

На правах рукописи

**Семенова Наталья Владимировна**

**ВЗАИМООТНОШЕНИЯ ГОСУДАРСТВА  
И НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ В СОВРЕМЕННОЙ  
РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКЕ**

Специальность 08.00.01 - Экономическая теория

Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата экономических наук

Ярославль

2011

Диссертация выполнена на кафедре «Финансы и кредит» федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Ярославский государственный университет им. П.Г. Демидова».

**Научный руководитель - Парфенова Людмила Борисовна,**  
доктор экономических наук, профессор

**Официальные оппоненты: Журавлева Галина Петровна,**  
доктор экономических наук, профессор

**Кармова Ольга Владимировна,**  
кандидат экономических наук, доцент

**Ведущая организация - Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Тверской государственный университет»**

Защита состоится «\_\_\_» ноября 2011 г. в \_\_\_\_\_ часов на заседании диссертационного совета Д 212.002.06 при федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Ярославский государственный университет им. П.Г. Демидова» по адресу: 150000, г. Ярославль, ул. Комсомольская, д. 3, ауд. 308.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Ярославского государственного университета им. П.Г. Демидова.

Автореферат разослан «\_\_\_» октября 2011 г.

Ученый секретарь

диссертационного совета

Курочкина И.П.

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность исследования.** Некоммерческие организации (НКО) представляют собой один из важнейших институтов экономики и общества. Они являются одновременно и формой самоорганизации граждан - составной частью общественных отношений, и элементом рыночной экономической системы, восполняя пробелы рынка и государства по предоставлению различных благ, и одним из факторов формирования социального капитала нации, который способствует росту благосостояния отдельных индивидов, всего государства, являясь важным индикатором уровня развития страны.

Диалектика институциональных условий, определяющих функционирование некоммерческого сектора, ограничивает его динамичное качественное и количественное развитие и расширение сферы деятельности в соответствии с потребностями общества. В связи с этим, требуется подробный анализ формальных правил институциональной среды для оптимизации использования инструментов регулирования некоммерческого сектора, поскольку мировой опыт свидетельствует, что взаимодействие государства и НКО является важной составляющей социально-экономической системы развитых стран, в которых благодаря некоммерческому сектору государству удается эффективно справляться с множеством проблем, опираясь не только на органы государственной власти и бюджетные ресурсы, но и привлекая ресурсы общества.

НКО создаются для решения проблем своих членов, например управления имуществом, и общественно значимых задач: оказания помощи малоимущим слоям населения, удовлетворения нематериальных потребностей граждан, сглаживания межнациональных конфликтов, развития толерантности и благотворительности, общественного контроля за экологической безопасностью, социальной адаптации людей с ограниченными возможностями. Учитывая важность целей некоммерческого сектора и традиционное влияние российского государства на общество, следует определить новые возможности конструктивного сотрудничества некоммерческого сектора с органами власти для удовле-

творения потребностей граждан в общественных благах, которые не в полном объеме могут обеспечиваться государством.

Вышесказанное определило необходимость исследования некоммерческого сектора через призму его взаимоотношений с государством, а также проведения оценки существующего взаимодействия, определения обоснованности предоставления государством различных ресурсов для НКО.

**Степень разработанности проблемы.** В современной научной литературе представлен достаточно широкий спектр публикаций, охватывающий различные аспекты деятельности некоммерческих организаций. Это обусловлено высокой научно-практической значимостью и междисциплинарностью области исследования.

Изучению социального капитала и оценке его влияния на уровень экономического развития посвящены работы зарубежных ученых Дж. Коулмана, Р. Патнэма, Фр. Фукуямы, М. Олсона, и отечественных – Л.И. Полищука, А.А. Аузана, А.Т. Конькова. Среди зарубежных ученых, в исследованиях которых отражены основные экономические принципы деятельности НКО, можно выделить Б. А. Вейсброда, Г. Хатри, Л. Саламона.

В работах С.С. Юрьева, М.Ю. Тихомирова, Я.Ю. Терещенко, В.Н. Сидорова, Б.Л. Рудника обобщены результаты исследований формальных правил институциональной среды, детализации которых, в части проблемы налогового регулирования деятельности НКО, посвящены работы П.Ю. Гамольского, А.К. Толмасовой, М.Л. Макальской, Г.Ю. Касьяновой. Различные аспекты экономических взаимоотношений государства и НКО отражены в работах В.А.Свищевой, Е.Л. Шековой, С.Б. Константиновой, В.Р. Захарьина, Г.И. Пашигоревой.

Межсекторному взаимодействию государства, НКО и бизнеса посвящены работы А.Ф. Векслер, М.В. Евтушенко, Л.И. Якобсона, И.В. Мерсияновой, В.Н. Якимца, А.Ю. Сунгурова. Теоретические и прикладные способы оценки деятельности НКО через призму различных концепций нашли отражение в трудах С.Н. Андреева, Е.И. Борисовой, С.В. Черемушкина, А.Т. Зуба, А.С. Автономова, Н.Л. Хананашвили, Е.Р. Баханьковой.

Вместе с тем, проблема взаимоотношений государства и НКО остается слабоизученной. Во-первых, это связано с недооценкой деятельности некоммерческого сектора в качестве экономического субъекта, влияющего на развитие экономического потенциала страны; во-вторых, - с необходимостью постоянного изучения процессов, протекающих в экономике и оказывающих прямое и косвенное влияние на развитие некоммерческого сектора, что актуально в условиях незавершенности становления финансовой и налоговой системы государства; в-третьих, - с отсутствием систематизированного исследования методического аспекта взаимоотношений государства и НКО. Некоммерческий сектор как часть экономической и финансовой системы исследован явно недостаточно.

Признавая высокую значимость перечисленных трудов, следует отметить необходимость в системном экономическом исследовании взаимоотношений государства и некоммерческого сектора, базирующегося на комплексном учете сегодняшних российских институциональных условий и региональных детерминант. Теоретико-эмпирическая важность этих взаимоотношений в сочетании с недостаточной разработанностью принципов, методов и технологий межсекторных отношений, дефицитом обоснованных рекомендаций по их стимулированию и регулированию обусловили выбор темы диссертации, определили постановку цели и этапных задач.

**Цель и задачи исследования.** Цель - разработка теоретических основ развития взаимоотношений государства и НКО посредством выявления роли некоммерческого сектора в формировании социального капитала нации.

Реализация поставленной цели обусловила необходимость поэтапного решения ряда теоретических и практических задач:

- раскрыть сущность социального капитала в контексте теории общественных благ;
- определить роль НКО в формировании социального капитала нации, выявив их виды, наиболее способствующие этому процессу;

- выявить влияние некоммерческого сектора на формирование институциональной среды;
- исследовать структурные и динамические аспекты системы взаимоотношений государства и НКО;
- раскрыть сущность механизма взаимодействия государства и некоммерческого сектора, обобщив теоретические и прикладные аспекты межсекторных отношений, предложить концептуальные направления его развития;
- разработать количественный подход к определению эффективности распределения и использования НКО государственных ресурсов.

**Предмет и объект исследования.** Предмет исследования – система взаимоотношений государства и некоммерческого сектора, представленная совокупностью институциональных и экономических форм и методов взаимодействия. Объектом исследования является некоммерческий сектор, который выступает как фактором формирования социального капитала нации, так и поставщиком общественных благ.

**Рабочая гипотеза исследования:** уровень развития некоммерческого сектора и его способность к наращиванию социального капитала нации определяется характером взаимоотношений между государством и НКО.

**Методологическая, теоретическая и эмпирическая база исследования.** Теоретическую базу исследования составили концепции и гипотезы, представленные классическими трудами по экономической теории; положения маржиналистской теории и теории собственности; монографии зарубежных и отечественных ученых по проблемам некоммерческих организаций, межсекторных взаимоотношений.

В методологической базе исследования использовались фундаментальные общенаучные принципы познания экономических явлений – диалектический, системный подходы, позволившие рассмотреть изучаемые явления и процессы в развитии, выявить противоречия, сопоставить их сущностные характеристики и формы проявления. Применялись такие частные методы как анализ, синтез,

дедукция, индукция, абстрагирование, изучение объекта в развитии. В работе использованы методы эмпирического, графического, табличного, сравнительного, экономико-статистического анализа, социологических экспертных оценок. Каждый из этих частных методов использовался адекватно его функциональным возможностям и разрешающим способностям для решения соответствующих этапных задач. Системное применение общенаучных и частных методов исследования позволило избежать фрагментарности исследования и обеспечило достаточный уровень надежности полученных результатов.

Эмпирическую базу исследования составили официальные данные Федеральной службы государственной статистики РФ и ее региональных учреждений, Министерства юстиции РФ и его подразделения на территории Ярославской области; материалы, предоставленные местными и региональными органами власти, а также результаты интервьюирования, проведенного соискателем. Работа базируется на федеральных законах, нормативных актах субъектов РФ и муниципальных образований в сфере регулирования деятельности некоммерческих организаций.

**Научная новизна результатов исследования** заключается в экономико-теоретической разработке сущности НКО как фактора формирования социального капитала нации и теоретико-методологическом обосновании тенденций и направлений развития взаимоотношений государства и некоммерческого сектора экономики.

Исследование данной проблемы позволило получить результаты, содержащие следующие элементы научной новизны:

1. Систематизированы сложившиеся в экономической литературе взгляды на социальный капитал как общественное благо, дополнены представления о его сущности (совокупность экономических отношений по поводу формирования благосостояния нации за счет социальных факторов роста) и структуре (выделены два уровня его теоретического анализа: социальный капитал, аккумулируемый некоммерческим сектором, и социальный капитал, предоставляемый НКО).

2. Предложены новые классификационные признаки НКО: по типам целевой аудитории и по видам производимых благ, в соответствии с которыми систематизированы существующие организационно-правовые формы НКО, в том числе и по их влиянию на формирование социального капитала. Дополненная классификация организаций некоммерческого сектора позволяет стимулировать развитие взаимоотношения государства с наиболее значимыми для накопления социального капитала организациями некоммерческого сектора.

3. Выдвинуто и теоретически обосновано с позиций институциональной теории положение о том, что НКО выступают и как особый институт рыночной экономики со специфической структурой целевых групп потребителей, видов создаваемых благ, что обусловлено их организационно-экономическими особенностями оперирования, и как инструмент формирования социального капитала, что определяется их способностью воздействовать на систему неформальных прямых и обратных связей государства и общества.

4. Разработан ряд теоретико-методологических положений по совершенствованию нормативно-правой базы в области стимулирования и поддержки государством деятельности НКО, позволяющий легализовать некоммерческую деятельность и оптимизировать процедуры государственного и общественного контроля.

5. Уточнена структура механизма взаимоотношений государства и НКО, объединяющая совокупность правовых, административных и экономических норм и инструментов, применяемых органами власти, позволяющих воздействовать на деятельность некоммерческого сектора с целью ее регулирования и контроля со стороны государства и общества. Указаны приоритетные направления его развития, заключающиеся в обеспечении конкуренции среди поставщиков социальных услуг и создании экономических условий для передачи функций по оказанию некоторых видов социальных услуг от государства организациям некоммерческого сектора.

6. Предложен авторский подход к количественной оценке параметров экономической деятельности социально ориентированных НКО, обеспечиваю-

ший возможность выбора органами государственной власти субъектов некоммерческого сектора для осуществления адресной поддержки. Суть его состоит в сочетании коэффициентного метода, основанного на применении набора показателей, оптимальных по возможности расчета и информативности, и метода многомерного сравнения, позволяющего дать обобщающую рейтинговую оценку деятельности НКО.

**Достоверность и обоснованность результатов исследования.** Достоверность результатов исследования достигается:

- использованием большого массива нормативно-правовых документов, регулирующих различные аспекты деятельности некоммерческого сектора и его взаимоотношения с государством, который охватывает период с начала прошлого века до настоящего времени;

- применением статистической информации по исследуемой проблематике за несколько последних лет, а также данных государственных органов, осуществляющих непосредственный контроль за деятельностью некоммерческого сектора;

- непосредственным участием автора в проведении практического исследования деятельности некоммерческих организаций Ярославской области;

- изучением на практике работы некоммерческого сектора Польши и проведение ряда встреч с лидерами польских организаций в 2006 г. во время стажировки соискателя по вопросам взаимодействия НКО и государства в лице органов местного самоуправления;

- непосредственной работой в организациях некоммерческого сектора с различными видами деятельности и организационно-правовыми формами в период 2002-2011 гг.

Обоснованность результатов исследования обусловлена:

- сопоставлением полученных закономерностей во взаимоотношениях государства и некоммерческого сектора с выявленными в этой сфере тенденциями зарубежного опыта;

- практическим применением количественного подхода к оценке финан-

сового состояния в практической деятельности НКО для оценки собственной экономической деятельности с целью ее оптимизации, а также применение данного подхода при распределении ресурсов распорядителями бюджетных ресурсов;

- использованием результатов исследования Общественной палатой Ярославской области для формирования Докладов о состоянии гражданского общества в Ярославской области в 2010-2011 гг.

**Теоретическая и практическая значимость.** Теоретическое значение исследования заключается в согласовании различных научных подходов и преодолении фрагментации научного знания, касающегося взаимоотношений государства и НКО, теоретических аспектов экономической деятельности некоммерческого сектора в предоставлении благ, обоснования его роли в формировании социального капитала. Материалы и выводы диссертации могут послужить основой для дальнейших научных разработок.

Практическая значимость исследования обусловлена возможностью использования органами государственной власти полученных теоретических и практических научно-обоснованных результатов по совершенствованию системы взаимодействия государства и некоммерческих организаций реализацией таких мер, как совершенствование нормативно-правовой базы в части уменьшения количества организационно-правовых форм НКО; введение системы налоговых стимулов для качественного развития НКО и укрепления межсекторных связей; применение количественного подхода к оценке экономической деятельности организаций некоммерческого сектора при распределении ресурсов.

**Соответствие диссертации Паспорту научной специальности.** Исследование соответствует паспорту специальности 08.00.01 - Экономическая теория, п. 1.1. «Политическая экономия: структура и закономерности развития экономических отношений; роль и функции государства и гражданского общества в функционировании экономических систем».

**Апробация и реализация результатов исследования.** Основные положения и выводы диссертации представлялись в научных сообществах и полу-

чили положительную оценку на различных конференциях, в том числе в ЯрГУ им. П.Г. Демидова на трех Международных научно-практических конференциях молодых ученых и аспирантов «Новая российская экономика: движущие силы и факторы» (06 декабря 2008 г.; 04 декабря 2009 г.; 10 декабря 2010 г.); в ИжГТУ на VII международной конференции «Финансы как особая форма экономических отношений. Управление финансами», январь 2010 г.

**Публикации.** Основные положения и выводы диссертационного исследования изложены в публикациях автора. По теме диссертации опубликовано 15 научных работ, общим объемом 12,54 п.л. (авторский объем – 10,19 п.л.), в том числе - 5 статей объемом 1,9 п.л. в научных журналах, включенных в перечень изданий, рекомендуемых ВАК для публикации основных результатов диссертаций, и монография объемом 7,52 п.л. (авторский объем – 5, 26 п.л.).

**Структура диссертации** последовательно отражает цель и порядок решения поставленных задач (введение, три главы, содержащие шесть параграфов, заключение, библиографический список и приложения). Общий объем работы - 167 страниц (без учета приложений).

#### **Научные результаты, выносимые на защиту:**

1. Некоммерческий сектор, являющийся поставщиком общественных благ, является и фактором формирования социального капитала. Социальный капитал – это, с одной стороны, общественное благо, которое предоставляют НКО как дополнительный результат своей деятельности, а с другой, – вид капитала со всеми присущими иным формам капитала свойствами, который важно использовать для социального и экономического развития страны. Накопление социального капитала зависит от формирования устойчивых связей между взаимодействующими сторонами – гражданами, организациями и государством.

2. Роль НКО в накоплении социального капитала определена экономической природой этих организаций, которая основана на бесприбыльном характере их деятельности, безвозмездной работе членов и волонтеров ради достижения социально значимых целей. Основной вклад в формирование социаль-

ного капитала вносит деятельность социально ориентированных организаций. Накопление социального капитала зависит от количества реально действующих НКО, вовлеченности граждан в их деятельность, устойчивого взаимодействия между государством и некоммерческим сектором.

3. Взаимоотношения государства и НКО определяются институциональной средой - системой формальных и неформальных правил. Становление ее неформальной части происходит под влиянием обычаев, традиций, культуры. В краткосрочном периоде оказать влияние на этот процесс возможно государственным стимулированием социально ориентированной некоммерческой деятельности, которая в дальнейшем приведет к развитию необходимых неформальных правил. Это осуществимо с помощью нормативных документов, принимаемых всеми уровнями власти и составляющих формальную часть институциональной среды.

4. Особое место по степени влияния занимают правовые акты, непосредственно затрагивающие финансовую деятельность некоммерческих субъектов. Благоприятное налогообложение некоммерческого сектора будет способствовать расширению спектра предоставляемых услуг, повышению их качества, привлечению добровольцев и доноров, а значит и увеличению ресурсов, инвестируемых в социальный капитал.

5. Совокупность принципов, форм и методов взаимодействия, которая встроена в функционирование экономической системы и направлена на решение социально-значимых задач, и может быть воспроизводима в будущем без участия создателей, является механизмом взаимоотношений государства и НКО. Его развитие в современных экономических условиях напрямую связано с успешностью функционирования некоммерческого сектора и совершенствованием государственного регулирования, а также накоплением социального капитала.

6. Идеальных формализованных методов оценки затрат и результатов для организаций некоммерческого сектора не существует, однако имеется потребность в оценке экономической деятельности НКО при распределении раз-

ного рода ресурсов. Данная проблема решается посредством применения, наряду с действующими методами экспертных оценок, количественного подхода к оценке параметров экономической деятельности НКО, претендующих на получение государственных ресурсов, который представляет собой объединение коэффициента метода с проведением многомерного сравнения.

## ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДИССЕРТАЦИИ

Основные положения, раскрывающие научные результаты, выносимые на защиту, излагаются в диссертационном исследовании посредством решения задач реализации поставленной цели.

**Определяя сущность социального капитала** выявлено, что, с одной стороны, социальному капиталу, как и иным формам капитала, присущи все «капитальные» свойства, т.е. накопление происходит за счет привлекаемых в него ресурсов, с другой стороны, социальный капитал – это общественное благо, обеспечивающееся функционированием НКО. Некоммерческий сектор является промежуточным и существует, так как ни государство, ни коммерческие организации не могут полностью удовлетворить запросы общества, так как их функционирование определяется другими целями и результатами (схема 1).



**Схема 1. Цели и результаты деятельности секторов экономики.**

Анализ характеристик различных видов организаций позволил выделить ряд преимуществ НКО перед другими формами организации экономической деятельности:

- организации некоммерческого сектора достигают поставленных целей с меньшими затратами при прочих равных условиях, так как привлекают к своей деятельности мотивированных людей – членов организации, добровольцев, заинтересованных в выполнении миссии организации;

- все ресурсы, привлекаемые НКО (в т.ч. и прибыль, если осуществляется предпринимательская деятельность), используются только для реализации уставных целей и не распределяются между участниками;

- НКО в сравнении с государственными организациями отличаются более оперативным реагированием на вновь возникающие потребности общества, так как не связаны административным регламентом;

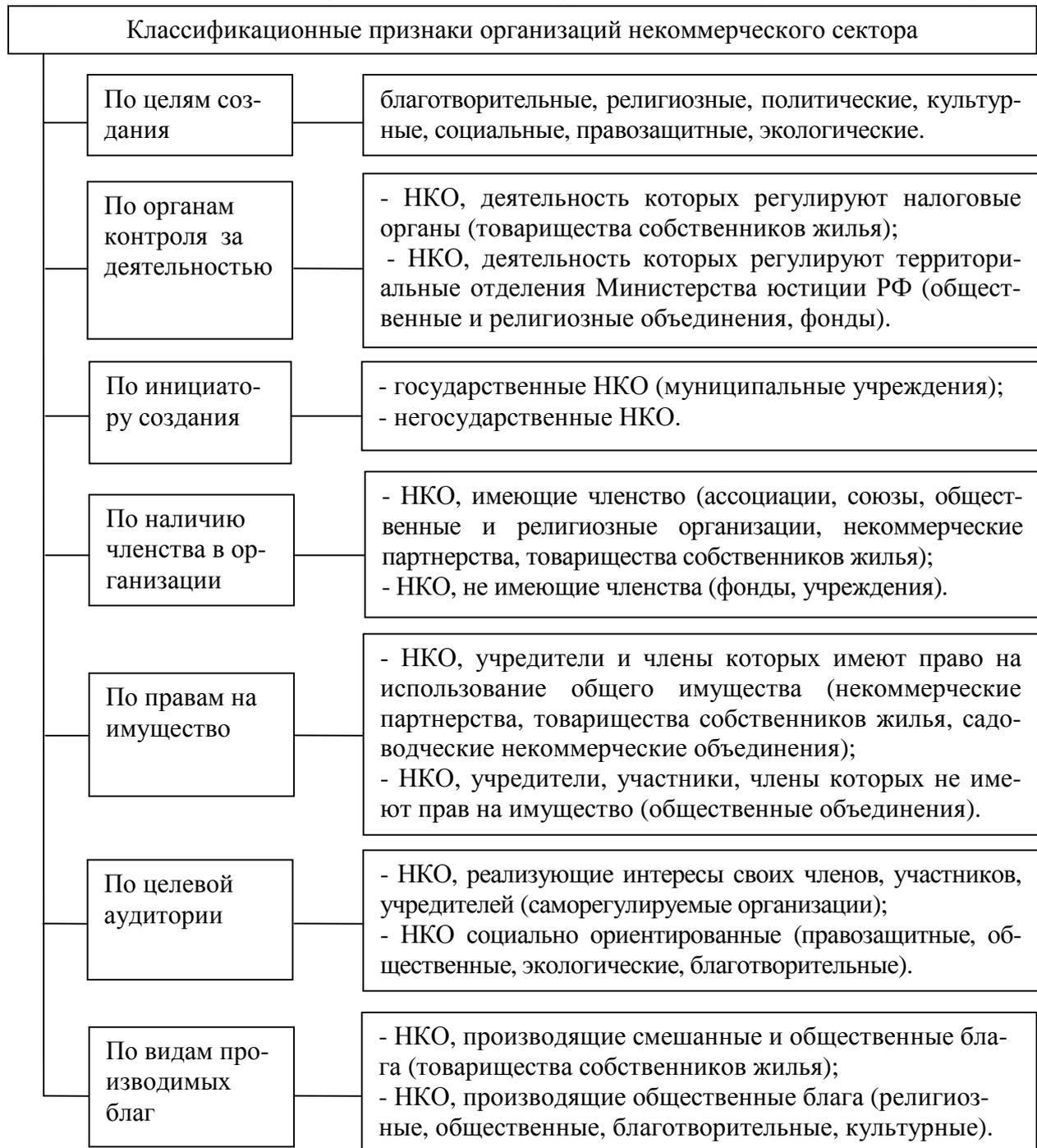
- в некоммерческом секторе складываются более благоприятные условия для инноваций и экспериментирования в сфере социального обеспечения, поскольку для НКО характерна гибкость и свобода в принятии решений;

- НКО, кроме собственных и бюджетных средств, способны привлекать на безвозвратной основе донорские средства для реализации своих целей;

- организации некоммерческого сектора предоставляют возможность самоорганизации граждан для совместных действий в коллективных интересах. Блага, создаваемые в результате этого, либо вообще не могут быть предоставлены государством ввиду их эксклюзивного характера, либо самостоятельное их создание эффективнее государственного. Огромный спектр общественных благ, в которых существует потребность, и путей их удовлетворения, порождает разнообразие видов некоммерческой деятельности и, как следствие, организационно-правовых форм НКО. На основании исследования существующих типологий НКО предложена обобщающая классификация (схема 2).

НКО, с одной стороны, являются носителями важного фактора развития экономической системы - социального капитала, а с другой, – поставщиками, то есть являются одним из инструментов его формирования. На основе проведен-

ного анализа работ отечественных и зарубежных ученых, исследовавших категорию «социальный капитал», было выявлено, что, с одной стороны, он является общественным благом, которое предоставляют НКО в результате своей деятельности, а с другой, – это вид капитала со всеми присущими иным формам капитала свойствами, который важно использовать для социального и экономического развития страны. Как и любой другой вид капитала, социальный формируется постепенно посредством инвестирования в него различных ресурсов.



**Схема 2. Классификация НКО по различным признакам.**

**Для определения роли НКО в формировании социального капитала нации и выявления их видов, наиболее способствующих этому процессу, рассмотрены существующие подходы к способам его измерения. Поскольку эксперты, предлагая различные подходы к оценке уровня социального капитала в обществе, часто используют количественные показатели, характеризующие некоммерческий сектор, было определено, что именно НКО являются фактором формирования социального капитала. Наибольшее влияние на его накопление оказывают те из них, которые могут быть признаны социально ориентированными, то есть организации, ведущие деятельность, связанную с решением социальных проблем, развитием гражданского общества в РФ, социальной поддержкой и защитой граждан, работающие с молодежью и детьми.**

Выявлено влияние НКО на основной элемент структуры социального капитала – формирование устойчивых доверительных взаимоотношений, которое можно классифицировать следующим образом:

- внутри организаций происходит формирование взаимоотношений индивидов – членов, волонтеров, получателей услуг;

- между отдельными организациями формируются устойчивые взаимосвязи, создавая особую среду – некоммерческий сектор, что обеспечивает благоприятные условия для партнерских отношений между ними;

- НКО способствуют установлению более доверительных взаимоотношений между обществом, бизнесом и государством, выполняя функцию «обратной связи».

На наш взгляд, показателями присутствия социального капитала в обществе являются:

- количество реально действующих НКО (организаций осуществляющих деятельность, а не только зарегистрированных в качестве юридического лица);

- вовлеченность граждан в их деятельность (в качестве членов, волонтеров, получателей благ);

- наличие устойчивого взаимодействия между государством и некоммерческим сектором (в социальной и экономической сферах).

Проведено исследование этих показателей на федеральном и региональном уровнях, в результате чего сделаны выводы. Во-первых, на основе существующих ныне данных статистики трудно выделить негосударственные некоммерческие организации из массы юридических лиц, обладающих статусом НКО. Во-вторых, волонтерская деятельность официально не учитывается, данные об этом можно получить только на основании результатов социологических опросов. В-третьих, отсутствуют критерии, по которым можно было бы выделить действующие НКО из массы формально зарегистрированных. Для того, чтобы успешно работать над анализом сектора, нужно построить цепочку данных, объединяющих сведения Федеральной регистрационной службы, Налоговой службы и Росстата. Пока такого рода совместные базы не работают.

**Для выявления влияния некоммерческого сектора на формирование институциональной среды** была рассмотрена существующая совокупность неформальных правил, становление которых в обществе проходит под влиянием обычаев, традиций, культуры, и формальных норм, представленных системой источников законодательства. НКО инициируют создание новых неформальных правил и укрепление существующих (в зависимости от типа организаций степень влияния на этот процесс может быть различной). Социально ориентированные НКО, реализующие идеи культурного, нравственного, духовного развития общества, вовлечения граждан в благотворительную деятельность, создают определенные нормы поведения для своих целевых групп и для общества в целом. НКО клубного типа, ориентированные на реализацию интересов своих членов, также создают правила для своей организации. Становление неформальных правил проходит в течение длительного времени, но именно они в конечном итоге влияют и на тип государственного устройства, и на развитие страны. Повлиять на изменение неформальных правил в краткосрочном периоде возможно через корректировку формальных правил – системы нормативно-правового обеспечения: норм международного права, международных договоров РФ; Конституции РФ, федеральных законов; законодательства субъектов; подзаконных нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

В результате исследования формальных правил выявлено: отсутствие единого закона, который бы регулировал все аспекты деятельности НКО, обилие подзаконных актов, дублирование норм права, постоянное изменение налогового законодательства. Изучение особенностей налогового регулирования позволило выявить барьеры для привлечения финансовых ресурсов в некоммерческий сектор: отсутствие налоговых льгот для НКО и их основных доноров – юридических лиц, для физических лиц, осуществляющих поддержку НКО, предусмотрены социальные налоговые вычеты, которые имеют ограниченную сферу применения. Таким образом, можно констатировать, что в настоящее время не сформирован комплекс инструментов налогового стимулирования эффективного развития некоммерческого сектора.

**Для исследования структурных и динамических аспектов системы взаимоотношений государства и НКО** рассмотрены особенности формирования ресурсов НКО, заключающиеся в том, что они имеют ограничение в способах их привлечения по сравнению с коммерческими организациями только в отношении эмиссионных доходов.

Объединяя результаты оценки формальных правил институциональной среды с выявленными особенностями НКО, а также, исходя из специфики организации их финансов, можно разделить экономическое взаимодействие государства и некоммерческого сектора на два типа - прямое и косвенное. Прямое взаимодействие – это поддержка в денежной форме, то есть выделение денежных средств из бюджета - предоставление субсидий, грантов, а также последующий контроль за их целевым использованием. К косвенному взаимодействию можно отнести, налоговое регулирование - налогообложение НКО и налогообложение коммерческих организаций, оказывающих им финансовую поддержку; предоставление имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности на безвозмездной или льготной основе.

Система взаимоотношений государства и НКО осуществляется путем реализации целей, принципов, направлений, форм, методов и инструментов (схема 3). Достижение целей предполагает соблюдение целого ряда принципов как ос-

новополагающих условий функционирования некоммерческого сектора, осуществление важнейших направлений регулирования, использование различных форм, методов и инструментов.



### Схема 3. Экономические взаимоотношения государства и НКО.

Финансирование НКО не несет материальной выгоды, именно поэтому им необходима поддержка государства, поскольку они являются, с одной стороны, носителями, а с другой, – производителями социального капитала. Сущность социального капитала заключается в его выражении в качестве общественного блага: создающие социальный капитал обычно получают только малую его часть. А это приводит к недостаточному инвестированию в социальный капитал<sup>1</sup>. Данное положение подтверждено проведенным анализом структуры до-

<sup>1</sup> Коулман Дж. Капитал социальный и человеческий// Общественные науки и современность. 2001. №3. С. 138

ходов НКО разных стран, на основании которого выделены следующие модели их финансирования:

- преобладание доли государственного финансирования (страны Западной Европы);

- преобладание доли поступлений от собственных услуг (США и страны Латинской Америки, Восточной Европы);

- преобладание доли поступлений от частных лиц (страны посткоммунистического пространства).

Исследование структуры доходов некоммерческого сектора Ярославской области позволило выявить: доля организаций, которые получили поддержку от региональных органов государственной власти, составляла в 2010 г. 6,6 % от НКО, зарегистрированных в Управлении Министерства юстиции РФ по Ярославской области, и 2,1% от НКО, учтенных в Росстате, что подтверждает тенденцию поддержки государством некоммерческого сектора, выявленную на основании данных о структуре доходов организаций некоммерческого сектора разных стран.

Результатом проведения исследования экономических взаимоотношений государства и НКО на территории Ярославской области стало выявление следующих тенденций:

- распределение бюджетных ресурсов осуществляется в основном НКО, попадающим под понятие «социально ориентированных», однако нормативного документа, регламентирующего присвоение такого статуса на уровне региона, не существует;

- распорядители бюджетных средств самостоятельно разрабатывают программы поддержки НКО, поэтому нет единых правил, закрепляющих требования к оформлению заявок на получение ресурсов и отчетности за использование, что уменьшает возможности организаций для их получения;

- правила выделения бюджетных ресурсов НКО основаны на субъективных оценках экспертов, оценка экономической деятельности организаций не

применяется ни на региональном, ни на местном уровнях, что означает неэффективное распределение средств;

- финансовые ресурсы из бюджетов различных уровней Ярославской области получают в основном одни и те же организации на протяжении нескольких лет подряд. С одной стороны, это может говорить об их стабильной работе, а с другой, - о распределении средств с субъективными пристрастиями и отсутствии возможности получения ресурсов для других организаций, а значит преимущественной ориентацией на обслуживание одних и тех же групп граждан в ущерб другим;

- муниципальное имущество, предоставляемое НКО на льготных условиях, распределяется без проведения конкурсов.

**Раскрывая сущность механизма взаимодействия государства и некоммерческого сектора,** выявлена необходимость и целесообразность взаимодействия государства и НКО, которая определяется:

- схожестью целей – обеспечение населения общественными благами;
- созданием условий для проведения адекватной социальной политики;
- получением дополнительных ресурсов, которыми располагает общество;
- заинтересованностью НКО во взаимодействии с государством, поскольку значительная часть их задач требует как минимум не противодействия, а как максимум его содействия.

Анализ теоретических аспектов существующих взаимоотношений государства и НКО позволил выявить следующие тенденции:

- взаимодействие секторов расширяет сферы деятельности его участников, создавая условия для внедрения в экономику инновационных элементов;
- практика взаимоотношений сложна и многообразна: от добровольно-принудительной до социального партнерства;
- развитие некоммерческого сектора во многом зависит от государственной политики.

Формирование взаимоотношений - процесс, включающий в качестве важнейшей составляющей реформирование системы государственного регулиро-

вания. Конечная цель взаимоотношений государства и НКО - соединение государственного и общественного управления на благо людей. Оно может быть реализовано в виде:

- предоставления гражданам возможности принимать активное участие в жизни общества через участие в НКО, которые реализуют их интересы;
- осуществления НКО мониторинга как процесса выработки органами власти стратегических решений, так и их реализации;
- участия НКО в социальных программах государства, направленных на устойчивое развитие общества.

**Для разработки количественного подхода к определению эффективности распределения и использования государственных ресурсов для НКО** проведено исследование предлагаемых отечественными и зарубежными учеными методов оценки деятельности организаций, относящихся к некоммерческому сектору, рассмотрена их сущность и предложена классификация (количественные, качественные и комбинированные). Выявлено, что универсального метода оценки не существует, применение того или иного способа оценки обуславливается рядом условий: целями анализа, наличием и качеством данных, используемых при этом, сферой применения результатов.

На основании обобщения изученного материала разработан количественный подход к оценке финансового состояния организаций, которые получают ресурсы из бюджета. Он включает в себя многомерный метод сравнения в сочетании с коэффициентным методом. Показатели, используемые для его осуществления, можно условно разделить на:

- показатели имущественного обеспечения (валюта баланса, стоимость основных средств, стоимость оборотных активов, коэффициенты обновления основных средств и дебиторской задолженности);
- показатели некоммерческой эффективности (коэффициенты расходов на целевые мероприятия, управленческих расходов, потребности в финансировании);

- показатели финансовой обеспеченности (коэффициенты платных услуг, собственных средств, финансовой устойчивости).

Их выбор обусловлен тем, что в бухгалтерской отчетности НКО содержится не много данных, поскольку они, как правило, представляют собой небольшие организации. Они являются несложными для расчета, но достаточно информативными. Результаты оценки данным способом предназначены для формирования дополнительных показателей к существующим критериям конкурсного отбора.

При реализации количественного подхода используются данные бухгалтерской отчетности – Бухгалтерский баланс (ф. № 1), Отчет о прибылях и убытках (ф. № 2) и Отчет о целевом использовании полученных средств (ф. № 6). Эти документы всегда предоставляются при подаче заявок на получение ресурсов, поэтому использование данных из них, не понесет дополнительной нагрузки ни для органов государственной власти, ни для НКО.

### **Заключение**

Исследование теоретических и практических проблем, связанных с взаимоотношениями государства и НКО, позволило сделать следующие выводы:

1. Для формирования эффективных взаимоотношений государства и некоммерческого сектора имеются объективные предпосылки, поскольку только государство и коммерческие организации не могут предоставить весь спектр благ, необходимых обществу. НКО без четко выстроенного механизма взаимоотношений, прежде всего, с государством, вряд ли смогут качественно выполнять свои задачи, в т.ч. и по восполнению запасов социального капитала, который одновременно может рассматриваться как общественное благо, обеспечиваемое некоммерческим сектором, и как вид капитала, накопление которого происходит за счет привлекаемых в него ресурсов. Выявлено, что инвестирующий в социальный капитал не получает какой-либо видимой отдачи, в связи с чем роль инвестора, хотя бы частично, необходимо взять на себя государству через построение взаимоотношений с некоммерческим сектором и стимулирование его развития.

2. При классификации НКО на основании различных признаков, выявлено большое количество организационно-правовых форм, дублирующих друг друга. В связи с этим проведена оценка их практического использования, результаты которой подтвердили выводы, сделанные на основании теоретического исследования. Предлагается уточнить законодательство в части уменьшения количества организационно-правовых форм, для чего необходимо разработать федеральный закон, определяющий два типа организаций – ассоциация (НКО, работающие для реализации интересов своих членов, участников, учредителей) и объединение (НКО, целью деятельности которых является общественно значимой). Данное деление представляется наиболее оптимальным, поскольку учитывает и виды предоставляемых благ, и влияние некоммерческой деятельности на накопление социального капитала. К первому типу будут относиться ассоциации собственников, производителей, садоводов, строительных организаций, работодателей, адвокатов, предпринимателей. Второй - представляют общественные, политические, религиозные, автономные, казачьи, территориальные объединения, объединения малочисленных народов Севера. Данное деление позволит решить несколько проблем: выбор организационно-правовой формы при регистрации НКО и уточнение налогового законодательства в части применения инструментов налогового стимулирования для социально значимых организаций некоммерческого сектора.

3. При проведении практического исследования условий деятельности НКО и формальных правил институциональной среды выявлена сложность и длительность процедуры регистрации по сравнению с коммерческими структурами, и также по сравнению с ними состав отчетности у НКО - в два раза больше. Это вызывает нежелание организаций некоммерческого сектора проходить процедуру государственной регистрации. В результате многие НКО работают без образования юридического лица, что усложняет контроль за ними, уменьшает совокупное получение налоговых платежей, ухудшает их возможности по привлечению ресурсов для развития. Поэтому требуется упрощение процедуры регистрации, введение единых правил регистрации для всех НКО, закрепление

функций по контролю за их деятельностью одному ведомству с целью создания единой информационной базы, без которой невозможно проведение оценки вклада некоммерческого сектора в экономику страны.

4. Исследование налогового регулирования деятельности организаций некоммерческого сектора позволило выявить, что особых налоговых льгот для НКО и их доноров не существует. Исключение составляют лишь религиозные организации и общероссийские общественные организации инвалидов, но, учитывая сложность создания общероссийской организации и специфическую деятельность религиозной, можно предположить, что существующая льгота используется незначительным количеством организаций из числа социально-ориентированных. Предложено, наряду с используемыми в настоящее время инструментами налогового стимулирования деятельности НКО, расширить применяемый перечень за счет стимулирования косвенных затрат на социально ориентированную деятельность. Это подразумевает создание налоговых стимулов для бизнеса и частных лиц, спонсирующих организации некоммерческого сектора. При этом необходимо регламентировать целевой характер использования ресурсов, высвобождаемых в результате льготирования, - только на финансирование социально ориентированной деятельности. Совершенствование налогового законодательства с целью расширения возможностей участия юридических лиц по реализации совместных с НКО проектов будет способствовать развитию российского некоммерческого сектора. Необходим переход к качественно иному, сбалансированному налоговому регулированию, обеспечивающему особый налоговый режим для НКО, благодаря чему будет также возможен оперативный контроль за целевым использованием ресурсов, поступающих в некоммерческий сектор.

5. При исследовании вопросов экономических взаимоотношений государства и НКО на региональном и местном уровнях выявлено не рациональное распределение ресурсов. Поэтому предлагается разработать единые нормативные документы на региональном и местном уровнях, которые бы регламентировали выделение финансовой и имущественной поддержки НКО различны-

ми распорядителями бюджетных средств и устанавливали единые требования как к предоставляемым документам, необходимым для получения средств, так и к формам отчетности за полученные средства. Большинство НКО, целью которых является социально ориентированная деятельность, могли бы претендовать на получение ресурсов от различных распорядителей бюджетных средств. Единые требования значительно упростят работу, связанную с выделением бюджетных средств и контролем за их использованием, как НКО, так и органов государственной власти. Понятный и одинаковый для всех механизм получения финансовых ресурсов будет способствовать появлению новых организаций и ускоренному развитию существующих.

6. На основании исследования существующего механизма взаимоотношений государства и некоммерческого сектора предложены следующие направления его усовершенствования:

- утверждение экономически обоснованных критериев признания НКО социально ориентированными, что необходимо для передачи части социальных функций государства именно этим организациям;

- разработка нормативного акта, который бы регулировал предоставление безвозмездно или на льготных условиях социально ориентированным НКО эфирного времени на каналах государственных и муниципальных организаций телерадиовещания и печатной площади в периодических государственных и муниципальных печатных изданиях, что необходимо для расширения информационного освещения общественно значимой деятельности и привлечения к ней общественности;

- уточнение законодательства для конкурсного предоставления НКО на безвозмездной или льготной основе государственного или муниципального имущества, а также разработка и применение количественных подходов к оценке эффективности использования такого имущества, что позволит более рационально использовать материальные государственные ресурсы;

- введение регламента проведения конкурсов на право заключения договоров аренды на государственное или муниципальное имущество, предусматривающих после окончания срока действия переход права собственности к НКО;

- создание нормативной базы, позволяющей формировать ресурсные центры для социально ориентированных НКО с целью предоставления помещений и имущества на безвозмездной основе для проведения социально значимых мероприятий.

7. На основании исследования экономической эффективности организаций некоммерческого сектора и методов ее определения предложено применять количественный подход к оценке деятельности социально ориентированных НКО с целью осуществления более результативного прямого финансирования. Данный подход объединяет в себе применение коэффициентного метода и метода многомерного сравнения. По итогам реализации проектов и программ, на которые выделялись бюджетные средства, определять не только социальную, но и экономическую эффективность использования полученных средств. Полученные показатели учитывать при повторном выделении бюджетных ресурсов НКО.

8. Результаты данного исследования можно использовать для дальнейшего исследования роли некоммерческого сектора в формировании социального капитала на основании информации о числе действующих НКО, вовлеченности в их деятельность граждан, существовании форм взаимодействия государства и некоммерческого сектора в разных странах, и сопоставлении ее с данными об уровне развития по различным показателям. Выявленные тенденции существующего налогового регулирования при сравнении с опытом в этой сфере зарубежных стран, сопоставлении их уровня развития и наличия социального капитала могут выявить эффективные и неэффективные инструменты налогового стимулирования на основании их влияния на накопление социального капитала. На основании разработанного количественного подхода к оценке эффективности некоммерческой деятельности можно использовать для утверждения экономически обоснованных критериев признания НКО социально ориентирован-

ными, что будет полезно для модернизации системы социальной поддержки населения через передачу НКО части функций государственных учреждений.

## **СПИСОК ПУБЛИКАЦИЙ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ**

### **Монографии:**

1. Парфенова, Л.Б. Теоретические аспекты экономической деятельности некоммерческого сектора России/ Л.Б. Парфенова, Н.В. Семенова. – Ярославль: Канцлер, 2011. - 7, 52 п.л (авторский объем - 5,26 п.л.).

### **Публикации в периодических научных изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки России:**

2. Семенова, Н.В. Сущность финансов некоммерческих организаций/ Н.В. Семенова// Экономические науки. - 2009. - № 11. - С. 434 - 443.

3. Семенова, Н.В. Теоретические аспекты экономических взаимоотношений государства и некоммерческих организаций/ Н.В. Семенова // Научные труды вольного экономического общества России, 2010. - Т. 136. - С. 465 - 475.

4. Семенова, Н.В. Особенности налогового регулирования деятельности некоммерческих организаций в России/ Н.В. Семенова // Налоги и налогообложение. - 2011. - № 5. - С. 7 - 13.

5. Семенова, Н.В. Развитие филантропии в российском обществе как фактор формирования социального капитала/ Н.В. Семенова // Известия Тульского университета. - 2011. - Выпуск 9. - С. 86 - 89.

6. Парфенова Л.Б. Теоретические аспекты исследования взаимоотношений государства и некоммерческого сектора в России/ Л.Б. Парфенова, Н.В. Семенова// Известия Тульского университета. - 2011. - Выпуск 9. - С. 69 - 75.

### **Публикации в других изданиях:**

7. Семенова, Н.В. Финансовое управление некоммерческой организацией/ Н.В. Семенова // Социальные и гносеологические проблемы общества : сб. науч. тр., вып. 3. - Ярославль: Еще не поздно!: Рубеж, 2008. - С. 106 - 113.

8. Семенова, Н.В. Место и роль финансов некоммерческих организаций в развитии гражданского общества/ Н.В.Семенова // Теория и практика общественного развития [Электронный ресурс]. - Краснодар: ХОРС, 2009. - №1 (10). -

URL: [http://www.teoria-practica.ru/index.php?option=com\\_content&view=article&id=31:04209000930018&catid=68:2009-07-17-08-16-7&Itemid=17](http://www.teoria-practica.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=31:04209000930018&catid=68:2009-07-17-08-16-7&Itemid=17).

9. Семенова, Н.В. Финансовое взаимодействие органов власти и молодежных некоммерческих организаций в Ярославской области / Н.В.Семенова // В мире научных открытий [Электронный ресурс]. - URL: <http://e-conf.nkras.ru/konferencii/2009/Semenova.pdf>.

10. Семенова, Н.В. Особенности финансов садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений/ Н.В.Семенова// Вестник АПК Верхневолжья. - 2010. - №1(9). - С. 87 - 92.

11. Семенова Н.В. Генезис правового обеспечения некоммерческой деятельности в России/ Н.В.Семенова. - Социальные и гноселогические проблемы общества: сб. науч. тр., вып. 4. - Ярославль: Еще не поздно!, 2011. - С. 90 - 99.

12. Семенова, Н.В. Специфика формирования и использования финансовых ресурсов некоммерческих организаций/ Н.В. Семенова. - Новая российская экономика: движущие силы и факторы: Международная научно-практическая конференция молодых ученых и аспирантов, ч. 2. - Ярославль: ЯрГУ, 2008.- С. 45 - 48.

13. Семенова, Н.В. Виды финансового взаимодействия государства и некоммерческих организаций/ Н.В. Семенова. - Новая российская экономика: движущие силы и факторы: Международная научно-практическая конференция молодых ученых и аспирантов, ч. 2.- Ярославль: ЯрГУ, 2010. - С. 83 - 85.

14. Семенова, Н.В. Особенности формирования финансовых ресурсов некоммерческих организаций/ Н.В. Семенова// Финансы как особая форма экономических отношений. Управление финансами: сб. ст. VII Междунар. науч.-практ. конф. - Пенза: Приволжский дом знаний, 2010 г. - С. 42 - 44.

15. Семенова, Н.В. Роль НКО в формировании социального капитала нации/ Семенова Н.В. – Новая российская экономика: движущие силы и факторы: материалы международной научно-практической конференции молодых ученых и аспирантов. - Ярославль: Канцлер, 2010. - С. 106 - 108.