

Государственно-конфессиональное партнёрство в публичном управлении: транзакционные издержки ко-производства социальных услуг*

State-Confessional Partnership in Public Administration: Transaction Costs of Co-Production of Social Services

Е. БИКМЕТОВ, З. СИЗОНЕНКО,
Е. КРАЙНОВА

Бикметов Евгений Юрьевич, д-р соц. наук, профессор кафедры государственного управления ФГБОУ ВО «Уфимский университет науки и технологий» (УУНиТ). E-mail: bicprof@mail.ru

Сизоненко Зарина Лероновна, канд. соц. наук, доцент кафедры государственного управления УУНиТ. E-mail: marian01@mail.ru

Крайнова Елена Николаевна, старший преподаватель кафедры государственного управления УУНиТ. E-mail: ooo.cno@mail.ru

Данное исследование посвящено государственно-конфессиональному партнёрству в сфере совместного предоставления социальных услуг. Актуальность обусловлена ростом социального запроса на адресную помощь и ограниченностью бюджетных ресурсов. Проблема заключается в высоких транзакционных издержках, препятствующих масштабированию успешных практик. Цель работы – оценка институционального дизайна партнёрства и выявление элементов, минимизирующих издержки при сохранении принципов светскости и равенства. Методология опирается на теорию транзакционных издержек, нормативно-правовой и институциональный анализ. Результаты позволили выявить пять моделей взаимодействия и предложить цифровые и организационные инструменты снижения издержек. Выводы подчеркивают необходимость комплексного внедрения институциональных решений.

Ключевые слова: государственно-конфессиональное партнёрство, публичное управление, ко-производство, транзакционные издержки, социальные услуги, институциональный дизайн, светскость.

The study examines state–confessional partnership in the co-production of social services in Russia. Its relevance is determined by the growing demand for targeted assistance and the limitations of public resources. The problem lies in high transaction costs that hinder the scaling of successful practices. The research aims to assess the institutional design of partnerships and identify elements that minimize costs while preserving secularism and equal access. The methodology is based on transaction cost theory, legal and institutional analysis. The results reveal five partnership models and propose digital and organizational tools to reduce costs. The conclusions emphasize the need for systemic institutional solutions.

Key words: state–confessional partnership, public administration, co-production, transaction costs, social services, institutional design, secularism.

Основные положения

1. В исследовании выявлены пять моделей государственно-конфессионального партнёрства в сфере социальных услуг, различающихся по уровню транзакционных издержек и степени соответствия принципам светскости и равенства; установлено, что ключевым барьером на пути их масштабирования остаётся фрагментарность процедур, цифровых реестров и отчётности.
2. Определены институциональные элементы, минимизирующие издержки, а именно: цифровые реестры, API-интеграции, стандарты качества, унифицированные процедуры и механизмы межведомственной координации.

* Ссылка на статью: Бикметов Е.Ю. Государственно-конфессиональное партнёрство в публичном управлении: транзакционные издержки ко-производства социальных услуг / Е.Ю. Бикметов, З.Л. Сизоненко, Е.Н. Крайнова // Экономика и управление: научно-практический журнал. 2025. № 5. С. 116–123. DOI: 10.34773/EU.2025.5.19.

3. На этой основе предложена аналитическая модель институционального дизайна, ориентированная на снижение транзакционных издержек и применяемая при проектировании механизмов партнёрства органов власти и религиозных организаций.

Введение

В последние десятилетия в России взаимодействие государства с религиозными организациями смещается от деклараций о светскости к совместному предоставлению социальных услуг. Такая тенденция отражает мировую практику многоакторных моделей социальной политики, где конфессиональные структуры рассматриваются как носители уникального социального капитала. В условиях демографических изменений, роста запроса на адресную помощь и ограниченности ресурсов государственно-конфессиональное партнёрство (ГКП) приобретает особую значимость.

Научный интерес к ГКП в России развивается на пересечении правовых, политологических и управленческих исследований. В работах последних лет внимание уделяется нормативно-правовой базе и конституционным ограничениям участия религиозных организаций [1; 2], анализу моделей государственно-конфессиональных отношений и политических рисков [3], а также концепции совместного ко-производства публичных услуг, включая распределение ролей акторов, стандартизацию качества и цифровизацию сервисов [8]. При этом эмпирическая проработка религиозного сектора остаётся ограниченной, что затрудняет обоснование оптимальных форм партнёрства.

Нормативная база, регулирующая участие религиозных организаций в социальной сфере, в России сформирована и включает многослойный комплекс актов, где ключевыми являются: Федеральный закон от 26.09.1997 № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» (закрепляет правосубъектность и допускает благотворительную, культурно-просветительскую деятельность религиозных организаций) (125-ФЗ); Федеральный закон от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» (определяет институты поставщиков социальных услуг и порядок включения в соответствующие реестры) (442-ФЗ); Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (устанавливает организационно-процедурные стандарты) (210-ФЗ); Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (включает положения о социально ориентированных НКО и статусе исполнителя общественно полезных услуг) (7-ФЗ) [4–7]. Совокупно, представленный правовой фундамент создает формальные «ворота» для участия конфессий в предоставлении социальных услуг, но не гарантирует их эффективного функционирования.

Проблема исследования связана с институциональной неразработанностью механизмов взаимодействия: несмотря на нормативную легитимность ко-производства, высокие транзакционные издержки ограничивают применение моделей ГКП, сводя их к «островным практикам». Религиозные организации несут издержки на всех этапах взаимодействия – от поиска партнёров и согласования стандартов до мониторинга и отчётности. Разнородность региональных процедур, множественность регуляторов и несогласованность цифровых реестров повышают стоимость координации, особенно для акторов, опирающихся на немонетарные ресурсы. В итоге успешные кейсы остаются локальными и не масштабируются из-за отсутствия унифицированного институционального дизайна. Цель исследования – оценить институциональный дизайн государственно-конфессионального партнёрства в сфере ко-производства социальных услуг и выявить его элементы, наличие которых позволяет минимизировать транзакционные издержки при сохранении конституционных принципов светскости и равного доступа религиозных объединений.

Для достижения поставленной цели предполагается оценить существующие правовые и организационные модели государственно-конфессионального партнёрства в сфере совместного предоставления социальных услуг, определив их ключевые характеристики, сильные и слабые

стороны, а также соответствие принципам светскости и равенства религиозных объединений; выявить и проанализировать институциональные элементы, наличие которых позволяет снижать транзакционные издержки ко-производства социальных услуг, включая цифровые инструменты, стандарты качества, унифицированные процедуры и механизмы межведомственной координации.

Методы

Методологическая основа исследования опирается на междисциплинарный подход, сочетающий положения теории публичного управления, институциональной экономики, права и социологические модели анализа ко-производства. Рамочным концептом выступает теория транзакционных издержек, позволяющая оценивать эффективность государственно-конфессионального партнёрства через соотношение затрат на координацию, мониторинг и исполнение обязательств с социальными эффектами [9]; её применение в российском контексте ГКП дает возможность выявлять институциональные барьеры и точки оптимизации.

Исследование строилось поэтапно: нормативно-правовой анализ федеральных законов (125-ФЗ, 442-ФЗ, 210-ФЗ, 7-ФЗ), подзаконных актов и региональных документов позволил определить правовые «ворота» участия и лакуны; институциональный и сравнительно-правовой анализ дал возможность выявить сильные и слабые стороны существующих моделей и их соответствие принципам светскости и равенства; организационный анализ и бенчмаркинг обеспечили сопоставление с успешными отечественными и зарубежными практиками.

Эмпирическая база включала открытые данные, экспертные отчёты и вторичные источники, а кодирование информации велось по блокам: цифровые инструменты, стандарты качества, унифицированные процедуры, межведомственная координация. Завершающий системный анализ позволил построить интегральную модель институционального дизайна ГКП с фиксацией эффектов, рисков и приоритетности элементов (табл. 2), что обеспечило комплексность исследования и связало теорию с практическими инструментами оптимизации.

Результаты

Отталкиваясь от обозначенного в работе нормативного контура (125-ФЗ, 442-ФЗ, 210-ФЗ, 7-ФЗ), справедливо рассматривать модели ГКП как институциональные «ворота» включения религиозных организаций в контур социального обслуживания (табл. 1).

Указанные акты обеспечивают правосубъектность и допустимые виды деятельности религиозных организаций, задают процедуры включения в реестры поставщиков социальных услуг и стандарты предоставления услуг, а также режимы участия социально ориентированных НКО, не подменяя при этом требований к светскому характеру государства и равному доступу акторов к публичным ресурсам. Именно поэтому они выступают необходимым, но недостаточным условием эффективного ко-производства: наличие формальных механизмов само по себе ещё не снимает управленческие и транзакционные издержки взаимодействия.

Все модели государственно-конфессионального партнёрства в целом могут быть реализованы при условии соблюдения трёх ключевых требований: институциональной нейтральности процедур доступа, обеспечивающей равные и проверяемые условия участия; содержательной светскости предоставляемых услуг, исключающей элементы религиозного вероучения и обрядовой практики; а также стандартизированной отчётности и цифровой интеграции, снижающих транзакционные издержки и устраняющих скрытые барьеры для меньших общин. Отсутствие унифицированных регламентов и согласованных цифровых реестров делает даже успешные примеры взаимодействия локальными и трудномасштабируемыми. Наиболее формально принципам равенства и светскости соответствует реестровая модель, закреплённая в 442-ФЗ, однако её практическая эффективность зависит от совершенствования цифровых интерфейсов. Грантово-субсидийная и контрактная модели обладают гибкостью и потенциалом масштабирования, но требуют защиты от избирательного доступа и внедрения прозрачных, конфессионально нейтральных критериев отбора. Ко-производственные и институционально встроенные модели позволяют задействовать уникальные ресурсы религиозных организаций, однако

предполагают жёсткое разграничение светской и религиозной составляющих и унификацию регламентов взаимодействия. Таким образом, сохраняется разрыв между нормативными возможностями и управленческой реализуемостью партнёрств, что формирует исследовательский вектор разработки институционального дизайна, минимизирующего транзакционные издержки при сохранении конституционных принципов.

Таблица 1

Модели ГКП: сильные, слабые стороны

№ пп	Модель	Сущностная характеристика	Сильные стороны	Слабые стороны
1	Реестрово-поставщикская (442-ФЗ)	Включение религиозной организации в региональный реестр поставщиков соцуслуг с последующим оказанием услуг по типовым договорам и тарифам.	Высокое соответствие принципам равенства; формализованные критерии доступа; статусная нейтральность процедур.	Высокие издержки соблюдения стандартов качества, отчётности и интеграции; трудности масштабирования из-за ограниченных ресурсов.
2	Грантово-субсидийная (7-ФЗ)	Финансирование проектов через гранты и субсидии в статусе СО НКО или исполнителя общественно полезных услуг.	Гибкость управления; финансирование пилотных решений; использование сетей доверия и волонтеров.	Риск избирательного доступа к ресурсам; недостаточная прозрачность конкурсов; возможная «каптура» акторов.
3	Контрактная (210-ФЗ)	Закупки услуг на основе общих процедур гос- и муниципальных услуг, контрактных механизмов.	Формализованная спецификация обязательств; контроль результата.	Высокие затраты на участие; унификация требований может нивелировать уникальные компетенции; риск косвенной дискриминации.
4	Ко-производственная	Совместное осуществление частей услуги без полного статуса поставщика.	Адаптивность; использование социального капитала общин.	Риск размывания границ между социальной и религиозной составляющей; высокие транзакционные издержки без стандартизации.
5	Институционально-встроенная	Соглашения о сотрудничестве с учреждениями соцсферы без статуса поставщика.	Низкий порог входа; высокая адресность помощи.	Зависимость от локальной практики; правовая неопределённость; скрытые издержки координации.

Анализ показал, что ключевым ограничителем масштабирования государственно-конфессионального партнёрства остаются высокие транзакционные издержки, вызванные нормативными пробелами и фрагментарностью организационно-технологической среды. Для их снижения необходим системный учёт институциональных элементов, сгруппированных в четыре блока: цифровые инструменты, стандарты качества, унифицированные процедуры и механизмы межведомственной координации. Цифровая интеграция (единые реестры, API, CRM и «кабинеты поставщика») обеспечивает автоматизацию обмена данными и прозрачность взаимодействий; стандарты качества и пропорциональные требования к отчётности снижают затраты на контроль и устраняют субъективность оценки; унифицированные регламенты, типовые формы и сокращение согласующих инстанций упрощают вход в систему; межведомственные группы, цифровые шлюзы и регулярный обмен практиками обеспечивают согласованность действий разных служб. Комплексное внедрение этих элементов формирует устойчивую архитектуру партнёрства, минимизирующую издержки и одновременно укрепляющую принципы светскости и равенства, закреплённые в нормативной базе.

Таблица 2

**Институциональные элементы, снижающие транзакционные издержки
ко-производства социальных услуг**

№ пп	Институциональный элемент	Конкретные инструменты/механизмы	Эффект снижения транзакционных издержек	Риски при отсутствии/некорректной реализации	Метрики/индикаторы для мониторинга	Приоритет внедрения
1	Цифровые реестры исполнителей	Единый реестр поставщиков; интеграция с региональными/федеральными и ГИС; личный кабинет НКО/религиозной организации	Сокращение времени на верификацию статуса и допуск к участию; уменьшение дублирующих запросов документов	Дублирование реестров; несогласованные критерии; неактуальные записи → задержки и отказ от участия	Время включения в реестр; доля заявок, обработанных без уточнений; доля актуализированных записей	Высокий
2	API и шины данных	Стандартизированные API; интеграционные шины; шаблонные форматы обмена	Автопередача отчётности и статусов; устранение ручного ввода и ошибок; прозрачность маршрута услуги	«Цифровые барьеры» для малых исполнителей; нестабильные интеграции; «ручные» выгрузки	Доля обменов, прошедших автоматически; число инцидентов интеграции; среднее время обновления статуса	Высокий
3	CRM/кейс-менеджмент получателя	Трекинг кейсов; карточка получателя; журнал взаимодействий	Снижение координационных издержек между участниками; прогнозирование «узких мест»	Дублирующие обращения; потеря случая между ведомствами; нецелевое дублирование услуг	Среднее число касаний на кейс; доля кейсов с межведомственным участием; время закрытия кейса	Высокий
4	Стандарты качества услуг	Базовые стандарты; чек-листы; регламенты разграничения соц./религ. составляющих	Меньше постфактум-доработок; предсказуемость проверки; единые ожидания	Субъективная экспертиза; споры о содержании; повышение отказов по формальным основаниям	Доля актов без корректировок; повторные проверки; удовлетворённость получателей	Высокий
5	Индикаторы результативности (KPI)	Набор KPI для «нематериальных» услуг (патронаж, ресоциализация); outcomes vs. outputs	Снятие споров об оценке; ускорение согласований; фокус на результат	«Искажённые» стимулы; ориентация на легко измеримое в ущерб сути	Доля достижений по outcomes; валидность и стабильность индикаторов	Средний/высокий
6	Пропорциональная отчётность	Облегчённые формы для малых объёмов; авто-заполнение из реестров/ИС	Снижение затрат на подготовку отчётов; уменьшение ошибок	Перегрузка малыми акторами; отказ от участия	Время подготовки отчёта; доля автозаполненных полей; число возвратов	Средний

Окончание таблицы 2

7	Унифицированные процедуры	Типовые договоры, заявки, ТЗ; карты процессов; стандартные SLA	Быстрый вход новых участников; предсказуемые сроки; меньше консультационных циклов	«Региональные исключения»; расхождение форм и требований	Средний срок заключения договора; число правок к типовым документам	Высокий
8	Единое окно сопровождения	Центр компетенций/куратор; горячая линия; база знаний	Снижение поисковых и коммуникационных затрат; снижение «входного порога»	Распыление ответственности; «болото» запросов без ответственных	Доля обращений, решённых с первого контакта; время ответа; NPS исполнителей	Средний/высокий
9	Межведомственные рабочие группы	Постоянно действующие группы с календарём; протоколы; RACI-матрицы	Быстрое снятие межведомственных блокировок; согласование ролей	Затяжные заседания без мандата; решения «в обход» регламентов	Доля вопросов, решённых без эскалации; среднее время согласования	Средний
10	Правила светскости «по умолчанию»	Меморандум о разграничении религ./соц. деятельности; шаблоны информированного согласия	Снижение правовых рисков; минимизация конфликтов и повторных проверок	Жалобы, приостановки; рост проверок и транзакционных издержек	Доля услуг с корректно оформленным согласием; число жалоб/претензий	Высокий
11	Обучение и сертификация	Микрокурсы для НКО/общин; сертификация координаторов; наставничество	Повышение качества первого раза; меньше возвратов на доработку	«Формальная» сертификация без практики; неравный доступ к обучению	Доля участников, прошедших обучение; снижение ошибок после обучения	Средний
12	Антикоррупционные и конкурсные фильтры	Прозрачные критерии конкурсов; публикация протоколов; аудит следов	Уменьшение «каптуры» и избирательности; рост доверия	Споры и обжалования; «бумажная» прозрачность	Доля конкурсов без жалоб; время публикации протоколов	Средний/высокий
13	Финансовая микроподдержка	Малые гранты/ваучеры; авансирование; стандартные тарифы	Снижение кассовых разрывов; вход малых акторов	Непредсказуемость выплат; зависимость от ручного согласования	Время доведения средств; доля авансированных контрактов	Средний
14	Юридические конструкторы	Библиотека шаблонов: договор, Соглашение о конфиденциальности, обработка персональных данных	Снижение затрат на юридическую подготовку; меньше циклов согласования	Неприменимость к частным случаям; устаревание шаблонов	Доля сделок по шаблонам; число правок к шаблонам	Средний

В рамках исследования был проведён комплексный анализ организационно-правовых моделей государственно-конфессионального партнёрства в сфере ко-производства социальных услуг и институциональных элементов, способных снизить транзакционные издержки при сохранении принципов светскости и равного доступа. Нормативный контур формально обеспечивает

участие религиозных организаций, однако не устраняет управленческих барьеров. Пять выделенных моделей – реестрово-поставщическая, грантово-субсидийная, контрактная, ко-производственная и институционально-встроенная – различаются по степени управленческой осуществимости: реестровая модель наиболее соответствует принципам равенства, но требует цифровой донстройки; грантовая и контрактная обеспечивают гибкость, но уязвимы в отношении возможности избирательного доступа; ко-производственная и институционально-встроенная позволяют использовать ресурсы общин, но нуждаются в стандартизации. Минимизировать издержки позволяют единые цифровые реестры, интеграционные API и CRM-системы, согласованные стандарты качества и отчётности, унифицированные процедуры и механизмы межведомственной координации. Таким образом, достижение цели возможно при сочетании оптимизации моделей с внедрением институциональных инструментов, укрепляющих конституционные принципы нейтральности.

Обсуждение

Исследование показало, что институциональный дизайн государственно-конфессионального партнёрства в сфере ко-производства социальных услуг в России сочетает нормативную определённую с организационно-технологической фрагментарностью: наличие правовых «ворот» не обеспечивает массового включения религиозных организаций в указанное партнёрство из-за транзакционных издержек на этапах входа, исполнения и отчётности. Выделенные пять моделей различаются по управленческой осуществимости: реестрово-поставщическая ближе всего к принципам равенства и светскости, но требует цифровой донстройки; грантово-субсидийная и контрактная обеспечивают гибкость, но подвержены рискам в отношении возможности избирательного доступа; ко-производственная и институционально-встроенная позволяют задействовать ресурсы общин, но нуждаются в унификации регламентов. Ключевыми драйверами снижения издержек выступают цифровая интеграция, стандартизация качества и процедур, эффективная межведомственная координация. Внедрение единых цифровых реестров, API и CRM-систем, пропорциональных требований к отчётности и унифицированных процедур способно ускорить согласование и снизить дублирование функций, при этом сохраняя доступность для малых исполнителей. Дополнение этих мер стандартами качества и KPI, согласованными с конфессиональными акторами, а также механизмами «единого окна» и правилами светскости минимизирует риски конфликтов. Таким образом, снижение транзакционных издержек достигается лишь при комплексной интеграции институциональных и цифровых решений, тогда как изолированные меры дают ограниченный эффект и не устраняют барьеров, стоящих на пути масштабирования партнёрств.

Заключение

Исследование выявило, что институциональное устройство государственно-конфессионального партнёрства в сфере социальных услуг в России при нормативной достаточности сталкивается с барьерами разнородности региональных практик, множественности регуляторов и несогласованности цифровых и процедурных решений, что ведёт к росту транзакционных издержек и появлению «островных практик». Классификация пяти организационно-правовых моделей позволила оценить их соответствие принципам светскости и равенства, а выявленные институциональные элементы – цифровые реестры, API, межведомственные группы, стандарты качества – обозначили пути системного снижения издержек при условии унифицированного и нейтрального применения. Практическая ценность работы заключается в разработке аналитической модели и сводной таблицы приоритетов внедрения, полезных для органов власти и религиозных организаций, а научная новизна – в интеграции теории транзакционных издержек и концепции ко-производства в анализ ГКП. Дальнейшие исследования целесообразно направить на эмпирическую проверку предложенных элементов в пилотных регионах, разработку метрик оценки нематериальных услуг и сравнительный анализ отечественных и зарубежных моделей в условиях цифровой трансформации управления, что позволит перейти от локальных успехов к масштабируемым и устойчивым практикам партнёрства.

Литература

1. Исаева А.А. Религиозный фактор и обеспечение национальной безопасности в много-конфессиональной жизни российского общества: конституционно-правовое исследование // Вестник Томского государственного университета. 2019. № 442. С. 226–232. DOI: 10.17223/15617793/442/28.
2. Карамышев Р.Д. Реализация государственно-конфессиональной политики в субъекте Российской Федерации (на примере Республики Башкортостан) // Власть. 2021. Т. 29, № 1. С. 226–232. DOI: 10.31171/vlast.v29i1.7947.
3. Мухаметзянова-Дуггал Р.М. Верующие Республики Башкортостан: этнический состав, идентичность, оценка межконфессиональных отношений // Власть. 2020. Т. 28, № 5. С. 159–163. DOI: 10.31171/vlast.v28i5.7592.
4. Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» от 27.07.2010 № 210-ФЗ (последняя редакция) [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_103023/
5. Федеральный закон «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» от 28.12.2013 № 442-ФЗ (последняя редакция) [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_156558/
6. Федеральный закон «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 № 7-ФЗ (последняя редакция) [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8824/
7. Федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях» от 26.09.1997 № 125-ФЗ (последняя редакция) [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_16218/
8. Филина Н.В. Организационно-правовая сторона взаимодействия религиозных организаций с неверующей частью общества // Российский экономический вестник. 2020. Т. 3, № 5. С. 230–241.
9. Хадилов А.К., Гавриков Е.В. Современное конституционно-правовое оформление государственно-конфессиональных отношений в Российской Федерации // Пробелы в российском законодательстве. 2021. Т. 14, № 3. С. 175–180.