

УДК 33

DOI: 10.34670/AR.2021.67.12.042

Анализ ключевых факторов, влияющих на принятие решения о привлечении негосударственных организаций к оказанию государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере

Хабаев Сергей Георгиевич

Доктор экономических наук, доцент,
руководитель Центра финансов государственных
и муниципальных учреждений,
Научно-исследовательский финансовый институт
Министерства финансов Российской Федерации,
127006, Российская Федерация, Москва, пер. Настасьинский, 3;
e-mail: khabaev@nifi.ru

Крадинов Павел Григорьевич

Старший научный сотрудник Центра финансов государственных
и муниципальных учреждений,
Научно-исследовательский финансовый институт
Министерства финансов Российской Федерации,
127006, Российская Федерация, Москва, пер. Настасьинский, 3;
e-mail: pkradinov@nifi.ru

Аннотация

В целях принятия решения органами власти о привлечении негосударственных организаций к оказанию государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере необходимо проведение всестороннего анализа его целесообразности. Одними из ключевых факторов, влияющими на такое решение, являются потенциал негосударственных организаций как исполнителей государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере; существующие барьеры для выхода негосударственных организаций на рынок государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере. Оценка вышеуказанных факторов не может базироваться только на информации, сформированной на основе статистической или бухгалтерской (финансовой) отчетности. Возникает необходимость в получении обратной связи от негосударственных организаций путем проведения социологических исследований. Анкетирование негосударственных организаций позволит получить необходимую информацию для принятия органами власти взвешенного решения относительно привлечения негосударственных организаций к оказанию конкретных государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере.

Для цитирования в научных исследованиях

Хабаев С.Г., Крадинов П.Г. Анализ ключевых факторов, влияющих на принятие решения о привлечении негосударственных организаций к оказанию государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2020. Том 10. № 10А. С. 360-368. DOI: 10.34670/AR.2021.67.12.042

Ключевые слова

Государственный (муниципальный) социальный заказ, анкетирование, социологические исследования, социальная сфера, негосударственные организации, государственные (муниципальные) услуги.

Введение

Федеральный закон от 13.07.2020 № 189-ФЗ «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере» (далее – Закон № 189-ФЗ) [Федеральный закон от 13.07.2020 № 189-ФЗ, [www](#)] предусматривает инструменты, позволяющие привлекать к оказанию государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере (далее – госуслуги в социальной сфере) негосударственные организации, которые будут конкурировать с государственными (муниципальными) учреждениями.

Основная часть

Реализация положений данного закона знаменует собой очередной этап реформы государственных (муниципальных) услуг, необходимость которого основана на том, что государственное (муниципальное) задание [Ястребова, 2019] как неконкурентный способ выбора исполнителей не способствует повышению доступности и качества государственных (муниципальных) услуг.

Решение о целесообразности или нецелесообразности привлечения негосударственных организаций к оказанию госуслуг в социальной сфере должно быть принято органами власти заблаговременно ввиду необходимости указания в рамках государственного (муниципального) заказа способа определения исполнителей то тем или иным госуслугам в социальной сфере. Данный вывод следует из примерной формы государственного (муниципального) социального заказа на оказание госуслуг в социальной сфере [Постановление Правительства Российской Федерации от 15.10.2020 № 1694, [www](#)].

Законом № 189-ФЗ определены как конкурентные, так и неконкурентные способы определения исполнителя госуслуг в социальной сфере. Неконкурентным способом определения исполнителя, как было отмечено выше, является государственное (муниципальное) задание. При этом Закон № 189-ФЗ предусматривает следующие конкурентные способы:

- отбор обозначенным в социальном сертификате потребителем услуг либо его законным представителем исполнителя (исполнителей) услуг из реестра исполнителей услуг по социальному сертификату;
- конкурс на заключение соглашения об оказании государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере.

Решение о способе определения исполнителей госуслуг в социальной сфере в отношении конкретной госуслуги в социальной сфере принимается органами исполнительной власти. Одними из ключевых факторов, влияющими на такое решение, являются потенциал негосударственных организаций как исполнителей государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере; существующие барьеры для выхода негосударственных организаций на рынок государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере.

Получение достоверной информации по данным факторам потребует не только анализа информации, сформированной на основе статистической или бухгалтерской (финансовой) отчетности. Несомненно, информация, представленная в данных формах отчетности, важна при оценке потенциала негосударственных организаций. Например, данные бухгалтерской (финансовой) отчетности позволяют провести анализ негосударственных организаций по трем направлениям:

- 1) Оценка размера деятельности. Оценка можно осуществлять на основе значения таких показателей отчетности, как выручка и поступление целевых средств. Использование второго показателя обусловлено наличием существенного количества некоммерческих организаций, осуществляющих свою деятельность в социальной сфере.
- 2) Оценка наличия собственных финансовых ресурсов. Оценка можно осуществлять на основе значения таких показателей отчетности, как чистая прибыль (убыток) и нераспределенная прибыль (непокрытый убыток).
- 3) Оценка наличия собственной материально-технической базы. Оценка можно осуществлять на основе значения такого показателя отчетности, как основные средства.

Однако следует отметить, что данные, представленные в статистической или бухгалтерской (финансовой) отчетности, не могут дать информацию для всестороннего анализа негосударственных организаций.

Возникает необходимость в получении обратной связи от негосударственных организаций путем проведения социологических исследований. Получение необходимой в нашем случае информации сможет обеспечить такой метод социологического исследования, как анкетирование.

Следует отметить, что анкетирование позволит получить информацию и об определенном нами втором ключевом факторе, влияющем на принятие решения относительно привлечения негосударственных организаций к оказанию госуслуг в социальной сфере.

Исходя из определенных нами существенных факторов, следует сформировать следующие разделы в анкете для негосударственных организаций: оказание услуг; деятельность организации; основные проблемы и ограничения; оценка экосистемы.

Прежде чем приступить к рассмотрению содержания разделов анкеты, остановится на одном важном моменте. В ряде субъектов Российской Федерации уже имеется опыт привлечения негосударственных организаций к оказанию госуслуг в социальной сфере. В связи с этим целесообразно в анкете сформировать вопросы для следующих групп: организации, оказывающие госуслугу в социальной сфере; организации, оказывающие услуги, однородные или идентичные¹ госуслуге в социальной сфере; организации, не оказывающие госуслугу в социальной сфере и услуги, однородные или идентичные анализируемой госуслуге в социальной сфере, но осуществляющие свою деятельность по коду ОКВЭД, к которому относится анализируемая госуслуга в социальной сфере.

Рассмотрим подходы к формированию вопросов в разделах анкеты для опроса негосударственных организаций. Решение о привлечении к оказанию госуслуг в социальной

¹ Идентичными услугами признаются услуги, имеющие одинаковые характерные для них основные признаки. Однородными услугами признаются услуги, которые, не являясь идентичными, имеют сходные характеристики, что позволяет им быть коммерчески и (или) функционально взаимозаменяемыми.

сфере негосударственных организаций будет приниматься органами власти в отношении конкретной госуслуги. Соответственно, в рамках анкетирования будет рассматриваться конкретная госуслуга в социальной сфере (далее – анализируемая госуслуга в социальной сфере).

Раздел «Оказание услуг». Данный раздел должен включать вопросы, раскрывающие деятельность негосударственной организации в сфере оказания услуг, а именно: период оказания услуг; динамику изменения объема услуг за три прошедших года; ожидания по изменению объема услуг в следующем году; количество муниципальных образований, в которых оказываются услуги.

Важным при оценке потенциала негосударственных организаций является получение информации относительно планов данных организаций на следующий год. В связи этим в данный раздел анкеты должен быть включен вопрос относительно ожидания по изменению объема услуг в следующем году.

В зависимости от того, к какой группе организаций относится респондент, мы получим информацию по вышеуказанным позициям в разрезе:

- анализируемой госуслуги в социальной сфере (в части организаций, оказывающих госуслугу в социальной сфере);
- услуг, однородных или идентичных анализируемой госуслуге в социальной сфере (в части организаций, оказывающих услуги, однородные или идентичные госуслуге в социальной сфере);
- общего объема услуг (в части организаций, не оказывающих госуслугу в социальной сфере и услуги, однородные или идентичные анализируемой госуслуге в социальной сфере, но осуществляющих свою деятельность по коду ОКВЭД, к которому относится анализируемая госуслуга в социальной сфере).

Раздел «Деятельность организации». Вопросы в данном разделе должны формироваться с целью оценки потенциала негосударственных организаций как исполнителей анализируемой госуслуги в социальной сфере.

Исходя из данной установки, вопросы в данном разделе анкеты должны быть связаны с персоналом организации; опытом прохождения конкурентных процедур в рамках получения субсидий из бюджета или заключения государственных (муниципальных) контрактов; финансовыми показателями деятельности.

В данном разделе также следует получить информацию относительно планов негосударственных организаций на следующий год. При этом следует акцентировать внимание на двух важных вопросах. Первый – это ожидания, связанные с изменением прибыли от оказания услуг в следующем году. Второй вопрос – планирование изменения численности сотрудников в следующем году. Ответы на данные вопросы и информация относительно изменения объема услуг в следующем году позволят более четко оценить ситуацию с собственными финансовыми ресурсами негосударственных организаций, а также с их планами на расширение деятельности в будущем.

Раздел «Основные проблемы и ограничения». Данный раздел должен включать вопросы, позволяющие получить информацию относительно экономических, административных и неформальных барьеров, связанных с выходом негосударственных организаций на рынок конкретной госуслуги в социальной сфере.

В рамках оценки экономических барьеров необходимо получение ответов на ряд следующих вопросов. Во-первых, какие, на взгляд респондентов, расходы покрывает текущий

норматив затрат (тариф) на единицу анализируемой госуслуги в социальной сфере. В зависимости от полученных ответов, можно будет определить, насколько существующий норматив затрат (тариф) на единицу анализируемой госуслуги в социальной сфере экономически привлекателен для негосударственных организаций. Далее целесообразно выяснить у респондентов, какой норматив затрат (тариф) на единицу анализируемой госуслуги в социальной сфере покрывал бы все расходы, связанные с ее оказанием.

Кроме получения ответов на вопросы, связанные с экономической привлекательностью норматива затрат (тарифа), следует также выяснить:

- годовой объем анализируемой госуслуги в социальной сфере, необходимый для достижения точки безубыточности для организации;
- возможный уровень расходов, необходимый для выхода организации на рынок анализируемой госуслуги в социальной сфере.

К основным административным барьерам, связанным с выходом негосударственных организаций на рынок анализируемой госуслуги в социальной сфере, следует отнести:

- требования (стандартов) к порядку и качеству оказания анализируемой госуслуги в социальной сфере;
- правовые требования к лицензированию (в случаях, если деятельность, связанная с оказанием госуслуги, лицензируется);
- требования к системе отчетности, связанной с оказанием анализируемой госуслуги в социальной сфере;
- систему контроля за оказанием анализируемой госуслуги в социальной сфере.

В рамках анкетирования следует получить информацию относительно степени влияния перечисленных административных барьеров на принятие решения негосударственной организацией о выходе на рынок анализируемой госуслуги в социальной сфере.

В качестве основных неформальных барьеров, связанных с выходом негосударственных организаций на рынок анализируемой госуслуги в социальной сфере, следует выделить:

- противоречивые требования, предъявляемые государственными органами (органами местного самоуправления) к порядку оказания анализируемой госуслуги в социальной сфере;
- непрозрачность процедур принятия решений государственными органами (органами местного самоуправления) при привлечении негосударственных организаций к оказанию анализируемой госуслуги в социальной сфере;
- издержки согласования, возникающие в процессе оказания анализируемой госуслуги в социальной сфере.

Как и в случае с административными барьерами в рамках анкетирования следует получить информацию относительно степени влияния перечисленных неформальных барьеров на принятие решения негосударственной организацией о выходе на рынок анализируемой госуслуги в социальной сфере.

Раздел «Оценка экосистемы». Данный раздел состоит из вопросов, распределенных по следующим группам:

- оценка рынка трудовых ресурсов для оказания анализируемой госуслуги в социальной сфере;
- оценка уровня развития инфраструктуры для оказания анализируемой госуслуги в социальной сфере;

- оценка мер поддержки, осуществляемых органами власти;
- оценка доступности финансовых ресурсов для оказания анализируемой госуслуги в социальной сфере.

В рамках оценки рынка трудовых ресурсов для оказания анализируемой госуслуги в социальной сфере следует получить информацию у респондентов относительно возможности привлечь на рынке труда квалифицированных сотрудников для оказания госуслуги, а также приемлемости для негосударственной организации уровня заработной платы, запрашиваемой специалистами, необходимого для оказания госуслуги.

Полученная информация позволит оценить, насколько будет затруднительно для негосударственных организаций расширить штат своих сотрудников, если будет принято решение о выходе на рынок анализируемой госуслуги в социальной сфере.

Наличие вопросов, связанных с оценкой уровня развития инфраструктуры для оказания анализируемой госуслуги в социальной сфере обусловлено отсутствием у большинства негосударственных организаций, осуществляющих свою деятельность в социальной сфере, собственной материально-технической базы. В данную группу должны войти вопросы, связанные с наличием на рынке помещений и основных средств, необходимых для оказания анализируемой госуслуги в социальной сфере, а также доступность аренды данного имущества.

Негосударственные некоммерческие организации занимают существенную долю в общем объеме негосударственных организаций, осуществляющих свою деятельность в социальной сфере. В субъектах Российской Федерации осуществляются меры поддержки негосударственных некоммерческих организаций. В связи с этим целесообразно в рамках анкетирования получить информацию относительно оценки респондентами следующих мер: информационная поддержка; поддержка в области подготовки, дополнительного профессионального образования работников; закупка товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (для СОНКО); имущественная поддержка; льготы по уплате налогов.

Выход на рынок госуслуги для негосударственных организаций может сопровождаться необходимостью осуществления расходов. Источником покрытия таких расходов могут быть как собственные ресурсы, так и привлеченные. В связи с этим в рамках оценки экосистемы следует получить от респондентов информацию относительно доступности привлечения внешних финансовых ресурсов для оказания анализируемой госуслуги в социальной сфере. При этом вопросы не должны ограничиваться только оценкой возможности привлечения финансирования за счет кредитных организаций. Необходимо получение информации относительно возможности получения средств от инвесторов или спонсоров.

Заключение

В заключение следует отметить, что полученная в рамках анкетирования информация позволит, во-первых, оценить потенциал негосударственных организаций как исполнителей анализируемой госуслуги в социальной сфере по следующим направлениям: деятельность по оказанию услуг; персонал организации; опыт прохождения конкурентных процедур; финансовые показатели деятельности организации. Во-вторых, получить информацию относительно планируемых негосударственными организациями изменений объемов услуг, прибыли и количества сотрудников в следующем году. В-третьих, оценить экономическую привлекательность текущего норматива затрат (тарифа) на единицу анализируемой госуслуги в

социальной сфере, а также получить информацию об основных административных и неформальных барьерах выхода на рынок данной госуслуги. В-четвертых, получить информацию относительно проблем, связанных с наймом персонала, арендой основных средств и получением внешнего финансирования в случае рассмотрения негосударственной организацией вопроса относительно выхода на рынок анализируемой госуслуги в социальной сфере.

Полученные в рамках анкетирования данные, отраженные в статической и бухгалтерской (финансовой) отчетности, будут способствовать принятию органами власти взвешенных решений относительно привлечения негосударственных организаций к оказанию той или иной госуслуги в социальной сфере.

Библиография

1. Артамонов В.Г. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы). М.: Юридическая литература, 2010. 301 с.
2. Афанасьев В.Я., Глазунова Н.И. Система государственного управления. М., 2010.
3. Кикоть В.Я. Социальное управление: теория, методология, практика. М.: Юнити, 2015. 311 с.
4. Мерсиянова И.В., Якобсон Л.И. Негосударственные некоммерческие организации: институциональная среда и эффективность деятельности. М.: Высшая школа экономики, 2007. 200 с.
5. О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере: федер. закон от 13.07.2020 № 189-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
6. Об утверждении примерной формы государственного (муниципального) социального заказа на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере, примерной структуры государственного (муниципального) социального заказа на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере и общих требований к форме отчета об исполнении государственных (муниципальных) социальных заказов на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере: постановление Правительства Российской Федерации от 15.10.2020 № 1694 // СПС «КонсультантПлюс».
7. Осипенко А.Л. Государственно-частное партнерство в сфере противодействия преступности // Вестник Воронежского института МВД России. 2016. № 4. С. 37-44.
8. Рахматуллина О.М. Пути совершенствования социального страхования в РФ. СПб.: Питер, 2010. 336 с.
9. Рудник Б.Л., Романова В.В. (ред.) Анализ бюджетного финансирования отраслей социально-культурной сферы. М.: Высшая школа экономики, 2016. 150 с.
10. Ястребова О.К. Финансирование государственного задания в условиях электронного бюджета: новые задачи и старые проблемы // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2019. № 1 (47). С. 9-20.

Analysis of key factors influencing the decision to involve non-governmental organizations in the provision of state (municipal) services in the social sphere

Sergei G. Khabaev

Doctor of Economics, Associate Professor,
Head of the Center of Finance of Public and Municipal Institutions,
Financial Research Institute of the Ministry of Finance of the Russian Federation,
127006, 3 Nastas'inskii lane, Moscow, Russian Federation;
e-mail: khabaev@nifi.ru

Pavel G. Kradinov

Senior Researcher of the Center of Finance of Public and Municipal Institutions,
Financial Research Institute of the Ministry of Finance of the Russian Federation,
127006, 3 Nastas'inskii lane, Moscow, Russian Federation;
e-mail: pkradinov@nifi.ru

Abstract

In order to make a decision by the authorities to involve non-governmental organizations in the provision of state (municipal) services in the social sphere, it is necessary to conduct a comprehensive analysis of its feasibility. One of the key factors influencing this decision are the potential of non-governmental organizations as performers of state (municipal) services in the social sphere; existing barriers for non-governmental organizations to enter the market of state (municipal) services in the social sphere. The assessment of the above factors cannot be based solely on information generated on the basis of statistical or accounting (financial) statements. There is a need to get feedback from non-governmental organizations by conducting sociological research. The survey of non-governmental organizations will provide the necessary information for the authorities to make an informed decision regarding the involvement of non-governmental organizations in the provision of specific state (municipal) services in the social sphere. The information obtained within the framework of the survey will allow to assess the potential of non-governmental organizations as executors of the analyzed public service in the social sphere in the following areas: activities for the provision of services; organization personnel; experience in passing competitive procedures; financial performance of the organization.

For citation

Khabaev S.G., Kradinov P.G. (2020) Analiz klyuchevykh faktorov, vliyayushchikh na priyatie resheniya o privilechenii negosudarstvennykh organizatsii k okazaniyu gosudarstvennykh (munitsipal'nykh) uslug v sotsial'noi sfere [Analysis of key factors influencing the decision to involve non-governmental organizations in the provision of state (municipal) services in the social sphere]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 10 (10A), pp. 360-368. DOI: 10.34670/AR.2021.67.12.042

Keywords

State (municipal) social order, survey, sociological research, social sphere, non-governmental organizations, state (municipal) services.

References

1. Afanas'ev V.Ya., Glazunova N.I. (2010) *Sistema gosudarstvennogo upravleniya* [Public administration system]. Moscow.
2. Artamonov V.G. (2010) *Gosudarstvennoe upravlenie (organizatsionno-funktsional'nye voprosy)* [Public administration (organizational and functional issues)]. Moscow: Yuridicheskaya literature Publ.
3. Kikot' V.Ya. (2015) *Sotsial'noe upravlenie: teoriya, metodologiya, praktika* [Social management: theory, methodology, practice]. Moscow: Yuniti Publ.
4. Mersiyanova I.V., Yakobson L.I. (2007) *Negosudarstvennye nekommercheskie organizatsii: institutsional'naya sreda i effektivnost' deyatelnosti* [Non-governmental non-profit organizations: institutional environment and performance]. Moscow: Vysshaya shkola ekonomiki Publ.
5. O gosudarstvennom (munitsipal'nom) sotsial'nom zakaze na okazanie gosudarstvennykh (munitsipal'nykh) uslug v

-
- sotsial'noi sfere: feder. zakon ot 13.07.2020 № 189-FZ [On the state (municipal) social order for the provision of state (municipal) services in the social sphere: Federal Law No. 189-FZ of July 13, 2020]. *SPS "Konsul'tantPlyus"* [SPS Consultant].
6. Ob utverzhdenii primernoi formy gosudarstvennogo (munitsipal'nogo) sotsial'nogo zakaza na okazanie gosudarstvennykh (munitsipal'nykh) uslug v sotsial'noi sfere, primernoi struktury gosudarstvennogo (munitsipal'nogo) sotsial'nogo zakaza na okazanie gosudarstvennykh (munitsipal'nykh) uslug v sotsial'noi sfere i obshchikh trebovaniy k forme otcheta ob ispolnenii gosudarstvennykh (munitsipal'nykh) sotsial'nykh zakazov na okazanie gosudarstvennykh (munitsipal'nykh) uslug v sotsial'noi sfere: postanovlenie Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii ot 15.10.2020 № 1694 [On the approval of the approximate form of the state (municipal) social order for the provision of state (municipal) services in the social sphere, the approximate structure of the state (municipal) social order for the provision of state (municipal) services in the social sphere and general requirements for the form of the report on the execution of state (municipal) social orders for the provision of state (municipal) services in the social sphere: Resolution of the Government of the Russian Federation dated 15.10.2020 No. 1694]. *SPS "Konsul'tantPlyus"* [SPS Consultant].
 7. Osipenko A.L. (2016) Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v sfere protivodeistviya prestupnosti [Public-private partnership in the field of combating crime]. *Vestnik Voronezhskogo instituta MVD Rossii* [Bulletin of the Voronezh Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia], 4, pp. 37-44.
 8. Rakhmatullina O.M. (2010) *Puti sovershenstvovaniya sotsial'nogo strakhovaniya v RF* [Ways to improve social insurance in the Russian Federation]. Saint Petersburg: Piter Publ.
 9. Rudnik B.L., Romanova V.V. (ed.) (2016) *Analiz byudzhetnogo finansirovaniya otraslei sotsial'no-kul'turnoi sfery* [Analysis of budgetary financing of sectors of the social and cultural sphere]. Moscow: Vysshaya shkola ekonomiki Publ.
 10. Yastrebova O.K. (2019) Finansirovanie gosudarstvennogo zadaniya v usloviyakh elektronnoogo byudzheta: novye zadachi i starye problemy [Financing of state assignments in the context of an electronic budget: new tasks and old problems]. *Nauchno-issledovatel'skii finansovyi institut. Finansovyi zhurnal* [Scientific Research Financial Institute. Financial journal], 1(47), pp. 9-20.
-