

УДК 336.1

П. Д. Ромайкин

ФГБУ «Научно-исследовательский финансовый институт Министерства финансов Российской Федерации», Москва, e-mail: romaikin@nifi.ru

ПОТЕНЦИАЛ ПРИВЛЕЧЕНИЯ НЕГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ К ИСПОЛНЕНИЮ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ В СФЕРЕ ТУРИЗМА В РАМКАХ ГОСУДАРСТВЕННОГО СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА

Ключевые слова: государственный социальный заказ, туризм, государственные услуги, туристский продукт, негосударственные организации, туристический оператор, финансовые показатели.

Одним из актуальных направлений повышения качества оказания государственных услуг в социальной сфере является апробация механизма социального заказа, регламентированного Федеральным законом от 13.07.2020 № 189-ФЗ. Настоящее исследование посвящено вопросам, связанным с апробацией механизма государственного социального заказа по направлению «создание благоприятных условий для развития туристской индустрии в субъектах Российской Федерации». Так, автором отмечено существование проблем нормативно-правового регулирования содержания соответствующих направлению региональных государственных услуг с точки зрения определения их исполнителей. На основе анализа региональных туристских рынков субъектов Российской Федерации, апробирующих данную услугу, определено количество негосударственных организаций (в том числе некоммерческих), формирующих собственный туристский продукт. Сформирован критерий отбора негосударственных организаций на основе основных показателей бухгалтерской (финансовой) отчетности. На основе сформированных критериев проведена количественная оценка потенциала привлечения негосударственных организаций к исполнению государственной услуги в двух субъектах Российской Федерации: Вологодской области и Республике Адыгея. Сделан вывод о наличии как проблемных областей апробации социального заказа по анализируемому направлению услуг, связанных с низкой долей некоммерческих организаций на региональных туристских рынках, так и векторов развития в части существования возможности работы региональных органов власти с пулом организаций, имеющих потенциал к включению в Единый федеральный реестр туристических операторов.

P. D. Romaikin

Financial research Institute of the Ministry of finance of the Russian Federation, Moscow, e-mail: romaikin@nifi.ru

THE POTENTIAL OF ATTRACTING NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS TO PERFORM PUBLIC SERVICES IN THE FIELD OF TOURISM WITHIN THE FRAMEWORK OF THE PUBLIC SOCIAL ORDER

Keywords: public social order, tourism, public services, tourist product, non-governmental organizations, tourist operator, financial indicators.

One of the urgent directions of improving the quality of public services in the social sphere is the approbation of the mechanism of social ordering, regulated by Federal Law No. 189-FZ of 13.07.2020. This study is devoted to issues related to the approbation of the mechanism of the state public order in the direction of «creating favourable conditions for the development of the tourism industry in the subjects of the Russian Federation». Thus, the author noted the existence of problems of regulation of the content of regional public services corresponding to the direction from the point of view of determining their performers. Based on the analysis of the regional tourist markets of the subjects of the Russian Federation testing this service, the number of non-governmental organizations (including non-profit ones) forming their own tourist product has been determined. A criterion for the selection of non-governmental organizations based on the main indicators of accounting (financial) statements has been formed. Based on the criteria formed, a quantitative assessment of the potential of attracting non-governmental organizations to perform public services in two subjects of the Russian Federation: the Vologda Oblast and the Republic of Adygea was carried out. It is concluded that there are both problematic areas of testing of social order in the analysed area of services associated with a low share of non-profit organizations in regional tourist markets, and development vectors in terms of the existence of the possibility of regional authorities working with a pool of organizations with the potential to be included in the Unified federal register of tourist operators.

Введение

Одним из наиболее актуальных направлений повышения качества государственных и муниципальных услуг в социальной сфере в настоящее время является использование рыночного механизма для их оказания. Так, в 2020 году был принят Федеральный закон о социальном заказе [1], регламентирующий, помимо прочего, привлечение негосударственных организаций к оказанию государственных (муниципальных) услуг в сфере туризма.

При этом анализ утвержденных апробирующими данную услугу субъектами Российской Федерации социальных заказов на 2022 год позволяет сделать вывод, что из перечисленных в Федеральном законе о социальном заказе способов отбора исполнителей услуги (социальный сертификат или конкурс) для отбора организаций – исполнителей услуг в сфере туризма – применяется исключительно механизм социального сертификата: например, в Адыгее показатель объема (количество получателей) услуги составляет 1259 человек [11], в Ленинградской области – 3372 человека [7] и т.д.

В свою очередь для оценки эффективности апробации механизмов социального заказа Минфином России были утверждены соответствующие показатели, ключевыми среди которых в контексте цели увеличения охвата населения государственными (муниципальными) услугами являются общее количество негосударственных организаций, оказывающих услуги в социальной сфере, а также общее количество потребителей данных услуг. С учетом вышеизложенного актуализируется проведение научно-обоснованного анализа потенциала привлечения негосударственных организаций к оказанию государственных (муниципальных) услуг. В данном исследовании такой анализ проведен в части услуг в социальной сфере по направлению «создание благоприятных условий для развития туристской индустрии в субъектах Российской Федерации».

Материалы и методы исследования

Поскольку в настоящее время отсутствуют принятые стандарты оказания рассматриваемой государственной услуги, при анализе потенциала привлечения к ее исполнению негосударственных организаций необходимо совершать их отбор с учетом информации, содержащейся в Едином фе-

деральном реестре туроператоров. Наличие сведений об организации в реестре свидетельствует о наличии у нее договора страхования гражданской ответственности за неисполнение обязательств по реализации туристского продукта, что повышает ее финансовую надежность.

Методология настоящего исследования подразумевает экспертную оценку потенциала привлечения негосударственных организаций для оказания услуг в сфере туризма на основе анализа данных бухгалтерской отчетности организаций [9] и информации о их деятельности, представленной на сайтах организаций.

Результаты исследования и их обсуждение

Анализ правового регулирования предоставления рассматриваемой услуги позволяет сделать вывод о наличии некоторых проблем. Так, в содержании услуг по направлению «создание благоприятных условий для развития туристской индустрии в субъектах Российской Федерации» (в соответствии с региональными перечнями услуг) указан термин «предоставление туристского продукта» продолжительностью путешествия не менее 24 часов подряд. При этом в Постановлении Правительства Российской Федерации [3], регламентирующем предоставление субсидий субъектам Российской Федерации на софинансирование затрат исполнителей соответствующей государственной услуги в рамках развития туризма для детей школьного возраста в процессе апробации 189-ФЗ используется термин «реализация туристского продукта».

Обращение к тексту Федерального закона «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» [2] позволяет сделать вывод, что оба вышеуказанных термина не описывают однозначно потенциального исполнителя услуги с точки зрения его роли в организации туристской деятельности (туроператор или турагент). Так, в соответствии со ст. 1 закона «реализация» туристского продукта представляет собой деятельность туроператора или турагента по заключению договора об оказании услуг туристу (разница между процессом реализации продукта этими участниками отношений в рамках туристской деятельности устанавливается статьями 10 и 10.1), тогда как термин «предоставление» туристского продукта не используется вовсе.

При этом анализ содержания услуг, раскрытого в региональных перечнях, позволяет выявить особенность назначения соответствующего данной услуге кода по Общероссийскому классификатору продукции по видам экономической деятельности: в 7 из 8 субъектов Российской Федерации использован код 79.12.11 (услуги туроператоров по организации и составлению туров), а в Республике Адыгея – 79.12 (услуги туроператоров). Тем самым, формальными исполнителями услуги должны являться именно туроператоры (это подтверждается и конкретными примерами, например, в Тюменской области [10]), что представляется обоснованным, во-первых, из-за большей финансовой надежности, ввиду наличия у туроператора договора страхования гражданской ответственности, а во-вторых, по причине того что только туроператор имеет право формировать собственный туристический продукт, что необходимо при апробации предоставления услуг для узких групп получателей (например, для апробации услуги в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации №2577 туристический продукт должен быть разработан непосредственно для учащихся 5-9 классов).

Таким образом, оценивая потенциал привлечения негосударственных организаций для исполнения данной услуги необходимо анализировать наличие на региональ-

ном рынке организаций, формирующих собственный туристский продукт (таблица 1).

Анализ результатов выборки организаций по кодам ОКВЭД-2 по группировке 79 (деятельность туристических агентств и прочих организаций, предоставляющих услуги в сфере туризма) в апробирующих услугу субъектах Российской Федерации позволяет сделать следующие выводы:

1. только в 4 из 8 рассматриваемых субъектов Российской Федерации отобрано более 100 организаций – субъектов туристской деятельности, что свидетельствует о различной степени развитости туристских рынков в регионах, апробирующих услугу;

2. характерна указанная дифференциация и для распределения туроператоров: если в среднем для 8 рассматриваемых субъектов Российской Федерации на 1 туроператора приходится 4 организации, не являющиеся туроператорами, то при анализе распределения в региональном разрезе возможно выделить регионы с низкой (Республика Чувашия – 1 туроператор на 10 организаций; Ленинградская область – 1 туроператор на 8 организаций), средней (Республика Адыгея, Республика Башкортостан, Курская область, Пермский Край – 4, 5, 6 и 4 организаций на 1 туроператора соответственно) и высокой (Вологодская область и Сахалинская область – 3 и 2 организации на 1 туроператора соответственно) плотностью туроператоров;

Таблица 1

Негосударственные организации, формирующие собственный туристский продукт

Субъект Российской Федерации	Кол-во отобранных организаций (1)	Из (1) – Кол-во организаций, включенных в федеральный реестр туроператоров (2)	Кол-во организаций, формирующих собственный туристский продукт (3)
Республика Адыгея	21	4	9
Республика Башкортостан	215	34	37
Вологодская область	139	38	46
Курская область	47	7	13
Ленинградская область	103	11	26
Пермский край	265	57	67
Сахалинская область	57	21	23
Республика Чувашия	57	5	10

Источник: составлено автором.

3. для всех без исключения рассмотренных субъектов Российской Федерации характерно наличие большого количества организаций, формирующих собственный туристический продукт по сравнению с организациями, внесенными в реестр туроператоров. Таким образом на территории восьми субъектов Российской Федерации, апробирующих услугу, в совокупности действуют 231 де-факто туроператора, включая 177 туроператоров, включенных в федеральный реестр. Основными направлениями деятельности 54 организаций (далее – неофициальный оператор), не включенных в реестр, являются организация активного отдыха (походы, сплавы и др.) и экскурсионное обслуживание. При этом такие организации зачастую не оказывают услуги по размещению, что не позволяет юридически относить их деятельность к туроператорской, однако с точки зрения исследования потенциала привлечения негосударственных организаций для оказания рассматриваемой услуги эти организации являются перспективными, поскольку фактически формируют (хоть и не полный в законодательном смысле) собственный туристский продукт. Соотношение количества таких организаций с количеством официальных туроператоров различно для каждого региона: в Сахалинской области и Республике Башкортостан 1 организация приходится на 10 официальных туроператоров; в Республике Башкортостан и Вологодской области 1 организация приходится на 4 официальных туроператора; в Курской области и Чувашской Республике выявлено одинаковое количество официальных и неофициальных туроператоров; в Ленинградской области и Республики Адыгея неофициальных операторов больше, чем занесенных в федеральный реестр;

4. доля некоммерческих организаций (НКО) в организациях соответствующей группировки ОКВЭД-2 и тем-более в общем количестве отобранных де-факто операторов стремится к нулю. В 4 субъектах Российской Фе-

дерации (Республики Адыгея, Башкортостан, Чувашия и Сахалинская область) не отобрано ни одной НКО, формирующей собственный туристический продукт. В Пермском крае, Вологодской и Курской областях отобрано по одной НКО (причем в Курской области в отношении ее содержатся сведения о получении президентского гранта). Необходимо отметить, что у региона-лидера по отобранным НКО – Ленинградской области, в отношении 3 из 4 отобранных НКО присутствуют сведения о получении Президентских грантов [8], что подчеркивает важность государственной поддержки таких организаций в условиях их объективного потенциала по оказанию услуг в социальной сфере при одновременном наличии серьезных барьеров (прежде всего имущественных, кадровых [4]). При этом направлениями деятельности отобранных НКО являются экологический, социальный и паломнический туризм.

Однако присутствие на региональном рынке негосударственных организаций, деятельность которых соответствует описанным выше требованиям не обязательно свидетельствует о возможности их привлечения к оказанию соответствующей услуги Оценка возможности оказания услуги указанными негосударственными организациями должна базироваться на оценке финансовых показателей, характеризующих их деятельность [5].

В этой связи необходимо анализировать показатели выручки организаций (как индикатора размера предпринимательской деятельности) и наличия у нее собственных финансовых ресурсов – чистой прибыли.

Для соответствующего анализа автором были выбраны субъекты Российской Федерации, различающиеся уровнем развитости регионального туристского рынка: Вологодская область (34-ое место среди субъектов Российской Федерации в 2020 году) и Республика Адыгея (70-ое место соответственно) [6].

Автором разработаны следующие критерии отбора организаций по указанным показателям (таблица 2).

Таблица 2

Финансовые критерии отбора негосударственных организаций для оказания услуг в сфере туризма

Показатель финансовой отчетности	Критерий размера	Критерий устойчивости во времени
Выручка	Выше среднего по выборке организаций (из таблицы 1) в 2021 году	В отчетности отражена ненулевая выручка за 2 из 3-ех последних отчетных лет
Чистая прибыль	Положительная; выше среднего по выборке организаций (из таблицы 1)	Положительная в течение 2 из 3-х последних отчетных лет

Источник: составлено автором.

Средние значения показателей в сфере туризма

Показатель	Вологодская область	Республика Адыгея
Всего организаций, реализующих туристский продукт, шт.	46	9
Из них отразивших ненулевую выручку в 2021 году, шт.	38	6
Из них соответствуют критериям выручки (1), шт.	10	4
Из (1) соответствуют критериям чистой прибыли, шт. (2)	3	4
Дополнительно: Из (2) – количество «неофициальных туроператоров», шт.	0	3
Дополнительно: Из (2) – количество НКО шт.	0	0

Источник: составлено автором.

При этом подсчет среднего значения указанных показателей был произведен только с учетом организаций, отразивших ненулевые значения соответствующих показателей в своей финансовой отчетности. Более того, после ранжирования организаций удалялись выбросы.

В соответствии с результатами проведенного анализа автором построена таблица 3.

По результатам проведенного анализа сделаны следующие выводы:

1. несмотря на различный уровень развитости туристского рынка, общее число отобранных организаций сопоставимо. Это связано с тем, что на неразвитых туристских рынках складывается де-факто олигопольная структура (малое количество крупных финансово-устойчивых организаций, формирующих собственный туристский продукт). Развитые же туристские рынки отражаются значительно большим количеством малых (с точки зрения финансовых показателей) организаций; при этом и для таких рынков сохраняется финансовое доминирование нескольких крупных фирм.

2. критерии чистой прибыли значительно сужают выборку организаций, сформированную по критерию выручки, что свидетельствует об убыточности или недостаточной прибыльности большей доли организаций на региональных рынках туризма в рассмотренных субъектах Российской Федерации;

3. в двух рассмотренных субъектах Российской Федерации наблюдается разная концентрация «неофициальных туроператоров» в итоговом количестве потенциальных исполнителей услуг. В Вологодской области все 3 отобранные организации являются зарегистрированными туроператорами, тогда

как в Адыгее 3 из 4 отобранных организаций не включены в соответствующий реестр, что подтверждает наличие в регионе возможностей развития рынка туризма, связанных с расширением перечня туроператоров.

Заключение

Тем самым, для обеспечения положительных результатов апробации требуется активная работа органов государственной власти (в т.ч. и особенно – субъектов Российской Федерации). Прежде всего, на взгляд автора, такая работа должна быть организована по направлению разработки стандартов предоставления широкого перечня туристских продуктов (не только детский, но и экологический, образовательный (в смысле краеведения), социальный (например, для лиц с ОВЗ) туризм и др.). Более того, необходимо создать возможность для негосударственных организаций по оказанию этих услуг, что может быть достигнуто путем организации диалога, обеспечивающего взаимный учет интересов органов власти и негосударственных организаций (представляется, что последний связан прежде всего с адекватным затратам (для НКО) или коммерчески привлекательными (для КО) объемом финансового обеспечения предоставления услуг в рамках социального заказа, что очевидно потребует региональной дифференциации методик определения объема данного обеспечения.

Более того, исследование подтверждает наличие потенциала привлечения негосударственных организаций для оказания услуги: помимо возможности работы с уже действующими на рынке туроператорами потенциальным направлением деятельности органов власти может стать содействие

увеличению конкурентности туристских рынков путем работы с «неофициальными операторами», имеющими опыт в формировании собственных туристских продуктов. При этом в качестве проблемной стороны вопроса, требующей дополнительной работы со стороны органов власти, справедливо

выделить низкую долю некоммерческих организаций на рынке туристских услуг, несмотря на то, что исследование подтверждает наличие у таких организаций потенциала для оказания туристских услуг в сфере туризма при должной поддержке со стороны государства.

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: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_357066/ (дата обращения: 31.05.2022).
2. Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» от 24.11.1996 № 132-ФЗ. [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_12462/ (дата обращения: 31.05.2022).
3. Постановление Правительства РФ от 30.12.2021 № 2577 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в целях софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при реализации комплекса мер, направленных на повышение доступности и популяризацию туризма для детей школьного возраста». [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_405974/ (дата обращения: 31.05.2022).
4. Гришина Е.Е., Цацура Е.А. Проблемы развития некоммерческого сектора социального обслуживания пожилых // Журнал исследований социальной политики. 2020. Т. 18. № 3. С. 395-410.
5. Хабаев С.Г., Крадинов П.Г. Санаторно-курортное лечение в рамках государственного социального заказа // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2021. № 11-1. С. 102-108.
6. Национальный туристический рейтинг-2020. [Электронный ресурс]. URL: <https://russia-rating.ru/info/18797.html> (дата обращения: 31.05.2022).
7. О социальном заказе в Ленинградской области. Правительство Ленинградской области. [Электронный ресурс]. URL: <https://lenobl.ru/ru/gossoczakaz/> (дата обращения: 31.05.2022).
8. Проекты. Фонд президентских грантов. [Электронный ресурс]. URL: <https://президентскиегранты.рф/public/application/cards> (дата обращения: 31.05.2022).
9. Государственный информационный ресурс бухгалтерской (финансовой) отчетности. [Электронный ресурс]. URL: <https://bo.nalog.ru> (дата обращения: 31.05.2022).
10. Создание благоприятных условий для развития туристской индустрии в субъектах Российской Федерации – Реализация Федерального закона от 13.07.2020 № 189-ФЗ. Министерство Финансов Российской Федерации. [Электронный ресурс]. URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/budget/social_tools/social_order/tourism/?id_65=133948-vystuplenie_trofimovoi_m.s_tyumenskaya_oblast_na_seminare-soveshchaniy_v_khanty-mansiiske (дата обращения: 31.05.2022).
11. Социальный заказ. Правительство Официальный сайт исполнительных органов власти Республики Адыгея. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.adygheya.ru/upload/iblock/a33/67-п.pdf> (дата обращения: 31.05.2022).