УДК 332.012.33 DOI 10.12737/13597

Кулькова Варвара Юрьевна, д-р эконом. наук, профессор
кафедры экономики и инноватики Казанского кооперативного института
Российского университета кооперации
(Российская Федерация, г. Казань)

НЕПРЯМОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И НЕКОММЕРЧЕСКИЙ СЕКТОР: РОССИЙСКИЕ ПРАКТИКИ В КОНТЕКСТЕ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА

(исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ, проект 14-02-00119)

Согласно исследованиям зарубежных ученых, в последние два десятилетия в зарубежных практиках происходит изменение дизайна государственного управления, что находит методологическое обоснование в концепции непрямого государственного управления. В статье раскрываются сущность и инструменты непрямого государственного управления. Описано позиционирование некоммерческого сектора в непрямом государственном управлении. Приведены результаты эмпирического тестирования видов и форм межсекторного социального партнерства с выделением позиционирования некоммерческого сектора и исследования устойчивости НКО в РФ.

Ключевые слова: непрямое государственное управление, некоммерческий сектор, общественно-государственное партнерство, устойчивость НКО.

Kulkova V. Y.,
Doctor of Economics, Professor of department
Economics and Innovation Kazan cooperative institute,
branch of Russian University of Cooperation
(Russian Federation, Kazan)

INDIRECT GOVERNANCE AND NONPROFIT SECTOR: RUSSIAN PRACTICE IN THE CONTEXT OF FOREIGN EXPERIENCE

(The research is executed at the financial support of Russian Foundation for Humanities within the research project № 14-02-00119)

According to research by foreign scientists in the past two decades in international design practices is a change of government, that is the methodological foundation in the concept of indirect government. The article reveals the essence of indirect instruments and government. Described positioning of the nonprofit sector in the indirect public administration. The results of empirical testing types and forms of inter-sectoral allocation of social partnership with the positioning of the nonprofit sector and research sustainability of NGOs in the Russian Federation.

Keywords: indirect governance, non-profit sector, public-private partnership, sustainability of NGOs.

Согласно исследованиям, зарубежных ученых [1], в последние два десятилетия в зарубежных практиках происходит изменение дизайна государственного управления, сопровождаемое двумя трендами. Первый тренд в государ-

ственном управлении – распространение непрямых инструментов государственного управления. Второй тренд государственного управления – революция в технологии общественной деятельности, характеризуемая опосредованным взаимодействием между государством и получателями государственных услуг через третьи лица (провайдеров), которыми выступают некоммерческие организации, частные учреждения (образовательные и медицинские). Обозначенные тренды в государственном управлении способствуют формированию нового методологического обоснования экономики общественного сектора – концепции непрямого государственного управления.

Проникновение непрямого государственного управления наблюдается в Российской Федерации. Так, предпочтительным инструментом государственного финансирования становятся гранты, а распространение непрямых инструментов, таких как налоговые расходы (налоговые льготы), и значительное количество социальных государственных расходов (социальных льгот) в РФ выступают имманентными особенностями системы государственных финансов в РФ.

При этом видовой состав социальных льгот и налоговых расходов в РФ значительно шире, чем в зарубежных практиках [2, с. 25]. Вместе с тем в настоящее время государство активно продвигает предоставление государственных услуг через некоммерческий сектор, частные учреждения социальной сферы. **Целью данной статьи** является описание позиционирования некоммерческого сектора в непрямом государственном управлении в Российской Федерации. Поставленная цель предусматривает описание сущности и инструментальной структуры непрямого государственного управления, взаимодействий государства и некоммерческих организаций (НКО) в построении общественно государственного партнерства.

Сущность и инструменты непрямого государственного управления

На протяжении 20-го века методологическое обоснование государственного управления уходит истоками в экономику благосостояния и общественного выбора (экономику государственного сектора), когда государство рассматривается как особая форма сотрудничества между его гражданами для производства определенных товаров и услуг, которые не могут быть обеспечены иным способом, при этом не выделяется и не используется потенциал межсекторного социального партнерства. Со временем на практике была обнаружена несостоятельность данной теории в связи с расширением расходов государственного обеспечения, распространением бюрократии [1, с. 36].

Несостоятельность теории государства общественного благосостояния преодолевается в теории непрямого государственного управления. Сущность непрямого государственного управления раскрывается в компаративистике с классическим государственным управлением (табл. 1). Содержание непрямого государственного управления конкретизируется в двух аспектах

Первое. Расширение арсенала инструментов государственного регулирования и реализации государственной политики: прямое финансирование и предоставление услуг государством сопровождается использованием множества новых или получивших широкое распространение инструментов: кредиты, гарантии по кредитам, налоговые расходы, социальное регулирование, а также, страховки, ваучеры, гранты, контракты и многое другое (табл. 2).

Таблица 1

Сравнительный анализ классического государственного управления и непрямого государственного управления*

Классическое государственное управление	Непрямое государственное управление
Агентство (гос. структуры)	Инструменты
Иерархия	Сеть (Network)
Общественное против частного	Общественное с частным (партнерство)
Команда и контроль	Переговоры и убеждения
Управленческие навыки	Обеспечивающиеся навыки (развивающиеся) (Enablement skills)

* Lester M. Salamon, The Tools of Government: A Guide to the New Governance (New York: Oxford University Press, 2002)

Второе. «Деконструкция» общественных действий. Так, в рамках теоретического обоснования экономики государственного сектора, в частности модели Ч. Тибу, теории клубов [3, с. 18–21], близость к населению позволяет субфедеральным властям более точно уловить потребительские предпочтения в государственных услугах.

Таблица 2

Активы федерального правительства по типам инструментов, США, 1999 г.*

Прямое государственное управление		
Вид инструментов	Величина (млн. $)	Относительная величина структуры (ОВС) (%)
Goods and Services	186,8	
Поддержка доходов	550,4	
Интерес	229,7	
Прямые займы (обязательства)	38,4	
Итого, прямое регулирование	1005,3	28,1
Непрямое государственное управление		
Контракты	198,8	
Гранты	286,4	
Ваучеры	251,0	
Налоговые расходы	602,0	
Кредитные гарантии (обязательства)	252,4	
Кредиты	409,2	
Страхование вкладов (чистый прирост)	376,1	
Итого, непрямое регулирование	2575,9	71,9
Общий итог	3581,2	100

* Lester M. Salamon, The Tools of Government: A Guide to the New Governance (New York: Oxford University Press, 2002)

Технология общественного выбора связана с деятельностью государства на субфедеральном уровне (регионального правительства и местных органов власти) и деволюцией расходных и доходных полномочий. В настоящее время в условиях непрямого государственного управления общественный выбор совершается через третьих лиц: НКО, муниципальные советы, ведомственные советы. Получает распространение практика партисипаторного финансирования, когда население совершает общественный выбор, отдавая предпочтения тем или иным локальным проектам развития путем включения в их софинансирование.

В общественном выборе как ответная мера на несостоятельность государства возникает институт НКО. Вместе с тем НКО превращается в актора государственного управления [4, с. 233]. Подобное положение НКО находит верификацию в зарубежной фактографии. Так, согласно последним результатам исследования Центра гражданского общества Университета Дж. Хопкинса, в зарубежных странах (Россия не входит в исследование) [5, p. 3–5] некоммерческий сектор:

– выполняет производственную функцию, выступая активным производителем на рынке услуг (75% НКО создают добавленную стоимость через сферу услуг);

– обеспечивает «неизмеряемый выпуск», являясь крупнейшим работодателем (производство – 15,2%; торговля – 15,1%; НКО – 7,4%; транспорт – 5,8%; отели и рестораны – 4,6%; финансы – 2,6%.

Тем самым, достигается вклад НКО в ВВП более 5% в 6 из 16 стран. Учитывая производственную функцию НКО, преобладающую долю в структуре источников финансирования занимают средства от производства услуг (43%); 32% приходится на государственную поддержку; благотворительные пожертвования составляют четвертую часть – это 23%; 2% - другие источники финансирования.

Непрямое государственное управление в РФ в контексте взаимодействий государства и НКО

Позиционирование НКО в непрямом государственном управлении в РФ выявлялось в рамках исследования, проводимого при финансовой поддержке РГНФ, проект №14-02-00119 «Трансформация устойчивости социально–ориентированных некоммерческих организаций в условиях формирования межсекторного социального партнерства в Российской Федерации». Объектом исследования выступил некоммерческий сектор Республики Татарстан. Временной горизонт исследования – 2014-2016 гг. Проект базируется на исследовании следующих конкретных задач:

1. Концептуальное обоснование построения межсекторного социального партнерства.

2. Анализ структуры и основных характеристик некоммерческого сектора в РФ.

3. Формы и инструменты взаимодействия в межсекторном социальном партнерстве.

4. Обобщение зарубежных моделей инфраструктурной поддержки НКО, включая оценку возможности адаптации зарубежного опыта к российским условиям.

5. Структурный анализ реализации и определение перспектив государственной поддержки СО НКО в РФ с выделением инфраструктурного компонента.

6. Мониторинг и анализ эффективности государственной поддержки СО НКО в режиме налоговой «филантропии».

7. Оценка последствий режима налогового благоприятствования в мотивации бизнеса к взаимодействиям с СО НКО в условиях устранения налоговой «дискриминации».

8. Разработка методического подхода к оценке устойчивости СО НКО.

9. Проведение диагностики структурной динамики устойчивости СО НКО.

10. Описание взаимодействий СО НКО с различными группами гражданского общества (представителями власти, бизнес-структурами, получателями услуг СО НКО, лидерами СО НКО, экспертами в сфере деятельности третьего сектора) в формировании межсекторного социального партнерства: эмпирический анализ.

11. Разработка рекомендаций по совершенствованию инфраструктурной поддержки СО НКО, активизации межсекторного социального партнерства в контексте взаимодействий СО НКО с группами гражданского общества. Исследования проводится по этапам.

Первый этап (2015 год) был посвящен исследованию теоретических основ и эмпирическому тестированию видов и форм межсекторного социального партнерства с выделением позиционирования некоммерческого сектора.

Второй этап (2016 год) включает исследование устойчивости НКО.

Результаты исследования первого и второго этапов проекта уже освещались автором и членами научного коллектива [6, 7, 8, 9, 10], основные выводы и обобщения заключаются в следующем.

Первое. В качестве видов МСП нами выделены: общественно-государственное партнерство (взаимодействия между НКО и государством), общественно-индивидуальное партнерство (взаимодействия между НКО и населением), общественно - частное партнерство (взаимодействия между бизнесом и НКО).

Второе. Количественная оценка развития НКО в России позволяет сделать следующий вывод: несмотря на то, что общее значение индекса развития НКО в РФ за период 2009–2012 годы остается неизменным (4.4) наряду со слабой государственной финансовой поддержкой деятельности НКО, «натянутом» характером взаимодействии НКО с государством (отражающимся в показателях направления «Защита НКО своих интересов»), слабым доверием к НКО, проблемы эффективности деятельности НКО остаются открытыми.

Третье. На верификацию результатов количественной характеристики развития НКО в РФ работают экспертные оценки, полученные в ходе интервью, позволившие выявить социально-экономические, организационные эффекты – ограничители построения МСП во взаимодействиях:

– государства и НКО в рамках общественно-государственного МСП – это: ограничения доступности финансовой поддержки для НКО и существование синдрома их аффилированности, который присущ ранним стадиям становления некоммерческого сектора и в зарубежных практиках; «институциональная размытость» инфраструктурной поддержки, которая характеризуется отсутствием структуры, ответственной за обучение, формирование инфраструктуры НКО, выражающая потребность в постоянно действующем ресурсном центре поддержки некоммерческих организаций в республике, «проросшем» из среды третьего сектора;

– населения и НКО в рамках общественно-индивидуального МСП: известность НКО лишь узкому кругу лиц, интересы которых отстаивают, что можно рассматривать как один из факторов, сдерживающий развитие доверия со стороны населения, тем самым ограничитель потенциала распространения фандрайзинговых технологий, реализующихся в долгосрочном периоде;

– бизнеса и НКО в рамках общественного – частного МСП: крупные корпорации предпочитают связываться

напрямую с получателями благотворительных благ, минуя НКО; необходимость перехода от разовых акций благотворительности бизнеса к планомерной деятельности.

Четвертое. Результаты диагностики внешней устойчивости в рамках динамического подхода дают основания для вывода о том, что в России за период 2009–2012 годов наличествует тренд сохранения достигнутого уровня «слабой» устойчивости НКО. Подобная количественная характеристика устойчивости НКО верифицируется результатами экспертной оценки, полученной в ходе интервью, в рамках трансакционного подхода к оценке внешней устойчивости НКО. Лидеры НКО и представители государственной власти проявляют солидарность в характеристике состояния НКО, описывая его как «слабая устойчивость». По результатам оценки структурных факторов внутренней устойчивости НКО выявлена тенденция увеличения проектной активности НКО и роста инноваций в некоммерческом секторе в 2011–2014 гг. В ходе экспертного опроса выявлено, что за период 2010–2015 гг. активизировалась проектная деятельность некоммерческих организаций, что рассматривается экспертами как предпосылка для повышения устойчивости НКО. Проектная структура организации менеджмента и «качество» внутреннего имиджа, человеческого капитала в НКО работают на достижение внутренней устойчивости организаций. Выявлены резервы повышения внутренней устойчивости НКО – расширение предоставления услуг на основе развития маркетинговых технологий. В этом направлении рекомендуется для продвижения услуг НКО использование известных в теории и практике стратегического менеджмента стратегий «втягивания» и «вталкивания» и в целом разработка маркетинговой программы в деятельности НКО.

Пятое. Некоммерческие организации разных форм демонстрируют дифференциацию типов устойчивости: слабая устойчивость имманентна фонду и общественный организации; формально более устойчивое положение имеет НКО автономной формы, характер деятельности которой идентифицируется с позиционированием «Квази-НКО».

Полученные выводы и обобщения дают основания для предложения рекомендации по двум направлениям:

– повышение компетенций СО НКО представителей государства, осуществляющих взаимодействие с третьим сектором;

– консолидация научного экспертного сообщества в практику развития некоммерческого сектора РТ.

В развитии первого направления – «повышение компетенций СО НКО и представителей государства, осуществляющих взаимодействие с третьим сектором» – требуется диверсификация программ дополнительного профессионального образования в область маркетинга, технологии партисипаторного бюджетирования. В целом обнаруживается важность подготовки профильных кадров для некоммерческого сектора, предусматривающей смену модели дополнительного образования лидеров НКО на модель подготовки кадровых ресурсов для некоммерческого сектора в системе бакалавриата и магистратуры.

Второе направление – консолидация научного экспертного сообщества в практику развития некоммерческого сектора РТ (рис. 1). Консолидация научного экспертного сообщества в практику развития некоммерческого сектора РТ предусматривает:

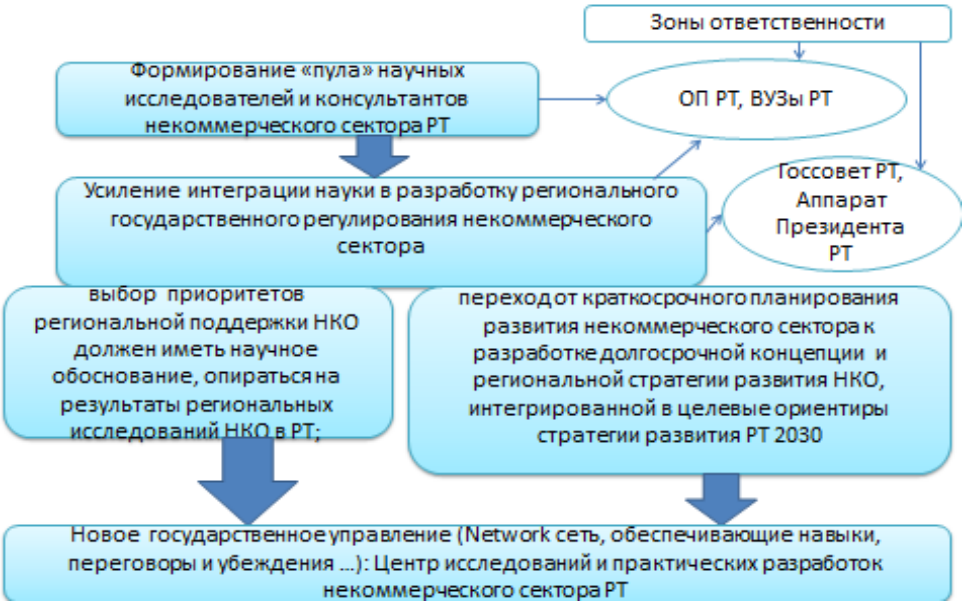


Рисунок 1 – Рекомендации по консолидации научного экспертного сообщества в практику развития некоммерческого сектора Республики Татарстан

– формирование «пула» научных исследователей и экспертов-консультантов некоммерческого сектора Республики Татарстан;

– выбор приоритетов региональной поддержки НКО на основе научного обоснования, опирающегося на результаты региональных исследований НКО в РТ, нивелируя получающий распространение в настоящее время «метод от достигнутого»;

– переход от краткосрочного планирования развития некоммерческого сектора к разработке долгосрочной концепции и региональной стратегии развития НКО, интегрированной в целевые ориентиры стратегии социально-экономического развития РТ 2030;

– для снижения трансакционных издержек межведомственных взаимодействий и формирования единого центра ответственности предлагается создание «Центра исследований и практических разработок некоммерческого сектора РТ» как координационного органа научно-методического и практического сопровождения развития некоммерческого сектора в РТ.

БИБЛИОГРАФИЯ/REFERENCES:

1. Lester M. Salamon, The Tools of Government: A Guide to the New Governance (New York: Oxford University Press, 2002)

2. Кулькова В.Ю. Объем, структура и эффективность расходов на здравоохранение в России и странах Организации экономического сотрудничества и развития: потенциал, проблемы и перспективы сравнительного анализа // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2014. – № 39. – С. 23–31.

3. Кулькова В.Ю. Межбюджетный механизм финансирования государственных услуг в отрасли здравоохранения Республики Татарстан. – М.: Креативная экономика, 2008. – 224 с.

4. Кулькова В.Ю. Структура и основные характеристики некоммерческого сектора в РФ //Среднерусский вестник общественных наук. – 2014. – № 3. – С. 233 – 241

5. Lester Salamon, The State of Global Civil Society and Volunteering, Center for civic society University Johns Hopkins 2013, p. 3–5.

6. Кулькова В.Ю. Диагностика динамики устойчивости некоммерческих организаций //Среднерусский вестник общественных наук. – 2015. – Т. 10. – № 3. – С. 183 –192.

7. Кулькова В.Ю. Опыт организации и реализации образовательной программы для специалистов социально – ориентированных некоммерческих организаций Республики Татарстан (СО НКО РТ) в развитии системы государственной поддержки третьего сектора // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. – 2013. – № 3. – С. 96.

8. Мироненко Н.В. Построение взаимодействий НКО и населения в межсекторном социальном партнерстве // Вестник ОрелГИЭТ. – 2014. – №2. – С. 144 – 149.

9. Ульянова И.В. Правовые регламенты деятельности некоммерческих организаций // Вестник государственного и муниципального управления. – 2014. – №2. – С. 80 – 87.

10. Дорошина О.П. Оценка последствий режима налогового благоприятствования в мотивации бизнеса к взаимодействиям с социально-ориентированными некоммерческими организациями // Вестник экономики, права и социологии. – 2014. – № 3. – С. 29 – 34.

Kul'kova V.Iu. Diagnostika dina-miki ustoichivosti nekommercheskikh organizatsii //Srednerusskii vestnik obshchestvennykh nauk. – 2015. – T. 10. – №3. – P. 183 –192. (In Russ.)

Kul'kova V.Iu. Opyt organizatsii i realizatsii obrazovatel'noi program-my dlia spetsialistov sotsial'no –orientirovannykh nekommercheskikh or-ganizatsii Respubliki Tatarstan (SO NKO RT) v razvitii sistemy gosudar-stvennoi podderzhki tret'ego sektora // Vestnik Volzhskogo universiteta im. V.N. Tatishcheva. – 2013. – № 3. – P.96. (In Russ.)

Kul'kova V.Iu. Mezhbiudzhetnyi mekhanizm finansirovaniia gosudarstven-nykh uslug v otrasli zdravookhraneniia Respubliki Tatarstan. – M.: Kreativnaia ekonomika, 2008. – 224 p. (In Russ.)

Kul'kova V.Iu. Struktura i osnovnye kharakteristiki nekommercheskogo sek-tora v RF //Srednerusskii vestnik ob-shchestvennykh nauk. – 2014. – № 3. – P.233 – 241. (In Russ.)

Mironenko N.V. Postroenie vzai-modeistvii NKO i naseleniia v mezh-sektornom sotsial'nom partnerstve // Vestnik OrelGIET. – 2014. – №2. – P. 144 – 149. (In Russ.)

Ul'ianova I.V. Pravovye reglamen-ty deiatel'nosti nekommercheskikh organizatsii // Vestnik gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniia. – 2014. – № 2. – P. 80 – 87. (In Russ.)

Doroshina O.P. Otsenka posled-stvii rezhima nalogovogo blagopriiat-stvovaniia v motivatsii biznesa k vzai-modeistviiam s sotsial'no-orientiro-vannymi nekommercheskimi organiza-tsiiami // Vestnik ekonomiki, prava i sotsiologii. – 2014. – №3. – P. 29 – 34. (In Russ.)