

УДК 336.1

С. Г. Хабеев

Федеральное государственное бюджетное учреждение
«Научно-исследовательский финансовый институт Министерства финансов
Российской Федерации», Москва, e-mail: khabaev@nifi.ru

П. Г. Крадинов

Федеральное государственное бюджетное учреждение
«Научно-исследовательский финансовый институт Министерства финансов
Российской Федерации», Москва, e-mail: pkradinov@nifi.ru

САНАТОРНО-КУРОРТНОЕ ЛЕЧЕНИЕ В РАМКАХ ГОСУДАРСТВЕННОГО СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА

Ключевые слова: государственный социальный заказ, социальная сфера, санаторно-курортное лечение, государственные услуги, конкуренция, негосударственные организации, финансовые показатели, потенциал, анкетирование, социальный сертификат.

Внедрение новых способов определения исполнителя государственных (муниципальных) услуг, определенных Федеральным законом от 13.07.2020 № 189-ФЗ, требует принятия от региональных органов власти ряда управленческих решений. В статье раскрываются подходы к проведению анализа в сфере санаторно-курортного лечения, необходимого для принятия решений относительно того, какие услуги по санаторно-курортному лечению целесообразно выводить на рынок и в каком объеме. Одним из пилотных регионов является Ставропольский край, в качестве апробируемых услуг выбравший услуги по санаторно-курортному лечению. На примере данного субъекта Российской Федерации представлен подход к определению негосударственных организаций, имеющих потенциал составить конкуренцию государственным учреждениям в данной сфере. Обосновывается необходимость проведения анкетирования негосударственных организаций с целью получения от них информации относительно экономической привлекательности нормативов затрат на услуги по санаторно-курортному лечению и объема услуг, которые они готовы оказывать за счет бюджетных средств. Рассмотрена политика определения объема услуг по санаторно-курортному лечению, выводимого на рынок. Обоснована целесообразность применения социального сертификата как конкурентного способа определения исполнителя услуг в сфере санаторно-курортного лечения.

S. G. Khabaev

The Federal State Budgetary Institution «Financial research Institute of the Ministry of finance of the Russian Federation», Moscow, e-mail: khabaev@nifi.ru

P. G. Kradinov

The Federal State Budgetary Institution «Financial research Institute of the Ministry of finance of the Russian Federation», Moscow, e-mail: pkradinov@nifi.ru

SANATORIUM TREATMENT WITHIN THE FRAMEWORK OF THE PUBLIC SOCIAL ORDER

Keywords: public social order, social sphere, sanatorium treatment, public services, competition, non-governmental organizations, financial indicators, potential, questionnaire, social certificate.

The introduction of new methods for determining the executor of public (municipal) services, defined by Federal Law No. 189-FZ of 13.07.2020, requires the adoption of a number of management decisions from regional authorities. The article reveals approaches to the analysis in the field of sanatorium treatment, necessary for making decisions about which services for sanatorium treatment it is advisable to bring to the market and to what extent. One of the pilot regions is the Stavropol Territory, which has chosen sanatorium treatment services as tested services. Using the example of this subject of the Russian Federation, an approach to the definition of non-governmental organizations with the potential to compete with state institutions in this area is presented. The necessity of conducting a survey of non-governmental organizations in order to obtain information from them about the economic attractiveness of the cost standards for sanatorium treatment services and the volume of services that they are willing to provide at the expense of budgetary funds is substantiated. The policy of determining the volume of sanatorium treatment services being brought to the market is considered. The expediency of using a social certificate as a competitive way of determining the performer of services in the field of sanatorium treatment is substantiated.

Введение

Принятый в 2020 году Закон о социальном заказе [1] формирует нормативную правовую базу на федеральном уровне, регламентирующую привлечение негосударственных организаций к оказанию государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере. Следует отметить некоторые особенности данного закона. Во-первых, срок его действия ограничен с 1 сентября 2020 года и до 1 января 2025 года. Во-вторых, он действует в 29 регионах, перечень которых определен Правительством Российской Федерации [2]. В-третьих, существуют ограничения по сферам применения данного закона. Одной из таких социальных сфер является санаторно-курортное лечение (за исключением услуг, предоставляемых в рамках государственной социальной помощи).

Принятие Закона о социальном заказе является началом нового этапа бюджетной реформы в сфере оказания государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере. Закон предусматривает возможность внедрения конкурентных способов определения исполнителя услуг: отбор исполнителя из реестра исполнителей услуг по социальному сертификату и конкурс. Принимать участие в конкурентных способах определения исполнителя услуг могут как государственные учреждения, так и негосударственные организации, в том числе некоммерческие организации (НКО).

Внедрение новых механизмов определения исполнителей услуг в пилотных регионах требует принятия ряда управленческих решений, которые должны основываться на предварительном анализе ситуации в соответствующей сфере.

Ключевыми решениями, которые должны принять региональные органы власти при апробации механизмов, определенных Законом о социальном заказе, являются:

- определение перечня государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере, в отношении которых будут применяться конкурентные способы отбора исполнителей услуг (далее – апробируемая услуга);
- объем апробируемой услуги, выводимой на рынок;
- выбор конкурентного способа определения исполнителя услуг по апробируемой услуге.

Решения по вышеуказанным позициям региональные органы власти должны отразить в таком документе как государственный (муниципальный) социальный заказ на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере (далее – социальный заказ), устанавливающий основные показатели, характеризующие качество оказания государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере и (или) объем оказания таких услуг в количественном выражении, категории потребителей таких услуг, а также содержащий указание на способ определения исполнителя государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере [1].

В рамках данной статьи будут рассматриваться подходы к проведению анализа в сфере санаторно-курортного лечения для принятия вышеуказанных решений.

Материалы и методы исследования

Следует обратить внимание на особенности оказания санаторно-курортного лечения. Оно осуществляется в медицинских организациях всех форм собственности, имеющих лицензию на медицинскую деятельность, полученную в порядке, установленном законодательством Российской Федерации [3].

Наличие лицензирования позволяет говорить о том, что организации, прошедшие через данную процедуру, обладают соответствующей материально-технической базой и персоналом для оказания услуг по санаторно-курортному лечению по тому или иному заболеванию.

Помимо необходимости прохождения процедуры лицензирования данные организации должны соблюдать стандарты оказания санаторно-курортной помощи по различным заболеваниям, утвержденные приказами Министерства здравоохранения и социального развития России.

Результаты исследования и их обсуждение

Рассмотрение подходов к проведению анализа в исследуемой сфере для принятия решений по социальному заказу необходимо начать с определения перечня апробируемых услуг. В части санаторно-курортного лечения необходимо проведение анализа по направлениям, представленным на рисунке 1.



Рис. 1. Направления анализа для принятия решения по определению перечня апробируемых услуг

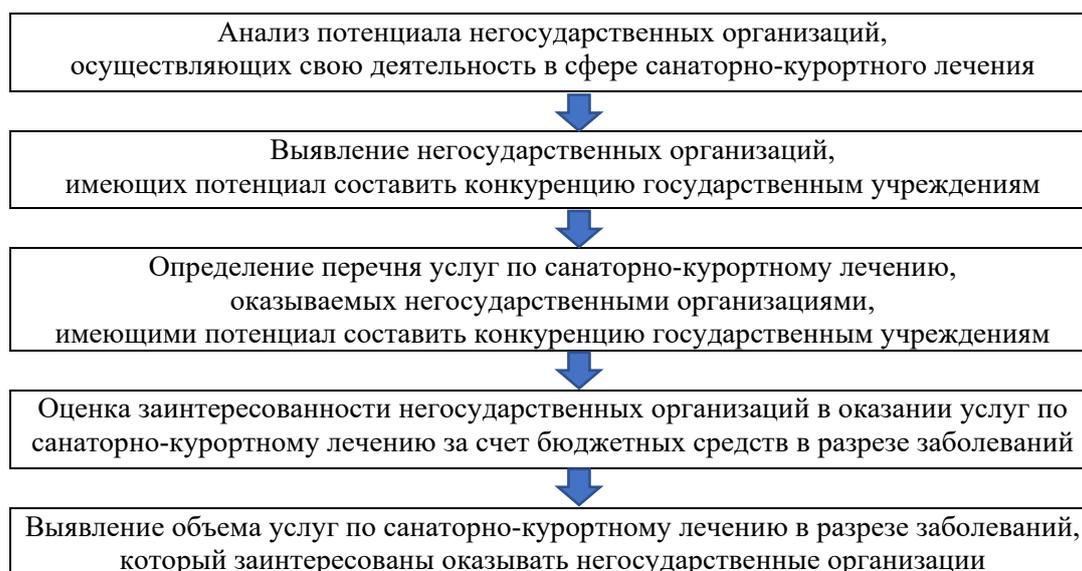


Рис. 2. Этапы анализ деятельности негосударственных организаций, осуществляющих свою деятельность в сфере санаторно-курортного лечения

Анализ по двум данным направлениям позволяет наиболее взвешенно выработать решение относительно перечня апробируемых услуг и их объемов, выводимых на рынок. С одной стороны, анализ услуг санаторно-курортного лечения позволяет понимать потребность в увеличении их объема и способность государственных учреждений оказать требуемый объем услуг. С другой стороны, анализ деятельности негосударственных организаций должен дать оценку их потенциала составить конкуренцию государственным

учреждениям. Указанная информация позволит сформировать вывод о возможности возникновения реальной конкуренции за получателя услуги в случае вывода на рынок той или иной услуги по санаторно-курортному лечению.

Перейдем к анализу деятельности негосударственных организаций, функционирующих в сфере санаторно-курортного лечения, который включает несколько этапов (рисунок 2). Для этого региональным органам власти необходимо определиться

с территориальными границами анализа, а именно принять решение, предусматривается ли возможность оказания услуг негосударственными организациями, расположенными за пределами их региона.

Оценка потенциала негосударственных организаций составить конкуренцию государственным учреждениям должна базироваться на финансовом потенциале данных организаций. Приоритетность оценки финансового потенциала обусловлена рядом факторов. Во-первых, необходимостью лицензирования деятельности по санаторно-курортному лечению. Во-вторых, оказанием негосударственными организациями услуг, идентичных государственным услугам, в силу наличия стандартов оказания санаторно-курортной помощи по различным заболеваниям. Соответственно, размер предпринимательской деятельности и наличие собственных финансовых ресурсов, наш взгляд, являются основными показателями для оценки рассматриваемого потенциала. Размер предпринимательской деятельности отражает возможности организации, связанные с объемом оказания услуг. Наличие собственных финансовых ресурсов означает возможность преодолеть существующие барьеры выхода на рынок апробируемой услуги для негосударственных организаций.

Для оценки финансового потенциала необходима соответствующая информационная база. В данном случае информационной базой будет являться бухгалтерская (финансовая) отчетность. В связи с этим следует обратиться к статье 18 Закона о бухгалтерском учете [4], предусматривающей создание государственного информационного ресурса бухгалтерской (финансовой) отчетности (ресурс БФО) [5]. Данные указанного ресурса будут являться информационной базой для оценки рассматриваемого потенциала. В сфере санаторно-курортного лечения функционируют как коммерческие организации, так и НКО. Соответственно, встает вопрос относительно возможности применения единого подхода при оценке финансового потенциала в отношении как коммерческих организаций, так и НКО. Целесообразность его применения основывается на особенности деятельности НКО в сфере санаторно-курортного лечения, заключающейся в том, что основным источником их деятельности являются средства от предпринимательской деятельности.

Перейдем к определению показателей, на основании которых следует определять финансовый потенциал анализируемых организаций. Они должны отражать:

- размер предпринимательской деятельности негосударственных организаций;
- наличие собственных финансовых ресурсов.

Учитывая это, следует анализировать следующие показатели:

- выручка;
- чистая прибыль (убыток) или нераспределенная прибыль (непокрытый убыток).

Возможность у ряда организаций формировать бухгалтерскую (финансовую) отчетность в упрощенной форме не позволяет по всем организациям получить информацию по такому показателю как нераспределенная прибыль (непокрытый убыток). Следует отметить, что при формировании негосударственной организацией отчетности в полном формате при оценке ее финансового потенциала данный показатель должен использоваться. Его приоритетность обусловлена тем, что он более объективно характеризует наличие собственных финансовых ресурсов у негосударственных организаций, чем показатель чистая прибыль (убыток).

При определении финансового потенциала необходимо выбрать значения рассматриваемых финансовых показателей в целях разработки шкалы для отнесения негосударственной организации к организации с высоким финансовым потенциалом. Одним из пилотных регионов является Ставропольский край, в качестве апробируемых услуг выбравший услуги по санаторно-курортному лечению. Анализ бухгалтерской (финансовой) отчетности негосударственных организаций, осуществляющих свою деятельность в сфере санаторно-курортного лечения в Ставропольском крае, позволил определить значения для анализируемых показателей (таблица 1).

Проведение анализа по следующим этапам, определенным на рисунке 2, невозможно без наличия обратной связи от негосударственных организаций. Ее целесообразно получить в рамках анкетирования негосударственных организаций, имеющих потенциал составить конкуренцию государственным учреждениям. Кроме этого, в анкете следует формулировать вопросы по санаторно-курортному лечению в разрезе конкретных заболеваний.

Таблица 1

Формирование значений показателей для отнесения негосударственной организации к организациям с высоким финансовым потенциалом в сфере санаторно-курортного лечения на примере организаций Ставропольского края

Показатели	Значение показателя
Выручка	свыше 330 млн. руб.
Чистая прибыль (убыток)	свыше 40 млн. руб.
Нераспределенная прибыль (непокрытый убыток)	свыше 21 млн. руб.

Источник: составлено авторами.

Анкетирование должно предоставить информацию для анализа заинтересованности негосударственных организаций в оказании санаторно-курортного лечения. Анализ данной заинтересованности следует осуществлять на основе оценки двух позиций:

- экономической привлекательности для негосударственных организаций нормативов затрат (тарифов) по услугам санаторно-курортного лечения в разрезе заболеваний;
- объемов услуг по санаторно-курортному лечению в разрезе заболеваний, которые заинтересованы оказывать негосударственные организации.

Оценка экономической привлекательности нормативов затрат осуществляется путем анализа мнения негосударственных организаций относительно уровня покрытия действующим тарифом расходов, связанных с оказанием услуги. Следует выделить несколько уровней покрытия:

- только расходы на оплату труда работников, непосредственного оказывающих услугу;
- только прямые расходы, непосредственно связанные с оказанием услуги;
- прямые и часть общехозяйственных расходов, связанных с оказанием услуги;
- все расходы, связанные с оказанием услуги.

Полученная информация позволит определить в отношении услуги по санаторно-курортному лечению, связанной с конкретным заболеванием:

- количество негосударственных организаций, готовых оказывать услугу в рамках действующего норматива;
- размер увеличения норматива затрат, чтобы он был привлекателен для большинства негосударственных организаций.

Информация относительно объема услуг, который заинтересованы оказывать негосударственные организации, позволит понять:

– объем услуг в разрезе заболеваний, который готовы оказывать негосударственные организации, для которых действующий норматив затрат является экономически привлекательным;

– объем услуг в разрезе заболеваний, который будут готовы оказывать негосударственные организации в случае изменения норматива затрат.

Информация о заинтересованности негосударственных организаций должна учитываться при определении объема апробируемых услуг, выводимых на рынок. Данный показатель будет характеризовать принятую регионом политику по развитию конкуренции в данной сфере. Региональные органы власти могут выбрать следующие варианты данной политики:

- минимизация рисков при внедрении конкурентных процедур;
- сбалансированный подход при внедрении конкурентных процедур;
- активное внедрение конкурентных процедур.

Характерные особенности возможных вариантов политик по объему апробируемых услуг, выводимых на рынок, представлены в таблице 2.

Перейдем к последнему вопросу – выбор конкурентного способа определения исполнителя апробируемой услуги. В отношении санаторно-курортного лечения, на наш взгляд, целесообразно применение такого способа как социальный сертификат. Данная позиция основывается на ряде факторов. Основными из них является лицензирование санаторно-курортного лечения. Как ранее уже указывалось, это позволяет говорить о том, что организации, прошедшие через данную процедуру, обладают соответствующей материально-технической базой и персоналом для оказания услуг.

Характерные особенности возможных вариантов политик по объему апробируемых услуг, выводимых на рынок

Политика	Наличие на рынке исполнителей услуги		Объем услуги выводимый на рынок
	государственные учреждения	негосударственные организации	
Политика минимизации рисков при внедрении конкурентных процедур (вариант 1)	услугу оказывают несколько учреждений	в регионе присутствуют заинтересованные организации с потенциалом	выносятся только дополнительный объем услуг, который был запланирован для повышения доступности услуги.
	услугу оказывает одно или несколько учреждений	в регионе присутствуют заинтересованные организации с потенциалом	полностью выносятся на рынок. При этом общее количество получателей услуг крайне мало.
Политика сбалансированного подхода при внедрении конкурентных процедур (вариант 2)	услугу оказывают несколько учреждений	в регионе отсутствуют заинтересованные организации с потенциалом	выносятся определенный процент от общего объема услуг, но не более 30%
	услугу оказывают несколько учреждений	в регионе присутствуют заинтересованные организации с потенциалом	выносятся определенный процент от общего объема услуг, но не более 30%
Политика активного внедрения конкурентных процедур (развитие конкуренции между учреждениями) (вариант 3)	услугу оказывают несколько учреждений	в регионе отсутствуют заинтересованные организации с потенциалом	полностью выносятся на рынок
Политика активного внедрения конкурентных процедур (развитие конкуренции между учреждениями и негосударственными организациями) (вариант 3)	услугу оказывают несколько учреждений	в регионе присутствуют заинтересованные организации с потенциалом	полностью выносятся на рынок

Источник: составлено авторами.

Соответственно, наличие лицензии будет являться основанием для включения негосударственной организации в реестр исполнителей услуг по социальному сертификату. Следующим фактором является наличие принятых стандартов в данной сфере. А также следует отметить, что социальный сертификат реализует важный с позиции получателя услуги принцип «деньги следуют за человеком».

Заключение

Эффективное внедрение механизмов, определенных Законом о социальном заказе, в немалой степени зависит от принятых региональными органами власти решений, связанных с определением перечня апробируемых услуг и их объемов, выводимых на рынок. Их принятие на основе всесто-

ронного анализа позволит создать условия для возникновения реальной конкуренции на рынке услуг по санаторно-курортному лечению. При этом создание конкурентной среды не представляет собой главный результат внедрения новых инструментов, а является лишь необходимым условием. Конечным результатом от внедрения конкурентных способов определения исполнителей услуг по санаторно-курортному лечению должно стать повышение качества и доступности данных услуг. Соответственно, решения, принятые в начале процесса внедрения механизмов, определенных Законом о социальном заказе, существенным образом будут влиять на конечный результат – рост удовлетворенности получателей услуг от качества оказанных им услуг в сфере санаторно-курортного лечения.

Библиографический список

1. Федеральный закон от 13.07.2020 № 189-ФЗ «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/74269760/> (дата обращения: 06.11.2021).
2. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 07.10.2020 № 2579-р [Электронный ресурс]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/74636799/> (дата обращения: 06.11.2021).
3. Приказ Минздрава России от 05.05.2016 № 279н «Об утверждении Порядка организации санаторно-курортного лечения» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71327710/> (дата обращения: 06.11.2021).
4. Федеральный закон от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/70103036/> (дата обращения: 06.11.2021).
5. Государственный информационный ресурс бухгалтерской (финансовой) отчетности. [Электронный ресурс]. URL: <https://bo.nalog.ru>.