

УДК 336.1

А. В. Мацкевич

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

ПОТЕНЦИАЛ ОРГАНИЗАЦИЙ В СФЕРЕ ТУРИЗМА И БАРЬЕРЫ ДЛЯ ВЫХОДА НА РЫНОК ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ В РАМКАХ СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА

Ключевые слова: туризм, социальный заказ, негосударственные организации, государственные услуги, оценка потенциала.

Сфера туризма включена в перечень направлений деятельности при финансировании которых применяется государственный социальный заказ. При этом число регионов, принимающих участие в апробации механизмов организации оказания государственных (муниципальных) услуг, принятых Федеральным законом от 13.07.2020 № 189-ФЗ «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере» с каждым годом увеличивается. Одна из ключевых задач, решаемых при планировании показателей эффективности реализации мероприятий по внедрению государственного (муниципального) социального заказа – это оценка конкурентоспособности негосударственных организаций и понимание того, сколько из них потенциально смогут выйти на рынок апробируемых услуг. В настоящей статье рассматривается один из возможных вариантов проведения оценки потенциала негосударственных организаций на примере услуги по созданию благоприятных условий для развития туристской индустрии в субъектах Российской Федерации. В качестве основных критериев отбора используются показатели бухгалтерской (финансовой) отчетности, а также дополнительно при помощи социологического исследования принимаются в расчет наличие в регионе административных, экономических и других барьеров, возникающих у организаций при выходе на рынок апробируемой услуги.

A. V. Matskevich

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

THE POTENTIAL OF ORGANIZATIONS IN THE TOURISM SECTOR AND BARRIERS TO ENTERING THE MARKET OF PUBLIC SERVICES IN THE CONTEXT OF SOCIAL ORDER

Keywords: tourism, social order, non-governmental organizations, public services, potential assessment.

The tourism sector is included in the list of activities financed by the state social order. At the same time, the number of regions participating in the approbation of mechanisms for organizing the provision of public (municipal) services, adopted by the Federal Law of 13.07.2020 № 189-FZ “On the state (municipal) social order for the provision of public (municipal) services in the social sphere” is increasing every year. One of the key tasks to be solved when planning efficiency indicators of measures to implement the state (municipal) social order is to assess the competitiveness of non-state organizations and to understand how many of them will potentially be able to enter the market of approved services. This article considers one of the possible options for assessing the potential of non-governmental organizations on the example of services to create favorable conditions for the development of the tourism industry in the subjects of the Russian Federation. As the main selection criteria, the indicators of accounting (financial) statements are used, and additionally, with the use of the sociological research, the presence in the region of administrative, economic and other barriers that arise for organizations when entering the market of the approved service is taken into account.

Введение

В 2023 году продолжается реализация Федерального закона от 13.07.2020 № 189-ФЗ «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере» (далее – Закон 189-ФЗ) [1]. С каждым

годом, начиная с 2020, число регионов, участвующих в апробации механизмов организации оказания государственных (муниципальных) услуг, увеличивалось и на момент написания статьи в распоряжение Правительства РФ от 07.10.2020 № 2579-р (ред. от 24.06.2023) «Об утверждении перечня

субъектов Российской Федерации, в которых вступает в силу Федеральный закон «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере» [2] включено 38 регионов. При этом также расширились и направления деятельности в которых могут применяться конкурентные способы отбора исполнителей услуг такие как социальный сертификат и конкурс. В дополнение к шести направлениям деятельности, указанным в п. 2 ст. 28 Закона 189-ФЗ в соответствии с п. 2.1 указанной статьи при формировании государственного (муниципального) социального заказа на 2023 – 2024 годы могут применяться следующие три:

1) «оказание физкультурно-оздоровительных услуг, включенных в региональные перечни (классификаторы) государственных (муниципальных) услуг и работ» [1];

2) «профилактика социально значимых заболеваний, кроме психических расстройств и расстройств поведения (за исключением осуществления санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий и проведения профилактических и иных медицинских осмотров, диспансеризации, диспансерного наблюдения)» [1];

3) «реализация дополнительных образовательных программ (за исключением дополнительных предпрофессиональных программ в области искусств)» [1].

Одной из важных для регионов задач при реализации данного закона является оценка потенциала негосударственных организаций по каждому направлению деятельности для понимания готовности таких организаций составить конкуренцию государственным учреждениям на рынке конкретной услуги.

В рамках данной статьи рассмотрим сферу туризма, а именно услугу по созданию благоприятных условий для развития туристской индустрии в субъектах Российской Федерации. Данное направление деятельности примечательно тем, что 100% объема оказания услуги распределяется при помощи конкурентных механизмов (социальный сертификат) и в рамках него функционируют преимущественно негосударственные организации. Кроме того, данная услуга софинансируется из федерального бюджета в рамках реализации комплекса мер, направленных на повышение доступности и популяризацию туризма для детей школьного возраста. В 2022 году совокуп-

ный объем субсидии из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации составлял 500000 тыс. рублей [3], а в 2023 году он увеличился в 2 раза и соответственно составил 1 млрд рублей [4]. Число регионов, принявших участие в программе также возросло с 18 в 2022 году до 28 в 2023 году.

Результатом использования субсидии является «количество потребителей туристского продукта (учащиеся 5-9 классов), совершивших путешествие продолжительностью не менее 24 часов подряд» [5].

Определение количества организаций, имеющих достаточный уровень потенциала для выхода на рынок апробируемых услуг и понимание того, какой объем услуг они смогут оказать, необходимо также для расчета значений целевых показателей «эффективности реализации мероприятий, проводимых в рамках апробации механизмов организации оказания государственных услуг», утвержденных Минфином России [6].

Оценка потенциала негосударственных организаций

Подход, применяемый к оценке потенциала негосударственных организаций в рамках исследования проведенного в 2023 году, подробно изложен в Методических рекомендациях, размещенных на сайте НИФИ [7]. Она проводится на основе показателей бухгалтерской отчетности, размещенной на государственном информационном ресурсе бухгалтерской (финансовой) отчетности [8] в 3 этапа:

1) формирование информационной базы для определения организаций – потенциальных исполнителей апробируемых услуг, имеющих высокий или достаточный потенциал;

2) формирование критериев отбора негосударственных организаций – потенциальных исполнителей апробируемых услуг с учетом отраслевой специфики;

3) определение организаций – потенциальных исполнителей апробируемых услуг, которые имеют высокий или достаточный потенциал для выхода на рынок апробируемой услуги.

При отборе организаций – потенциальных исполнителей услуги по созданию благоприятных условий для развития туристской индустрии в субъектах Российской Федерации используется информация Еди-

ного Федерального реестра туроператоров (ЕФРТ) [9]. Все организации, находящиеся в таком реестре, автоматически попадают в выборку.

В целях выявления негосударственных организаций, имеющих высокий уровень потенциала для выхода на рынок государственных услуг среди туроператоров, выделяются организации, отвечающие следующим критериям:

- выручка за 2022 год должна быть выше среднего значения по выборке организаций (при необходимости расчет средней проводится без учета так называемых «выбросов», т.е. организаций с наиболее высокими и/или низкими значениями указанного показателя);

- чистая прибыль должна быть положительна на протяжении хотя бы двух из последних трех лет;

- чистая прибыль по итогам 2022 года должна быть выше среднего уровня (при необходимости расчет средней также проводился без учета организаций с наиболее высокими и/или низкими значениями указанного показателя).

В зависимости от того по какой системе организация формирует бухгалтерскую отчетность (полной или упрощенной), дополнительно анализируются показатели нераспределенной прибыли (непокрытого убытка) и основных средств или внеоборотных материальных активов.

Рассмотрим порядок проведения оценки потенциала негосударственных организаций в сфере туризма на примере Саратовской области, которая вступила в апробацию в 2023 году.

В перечень негосударственных организаций – потенциальных исполнителей услуг по созданию условий в Саратовской области для обеспечения отдельных категорий граждан возможностью путешествовать с целью развития туристского потенциала Российской Федерации попало 20 юридических лиц, входящих в Единый Федеральный реестр туроператоров [9]. По двум из них на 01.06.2023 на портале БФО отсутствует отчетность, поскольку это новые организации, созданные в 2022 и 2023 годах. Соответственно анализ отчетности был проведен по 18 организациям.

Три организации с наибольшими объемами выручки в 2022 году занимают почти 45% рынка, что говорит об умеренной концентрации на рынке оказания туристиче-

ских услуг и наличии конкуренции между негосударственными организациями:

- ООО «ИМПЕРИАЛ ГРУПП» – 16,7%;
- ООО «Туроператор Сокровища Поволжья» – 14,2%;
- ООО «Азимут» – 13,9%.

Анализ прибыльности организаций показал, что из 18 организаций по итогам 2022 года, только у одной зафиксирован убыток и у восьми из них значения показателя чистой прибыли выше среднего уровня.

Представленным выше критериям выявления негосударственных организаций, имеющих высокий уровень потенциала соответствуют:

- семь организаций, объем выручки которых по итогам 2022 года выше среднего значения;

- шесть из них получали чистую прибыль на протяжении последних трех лет, и одна получила убыток только в 2020 году;

- у шести из этих организаций значение чистой прибыли по итогам 2022 года выше среднего уровня.

Четыре организации из шести формируют полную бухгалтерскую отчетность, и по трем из которых отражены положительные значения по показателю нераспределенной прибыли за 2022 год, что говорит о наличии собственных финансовых ресурсов для выхода на рынок апробируемых услуг.

Рентабельность 4 из 6 организаций составляет более 5%, при этом наименьший показатель у наиболее крупной с точки зрения объема выручки организации.

Что касается кадрового обеспечения, то только в одной организации – ООО «Азимут» численность сотрудников в 2022 году составляла более 10 человек [10]. В остальных туроператорах работает от 2 до 6 человек, что вполне является нормой для рассматриваемой сферы.

Анализ материально-технической базы показал, что большинство туроператоров Саратовской области не имеют собственной материально-технической базы для оказания туристических услуг. Основные средства или материальные внеоборотные активы отражены в бухгалтерском балансе только двух организаций из 18.

Таким образом, результаты анализа позволяют констатировать наличие по крайней мере шести негосударственных организаций, имеющих высокий уровень потенциала для выхода на рынок апробируемой услуги, которые представлены в таблице.

Показатели деятельности организаций Саратовской области, оказывающих туристские услуги, за 2022 год

№ п/п	Наименование организации	Выручка, тыс. руб.	Чистая прибыль, тыс. руб.	Нераспределенная прибыль, тыс. руб.	Основные средства/материальные внеоборотные активы, тыс. руб.	Рентабельность, %	Средне-численность сотрудников, чел.
1	ООО «ИМПЕРИАЛ ГРУПП»	29 294	686	1 110	867	2,3	2
2	ООО «Туроператор Сокровища Поволжья»	25 012	1 819	-602	-	7,3	4
3	ООО «Азимут»	24 416	2 854	-	2314	11,7	11
4	ООО «Саратовское бюро экскурсий и путешествий»	19 175	1 753	228	-	9,1	3
5	ООО «АРГО-64»	17 684	783	-	-	4,4	2
6	ООО «Золотая вязь»	12 642	882	221	-	7,0	3

Примечание: составлено авторами.

Оценка барьеров для негосударственных организаций при выходе на рынок априорируемой услуги

Заметим, что помимо анализа бухгалтерской отчетности организаций, целесообразно использование комплексного подхода, который бы учитывал и внешние факторы, способные оказать влияние на выход негосударственных организаций на рынок социальных услуг. Одним из способов выявления таковых – это проведение социологического исследования, в рамках которого проводится интервью с экспертами в сфере априорируемых социальных услуг.

В качестве экспертов могут выступать несколько категорий лиц, а именно представители:

- законодательных органов субъектов Российской Федерации, входящих в соответствующие отраслевые комитеты;
- организаций, оказывающих поддержку НКО, в первую очередь представители ресурсных центров поддержки СОНКО; кроме этого, в качестве экспертов могут выступать представители общественных организаций, в частности представители Общероссийской организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ»;
- научного сообщества, сферой профессиональных интересов которых является предоставление услуг в социальной сфере.

В рамках проведения интервью с представителями экспертного сообщества, респонденту задавались открытые вопросы,

касающиеся существующих барьеров для негосударственных организаций при выходе на рынок рассматриваемой услуги и экосистемы, включая проблемы при наборе персонала для оказания априорируемой услуги, проблемы с арендой основных средств, необходимых для оказания априорируемой услуги, мер поддержки, осуществляемых органами власти.

Интервью были проведены в 11 регионах, где априорировалась услуга в сфере туризма для школьников в 2022 и 2023 годах.

Барьеры выхода на рынок априорируемой услуги для негосударственных организаций можно разделить на административные, экономические и неформальные барьеры.

Основной административный барьер – это необходимость вхождения организации в ЕФРТ, респондентами он не отмечается как критический, но тем не менее услуга возможна к реализации только официально зарегистрированными туроператорами. В качестве административного барьера могут рассматриваться требования, обозначенные в стандартах оказания услуг и требования, предъявляемые к отчетности об оказании услуг. Так, в Вологодской области эксперт отметил, что в соответствии с федеральным стандартом оказания услуги, дальность поездки ограничена нормативом в 200 км. После утверждения регионального стандарта барьер может быть устранен. Кроме того, в данном регионе в качестве барьера отмечаются сложности в существующей формой

отчетности организаций. В Камчатском крае респондент считает, что критерий полного отсутствия задолженности для участия в конкурсе может не позволить ряду организаций участвовать в нём. Для устранения проблемы высказано предложение давать негосударственным организациям время для погашения задолженностей в тех случаях, когда задолженность незначительная.

Основным экономическим барьером является недостаточный объем финансирования, выраженный в двух аспектах: низкий норматив и отсутствие авансовых платежей. Таким образом, организация должна обладать достаточным потенциалом и запасом собственных финансовых ресурсов для организации тура. Разные организации имеют разные экономические ресурсы для организации туристических поездок, поэтому не всегда сумма, выделяемая органами власти на оказание услуги, покрывает все расходы.

Неформальный барьер заключается в том, что часть туроператоров не занимается детским туризмом в силу повышенного уровня ответственности. Также к неформальным барьерам можно отнести малую информированность негосударственных организаций и потребителей о реализуемых программах.

В части экосистемы рынка апробируемой услуги, респондентами были обозначены следующие проблемы:

- в части найма сотрудников – нехватка квалифицированных кадров, (менеджер по туризму, экскурсовод, педагог, психолог). В процессе набора персонала для оказания государственной услуги организации сталкиваются с такими проблемами, как отсутствие на рынке специалистов необходимой квалификации для оказания государственной услуги. С 1 июля 2022 года необходима процедура обязательного лицензирования (сертификации) гидов, что также может негативно сказаться на реализации услуги.

- в части аренды основных средств прежде всего стоит упомянуть транспорт – не все туристические фирмы обладают своим транспортным парком, поэтому у некоторых могут возникнуть проблемы с его арендой, особенно учитывая необходимость аренды сертифицированного транспорта (для перевозки детей предусмотрены строго необходимые нормативы). Большинство регионов отмечают проблему небольшого автобусного парка, например, в Чувашской Республике для оказания услуги туроператоры

закключают соглашения с перевозчиками соседних регионов. В части регионов наблюдается проблема недостаточности гостиниц необходимой категории или их удаленность от туристических объектов.

- в части мер поддержки органами власти – необходимо увеличить информированность негосударственных организаций и населения о возможности участия в программах.

Таким образом, выход негосударственных организаций на рынок апробируемой услуги будет зависеть не только от потенциала самих организаций, но и от наличия в регионе обозначенных барьеров и степени выраженности тех или иных проблем.

Заключение

В целях отбора организаций, имеющих высокий или достаточный потенциал для выхода на региональный рынок апробируемой услуги необходимо провести анализ их экономических возможностей на основании финансовых показателей бухгалтерской отчетности. В результате проведенных кабинетных исследований по Саратовской области в сфере туризма было выявлено 6 негосударственных организаций, обладающих высоким потенциалом для выхода на рынок апробируемой государственной услуги.

При этом заметим, что сами организации принимают решение о выходе на рынок апробируемой услуги исходя из своей заинтересованности в осуществлении соответствующей деятельности, которая основывается на ряде факторов, таких как:

- уровень экономических барьеров (например, степень привлекательности норматива затрат на оказание апробируемой услуги);

- уровень административных барьеров (например, степень возможности выполнения организацией требований стандарта услуги);

- уровень неформальных барьеров (например, степень прозрачности для организации механизма принятия тех или иных решений органами власти);

- состояние экосистемы в части доступности инфраструктуры для оказания услуги (например, доступность арендной платы за необходимые помещения), а также в части возможности привлечения квалифицированного персонала для оказания услуги и др.

Провести анализ обозначенных факторов позволяет социологическое исследование.

По результатам проведенного в 2022 – 2023 годах исследования в рассматриваемой сфере были выявлены следующие барьеры:

- существенных административных барьеров выявлено не было;
- в части экономических барьеров в ряде субъектов РФ отмечается недостаточный размер норматива финансовых затрат, а также отсутствие возможности использования авансовых платежей в целях финансирования оказания государственных услуг;
- в части неформальных барьеров респонденты говорили о возможном отсутствии опыта у ряда туроператоров в сфере детского туризма и повышенном уровне ответственности.

Что касается экосистемы, то респонденты сообщили о проблеме отсутствия

квалифицированных кадров, нехватки специализированного транспорта и гостиниц, соответствующих требованиям оказания услуги (от трех звезд), а также отмечается недостаточная информированность организаций и населения об участии в программе.

Дополнительным стимулом для выхода на рынок государственной (муниципальной) услуги негосударственных организаций может стать финансовая и имущественная поддержка, налоговые льготы, возможность получения грантов. Так, например, в Хабаровском крае предоставляется муниципальный транспорт для оказания услуги, площадки для проведения выездных мероприятий, организуются гранты, осуществляется информационная и методическая поддержка.

Библиографический список

1. Федеральный закон от 13.07.2020 № 189-ФЗ «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере».
2. Распоряжение Правительства РФ от 07.10.2020 № 2579-р «Об утверждении перечня субъектов Российской Федерации, в которых вступает в силу Федеральный закон «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере» (ред. от 30.03.2022).
3. Распоряжение Правительства РФ от 30.12.2021 N 3989-р (ред. от 14.10.2022) «О распределении субсидий, предоставляемых в 2022 году в целях софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при реализации мер, направленных на повышение доступности и популяризацию туризма для детей школьного возраста».
4. Распоряжение Правительства РФ от 16.02.2023 N 376-р (ред. от 01.08.2023) «О распределении субсидий, предоставляемых в 2023 году 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».
5. Постановление Правительства РФ от 30.12.2021 № 2577 (ред. от 26.12.2022) «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».
6. Приказ Минфина России от 25.11.2020 № 281н «Об утверждении типовой формы соглашения о сотрудничестве в сфере апробации механизмов организации оказания государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере в соответствии с Федеральным законом “О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере”».
7. Методические рекомендации по расчету показателей эффективности реализации мероприятий, проводимых в рамках апробации механизмов, определенных Федеральным законом от 13.07.2020 № 189-ФЗ «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере» [Электронный ресурс]. URL: https://www.nifi.ru/images/FILES/Docs/Методические_рекомендации_ИТОГ.pdf (дата обращения: 09.06.2023).
8. Государственный информационный ресурс бухгалтерской (финансовой) отчетности. [Электронный ресурс]. URL: <https://bo.nalog.ru> (дата обращения: 07.06.2023).
9. Единый Федеральный реестр туроператоров [Электронный ресурс]. URL: <https://tourism.gov.ru/reestr/reestr-turoperatorov/> (дата обращения: 07.06.2023)
10. Информационно-аналитическая система «FIRA PRO» [Электронный ресурс]. URL: <https://pro.fira.ru> (дата обращения: 07.06.2023).