции и повышения конкурентоспособности бюджетных и автономных учреждений с хозяйствующими субъектами иных форм собственности следует принимать во внимание: их особенности, например то, что некоторые внутренние факторы конкурентоспособности, являющиеся таковыми для организаций иных организационно-правовых форм, для учреждений представляют собой внешние или частично внешние; реализовать мероприятия, относящиеся к кадрам учреждений, к организации и самой деятельности по оказанию услуг (выполнения работ), к повышению эффективности деятельности, к общему и финансовому менеджменту. В некоторой мере выполнение таких задач заявлено в качестве целей реформирования сектора государственных и муниципальных учреждений. Следовательно, дело за повсеместной практикой, где это осуществимо, исполнения намеченного.

Для цитирования в научных исследованиях

Зубарев Д.Н. Конкурентоспособность государственных, муниципальных бюджетных и автономных учреждений: основы формирования институциональной модели оценки // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2018. Том 8. № 1А. С. 54-67.

Ключевые слова

Реформа бюджетной сферы, автономные и бюджетные учреждения, эффективность деятельности учреждений, конкуренция, конкурентоспособность.

Введение

С 2007 года после вступления в силу закона № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» появился новый их тип, названный автономным. Учреждениям данной организационно-правовой формы передавалась большая свобода в отношении имущества и в осуществлении поставленных перед ними целей, закрепленных в уставе автономного учреждения. Ожидалось, что создание таких учреждений в социальной сфере поспособствует дальнейшему развитию различных отраслей, в т.ч. образования, науки, здравоохранения и пр. С этого момента и до принятия закона № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» в нашей стране функционировали бюджетные и автономные учреждения. После принятия закона № 83-ФЗ, являющегося одним из главных средств реализации реформы государственных и муниципальных учреждений в России, типы учреждений были пополнены еще одним – казенное учреждение. Предполагалось, что в том числе и этим будут расширены возможности по привлечению организаций различных организационно-правовых форм к предоставлению государственных (муниципальных) услуг, оплачиваемых из бюджетов. А также было предложено использовать новые механизмы, которые обеспечивали бы конкурентные способы распределения бюджетных средств. Так, в программе повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года указано, что привлечение организаций, не являющихся учреждениями, к оказанию государственных услуг населению повысит конкуренцию между юридическими лицами и, следовательно, обеспечит более высокое качество таких услуг. При этом выбор места оказания услуги, ее качества и объема, остается за потребителем как в коммерческой сфере. Деньги бюджетов на финансирование востребованных потребителями услуг будут перечисляться после выбора ими организации, в которой они хотят получить услугу. В этих условиях, условиях конкуренции учреждений за клиентов и бюджетное финансирование с коммерческими и другими некоммерческими организациями, первым следует наращивать инструментарий, повышающий эффективность их деятельности, хотя это и не гарантирует повышения конкурентоспособности [Тарануха, 2013]. О том, что в России особое внимание уделяется развитию конкуренции, свидетельствуют в т.ч. имеющиеся Программы развития конкуренции, Стратегия развития конкуренции и антимонопольного регулирования до 2024 года, план развития конкуренции в РФ до 2020 года, а также стандарт развития конкуренции в РФ и пр. Некоторыми отечественными учеными отмечается, что дальнейшее развитие русской системы управления в целом возможно при условии сокращения главенствующего положения государства. Что и предполагается сделать посредством передачи возможности оказания государственных (муниципальных) услуг организациям, отличным от учреждений. Развитие конкурентных отношений применимо в России, начиная с хозяйствующих организаций, а не отдельных частных лиц, что отличает страну от Европы. Хотя пока такие так называемые кластерные единицы в виде этих самых хозяйствующих ячеек-юридических лиц не в полной мере справляются с возлагаемой на них ролью. [Прохоров, 2002, 231-234] Таким образом, исторически проявления конкуренции в России различны в некоторой степени с частью европейских стран.

Основная часть

Если обратиться к международной практике, то привлечение на контрактной основе к оказанию государственных услуг организаций различных форм собственности является набирающим популярность в последнее десятилетие.

Существующие на сегодняшний день три типа НКО в виде учреждений, возможно, пополнятся еще одним, но уже не этой формы. Во всяком случае, такие предложения есть. Это вызвано в т.ч. наличием собственника, а значит и его возможностью вмешиваться в деятельность учреждений. В числе требований к новым некоммерческим организациям предъявляются и такие, как замена административных взаимоотношений с учредителем экономическими, а также возможность иметь несколько учредителей, не исключая коммерческие структуры.

Бюджетные и автономные учреждения по своим основным характеристикам во многом схожи. Так, в частности, и там и там расходование средств осуществляется по плану финансово-хозяйственной деятельности, финансовое обеспечение производится за счет субсидий из соответствующего бюджета, учреждения вправе заниматься платной основной и неосновной деятельностью, расходы за счет субсидий на финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания не предполагают предоставления от учреждений подтверждающих возникновение обязательств документов, учредитель (собственник) не несет ответственности по обязательствам учреждения и пр. Хотя, частичная субсидиарная ответственность собственника имущества (учредителя), связанная с причинением вреда гражданам, имеется все-таки и для бюджетных, и для автономных учреждений.

Что касается казенных учреждений, то они по своим полномочиям остались более близкими с бывшими ранее бюджетными учреждениями.

Таким образом, после принятия указанных нормативно-правовых актов появились три типа государственных (муниципальных) учреждений. Однако, если при создании автономных учреждений считалось, что они, обладая большей самостоятельностью и ответственностью в ведении хозяйственной деятельности, станут самыми популярными в России, то это не сбылось. Так, в частности, в Бюджетном послании президента в 2008 году упоминалось, что необходимо ускорить процесс реорганизации бюджетных учреждений в автономные. Также и некоторыми экспертами автономные учреждения отмечаются как созданные для ведения деятельности в условиях конкуренции, имеющие более подготовленных руководителей и как являющиеся неким образцом для бюджетных учреждений, которые еще не изменили организационно-правовую форму из-за недостаточной квалификации управленческого персонала, либо по причине привычки.

Как видно из таблицы 1, доля автономных учреждений по данным с сайта www.bus.gov.ru стабильно не превышает 10% от общего числа учреждений всех трех типов. Но, сохранение пропорций между различными организационно-правовыми формами указанных учреждений на протяжении пяти лет вызывает вопрос о корректности сведений, размещенных на официальном сайте bus.gov.ru.

Возможно, бюджетные учреждения почти уравнили в самостоятельности с автономными в связи с тем, что «бума» перевода учреждений в автономию не случилось. Тем самым органы власти в некотором смысле принудительно руководителям бюджетных учреждений обеспечили новые условия хозяйствования, расширив самостоятельность и ответственность. Некоммерческие организации как уже упоминалось, к которым относятся перечисленные типы учреждений, в соответствии с Гражданским кодексом РФ вправе осуществлять приносящую

доход деятельность, если это предусмотрено их уставами, и лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы, и если это соответствует таким целям.

Таблица 1 - Структура типов учреждений в РФ за 2012-2017 гг.

Тип учреждения	Год					
	2012	2013	2014	2015	2016	2017 (по состоянию на 20.08.2017 г.)
Автономные	15640	16114	16507	17016	17292	17453
в % к итогу	10%	10%	10%	10%	10%	10%
Бюджетные	99022	100750	102678	105125	105883	106383
в % к итогу	62%	62%	62%	63%	63%	62%
Казенные	44271	45352	45511	45728	46173	46698
в % к итогу	28%	28%	28%	27%	27%	28%
ИТОГО	158933	162216	164696	167869	169348	170534

Примечание. Составлено автором.

В связи с перспективой для государственных (муниципальных) учреждений (ГМУ) оказаться в конкурентной среде с негосударственными организациями разберем некоторые характеристики сектора ГМУ, указанные в таблице 2.

Таблица 2 - Некоторые характеристики государственных (муниципальных) учреждений в РФ

№	Документ	Проблемы/Цели
1	Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года (утв. распоряжением Правительства РФ от 30 декабря 2013 г. N 2593-р)	<p>Проблемы: а) формальное применение и неиспользование в полной мере новых форм оказания и финансового обеспечения государственных и муниципальных услуг;</p> <p>б) недостаточная открытость бюджетов, прозрачность и подотчетность деятельности участников сектора государственного управления, низкая степень вовлеченности гражданского общества в обсуждение целей и результатов использования бюджетных средств;</p> <p>в) формальное проведение преобразований, декларативность соответствующих норм законодательства Российской Федерации при фактическом сохранении ранее сложившихся механизмов функционирования учреждений, их взаимодействия с органами власти и потребителями;</p> <p>г) преобладание практики определения нормативных затрат исходя из отчетного и планируемого объема бюджетных ассигнований с учетом индексации расходов прошлых лет, непрозрачность дифференциации нормативов финансового обеспечения государственных и муниципальных услуг и отсутствие методик и опыта определения единых нормативов.</p> <p>Цели: а) реализовать меры по повышению эффективности бюджетных расходов;</p> <p>б) обеспечить повышение качества финансового менеджмента в секторе государственного управления;</p> <p>в) повысить открытость и прозрачность управления общественными финансами;</p> <p>г) расширение практики привлечения к оказанию государственных (муниципальных) услуг негосударственных организаций;</p> <p>д) внедрение в учреждениях систем оплаты труда работников, адаптированных к новым условиям деятельности и финансового обеспечения учреждений, настроенных на решение задач по развитию соответствующих отраслей, на повышение качества оказываемых государственных услуг и обеспечение соответствия уровня оплаты труда работников результатам их труда, с применением в учреждениях принципов "эффективного контракта".</p>

№	Документ	Проблемы/Цели
2	Программа Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года (утв. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. N 1101-р)	<p>Проблемы: а) сохраняются условия и стимулы для неоправданного увеличения бюджетных расходов, не созданы условия для мотивации органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также бюджетных учреждений в повышении эффективности бюджетных расходов и своей деятельности в целом; б) формальным и недостаточно увязанным с бюджетным процессом остается применение инструментов бюджетирования, ориентированного на результаты; в) продолжает расти бюджетная сеть (перевод бюджетных учреждений в автономные учреждения произошел только в нескольких субъектах Российской Федерации и практически не состоялся на федеральном уровне); г) расходы на содержание подведомственной бюджетной сети планируются, как правило, исходя не из объемов, оказываемых ими услуг, а необходимости содержания существующих мощностей.</p> <p>Цели: а) создание механизмов стимулирования участников бюджетного процесса к повышению эффективности бюджетных расходов и проведению структурных реформ; б) повышение качества финансового управления в общественном секторе, в том числе путем адаптации инструментов корпоративного менеджмента; в) развитие новых форм оказания и финансового обеспечения государственных (муниципальных) услуг; г) предлагается рассмотреть вопрос о целесообразности существования в составе вещных прав права хозяйственного ведения и права оперативного управления, исходя, в том числе, из возможности предоставления государственного имущества на иных основаниях; д) привлечение и удержание в бюджетной сфере высокопрофессиональных кадров; е) развитие материально-технической базы государственных (муниципальных) учреждений, в том числе за счет более активного привлечения средств из внебюджетных источников; ж) внедрение в деятельность государственных (муниципальных) учреждений элементов конкурентных отношений.</p>
3	Государственная программа Российской Федерации "Управление государственными финансами" (утв. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 4 марта 2013 г. № 293-р)	<p>Цели: а) создание механизмов повышения результативности бюджетных расходов, стимулов для выявления и использования резервов для достижения планируемых результатов; б) создание условий для повышения качества финансового менеджмента государственных и муниципальных учреждений; в) повышение эффективности оказания государственных (муниципальных) услуг; г) изменить законодательство РФ для перехода к конкурсному размещению государственного (муниципального) заказа на оказание государственных услуг, как среди государственных учреждений, так и организаций негосударственного сектора.</p>
4	Бюджетное послание Президента РФ В.В. Путина от 13 июня 2013 г. "О бюджетной политике в 2014-2016 годах"	<p>Проблемы: а) медленно решается задача повышения качества предоставления государственных и муниципальных услуг; б) финансовое обеспечение государственных заданий в основном осуществляется методом "от достигнутого".</p> <p>Цели: а) решение задач повышения эффективности расходов и переориентации бюджетных ассигнований в рамках существующих бюджетных ограничений (в том числе за счет оптимизации государственных закупок, бюджетной сети и численности государственных служащих).</p>

№	Документ	Проблемы/Цели
5	Бюджетное послание Президента РФ В.В. Путина от 28 июня 2012 г. "О бюджетной политике в 2013 - 2015 годах"	<p>Проблемы: а) эффективность осуществляемых бюджетных расходов низка, получаемый социально-экономический эффект несоизмерен объему израсходованных на те или иные цели средств;</p> <p>б) одинаково финансируются организации, предоставляющие как качественные, так и некачественные услуги, когда одинаково оплачивается труд как добросовестных, так и недобросовестных работников.</p> <p>Цели: а) уходить от ставшего уже привычным измерения исполнения бюджета лишь фиксацией расходования средств на те или иные цели. Критерием должно стать достижение целей;</p> <p>б) систематический анализ эффективности расходов;</p> <p>в) обеспечить переход к "эффективному контракту";</p> <p>г) граждане должны иметь возможность выбора организации, предоставляющей услуги за счет бюджетных средств</p>
6	Бюджетное послание Президента РФ Д.А. Медведева от 29 июня 2011 г. "О бюджетной политике в 2012 - 2014 годах"	<p>Проблемы: а) система государственного управления во многом функционирует в ручном режиме, требует постоянной подстройки;</p> <p>б) есть риски формального подхода к внедрению новых механизмов оказания и финансового обеспечения государственных и муниципальных услуг;</p> <p>в) ответственность государственного заказчика за конечные результаты закупки во многих случаях, по сути, подменялась ответственностью исключительно за соблюдение формализованных правил выбора поставщика.</p> <p>Цели: а) повышение качества государственных и муниципальных услуг;</p> <p>б) повысить отдачу от использования государственных расходов;</p> <p>в) развитие конкуренции в сфере предоставления социальных услуг, в том числе за счет привлечения к их оказанию негосударственных организаций, прежде всего, социально ориентированных некоммерческих организаций;</p> <p>г) исключить преимущества для деятельности организаций, которые полностью или частично находятся в государственной или муниципальной собственности, если это прямо не связано с обеспечением безопасности государства;</p> <p>д) повышение качества финансового менеджмента в секторе государственного управления;</p> <p>е) оплата по-настоящему эффективного труда в сфере оказания государственных и муниципальных услуг должна стать более конкурентоспособной по отношению к оплате труда в других секторах;</p> <p>ж) ориентации бюджетных расходов не на содержание сети учреждений, а на обеспечение результативности их деятельности;</p> <p>з) нормативная база по финансированию учреждений должна учитывать различия в качестве и результативность предоставляемых услуг.</p>
7	Бюджетное послание Президента РФ Д.А. Медведева от 29 июня 2010 г. "О бюджетной политике в 2011 - 2013 годах"	<p>Проблемы: а) плата только за сам факт существования учреждения, вне зависимости от результатов его работы.</p> <p>Цели: а) уйти от платы только за сам факт существования учреждения, вне зависимости от результатов его работы;</p> <p>б) планомерное введение новых принципов деятельности государственных и муниципальных учреждений, ее реальную отдачу для граждан;</p> <p>в) повысить качество предоставляемых ими государственных и муниципальных услуг и затраты на эти цели сделать оптимальными;</p> <p>г) реализовать изменения как в организации деятельности учреждений и их финансировании, так и в умах тех, кто услуги оказывает;</p> <p>д) обеспечение нацеленности бюджетной системы на достижение конкретных результатов.</p>
8	Бюджетное послание Президента РФ	<p>Проблемы: а) не внедряются в бюджетный процесс принципы бюджетирования, ориентированного на результат, отсутствует система оценки эффективности бюджетных расходов;</p> <p>б) сохранение устаревшей системы финансирования сети учреждений исходя из</p>

№	Документ	Проблемы/Цели
	Д.А. Медведева от 25 мая 2009 г. "О бюджетной политике в 2010-2012 годах"	фактических затрат, отсутствие конкуренции и барьеры на пути привлечения частного сектора к оказанию бюджетных услуг. Цели: а) повышение качества предоставления гражданам государственных услуг, модернизацию сети оказания услуг гражданам за счет бюджетных средств; б) обеспечение оплаты социальных услуг в гос. секторе за реальный результат, завершение внедрения новых систем оплаты труда работников соответствующих учреждений; в) определить сферы, в которых целесообразен переход от производства услуг государством к их приобретению в интересах граждан на конкурентном рынке, и начать соответствующие преобразования; г) расходы, не связанные с конкретными положительными результатами, а поддерживающие существование неэффективных организаций, должны быть исключены из практики; д) повышение эффективности использования трудовых и материальных ресурсов в государственном секторе экономики, включая бюджетную сферу; е) создать стимулы для ориентации государственных учреждений на запросы потребителей; ж) создать стимулы для государственных учреждений к обеспечению экономии материальных ресурсов и пр.
9	Бюджетное послание Президента РФ Д.А. Медведева Федеральному	Проблемы: а) Правительство Российской Федерации в установленные сроки не утвердило порядки оценки эффективности формирования и финансового обеспечения государственного задания федеральным государственным учреждениям. Не создана в полном объеме нормативная и методическая база формирования и финансового обеспечения государственных заданий автономным учреждениям;
9	Собранию РФ от 23 июня 2008 г. "О бюджетной политике в 2009 - 2011 годах"	б) бюджетные учреждения слабо ориентированы на повышение качества оказываемых ими услуг, эффективное использование бюджетных ассигнований и закрепленного за ними государственного имущества. Цели: а) принятие активных мер по повышению качества государственных услуг, обеспечению роста производительности труда в государственном секторе; б) информация о финансовых результатах деятельности должна учитываться при принятии решений, касающихся управления государственными ресурсами; в) эффективное расходование бюджетных средств за счет перехода к финансовому обеспечению государственных услуг на основе государственного задания и принципов нормативно-подушевого финансирования. При этом должны предусматриваться стимулы для обеспечения соответствия качества и объема предоставляемых услуг установленным в задании требованиям; г) дальнейшее развитие практики бюджетирования, ориентированного на результаты; д) реформирование оплаты труда, которая рассматривается в современных условиях инновационного социально-экономического развития Российской Федерации как эффективный инструмент обеспечения выполнения государственных обязательств по повышению качества оказываемых бесплатных социальных услуг.
10	Бюджетное послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федера-	Проблемы: а) финансовый контроль в малой степени затрагивает вопросы эффективности использования бюджетных средств и качества финансового менеджмента, а его результаты практически не используются при формировании бюджетов и принятии управленческих решений; б) значительная часть расходов концентрируется во второй половине года, что создает стимулы израсходовать средства любой ценой; в) не произошло существенных позитивных изменений в функционировании бюджетных учреждений, не созданы достаточные стимулы для повышения эффективности их деятельности, экономии бюджетных средств. Число бюджетных учреждений

№	Документ	Проблемы/Цели
	ции о бюджетной политике в 2008 - 2010 годах от 9 марта 2007 г.	и работников бюджетной сферы в расчете на душу населения продолжает возрастать; г) с трудом преодолеваются традиции централизованного регулирования доходов и расходов местных бюджетов. Цели: а) повышение качества государственных и муниципальных услуг; б) главные распорядители бюджетных средств должны быть наделены полномочиями самостоятельно определять формы финансового обеспечения и способы предоставления государственных услуг, включая предоставление государственной услуги непосредственно бюджетным учреждением на основе государственного задания или закупку услуги на рынке на основе государственного заказа; в) бюджетным учреждениям должно быть предоставлено право самостоятельно определять направления расходования средств для достижения показателей задания; г) преобразовывать бюджетные учреждения в автономные в тех сферах предоставления социальных услуг, где это может создать существенные стимулы для повышения эффективности деятельности; д) повышение качества финансового менеджмента в бюджетном секторе.
11	Бюджетное послание Президента	Проблемы: а) в бюджетных учреждениях по-прежнему преобладают уравнилельные подходы к установлению заработной платы работников; б) Реструктуризация сложившейся бюджетной сети проводится медленно.
	РФ В.В. Путина Федеральному Со- бранию РФ от 30 мая 2006 г. "О бюджетной политике в 2007 году"	Цели: а) повышение результативности бюджетных расходов; б) повышение заработной платы в бюджетной сфере; в) внесение изменений в бюджетное законодательство, предусматривающих возможность финансирования бюджетных учреждений на основе государственных заданий, а также права учреждений по более самостоятельному распоряжению выделенными бюджетными средствами; г) создание долгосрочных стимулов для повышения качества управления региональными и муниципальными финансами.

Примечание. Составлено автором.

Как следует из таблицы 2, проблем, связанных с государственными (муниципальными) организациями, немало. Наиболее часто встречающиеся в указанном списке: преобладание формального подхода в организации деятельности учреждений; низкая эффективность расходов бюджетных средств; определение объемов финансирования оказания услуг, исходя из возможной суммы ассигнований; отсутствие оценки экономических последствий принимаемых решений и, как следствие, отсутствие ответственности; недостаточная ориентация финансового контроля на оценку эффективности бюджетных расходов; одинаковое финансирование организаций, предоставляющих как качественные, так и некачественные услуги, когда одинаково оплачивается труд как добросовестных, так и недобросовестных сотрудников и пр. То, что некоторые из них повторяются из года в год, предположительно характеризует применяемые для их устранения меры как недостаточно эффективные.

Рассмотрев проблемы, касающиеся описанных учреждений, вероятно, уместно будет упомянуть об особенностях конкуренции в России. Система управления в нашей стране в общем, и тем более в государственном секторе, в частности, имеет механизмы, подавляющие конкуренцию среди хозяйствующих субъектов. [Прохоров, 2002, 14-16] И конкуренция не стала основным драйвером экономического развития страны. В свою очередь ее отсутствие являлось и, как следует из таблицы 2, вероятно является до сих пор, причиной расточительного расходования ресурсов и поощрения такого поведения [там же, 28]. Система управления сложилась как не конкурентная, а мобилизационно-распорядительная. В «спокойном»

состоянии поддерживается готовность к мобилизации, а в «аварийном» проявляется конкуренция главных распорядителей ресурсов.

В соответствии с Федеральным законом «О защите конкуренции» под конкуренцией понимается соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность кого-либо из них же в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке.

Есть и иные трактовки конкуренции применительно к экономике, например, соперничество, в котором каждый продавец пытается получить то, что другие продавцы ищут в то же самое время: продажи, прибыль, доля рынка, предлагая лучшие сочетания цены, качества и сервиса. В таком понимании конкуренции сразу предлагаются инструменты, используемые конкурентами.

Или встречается и такое понимание конкуренции, которое является более полным по сравнению с указанными, как: «экономическая конкуренция — это совокупность условий, определяющая такой тип соперничества, при котором сознательное стремление к завоеванию преимущественного положения путем подрыва способностей соперников к развитию и выживанию является определяющим принципом поведения участников» [Тарануха, 2017, 195].

Конкурентоспособностью некоторые авторы считают свойство товара, услуги, субъекта рыночных отношений выступать на рынке наравне с присутствующими там аналогичными товарами, услугами или конкурирующими субъектами рыночных отношений [Портер, 2005, 588].

Другие же под конкурентоспособностью подразумевают «способность конкурента перераспределять созданную всеми соперниками стоимость в свою пользу благодаря умению замещать низко результативные виды деятельности более результативными». [Тарануха, 2013, 13] Для этого, как следует из указанного определения, учреждениям надлежит либо повышать эффективность текущих услуг (выполняемых работ), либо осуществлять их замену сообразно цели повышения конкурентоспособности.

Таким образом, учреждениям предлагается «бороться» за клиентов с организациями иных форм собственности, снижая их потенциал противостоять им вплоть до вытеснения конкурентов с рынка, развивая более результативные виды деятельности с большей добавленной стоимостью. Для АУ и БУ замена низкорезультативных видов деятельности высокорезультативными возможна не всегда, так как часть их деятельности, являющаяся основной, не изменяется ими самостоятельно. Такое выполнимо, судя по всему, только для неосновных видов деятельности, либо при оказании платных услуг сверх государственного (муниципального) задания в пределах перечня таких услуг в соответствии с учредительными документами. В этом отношении организации, не имеющие таких ограничений, предположительно находятся в более выигрышном положении.

Целесообразно отметить и то, что, судя по всему, при низкой конкурентоспособности кое-каких учреждений и перераспределения части финансирования оказания государственных и муниципальных услуг в пользу других организаций, учреждения не будут закрываться, а предположительно пока продолжат свою деятельность только с меньшим количеством денежных средств.

Что касается эффективности деятельности учреждений, то для ее определения возможно воспользоваться описанием эффективности бюджетных расходов из БК РФ в соответствии с которым под эффективностью подразумеваются экономность, являющаяся достижением заданных результатов с использованием наименьшего объема средств, и результативность —

получение наилучшего результата с использованием определенного объема средств. [Зубарев, 2016, 51] Кстати, А.Н. Сауниным, например, составляющие эффективности расходов помимо экономности и результативности дополняются еще таким понятием, как «продуктивность», под которой понимается соотношение затрат и результатов. В свою очередь автор при определении экономичности использует ресурсы и результаты, а результативности – полученные результаты и социально-экономический эффект. Это наиболее полно в сравнении с Бюджетным кодексом согласуется с целями, относящимся к государственным и муниципальным услугам, указанным в таблице 2.

Как повысить конкурентоспособность учреждений? Если проанализировать указанные в таблице 2 проблемы, то, вероятней, большая их часть относится к внешним по отношению к учреждению. Еще часть допустимо решить совместно и учреждению, и органам власти. И только немногие оставшиеся устраняются учреждениями самостоятельно. Следовательно, задача повышения конкурентоспособности учреждений в некоторой степени решается комплексно на различных уровнях государственного (муниципального) сектора, особенно если это касается основной деятельности.

Итак, считается, что на конкурентоспособность организации, в том числе и учреждения, оказывают влияние внешние и внутренние факторы. К основным внутренним факторам, которые положительно влияют на долгосрочное и устойчивое развитие, относят: 1) адаптивную организационную структуру; 2) технические и технологические ресурсы, оборудование, современные технологии, повышающие производительность и конкурентоспособность услуг, и сокращающие издержки; 3) маркетинг; 4) финансовые ресурсы; 5) информационные ресурсы для системы управления; 6) конкурентную стратегию для успешной реализации целей; 7) персонал. [Белкин, 2015, 144-147] В большей степени, следует отметить, данные факторы являются внутренними по отношению к учреждениям только для иных услуг (работ), так как уже упоминалось, что учредители имеют влияние на учреждения как официальное, так и не регламентированное. Почти все из этих факторов упоминаются в таблице 2 при постановке целей, направленных на реформирование бюджетной сферы в РФ.

Основываясь на указанных составляющих организационной деятельности, повышающих в определенных случаях конкурентоспособность, бюджетным и автономным учреждениям рекомендуется менять организационную структуру в пользу более «гибкой», так как вероятно немало учреждений в России имеют или унаследовали механистичную структуру с высокой контролируемостью.

Для повышения производительности и сокращения издержек, приобретение и внедрение соответствующих технологий и ресурсов автономным учреждениям возможно, в том числе при реализации мероприятий по развитию, определяемых учредителем, финансирование которых осуществляется за счет субсидий из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации. Или же учреждению следует привлекать другие источники финансирования на реализацию собственных программ развития, подготовленных в соответствии с учредительными документами. Бюджетные учреждения также имеют несколько источников денежных средств, как-то: субсидии на финансовое обеспечение выполнения задания, субсидии на иные цели, субсидии на капитальные вложения и бюджетные инвестиции, доходы от платной деятельности. Следует учесть, что объем финансового обеспечения выполнения государственного (муниципального) задания рассчитывается на основании нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг, утверждаемых с соблюдением общих требований, определенных федеральными органами исполнительной

власти, осуществляющими функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленных сферах деятельности. Поэтому выделение крупных разовых расходов учреждению на повышение эффективности в виде субсидии на выполнение задания, судя по всему, маловероятно.

Нередко учреждения оказывают услуги (работы) без какого-либо регулярного изучения рынка. И если для услуг (работ) в некоторых случаях имеются какие-либо стандарты или регламенты их оказания, то для неосновной, приносящей доход деятельности, этого нет, а ответственными за оказание таких платных услуг иногда являются либо заведующий учебной частью, либо она точно не установлена внутренними документами. В своей деятельности учреждениям желательно менять привычные «подходы» к оказанию услуг и использовать маркетинговые инструменты. На что уже обращал внимание Президент РФ, как указано в п. 8 пп. е таблицы 2.

Целесообразно для проведения ключевых изменений в организации деятельности учреждений в современных условиях и предстоящих изменений уделить должное внимание подготовке руководящих сотрудников и обучению, привлечению и удержанию квалифицированных специалистов в штате. Недаром в Бюджетном послании Президента указано, что для повышения качества государственных и муниципальных услуг, а также для оптимизации затрат на эти цели следует реализовать изменения как в организации деятельности учреждений и их финансировании, так и в умах тех, кто услуги оказывает. В результате, возможно, учреждения и будут иметь собственную стратегию деятельности, созданную информационную базу для принятия управленческих решений, и, как следствие реализации указанных мероприятий, высокую конкурентоспособность.

Заключение

Таким образом, для успешной конкуренции и повышений конкурентоспособности бюджетных и автономных учреждений с хозяйствующими субъектами иных форм собственности следует принимать во внимание: 1) их особенности, например то, что некоторые внутренние факторы конкурентоспособности, являющиеся таковыми для организаций иных организационно-правовых форм, для учреждений представляют собой внешние или частично внешние; 2) реализовать мероприятия, относящиеся к кадрам учреждений, к организации и самой деятельности по оказанию услуг (выполнения работ), к повышению эффективности деятельности, к общему и финансовому менеджменту. В некоторой мере выполнение таких задач заявлено в качестве целей реформирования сектора государственных и муниципальных учреждений, в том числе так, как это приведено в таблице 2. Следовательно, дело за повсеместной практикой, где это осуществимо, исполнения намеченного.

Библиография

1. Белкин В.Н. Теоретические основы конкурентоспособности предприятий // Экономика региона. 2015. № 1. С. 144-155.
2. Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 13.06.2013 «О бюджетной политике в 2014-2016 годах».
3. Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 28.06.2012 «О бюджетной политике в 2013-2015 годах».
4. Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 29.06.2011 «О бюджетной политике в 2012-2014 годах».

5. Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 29.06.2010 «О бюджетной политике в 2011-2013 годах».
6. Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию от 25.05.2009 «О бюджетной политике в 2010-2012 годах».
7. Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию от 23.06.2008 «О бюджетной политике в 2009-2011 годах».
8. Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию от 09.03.2007 «О бюджетной политике в 2008-2010 годах».
9. Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию от 30.05.2006 «О бюджетной политике в 2007 году».
10. Государственная программа Российской Федерации «Управление государственными финансами».
11. Зубарев Д.Н. Повышение эффективности деятельности автономных учреждений в Российской Федерации // *Фундаментальные и прикладные исследования: Новое слово в науке*. М., 2016. С. 38-61.
12. Итоговый отчет о результатах деятельности экспертных групп по проведению оценки эффективности расходов федерального бюджета и представлению предложений по их оптимизации.
13. Мониторинг размещения сведений об учреждениях на Официальном сайте.
14. Национальный план развития конкуренции в Российской Федерации на 2018-2020 годы.
15. О защите конкуренции: федер. закон: принят Гос. Думой 26.07.2006 № 135-ФЗ, ред. от 29.07.2017.
16. Об утверждении стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации: Распоряжение Правительства РФ от 05.09.2015 № 1738-р, ред. от 17.09.2016.
17. Портер М.Э. Конкуренция. М.: Вильямс, 2005. 608 с.
18. Пояснительная записка «К проекту Федерального закона «Об автономных учреждениях».
19. Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года: утв. распоряжением Правительства РФ от 30 декабря 2013 г. № 2593-р.
20. Программа Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года: утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. N 1101-р.
21. Проект бюджетной стратегии РФ на период до 2023 года.
22. Прохоров А.П. Русская модель управления. М.: Журнал Эксперт, 2002. 376 с.
23. Сравнительные характеристики казенного, бюджетного и автономного учреждений.
24. Тарануха Ю.В. Микроконкуренция: содержание и механизм действия // *Вестник СПбГУ, Экономика*. 2017. Т. 33. Вып. 2. С. 188-213.
25. Тарануха Ю.В. О категории «конкурентоспособность» // *Вестн. Моск. ун-та. Сер. 3, Экономика*. 2013. № 3. С. 3-17.

Competitiveness of state, municipal budgetary and autonomous institutions: basis of formation of institutional model of evaluation

Denis N. Zubarev

Economist,
Center for Sports Training "Electron",
630110, 42a, Uchitelskaya st., Novosibirsk, Russian Federation;
e-mail: denis-zubarev@yandex.ru

Abstract

Last decade in our country, changes are being made, relating, in particular, to the sector of state and municipal institutions. The expected result corresponds to the international experience already tested abroad. This article briefly describes the essence of the budget reform carried out in Russia in

terms of organizational units, budgetary and autonomous institutions, to which greater autonomy and responsibility for decisions are transferred, their structure is analyzed, the current and past state of the budgetary sphere is analyzed, as well as the proposed directions for its improvement. Also, a conceptual device is presented in the form of terms that determine efficiency, competition and competitiveness, with the selection of tools for improving it, recommended by some authors. For successful competition and increasing competitiveness of budgetary and autonomous institutions with economic entities of other forms of ownership, one should take into account: their features, for example the fact that some internal factors of competitiveness, which are those for organizations of other organizational and legal forms, for institutions are external or in part external; implement activities related to the staff of institutions, to the organization and the activity itself in the provision of services (performance of work), to increase the efficiency of activities, to general and financial management. To some extent, the fulfillment of such tasks is stated as the goals of reforming the sector of state and municipal institutions. Consequently, it is a matter of ubiquitous practice, where feasible, of the execution of the intended.

For citation

Zubarev D.N. (2018) Konkurentosposobnost' gosudarstvennykh, munitsipal'nykh byudzhethnykh i avtonomnykh uchrezhdenii: osnovy formirovaniya institutsional'noi modeli otsenki [Competitiveness of state, municipal budgetary and autonomous institutions: basis of formation of institutional model of evaluation]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 8 (1A), pp. 54-67.

Keywords

Reform of the budgetary sphere, autonomous and budgetary institutions, the effectiveness of institutions, competition, competitiveness.

References

1. Belkin V.N. (2015) Teoreticheskie osnovy konkurentosposobnosti predpriyatii [Theoretical bases of enterprise competitiveness]. *Ekonomika regiona* [The economy of the region], 1, pp. 144-155.
2. *Byudzhethnoe poslanie Prezidenta RF Federal'nomu sobraniyu ot 13.06.2013 «O byudzhethnoi politike v 2014-2016 godakh»* [Budget message of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly of 13.06.2013 "On budget policy in 2014-2016"].
3. *Byudzhethnoe poslanie Prezidenta RF Federal'nomu sobraniyu ot 28.06.2012 «O byudzhethnoi politike v 2013-2015 godakh»* [The budget message of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly of 28.06.2012 "On budget policy in 2013-2015"].
4. *Byudzhethnoe poslanie Prezidenta RF Federal'nomu sobraniyu ot 29.06.2011 «O byudzhethnoi politike v 2012-2014 godakh»* [Budget message of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly of 29.06.2011 "On budget policy in 2012-2014"].
5. *Byudzhethnoe poslanie Prezidenta RF Federal'nomu sobraniyu ot 29.06.2010 «O byudzhethnoi politike v 2011-2013 godakh»* [The budget message of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly of 29.06.2010 "On budgetary policy in 2011-2013"].
6. *Byudzhethnoe poslanie Prezidenta RF Federal'nomu Sobraniyu ot 25.05.2009 «O byudzhethnoi politike v 2010-2012 godakh»* [The budget message of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly of 25.05.2009 "On budget policy in 2010-2012"].
7. *Byudzhethnoe poslanie Prezidenta RF Federal'nomu Sobraniyu ot 23.06.2008 «O byudzhethnoi politike v 2009-2011 godakh»* [Budget Message of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly of 23.06.2008 "On Budgetary Policy in 2009-2011"].

8. *Byudzhethnoe poslanie Prezidenta RF Federal'nomu Sobraniyu ot 09.03.2007 «O byudzhethnoi politike v 2008-2010 godakh»* [The budget message of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly dated 09.03.2007 "On budget policy in 2008-2010"].
9. *Byudzhethnoe poslanie Prezidenta RF Federal'nomu Sobraniyu ot 30.05.2006 «O byudzhethnoi politike v 2007 godu»* [The budget message of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly dated 30.05.2006 "On the budget policy in 2007"].
10. *Gosudarstvennaya programma Rossiiskoi Federatsii «Upravlenie gosudarstvennymi finansami»* [The State Program of the Russian Federation "Management of Public Finances"].
11. *Itogovyi otchet o rezul'tatakh deyatelnosti ekspertnykh grupp po provedeniyu otsenki effektivnosti raskhodov federal'nogo byudzheta i predstavleniyu predlozhenii po ikh optimizatsii* [Final report on the results of the activities of the expert groups on the assessment of the effectiveness of federal budget expenditures and the submission of proposals for their optimization].
12. *Monitoring razmeshcheniya svedenii ob uchrezhdeniyakh na Ofitsial'nom saite* [Monitoring the placement of information about institutions on the Official Site].
13. *Natsional'nyi plan razvitiya konkurentsii v Rossiiskoi Federatsii na 2018-2020 gody* [National plan for the development of competition in the Russian Federation for 2018-2020].
14. *zashchite konkurentsii: feder. zakon: prinyat Gos. Dumoi 26.07.2006 № 135-FZ, red. ot 29.07.2017* [On the protection of competition: feder. law: adopted by the State. The Duma on July 26, 2006 No. 135-FZ, ed. from 29.07.2017.].
15. *Ob utverzhdenii standarta razvitiya konkurentsii v sub"ektakh Rossiiskoi Federatsii: Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 05.09.2015 № 1738-r, red. ot 17.09.2016* [On the approval of the standard for the development of competition in the subjects of the Russian Federation: Order of the Government of the Russian Federation of 05.09.2015 № 1738-p, red. from 17.09.2016].
16. Porter M.E. (2005) *Konkurentsia* [Competition]. Moscow: Vil'yams Publ.
17. *Poyasnitelnaya zapiska «K proektu Federal'nogo zakona «Ob avtonomnykh uchrezhdeniyakh»* [Explanatory note "Towards the draft Federal Law" On Autonomous Institutions"].
18. *Programma povysheniya effektivnosti upravleniya obshchestvennymi (gosudarstvennymi i munitsipal'nymi) finansami na period do 2018 goda: utv. rasporyazheniem Pravitel'stva RF ot 30 dekabrya 2013 g. № 2593-r* [Program to improve the management of public (state and municipal) finance for the period until 2018: approved. Decree of the Government of the Russian Federation of December 30, 2013 No. 2593-r].
19. *Programma Pravitel'stva RF po povysheniyu effektivnosti byudzhetykh raskhodov na period do 2012 goda: utv. rasporyazheniem Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii ot 30 iyunya 2010 g. N 1101-r* [Program of the Government of the Russian Federation to improve the efficiency of budget expenditures for the period until 2012: Decree of the Government of the Russian Federation of June 30, 2010 N 1101-r.].
20. *Proekt byudzhethnoi strategii RF na period do 2023 goda* [Draft budget strategy of the Russian Federation for the period until 2023].
21. Prokhorov A.P. (2002) *Russkaya model' upravleniya* [Russian model of management]. Moscow: Zhurnal Ekspert Publ.
22. *Sravnitel'nye kharakteristiki kazennogo, byudzhethnogo i avtonomnogo uchrezhdenii* [Comparative characteristics of state, budget and autonomous institutions].
23. Taranukha Yu.V. (2017) Mikrokonkurentsia: sodержanie i mekhanizm deistviya [Microcontraction: content and mechanism of action]. *Vestnik SPbGU, Ekonomika* [Bulletin of St. Petersburg State University, Economics], 33, 2, pp. 188-213.
24. Taranukha Yu.V. (2013) O kategorii «konkurentosposobnost'» [On the category of "competitiveness"]. *Vestn. Mosk. un-ta. Ser. 3, Ekonomika* [MSU Herald in Economics], 3, pp. 3-17.
25. Zubarev D.N. (2016) Povyszenie effektivnosti deyatelnosti avtonomnykh uchrezhdenii v Rossiiskoi Federatsii [Increase of efficiency of activity of autonomous institutions in the Russian Federation]. In: *Fundamental'nye i prikladnye issledovaniya: Novoe slovo v nauke* [Fundamental and applied research: A new word in science]. Moscow.