

УДК 336.1

С. Г. Хабеев

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

СОЦИАЛЬНЫЙ ЗАКАЗ: ПОРТРЕТ ТУРОПЕРАТОРОВ – ИСПОЛНИТЕЛЕЙ УСЛУГ ПО СОЦИАЛЬНЫМ СЕРТИФИКАТАМ

Ключевые слова: социальный заказ, Федеральный закон № 189-ФЗ, туризм, туроператоры, выручка, прибыль.

В статье представлен подход к формированию портрета туроператоров, оказывающих услуги с использованием социальных сертификатов. В работе обоснована целесообразность применения финансовых показателей, характеризующих масштаб деятельности организаций, и показателей, оценивающих их собственные финансовые ресурсы, в рамках рассматриваемого подхода. Принятый в первом чтении Государственной Думой законопроект по внесению изменений в Федеральный закон от 13.07.2020 № 189-ФЗ «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере», свидетельствует о том, что будут сняты временные ограничения на действия данного закона и он распространится на всю территорию Российской Федерации. В связи с этим у регионов, не участвовавших в пилотной апробации новых механизмов организации оказания государственных (муниципальных) услуг, возникнет необходимость принятия соответствующих управленческих решений в сфере социального заказа. Сформированный портрет туроператоров – исполнителей услуг по социальным сертификатам позволит органам исполнительной власти в данных субъектах Российской Федерации оценить вероятность возникновения конкуренции в сфере туризма и принять взвешенное решение относительно целесообразности внедрения механизма социальных сертификатов в данной сфере.

S. G. Khabaev

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

SOCIAL ORDER: PORTRAIT OF TOUR OPERATORS PERFORMING SERVICES ON SOCIAL CERTIFICATES

Keywords: social order, Federal Law № 189-FZ, tourism, tour operators, revenue, profit.

The article presents an approach to the formation of a portrait of tour operators providing services using social certificates. The paper substantiates the expediency of using financial indicators characterizing the scale of organizations' activities and indicators evaluating their own financial resources within the framework of the considered approach. The bill adopted in the first reading by the State Duma on amendments to Federal Law No. 189-FZ dated 07/13/2020 "On State (Municipal) Social Order for the provision of State (Municipal) services in the social sphere" indicates that temporary restrictions on the operation of this law will be lifted and it will extend to the entire territory of the Russian Federation. In this regard, regions that did not participate in the pilot testing of new mechanisms for organizing the provision of state (municipal) services will need to make appropriate management decisions in the field of social ordering. The formed portrait of tour operators performing social certificate services will allow the executive authorities in these subjects of the Russian Federation to assess the likelihood of competition in the tourism sector and make an informed decision on the expediency of introducing a mechanism for social certificates in this area.

Введение

До конца текущего года Закон о социальном заказе [1] применяется в режиме эксперимента на территории отдельных субъектов Российской Федерации, определенных актом Правительства РФ [2].

В настоящий момент в Государственной Думе прошел первое чтение законопроект, предполагающий внесение изменений в указанный закон, а именно: снятие ограничений на срок его действия; распространение

его на всю Российскую Федерацию; снятие определенных ограничений по его применению в социальных сферах.

Завершение рассматриваемого эксперимента делает возможным проведение анализа отдельных полученных результатов, в частности практики выхода на рынки государственных услуг негосударственных исполнителей.

В рамках данной статьи мы приведем результаты анализа по привлечению негосу-

дарственных организаций к оказанию государственных услуг в сфере туризма и сформируем портрет данных организаций.

Результаты проведенного анализа, на наш взгляд, будут востребованы регионами, не участвовавшими в эксперименте по внедрению инструментов Закона о социальном заказе.

Целью исследования является определение перечня показателей, а также их значений, позволяющих охарактеризовать туроператоров – потенциальных исполнителей государственного (муниципального) социального заказа, при наличии которых региональным органам исполнительной власти целесообразно принять решение о внедрении социальных сертификатов в сфере туризма.

Материал и методы исследования

Закон о социальном заказе [1] возлагает на регионы самостоятельную выработку политики по внедрению конкурентных способов определения исполнителя государственных услуг. В частности, регионы определяют способы определения исполнителей. Соответственно регионам, не являвшимся пилотными, предстоит принять управленческие решения в сфере социального заказа, в том числе и по направлению, связанному с туризмом.

При принятии решений относительно внедрения конкурентных способов определения исполнителя государственных услуг региональным органам власти важно понимать, возникнет ли реальная конкуренция между исполнителями. Отсутствует целесообразность внедрения конкурентных способов определения исполнителя государственных услуг, если конкурентная среда не будет возникать.

Определенный в рамках статьи портрет туроператоров – исполнителей государственной услуги позволит более достоверно спрогнозировать возникновение конкуренции.

Также отдельное рассмотрение сферы туризма обусловлено его существенной спецификой по сравнению с другими направлениями деятельности, на которые распространяется Закон о социальном заказе [1].

Во-первых, оно представлено только одной государственной услугой, которая является региональной. Для ее оказания пилотные регионы вносили соответствующие изменения в региональные перечни услуг

и работ. Рассматриваемой услугой является услуга по созданию условий для обеспечения отдельных категорий граждан возможностью путешествовать с целью развития туристского потенциала Российской Федерации (далее – услуга в сфере туризма).

Во-вторых, исполнителями данной услуги могут являться туроператоры, которые внесены в Единый федеральный реестр туроператоров [3]. Это следует из положений акта Правительства РФ [4] и письма Минфина России [5].

В-третьих, учитывая требования к исполнителям услуги в сфере туризма, ее оказание в полном объеме осуществляется в рамках социальных сертификатов. Социальный сертификат – документ, реализующий принцип «деньги следуют за человеком». В нашем случае – возможность выбора гражданином туроператора.

В-четвертых, в 2022 и 2023 годах была предусмотрена субсидия из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в целях софинансирования услуги в сфере туризма [6]. Наличие данной субсидии несомненно сыграло важную роль при принятии решения пилотными регионами о внедрении социальных сертификатов в сфере туризма.

Для формирования портрета интересующих нас туроператоров необходима соответствующая информационная база. Во-первых, необходимо понять какие туроператоры приняли участие в социальном заказе. Источником информации в данном случае будут выступать отчеты об исполнении социального заказа, размещаемые на Едином портале бюджетной системы Российской Федерации (далее – ЕПБС) [7].

Результаты исследования и их обсуждение

В отчете об исполнении социального заказа в сфере туризма представлен перечень туроператоров, оказывающих услуги в рамках социальных сертификатов. В настоящее время на ЕПБС размещены рассматриваемые отчеты за 2023 год. Региональными актами, регламентирующими формирование отчетов об исполнении социального заказа, определено что они формируются уполномоченными органами не позднее 1 апреля финансового года, следующего за отчетным.

После определения интересующего нас перечня туроператоров необходимо сформировать их портрет, основываясь на определён-

ных показателях. Встает вопрос относительно того, какие это должны быть показатели. На наш взгляд, они должны базироваться на финансовых показателях, одним из которых должна быть выручка от реализации, так как данный показатель позволяет оценить масштаб деятельности организаций. Необходимость оценки масштаба деятельности обусловлено результатами анализа социальных заказов в сфере туризма за 2024 год. В указанном году в 9 регионах было принято решение по оказанию услуги в сфере туризма с использованием социальных сертификатов. При этом объемы запланированных к оказанию услуг меняются в зависимости от региона. Разброс объемов по регионам следующий: от 1000 получателей в Алтайском крае до 7611 – в Самарской области. В 6 из 9 регионах речь идет о нескольких тысячах получателей. Для оказания услуг такого объема туроператоры должны иметь соответствующий масштаб деятельности.

Следующими финансовыми показателями для формирования интересующего нас портрета следует выбрать:

- чистую прибыль (убыток);
- рентабельность.

Основанием для данного рода решения является два фактора.

Первый фактор – наличие на региональном уровне актов, регламентирующих порядок оказания данной услуги (стандарты ее оказания). Часть определенных в них требований несомненно влияют на расходы по ее оказанию услуги. В частности, к таким требованиям в большинстве регионов являются:

- продолжительность путешествия – не менее 24 часов подряд;
- гостиница в составе туристского продукта должна иметь категорию «три звезды» и выше.

Кроме этого в региональных актах определены и другие требования, влияющие на расходы туроператоров. Например, в акте Ленинградской области [8] определены следующие требования:

- обеспечение потребителей государственной услуги трехразовым питанием (завтрак, обед, ужин);
- в составе туристского продукта должно быть предусмотрено не менее 2 мероприятий (экскурсий, и/или мастер-классов, и/или познавательно-образовательных мероприятий).

Наличие данных требований влияет уровень первоначальных расходов, который должен произвести туроператор для запуска туристического продукта, который бы соответствовал требованиям нормативного акта региона. Осуществить такие расходы в первую очередь может туроператор, имеющий собственные финансовые ресурсы.

Вторым фактором является прекращение софинансирования услуги в сфере туризма из федерального бюджета в 2024 году. Данное обстоятельство привело к существенному сокращению регионов, оказывающих эту услугу. Из 26 регионов, участвовавших в 2023 году в апробации туристической услуги, в 2024 году осталось 9 и дополнительно в 2024 году вступили в апробацию два региона (Удмуртская республика и Калужская область), итого – 11 регионов [9].

Отсутствие в настоящее время софинансирования услуги в сфере туризма усложняет регионам формирование норматива затрат по данной услуге, который был бы экономически привлекателен для многих туроператоров. Соответственно выйти на рынок соцзаказа могут организации с соответствующими собственными финансовыми ресурсами.

Ниже в таблицах представлена информация о финансовых показателях по туроператорам, оказывавшим услуги в сфере туризма в 2023 году. Сведения обобщены по 26 регионам. Информационной базой для формирования данных по финансовым показателям являлась бухгалтерская (финансовая) отчетность организаций [10], а именно:

- бухгалтерский баланс;
- отчет о финансовых результатах.

Финансовые показатели по рассматриваемым организациям представлены за три года для оценки их динамики. Для формирования интересующего нас портрета показатели разделены на несколько групп по значениям. Данный подход позволяет опередить диапазон значений финансовых показателей, характерный для большинства проанализированных организаций. Изменение количества туроператоров по годам обусловлено отсутствием в ряде случаев бухгалтерской (финансовой) отчетности организации.

В таблице 1 представлена информация по показателям выручки от реализации туроператоров–исполнителей услуг по социальным сертификатам в 2023 году.

Таблица 1

Показатели выручки от реализации туроператоров – исполнителей услуг по социальным сертификатам в 2023 году

Выручка, млн руб.	2021		2022		2023	
	ед.	%	ед.	%	ед.	%
до 1	29	19%	9	6%	5	3%
1 – 5	22	14%	31	20%	19	12%
5 – 10	23	15%	18	12%	25	15%
10 – 25	40	26%	38	25%	45	28%
25 – 50	19	13%	33	21%	35	21%
50 – 100	13	9%	15	10%	21	13%
свыше 100	6	4%	11	7%	13	8%
Итого	152	100%	155	100%	163	100%

Источник: составлено автором на основании [10].

Таблица 2

Показатели чистой прибыли туроператоров – исполнителей услуг по социальным сертификатам в 2023 году

Чистая прибыль, млн руб.	2021		2022		2023	
	ед.	%	ед.	%	ед.	%
до 0	27	18%	14	9%	26	16%
0 – 0,5	54	36%	48	31%	37	23%
0,5 – 1	24	16%	16	10%	18	11%
1 – 2,5	19	13%	30	19%	38	23%
2,5 – 5	15	10%	22	14%	17	10%
5 – 10	5	3%	16	10%	11	7%
свыше 10	8	5%	9	6%	16	10%
Итого	152	100%	155	100%	163	100%

Источник: составлено автором на основании [10].

Таблица 3

Показатели рентабельности туроператоров – исполнителей услуг по социальным сертификатам в 2023 году

Рентабель- ность, %	2021		2022		2023	
	ед.	%	ед.	%	ед.	%
меньше 0	27	18%	14	9%	26	16%
0 – 1	18	12%	15	10%	17	10%
1 – 5	26	17%	29	19%	31	19%
5 – 10	36	24%	42	27%	34	21%
10 – 15	14	9%	14	9%	19	12%
15 – 25	19	13%	27	17%	17	10%
свыше 25	12	8%	14	9%	19	12%
Итого	152	100%	155	100%	163	100%

Источник: составлено автором на основании [10].

Данные таблицы 1 свидетельствуют, что 42 % проанализированных туроператоров имеют масштаб деятельности от 25 млн. рублей. При этом следует отметить, что выручка рассматриваемых нами организаций имеет тенденцию к росту. Одним из факторов данного роста является оказание туроператорами услуг в сфере туризма.

В таблице 2 представлена информация по показателям чистой прибыли туроператоров – исполнителей услуг по социальным сертификатам в 2023 году.

Данные таблицы 2 свидетельствуют, что большинство проанализированных туроператоров имеют положительный финансовый результат, однако у 57% он не превышает 2,5 млн. рублей. Данная ситуация позволяет сделать вывод об отсутствии у большинства туроператоров существенных собственных финансовых ресурсов.

В таблице 3 представлена информация по показателям рентабельности туроператоров – исполнителей услуг по социальным сертификатам в 2023 году. Показатель рентабельности наряду с показателем прибыли характеризует эффективность деятельности организации. При этом расчет данного показателя позволяет формировать более полную картину относительно собственных финансовых ресурсов туроператоров.

Анализ данных таблицы 3 позволяет зафиксировать, что только 34% туроператоров имеют рентабельность более 10%.

Заключение

Представленные данные свидетельствуют о том, что нет ярко выраженных значений по анализируемым финансовым показателям, характерным для туроператоров – исполнителей услуг по социальным сер-

тификатам. Существует большой разброс значений по показателям выручки, прибыли и рентабельности. При этом при формировании интересующего нас портрета следует помнить об отсутствии в настоящее время софинансирования услуги в сфере туризма из федерального бюджета, что снижает возможности регионов в формировании экономически привлекаемого норматива затрат по рассматриваемой услуге.

Исходя из выше изложенного, на наш взгляд, при формировании портрета туроператора – исполнителя услуг по социальным сертификатам, следует исходить из следующих критериев:

- выручка от 25 млн рублей (42% туроператоров в 2023 году);
- чистая прибыль от 2,5 млн рублей (27% туроператоров в 2023 году);
- рентабельность от 10% (34% туроператоров в 2023 году).

Регионы, принимающие решения относительно применения социальных сертификатов в сфере туризма, на основе выше определенного подхода смогут сформировать портрет своих туроператоров, действующих в регионе. Далее осуществляется сопоставление результатов анализа по региону с результатами вышеприведённого анализа. Осуществляется сопоставление двух портретов туроператоров. Результаты такого рода сопоставления будут дополнительным аргументом в пользу принятия или не принятия решения относительно оказания услуги в сфере туризма с использованием социального сертификата. Взвешенное решение по данному вопросу повышает возможность возникновения конкуренции по рассматриваемой услуге, что в свою очередь должно привести к повышению качества ее оказания.

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 Российской Федерации 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».
3. Единый федеральный реестр туроператоров [Электронный ресурс]. URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/turizm/reestr_turizm/edinyu_federalnyy_reestr_turoperatorov/ (дата обращения: 15.06.2024).
4. Постановление Правительства Российской Федерации от 05.11.2020 № 1789 «Об установлении дополнительных требований к условиям предоставления государственных (муниципальных) услуг в со-

циальной сфере, доступности государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере для инвалидов, штатной численности участника отбора исполнителей услуг (в том числе к наличию и численности работников, имеющих определенное образование и квалификацию), оснащению оборудованием, необходимым для оказания государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере, а также требований к документам, которые могут быть истребованы у участников конкурса для подтверждения соответствия указанным дополнительным требованиям».

5. Письмо Минфина России от 13.04.2022 № 09-04-11/32230 «Методические рекомендации по вопросам организации оказания государственной услуги в сфере туризма при реализации Федерального закона № 189-ФЗ».

6. Постановление Правительства Российской Федерации 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».

7. Единый портал бюджетной системы Российской Федерации «Электронный бюджет» [Электронный ресурс]. URL: <https://budget.gov.ru> (дата обращения: 15.06.2024).

8. Приказ комитета по культуре и туризму Ленинградской области от 05.11.2024 № 01-03-06/2024 «Об утверждении Стандарта оказания государственной услуги в социальной сфере по созданию условий в Ленинградской области для обеспечения отдельных категорий граждан возможностью путешествовать в целях развития туристского потенциала Российской Федерации в соответствии с социальным сертификатом».

9. Мацкевич А.В. Политика регионов по внедрению механизмов Федерального закона № 189-ФЗ // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2024. № 11-1. С. 69-78.

10. Государственный информационный ресурс бухгалтерской (финансовой) отчетности [Электронный ресурс]. URL: <https://bo.nalog.ru> (дата обращения: 15.06.2024).