

Взаимодействие государства и НКО: возможности, механизмы, проблемы и пути их решения

Чернышов А. Н.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Нижегородский институт управления — филиал РАНХиГС), Нижний Новгород, Российская Федерация; 1-vozhhd@rambler.ru

РЕФЕРАТ

В статье анализируется проблематика взаимоотношений органов государственного и муниципального управления с общественными некоммерческими организациями (НКО). Представлены теоретические и практические исследования, характеризующие специфику НКО как субъекта общественных отношений, характер управления их функционированием и развитием. Статья нацелена на комплексное представление характера взаимодействия государства и некоммерческих общественных организаций путем раскрытия потенциала и моделей партнерских отношений государства и НКО; выявление имеющихся в рамках данных отношений проблем в современной России и определение путей их решения. Исследование проведено с использованием методов правового, организационно-функционального и проблемного анализа на основе комплексного и системного подходов. Проведена классификация НКО и обоснована необходимость учета данной классификации при выборе оптимальных механизмов сотрудничества власти с ними. Дана характеристика основных направлений государственного регулирования общественного некоммерческого сектора и обеспечения партнерских отношений власти и НКО. Представлены основные модели взаимодействия власти и НКО в рамках прямого государственного регулирования и на основе партнерских отношений. Обоснована приоритетность реализации взаимодействия власти и НКО на региональном и муниципальном уровнях. Определена особая значимость для государства и общества социально ориентированных НКО. Выделены и охарактеризованы проблемы реализации потенциала «третьего сектора» во взаимоотношениях власти и НКО. Обозначены для решения данных проблем меры правового и организационного характера в рамках социальной политики. По результатам исследования утверждается большой потенциал взаимодействия власти и НКО и необходимость системного и комплексного подходов в его реализации.

Ключевые слова: некоммерческие организации, «третий сектор», государственное регулирование, классификация НКО, модели взаимодействия власти и НКО, проблемы взаимодействия власти и НКО, комплексный подход, системный подход

Interactions of State and NKO: Possibility, Mechanisms, Problem and the Method of Their Solution

Chernyshov A. N.

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Nizhny Novgorod Institute of Management, Branch of RANEPA), Nizhny Novgorod, Russian Federation; 1-vozhhd@rambler.ru

ABSTRACT

In the article the problems of the interrelations of the organs of state and municipal control with the public noncommercial organizations (NPO) are analyzed. Are represented the theoretical and practical studies, which characterize specific character NPO as the subject of social relations, the nature of control of their functioning and development. Article is aimed at the complex idea of the nature of the cooperation of state and noncommercial public organizations by way the disclosure of potential and models of the partner relations of state and NPO; the development of the existing within the framework given relations of problems in modern Russia and the determination of the

methods of their solution.. A study is carried out with the use of methods of lawful, organizational-functional and problematic analysis on the basis of complex and systems approaches. Classification NPO is carried out and the need for the calculation of this classification with the selection of the most optimum mechanisms of the collaboration of authority with them is substantiated. Dana is the characteristic of the basic directions of the government control of public noncommercial sector and guarantee of partner relations of authority and NPO. Are represented the basic models of interaction of authority and NPO within the framework of direct government control, also, on the basis of partner relations. Is substantiated the priority of the realization of interaction of authority and NPO at the regional and municipal levels. Special significance for state and society of socially oriented NPO is determined. Are isolated and described the problems of the realization of the potential "third sector" in the interrelations of authority and NPO. Are designated for solving the data of problems the measures of the lawful and organizational nature within the framework of social policy. The large potential of interaction of authority and NPO and the need for systems and integral approaches in its realization is asserted according to the results of a study.

Keywords: noncommercial organizations, "third sector". government control, classification NPO, the model of interaction of authority and NPO, problem of interaction of authority and NPO, integral approach, systems approach

В условиях плюрализма собственности и развития демократических институтов государство выступает в системе общественных отношений не как диктатор или покровитель, а как основная сила, регулирующая и координирующая деятельность всех субъектов данной системы. Осуществить эту свою миссию оно может, только опираясь на институты гражданского общества. Ключевое место среди них занимают общественные некоммерческие организации (НКО), как проявление гражданской активности и ответственности. Характеристике НКО, их роли и месту в общественных отношениях, анализу зарубежного и отечественного опыта взаимодействия с властью посвящены многочисленные исследования [1; 3]. Но проблема взаимодействия НКО и власти остается актуальной и для ученых, и для практиков, так как имеющийся опыт не находит достаточного отражения в деятельности той и другой стороны данного взаимодействия. Он требует совершенствования с использованием комплексного и системного подходов.

Данная статья нацелена на комплексное представление характера партнерского взаимодействия государства и некоммерческих общественных организаций. В качестве задач, обеспечивающих достижение данной цели, автором рассматриваются раскрытие потенциала и моделей партнерских отношений государства и НКО; выявление имеющихся в рамках данных отношений проблем в современной России и определение путей их решения.

Изучение характера взаимоотношений между государством и НКО проводилось с использованием методов правового, организационно-функционального и проблемного анализа на основе комплексного и системного подходов, которые позволили определить основные черты и возможности каждого из субъектов взаимодействия, выявить проблемы процесса реализации данных возможностей и наметить пути их решения.

Рассматривая НКО как социальных партнеров властных органов, необходимо, на наш взгляд, выделить их основные черты как субъекта общественных отношений. В современной отечественной и зарубежной экономической науке стало уже общепринятым разделение всех субъектов на три сектора: первый — государственный, второй — коммерческий, третий — некоммерческий негосударственный. Именно к этому третьему сектору и относят совокупность всех видов НКО. Некоммерческие общественные организации имеют черты, общие с субъектами двух других секторов: цель — решение общественных проблем, как и у органов государственного управления; плюрализм ресурсных источников, как у коммерческих организаций

[5, с. 21]. В то же время в отличие от последних НКО в своей деятельности не преследуют цели получения прибыли.

Даже занимаясь предпринимательством, как побочным видом деятельности, всю получаемую прибыль они направляют на свою основную, общественную деятельность. Эти черты делают НКО, с одной стороны, общественно значимыми; с другой — более мобильными в своей деятельности по сравнению с государственными и муниципальными организациями и учреждениями в участии в решении общественных проблем. Изучение проблемного поля деятельности НКО позволяет провести систематизацию и классификацию НКО. Основания для такой классификации могут быть различными: сфера и отрасль деятельности, цель деятельности, организационная форма, территориально-управленческий уровень и др. [4].

По сфере деятельности НКО можно разделить на организации, действующие в сфере услуг, в производственной сфере; по отраслевому признаку на действующие в социальных отраслях (здравоохранении, образовании, культуре, социальном обеспечении, физкультуре и спорте и др.), в сфере финансов, в юриспруденции и т. д.

По цели и содержанию деятельности выделяются НКО благотворительные, консалтинговые, аналитические, образовательные, оздоровительные, досуговые, управленческие и др. При этом по направленности среди НКО можно выделить НКО-интраверты и НКО-экстраверты — это объединения людей по общим проблемам (объединения инвалидов, родителей больных детей и т. д.) или интересам (группы самосовершенствования, клубы по интересам и др.). К НКО-экстравертам относятся объединения, созданные для решения проблем, не затрагивающих непосредственно членов НКО, а способствующих решению проблем определенных групп населения — безработных, престарелых, многодетных, инвалидов; или окружающей среды — природной и созданной человеком — экологические организации, охрана памятников культуры и др.

Особую группу составляют общественные объединения, созданные в целях контроля деятельности власти и защиты от ее произвола — правозащитные организации. По организационным формам НКО можно подразделять на автономные организации, фонды, партнерства, ассоциации. С точки зрения территориального масштаба деятельности и системы управления в совокупности всех НКО можно выделить организации национального, регионального и муниципального уровней.

Данные классификации позволяют при оценке деятельности НКО определить уровень ее эффективности именно в рамках того или иного основания. При этом многообразие направлений деятельности и организационных форм дает возможность в рамках взаимодействия с представителями других секторов разрабатывать различные модели совместной деятельности власти, бизнеса и некоммерческой активности.

Характеризуя государство как субъект партнерских отношений с НКО, важно в первую очередь учитывать, что в соответствии со спецификой общественных некоммерческих организаций мы не можем говорить о прямом управлении их деятельностью со стороны государства. В данном случае речь может идти о *государственном регулировании* формирования и развития «третьего» сектора, как одного из основных партнеров в реализации социальной политики. Государственное регулирование может быть представлено в различных направлениях, входящих в сферу компетенции государственных органов управления (рис. 1).

В рамках данных направлений действуют и органы муниципального управления. При этом важно учитывать, что содержание и механизмы государственного (муниципального) регулирования деятельности общественного сектора различны. Но среди них можно выделить три основных вида:

- административно-правовое регулирование: создание правовой базы деятельности НКО и контроль ее исполнения;
- экономическое регулирование: налогообложение, прямая экономическая помощь;



Рис. 1. Основные направления государственного регулирования деятельности НКО
 Fig. 1. Main directions of state regulation of activity of NPO

- сотрудничество в рамках социального партнерства государства и общественно-го сектора.

В рамках данных видов регулирования полномочия органов государственного и муниципального управления предполагают содержание деятельности, отраженное в таблице.

Представленные в таблице данные дают основание для выделения нескольких уровней регулирования деятельности НКО: национального (федерального), регионального и муниципального. На общероссийском уровне роль органов власти в отношении НКО заключается в формировании основных положений социальной политики в стране (ее целей, задач, принципов и направлений), создании основ законодательства, разработке целевых федеральных программ.

Но основная доля работы по взаимодействию власти и НКО осуществляется на местах: на уровне регионов и муниципальных образований. Для этого существуют объективные причины. Во-первых, деятельность некоммерческих организаций в большинстве своем распространяется на территорию конкретного субъекта РФ (чаще всего области, края, национального округа; реже — республики), города или района. Во-вторых, многие из НКО существуют и активно действуют без государственной регистрации, а те, которые прошли процедуру регистрации, осуществляли ее в региональных государственных органах. Здесь же осуществлялась и постановка их на учет в органах налогового контроля. Все это накладывает особую ответственность в обеспечении социального партнерства с НКО на региональные государственные и муниципальные органы управления.

В процессе взаимодействия власти и НКО можно выделить несколько моделей совместной деятельности. При этом все модели можно разделить на две группы: основанные на прямом административном регулировании деятельности НКО со стороны власти; реализуемые на основе равноправного партнерства. При раскрытии сущности различных моделей важно учитывать, что в процесс взаимодействия

Основные направления деятельности органов государственного и муниципального управления по регулированию формирования и развития НКО

Table. The main activities of bodies of the public and municipal administration on regulation of NPO

Формирование нормативно-правовой базы для НКО	Разработка стратегии социального развития	Контроль соблюдения НКО законодательства	Эконом. поддержка НКО	Кадровая поддержка НКО	Формирование общественного мнения в отношении НКО
Федерального уровня	Федеральные программы: - комплексные; - отраслевые	Регистрация НКО	Материальная помощь	Подготовка кадров для НКО	Создание государственно-общественных советов
		Налоговый контроль			
Регионального уровня	Региональные целевые программы	Стат. контроль	Прямое финансирование	Повышение квалификации кадров	Освещение опыта работы НКО в СМИ
		Противопожарный контроль			
Муниципального уровня	Муниципальные целевые программы	Экологический контроль	Налоговые льготы для: - НКО; - партнеров НКО	Организация обмена опытом	Организация конкурсов для НКО
		Санэпидемконтроль			

власти и НКО включаются ассоциации НКО (Ас НКО), отдельные коммерческие организации (КО) и их некоммерческие партнерства (НП).

В рамках взаимодействия данных субъектов можно выделить несколько моделей, основанных на прямом государственном регулировании путем создания правовой базы их создания, функционирования и взаимодействия и осуществления контроля ее соблюдения (рис. 2–5).

В процессе регулирования деятельности НКО властные органы различных уровней сталкиваются с их особенностями:

- сравнительно небольшие в территориальном и кадровом отношении масштабы деятельности НКО;
- максимальная приближенность к решению конкретных социальных проблем;
- большая по сравнению с государственными и муниципальными органами управления и учреждениями социальной сферы мобильность в определении содержания и форм деятельности;
- в силу своей демократичности защита в значительной степени от бюрократизма и волокиты в своих рядах.

Все это и делает НКО в большинстве случаев более эффективно действующими, чем государственные и муниципальные структуры, превращая их в привлекательных партнеров при решении социальных проблем. Но, как показывает отечественная и зарубежная практика, наибольшей эффективности партнерские взаимоотношения власти и НКО достигают, если они основаны на принципах равноправия и взаимного интереса. Модели такого партнерства представлены на рис. 6–8.

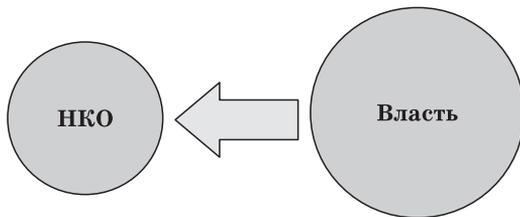


Рис. 2. Прямое регулирование деятельности НКО
 Fig. 2. Direct regulation of activity of NPO

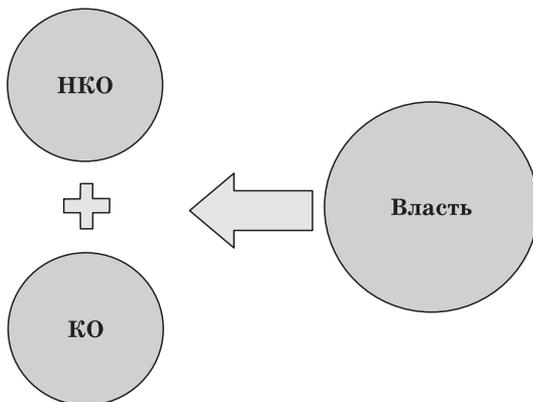


Рис. 3. Обеспечение взаимодействия НКО и бизнеса в рамках благотворительности
 Fig. 3. Providing interaction of NPO and business within charity

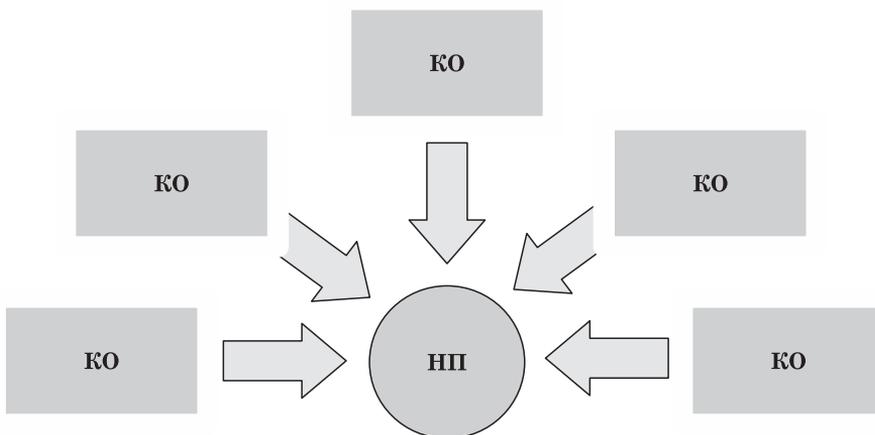


Рис. 4. Обеспечение участия НКО в процессе управления коммерческим сектором в рамках некоммерческого социального партнерства
 Fig. 4. Ensuring participation of NPO in process of management of the commercial sector within non-profit social partnership

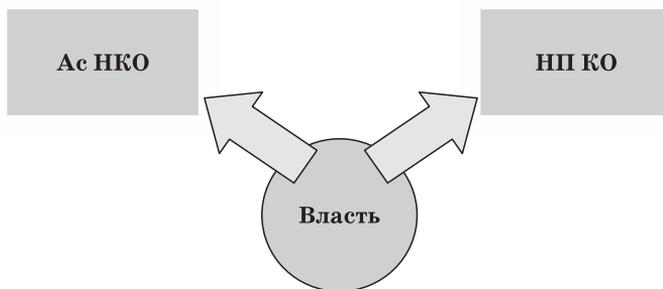


Рис. 5. Прямое регулирование деятельности ассоциаций НКО и некоммерческих партнерств коммерческих организаций
 Fig. 5. Direct regulation of activity of NPO associations and non-profit partnerships of the commercial organizations

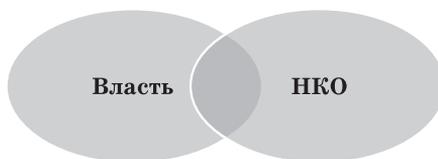


Рис. 6. Взаимодействие власти и НКО в рамках двухстороннего взаимовыгодного партнерства
 Fig. 6. Interaction of the power and NPO within bilateral mutually advantageous partnership



Рис. 7. Взаимодействие власти и НКО в рамках трехстороннего партнерства
 Fig. 7. Interaction of the power and NPO within tripartite partnership

Для максимального использования потенциала НКО в общественном развитии важно основываться на проблемном анализе процесса развития «третьего сектора». Существующая в России система взаимодействия власти и НКО имеет целый ряд серьезных проблем, касающихся и различных форм ресурсной поддержки некоммерческих организаций со стороны органов государственного и муниципального управления, и организационных вопросов взаимодействия. В качестве ключевых можно выделить следующие проблемы:

- заметное преобладание среди российских НКО организаций, которые стремятся взять на себя функции не решения конкретных социальных проблем, а общественного контроля и экспертизы. Так, доля социально ориентированных НКО



Рис. 8. Взаимодействие власти, ассоциаций НКО некоммерческих партнерств в рамках трехстороннего взаимовыгодного партнерства
 Fig. 8. Interaction of the power, NPO associations of non-profit partnerships within tripartite mutually advantageous partnership

от общего числа НКО в развитых странах составляет 60–70%, в то время как в России всего 13,5%¹;

- непрозрачность механизма финансирования НКО, отсутствие достаточного количества информации об объемах финансовых средств, выделяемых конкретным НКО;
- нетранспарентный отбор субъектов, ответственных за организацию и проведение конкурсов президентских грантов (НКО-операторов);
- слабая организация системы отчетности НКО о результатах работы по грантовым программам;
- распыление финансовых ресурсов на небольшие проекты, препятствующее формированию крупных («зонтичных») национальных НКО.

Важно учитывать, что в мировой практике в тех странах, где НКО получили наибольшее развитие, основным финансовым источником для некоммерческих организаций является государственная поддержка. В Западной Европе, Канаде, Израиле государственная финансовая поддержка составляет 54% от общих доходов НКО, в Восточной Европе — 42%, в англосаксонских странах — 36%, в Скандинавии — 35%, в развитых странах Азии — 34%, в Латинской Америке — 19%. На этом фоне ситуация в России достаточно «скромная»: только 5%². И эти показатели достигнуты, несмотря на то, что реализуются различные формы государственной финансовой поддержки НКО: гранты различных уровней, прямые субсидии, контрактные отношения, предоставление налоговых льгот самим НКО и их донорам. Так, предоставление налоговых льгот в настоящий момент происходит фрагментарно и касается менее 1% НКО.

Наиболее важной проблемой, на наш взгляд, является то, что не наблюдается системного подхода к развитию «третьего сектора». Государственные и муниципальные социальные программы всех уровней по-прежнему ориентированы на усиления властных структур и их бюджетных учреждений. Для обеспечения устойчивого развития «третьего сектора» в России необходима реализация ряда мер комплексного и системного характера. В качестве ключевых среди данных мер целесообразно выделить следующие:

- разработка национальной комплексной концепции развития «третьего сектора» в России как полноправного субъекта межсекторных взаимоотношений в соци-

¹ «Третий сектор» в России: текущее состояние и возможные модели развития. Доклад о развитии институтов гражданского общества в России [Электронный ресурс] // Фонд развития гражданского общества. 15 марта, 2013. URL: <http://civilfund.ru/mat/20> (дата обращения: 20.07.2018).

² Там же.

альной сфере. Этот процесс должен осуществляться с активным участием самих НКО и их ассоциаций. Данная концепция должна определить направления создания благоприятных правовых, организационных, кадровых, инфраструктурных условий для стимулирования развития некоммерческой общественной активности;

- на основе целей и принципов указанной выше концепции должны быть скорректированы действующие и разработаны новые целевые социальные программы различных уровней, в которых была бы четко определена роль НКО в социальном развитии. В числе прочих должны быть предусмотрены меры, предполагающие делегирование некоммерческим организациям ряда функций государственных и муниципальных органов по оказанию социальных услуг населению;
- на основе комплексного социологического исследования ситуации в социальной сфере конкретных регионов и муниципальных образований следует провести реструктуризацию организаций «третьего сектора» в направлении повышения доли социально ориентированных НКО. Результаты такой реструктуризации позволят усилить позитивные оценки населения в отношении деятельности некоммерческих организаций. Для определения наиболее эффективных форм НКО и методов их взаимодействия с властью и коммерческим сектором целесообразно учитывать возможности представленных выше моделей взаимодействия НКО, власти и бизнеса;
- в целях повышения эффективности мониторинга деятельности НКО создать единую национальную информационную базу, раскрывающую количественные и качественные характеристики субъектов «третьего сектора», обеспечивающую прозрачность грантовой и конкурсной деятельности с участием НКО, в том числе и с участием органов государственного и муниципального управления;
- создать эффективные экономические механизмы стимулирования хозяйственной деятельности НКО и их доноров, в том числе и методами налогообложения.

Реализация данных предложений в комплексе позволит осуществлять взаимодействие власти и НКО на системной основе и наиболее полно использовать потенциал общественной активности в решении социальных проблем.

Таким образом, можно утверждать, что у власти и НКО есть большой потенциал для общественного развития в рамках партнерских отношений. Их общественная миссия позволяет им дополнять возможности друг друга. Но для реализации имеющегося потенциала необходимо максимально учитывать региональную специфику, используя накопленный зарубежный и отечественный опыт, находить наиболее эффективные механизмы сотрудничества власти и субъектов некоммерческой общественной активности.

Литература

1. *О взаимодействии организаций третьего сектора с государственными органами в сфере социальной политики: (Международный опыт):* сб. ст. М., 1999.
2. *Озина А. М., Чернышов А. Н.* Роль социального партнерства в формировании социально-экономических условий для развития человеческого капитала: монография. Н. Новгород : Изд-во НИУ РАНХиГС, 2013.
3. *Социальное партнерство: НКО, бизнес, СМИ.* М. : Агентство социальной информации, 2001.
4. *Сунгуров А. Ю.* Классы некоммерческих организаций в контексте взаимодействия // *Гражданские инициативы и будущее России / под ред. М. Либоракиной, В. Якимца.* М. : Школа культурной политики, 1997.
5. *Чернышов А. Н., Чернышова А. В.* Социальное партнерство как новая парадигма социально-экономического развития: теория и практика : монография. Н. Новгород : Изд-во Волго-Вятской академии государственной службы, 2011.

Об авторе:

Чернышов Анатолий Николаевич, доцент кафедры экономической теории Нижегородского института управления — филиала РАНХиГС (Ниžний Новгород, Российская Федерация), кандидат экономических наук; 1-vozhd@rambler.ru

References

1. About interaction of the organizations of the third sector with public authorities in the sphere of social policy: (International experience): Collection of articles. M., 1999. (In rus)
2. Ozina A.M., Chernyshov A.N. Role of social partnership in formation of social and economic conditions for development of the human capital: Monograph. N. Novgorod : NIM RANEPА publishing house, 2013. (In rus)
3. Social partnership: NPO, business, media. M. : Agency of social information, 2001. (In rus)
4. Sungurov A.Yu. Classes of non-profit organizations in the context of interaction // Citizens' initiatives and the future of Russia / under the editorship of M. Liborakina and V. Yakimets. M. : School of cultural policy, 1997. (In rus)
5. Chernyshov A.N., Chernyshova A.V. Social partnership as new paradigm of social and economic development: theory and practice: monograph. N. Novgorod : Publishing house of the VVAGS, 2011. (In rus)

About the author:

Anatoliy N. Chernyshov, Associate Professor of the Chair «Economic theory» of Nizhny Novgorod Institute of Management, Branch of RANEPА (Nizhny Novgorod, Russian Federation), PhD in Economics; 1-vozhd@rambler.ru