

ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО ПО ОБРАЗОВАНИЮ
ГОСУДАРСТВЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
«ВОРОНЕЖСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
УНИВЕРСИТЕТ»

О. Б. Макеева

**ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ФОРМЫ
ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА ЭКОНОМИКИ**

**Выпуск 1. Институциональные формы организации
общественного сектора экономики**

Учебное пособие

Издательско-полиграфический центр
Воронежского государственного университета
2008

УДК 658.11(075.8)
ББК 65.201я73
М15

Утверждено научно-методическим советом экономического факультета 19 июня 2008 г., протокол № 6

Рецензент доктор экономических наук, профессор В. И. Алешникова

Макеева О. Б.

М15 Институциональные формы организации общественного сектора экономики : учеб. пособие / О. Б. Макеева ; Воронежский государственный университет. – Воронеж : Издательско-полиграфический центр Воронежского государственного университета, 2008. – Вып. 1 : Институциональные формы организации общественного сектора экономики. – 29 с.

Пособие адресовано студентам, обучающимся по образовательным программам подготовки бакалавров и магистров направления : 080500 «Менеджмент».

УДК 658.11(075.8)
ББК 65.201я73

© Макеева О. Б., 2008
© Воронежский государственный университет, 2008
© Издательско-полиграфический центр Воронежского государственного университета

Введение

Экономика общественного сектора сформировалась как самостоятельная научная и учебная дисциплина лишь в последние десятилетия, когда общепринятым стал подход, предполагающий комплексный анализ ресурсов, форм и результатов деятельности государственных и общественных институтов как поставщиков экономических благ.

Современная тенденция развития общества заключается в ускорении институционализации социальной жизни и экономики. Возрастает роль институтов гражданского общества, общественно-добровольных структур, нацеленных на реализацию разнообразных общественно-значимых потребностей, существующих в некоммерческой, неприбыльной сфере.

С развитием гражданского общества структура общественного сектора усложняется. Он уже не сводится только к государству и его институтам, а включает в себя добровольно-общественные, некоммерческие структуры, занимающие промежуточное положение между государственными и общественными институтами, с одной стороны, общественными и рыночными институтами – с другой.

Настоящий выпуск рассматривает основные институциональные формы организации общественного сектора. Следующий выпуск этой серии будет посвящен практическим вопросам, таким как: механизмы социального взаимодействия государства и некоммерческих организаций, стратегии финансирования благотворительных организаций, др.

1. Институциональный механизм экономики общественного сектора

Институциональная организация общественной экономики стала более сложной, границы между общественным и рыночным секторами экономики стали более гибкими и подвижными, появились различные организационные формы их взаимодействия. Это послужило следствием роста объема и разнообразия общественных благ, повышения требований к качеству жизни и усилению тенденции к местному самоуправлению и корпоративности, а также к общественной самостоятельности и личной инициативе. Так, некоторые виды общественных благ обладают свойствами, чертами частных благ и могут быть платными. Природе таких общественных благ соответствует особая структура институционального механизма, дающая возможность отделить функцию оплаты и организовать потребление независимо от организации производства общественных услуг.

Государственные и муниципальные органы в последние годы могут заключать контракты как с государственными организациями, так и с частными предприятиями на производство общественных благ. В этих условиях имеется возможность одно из звеньев государственной структуры сделать фондодержателем и поставить в финансовую зависимость от него другие звенья. Выбор общественных услуг может быть организован с помощью предоставления каждому гражданину социального ваучера — образовательного, жилищного, полиса на социальное страхование, талона на получение продовольствия и т. д. В данном случае речь идет о бюджетно-финансовых взаимоотношениях между структурами общественного сектора, которые приобретают характер внутренней конкуренции и являются частью квазирыночного механизма.

Однако немало смешанных общественных услуг предоставляются государственным и муниципальным органам управления как структурам кол-

лективного потребления частным образом, т. е. путем заключения городскими властями контрактов с частными фирмами. Поэтому широко распространенной формой участия частного капитала и частного предпринимательства в общественном секторе является система контрактно-договорных отношений, в том числе концессия и франчайзинг.

В условиях концессии частной фирме передается ответственность не только за управление бизнесом, но и за финансирование. Типичной моделью концессии является подход, основанный на принципе *«строительство – эксплуатация построенного объекта и передача прав собственности»*.

Муниципальные власти передают частной фирме право на строительство, эксплуатацию и управление объектами инфраструктуры на строго установленный в соответствии с договором срок, по истечении которого основные фонды передаются в общественный сектор. Срок концессии определяется с учетом окупаемости и нормы прибыли на вложенный капитал.

Существующий институциональный механизм допускает, с одной стороны, предоставление общественных благ частными фирмами и конкуренцию с государственными поставщиками общественных благ. Для создания такой конкуренции контрактная система, в том числе концессия и франчайзинг, организуется на тендерной основе путем открытой аукционной продажи лицензий и других контрактных прав.

Успех контракта или франчайзинга в общественном секторе зависит во многом оттого, насколько ответственно и справедливо организованы условия тендера для продажи контрактных прав и лицензий, насколько ясно проведена спецификация контракта, т. е. насколько четко определены цели и сроки действия договора. Важно, чтобы условия контракта легко поддавались проверке, ясно были видны стимулы и в то же время была возможность эффективно обеспечить рынок продажи лицензионных прав частным фирмам.

В последнее время возрастает значение финансирования производства социально значимых благ не за счет налоговых поступлений и государствен-

ных бюджетных расходов, а непосредственно за счет собственных средств населения. Переход от полного бюджетного финансирования к финансированию на основе частичной оплаты стоимости услуг потребителями вносит существенные изменения в институциональный механизм общественного сектора. Придание бюджетным учреждениям статуса некоммерческой организации в определенном смысле позволяет разрешить возникающее в настоящее время противоречие между бюджетным финансированием и платностью предоставляемых услуг.

Соотношение коммерческих и некоммерческих начал в общественном секторе определяется структурой и соотношением различного вида общественных благ. На крайних полюсах целого ряда общественных благ находятся чистые общественные блага и общественные блага, имеющие много общего с чистым частным благом. В промежутке между ними имеются различного рода смешанные общественные блага, ближе или дальше стоящие от соответствующего полюса. Так, социально-культурные услуги являются смешанным общественным благом, но по масштабности внешнего эффекта их воздействия на общество и их социальной значимости они ближе всего к чистому общественному благу.

В зависимости от места на шкале ряда общественных благ доля коммерческого и некоммерческого начал в их финансировании может быть равной, и при этом неодинаковой будет институциональная модель управления производством и потреблением таких благ. Институциональный механизм в общественном секторе определяется не только шкалой ряда общественных благ, соотношением коммерческих и некоммерческих начал, но и особенностью организации налогообложения и финансирования соответствующих общественных благ.

Отнесение институциональных структур к государственному (общественному) либо частному сектору осуществляется в зависимости от характера собственности и порядка финансирования. Доходы, т. е. ресурсы, нахо-

дящиеся в распоряжении государственных учреждений и организаций, занятых предоставлением благ населению, образуются в основном за счет обязательных платежей экономических субъектов. В случае смешанного финансирования институциональная структура, предоставляющая соответствующее благо, может быть отнесена к частному либо к государственному сектору экономики по преобладанию порядка финансирования.

При рассмотрении расходов, осуществляемых через бюджетно-налоговую систему и направленных на финансирование деятельности органов государственной власти по предоставлению населению услуг, которые принято классифицировать как чистые общественные и/или социально значимые блага, необходимо учитывать, что их потребление имеет обязательный для всех характер. Вместе с тем система социальной помощи, которая предполагает предоставление населению общественных и социально значимых благ, действует, исходя из принципа заботы общества о своих социально уязвимых членах, и предусматривает различные унифицированные подходы к определению малообеспеченных групп населения и бесплатное предоставление им социальной помощи. При рассмотрении бюджетных расходов также важно учитывать феномен «фискальной иллюзии» граждан. Эта иллюзия выражается в наличии временного лага между налоговыми поступлениями и бюджетными расходами, что приводит к иллюзии их бесплатного предоставления.

Так, организация финансирования общественных расходов, имеющих дело с чистыми общественными благами, строится на основе налогообложения. Оно не противоречит современной теории правового государства демократического общества, в основе которой лежит концепция общественного договора, и все больше приобретает черты добровольно-обязательной системы экономических взаимоотношений между индивидом и государством как платы государству за реализацию общегосударственных программ. Наряду с глобальным налогообложением в последнее

время широкое распространение получает целевое налогообложение. Оно применяется для аккумуляции денежных поступлений в специальные фонды, на отдельные счета казначейства и имеет целевую направленность.

Особое место среди целевых налогов занимают социальные платежи, т. е. налоги на заработную плату. За счет социальных взносов производится аккумуляция средств на счетах специальных фондов; пенсионного обеспечения, фондов социального страхования и медицинского страхования, фондов страхования по безработице. Как и обычные налоги, социальные взносы производятся регулярно и имеют принудительный характер. Обязательный и регулярный порядок уплаты социальных платежей, как и обычных налогов, закрепляется в законодательной форме. В законодательном порядке государственные органы власти организацию управления и финансовую ответственность должны доверять специальным фондам. Последние становятся траст-структурами (trust – доверие), осуществляющими владение, распоряжение и использование средств в строгом соответствии с их уставными целями и задачами. Во многих странах на трасты возложена обязанность не только простой аккумуляции финансовых ресурсов, но и их приумножения путем размещения определенного процента средств специальных фондов на депозитные счета банков и приобретения ценных бумаг.

Государственные траст-структуры имеют свои бюджеты, которые рассматриваются как дополнение к государственному бюджету, как специальный счет казначейства. Законодательные и исполнительные власти не имеют права пополнять государственный бюджет за счет свободных средств пенсионного фонда и других траст-фондов. Отношения между госбюджетом и траст-фондами строятся на финансово-контрактных отношениях, предусматривающих использование их свободных средств как

кредитных ресурсов с обязательным возмещением с учетом рыночной учетной ставки.

Еще одной из разновидностей целевого налогообложения являются так называемые парафискальные платежи и взносы. Они снимают промежуточное положение между целевыми налогами и сборами. Субъекты финансовых отношений в связи с взиманием парафискальных платежей и сборов имеют добровольные отношения. Так, пользование мостами, туннелями, парками, шлюзами является для граждан добровольным, они могут проезжать по мосту и не пользоваться паромом, шлюзом и, следовательно, не платить пошлину и сбор. Но если они воспользовались соответствующей услугой, то обязаны заплатить за нее определенную пошлину или сбор.

Точно так же гражданин обладает свободой выбора вступать или нет в различного рода объединения и организации. К ним относятся: религиозные, профсоюзные, кооперативные, спортивные организации, молодежные, женские объединения, союзы предпринимателей, партии и общественные движения.

На местном уровне большую роль играют самоуправляющиеся организации типа добровольной ассоциации домовладельцев (ТСЖ-товарищества собственников жилья), садоводческие кооперативы, различные клубы по интересам. Эти институциональные структуры функционируют на базе совместной коллективной собственности и формируют общественно-добровольный сектор. Парафискальные платежи в отличие от налогов, в том числе целевых, не обязательно устанавливаются высшим законодательным органом. Они обычно регулируются исполнительной властью и местными властями, а также правлением и представительными органами управления самоуправляющейся ассоциации. Как правило, парафискальные платежи не поступают в государственный и местный бюджет. Что же касается сборов и пошлин, то они могут быть

обязательными и факультативными, устанавливаться в централизованном порядке и на местном уровне.

Сборы, пошлины относятся к квазианалогам, поскольку, с одной стороны, они в обязательном порядке взимаются с граждан, а с другой — их уплата носит добровольный характер и поэтому их взимание удовлетворяет обе стороны. Поскольку сборы и пошлины выполняют функцию цены, платы за оказание услуги, то взаимосвязь между экономическими субъектами приобретает характер рыночных отношений.

Система целевых налогов, парафискальных платежей и взносов создает экономическую базу суверенности добровольных ассоциаций и общественных организаций. Общественно-добровольным сообществам принадлежит ведущая роль в формировании плюралистической демократии, ориентированной на широкое активное участие граждан в демократических процессах, на самореализацию и самоутверждение личности, на ее всестороннее развитие. Центральным звеном современной демократической системы, гарантирующим свободу личности и реализацию ее интересов должны стать различного рода ассоциации, заинтересованные группы сообщества. В демократическом обществе институциональный механизм обеспечивает и совместную защиту индивидуальных интересов людей как от притязания государства, так и от деспотизма ассоциаций и общественных организаций. Система разнообразных институциональных структур функционирует на основе и формальных договоренностей, и неформальных взаимоотношений.

Различные формально и неформально создаваемые добровольные ассоциации и группы интересов создают среду для регулярного получения информации, для дискуссий по возникающим спорным проблемам и их демократического решения. В такой среде люди учатся сосуществовать и сотрудничать с другими членами ассоциации. Успех развития взаимоотношений зависит от взаимного уважения сотрудничающих людей.

2. Характеристика частно-государственного предпринимательства

Частно-государственное предпринимательство в условиях рынка имеет ряд характерных признаков: во-первых, существует тесная зависимость финансов предприятий от государственных финансов, приоритетное размещение госзаказов и госзакупок среди государственных предприятий, предоставление льготных кредитов и субсидий, установление на их продукцию и услуги льготных цен.

Во-вторых, государство осуществляет патерналистский подход к принадлежащим ему предприятиям в области занятости и социального обеспечения, режима труда и отдыха, а также требований к предотвращению их несостоятельности и банкротства.

В-третьих, управление предприятием строится на принципе административного подчинения и строгой субординации, делегирования государством директорскому корпусу предприятия функции исполнения обязанности собственника-государства — быть уполномоченными государственными служащими.

В-четвертых, интересы предприятия продиктованы общественными, интересами, частные выгоды подчинены общественным, экономический расчет частных затрат и выгод носит неформальный характер и цены устанавливаются как расчетные или в режиме монопольного рынка.

К факторам, характеризующим высокую эффективность частно-государственного предпринимательства, относятся следующие:

1. Ясность цели. Предприниматели частно-государственного сектора способны лучшим образом добиться более высокой эффективности, поскольку важнейшие цели частно-государственного бизнеса более четко определены.

2. Управленческая автономия. Предприниматели частного государственного сектора имеют больше свободы и властных полномочий для достижения своих целей.

3. Постоянная оценка предпринимательской деятельности.

4. Инициатива и вознаграждение.

5. Конкурентная среда. Частно-государственный бизнес ведет свои дела в конкурентной обстановке, что содействует росту эффективности.

К особым направлениям деятельности частных государственных предприятий следует отнести следующие:

1. Определение миссии частного государственного предприятия, их цели, имиджа, узнаваемости.

2. Участие частного государственного предприятия в реализации государственных и муниципальных программах (по видам программ, по партнерам, по статусу частного государственного предприятия).

3. Участие частного государственного предприятия в реализации Федерального закона «О принятии федерального бюджета на текущий год» (обслуживание расходных статей бюджетов).

4. Структурный анализ деятельности органов государственной власти (мониторинг и анализ государственных программ и государственных закупок).

5. Законотворческий процесс (анализ законодательных инициатив и участие в законотворческом процессе).

6. Благотворительность или спонсорство.

7. Создание совместных рабочих групп (поддержка актуального объема и уровня контактов).

8. Информация о производимом продукте для органов государственной власти.

3. Организационно-правовые формы государственных предприятий

На протяжении XX столетия формировалась и расширялась непосредственная предпринимательская деятельность государства, приобретал все большее значение государственный сектор в экономике. В экономически развитых странах на предприятиях, принадлежащих государству, производится от 1/5 до 1/3 валового национального продукта.

Государственное предпринимательство осуществляется в тех областях, где деятельность противоречит природе частных фирм или же требуются огромные вложения средств и существует большой риск. Основное отличие от частного предпринимательства состоит в том, что первоочередная цель государственного предпринимательства заключается не в получении дохода, а в решении социально-экономических задач.

К числу организационно-правовых форм, в которых функционируют государственные предприятия и предприятия с государственным капиталом, относятся казенные предприятия, государственные коммерческие предприятия, акционерные общества со 100%-м государственным капиталом, а также акционерные общества, в которых государству принадлежит контрольный пакет или «золотая акция».

Казенными называются предприятия, имущество которых принадлежит государству, т. е. государственные предприятия. Они находятся под прямым государственным управлением по вопросам производства, ценообразования, финансов, материального стимулирования персонала. Казенные предприятия не вправе отказаться от заключения государственного контракта на поставку товаров для государственных нужд, соответственно они обязаны заключать конкретные договоры с организациями — потребителями товаров или услуг. Имущество казенного предприятия закрепляется за ним на правах оперативного управления.

Одновременно государство принимает на себя ответственность по обязательствам этих предприятий и оказывает им необходимую финансовую помощь, защищает от банкротства, предоставляет льготы по госзакупкам и др. Следовательно, рассматриваемые предприятия представляют собой фактически бюджетные организации и исключаются из рыночной системы ведения хозяйства, хотя и испытывают определенное ее влияние. Нормальное функционирование казенных предприятий поддерживается жесткой дисциплинарной ответственностью, но едва ли они смогут претендовать на достаточно высокую экономическую эффективность. Расходы по их содержанию составят весомую часть государственного бюджета.

Пожалуй, единственной общей чертой управления государственными предприятиями во всех странах является то, что они управляются соответствующими министерствами или наряду с министерствами специальными постоянно действующими комиссиями.

Стратегические решения по управлению казенным предприятием должны приниматься в вышестоящем органе коллегиально. Вместе с тем в рамках принятых решений руководителю предприятия должна быть гарантирована определенная степень самостоятельности, без чего не может проявиться предпринимательская активность менеджера. Поэтому необходимо заключение с хозяйственным руководителем контракта, в котором реально гарантируются его права и четко установлены его обязанности, а с предприятием — контракта, в котором содержится программа его деятельности.

Как показывает зарубежная практика, программы деятельности государственных предприятий составляются таким образом, чтобы государственные субсидии на их реализацию были минимальными, а расходы покрывались за счет средств от успешной предпринимательской деятельности. В этих целях необходима не только определенная свобода менеджера, но и создание заинтересованности персонала в достижении положительных ре-

зультатов работы. Особое место в этой связи занимает *экономика участия* (например, участие в прибылях).

Акционерные общества с государственным капиталом. Чтобы обеспечить проведение государственной структурной и промышленной политики, органы государства должны обладать таким действенным инструментом влияния на управленческие решения акционерных обществ (АО), как закреплённый в государственной собственности пакет акций. В отличие от казенных предприятий акционерные общества с государственным капиталом функционируют по всем законам рынка. Их основной задачей является получение прибыли. Они могут быть объявлены банкротами, поскольку самостоятельно отвечают по своим долгам. По критерию участия в капитале и влияния государственных органов на управление, можно выделить две группы акционерных обществ: АО, в которых 100 % капитала принадлежит государству, и АО, в которых государству принадлежит контрольный пакет акций или «золотая акция».

В случае создания акционерного общества со 100%-м государственным капиталом оно призвано решить задачу совмещения достаточно плотной зависимости предприятия от структур государственного управления и высокой степенью самостоятельности для достижения коммерческих целей.

Государственное влияние на промышленную политику предприятия обеспечивается отходом от традиционной организационной структуры управления акционерным обществом, поскольку выпадает один из главных ее элементов — собрание акционеров. Его функции должен, видимо, выполнять совет директоров, состав которого определяется собственником-государством.

Совет директоров наделяется достаточно широкой компетенцией: он разрабатывает и принимает общие программы развития предприятия, бюджет и плановые расчеты, осуществляет займы, операции с недвижимостью, заключает контракты, назначает и увольняет генерального директора и дру-

гих руководящих работников. Некоторые решения совета (например, назначение и увольнение генерального директора) утверждает государственный орган управления (министр, в некоторых случаях вице-премьер). Что касается внутреннего управления фирмой (собственно управления производством), то совет делегирует определенные функции генеральному директору, осуществляя над его деятельностью соответствующий контроль.

Государство может влиять на деятельность акционерного общества, но не как управляющий директор, а как собственник-акционер. Отстранение государственных чиновников от прямого управления производством существенно меняет фактический статус хозяйственного руководителя. Конечно, обладая контрольным пакетом акций, представители государства могут провести на собрании любое устраивающее их решение, включая определение персонального состава совета директоров и генерального директора. Однако если государству принадлежит менее 100 % акций, влияние на принятие решений могут оказывать и другие акционеры. В первую очередь это относится к трудовому коллективу, у которого оказывается какая-то часть акций, а также и другим инвесторам.

Еще одну возможность влияния на управление акционерным предприятием дает «золотая акция». Она предоставляет своему владельцу право вето при принятии собранием акционеров решений по вопросам, входящим по общему правилу вето исключительную компетенцию, к числу которых можно отнести контроль за организационными преобразованиями акционерных обществ и заключению сделок на суммы, которые могут подорвать имущественную базу общества. Необходимо также отметить, что выпуск «золотой акции» дает возможность одновременно сохранить управляемость предприятием со стороны государства и продать частным инвесторам практически все акции акционерного общества, исключая одну, «золотую».

4. Основные виды и формы некоммерческих организаций

Некоммерческой является организация (НКО), не имеющая извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющая полученный доход между участниками. Развитие таких организаций можно отнести ко второй половине XX в. Некоммерческий тип хозяйствования имеет следующие особенности.

Во-первых, доходы, получаемые при данном типе хозяйствования, не приобретают форму прибыли и не распределяются в виде дивидендов между людьми, создающими некоммерческую организацию, работающими в ней или причастными к контролю над ней. По этой причине НКО называются неприбыльными. Вместе с государственными бюджетными учреждениями они формируют неприбыльный сектор экономики, который часто рассматривается в качестве третьего сектора экономики. Хотя НКО не являются в традиционном смысле акционерными обществами (здесь отсутствует акционерный капитал), однако, существует определенный механизм контроля за их деятельностью (особенно финансовый) со стороны попечителей, вкладчиков-учредителей и налоговых служб. Контроль над деятельностью некоммерческих организаций может быть разной степени жесткости, реализуясь в большей или меньшей самостоятельности их управленческих структур.

Во-вторых, важная особенность некоммерческого типа хозяйствования состоит в ориентации на максимизацию достижения специфических целей организаций, зафиксированных в ее уставе. Целью деятельности НКО является удовлетворение социально-благотворительных, культурно-образовательных и иных общественно-значимых потребностей. Некоммерческими организациями чаще всего бывают учебные заведения, больницы, научно-исследовательские центры фундаментального профиля, симфонические оркестры, музеи, а также религиозные организации, благотворительные фонды и др. Все они, будучи субъектами рыноч-

ной экономики, заботятся о собственных доходах, но их экономические интересы подчинены стремлению как можно полнее реализовать свои конкретные миссии. Чтобы добиться этого, экономические интересы НКО сознательно ставятся в сравнительно узкие рамки, а формирование стратегии их деятельности и общий контроль над ее осуществлением возлагаются на тех, кто не может получить персональную выгоду от максимизации прибыли, зато заинтересован в престиже организации и успешном выполнении своей миссии.

В-третьих, бюджет НКО формируется за счет: всего населения в виде правительственных субсидий и налоговых льгот; членских взносов; благотворительных вкладов, имущественных взносов организаций и частных лиц; поступлений на общественно-значимые цели, ради которых эта некоммерческая организация и создана.

В зависимости от преобладания указанных выше источников финансирования принято различать следующие типы некоммерческих организаций:

- учреждения, главным источником финансирования которых являются государственные расходы;
- некоммерческие организации, финансируемые преимущественно за счет членских взносов;
- некоммерческие организации, представляющие собой благотворительные организации и фонды, для которых основным источником поступления средств являются благотворительные вклады, пожертвования населения и организаций.

При этом следует обратить внимание на два момента: 1) возможность образования юридического лица без регистрации оставлена в законодательстве только для общественных и религиозных организаций (объединений), а также для некоммерческих партнерств; 2) некоммерческие организации создаются, как правило, с правами юридического лица.

Учредительными документами некоммерческих организаций являются устав либо учредительный договор. В учредительных документах некоммерческой организации должны определяться наименование НКО, содержащее указание на характер ее деятельности и организационно-правовую форму, место ее нахождения, порядок управления деятельностью, предмет и цели деятельности, сведения о филиалах и представительствах, права и обязанности членов, условия и порядок приема в члены НКО, выхода из нее (в случае, если некоммерческая организация имеет членство), источники формирования имущества некоммерческой организации, порядок внесения изменений в учредительные документы некоммерческой организации, порядок использования имущества в случае ликвидации некоммерческой организации и иные положения, предусмотренные федеральными законами.

Следует также отметить, что в собственности некоммерческих организаций может находиться любое имущество, поэтому НКО в зависимости от формы собственности могут быть подразделены на государственные, муниципальные и частные организации.

К государственным некоммерческим организациям, имущество которых принадлежит на праве собственности Российской Федерации (федеральная собственность), ее субъектам — республикам, краям, областям и т. д. (собственность субъекта Российской Федерации), относятся крупнейшие образовательные, научные, медицинские, культурные, информационные центры, библиотеки, музеи.

Муниципальные некоммерческие организации включают общеобразовательные школы, детские сады, поликлиники, отделы социального обеспечения и др. К муниципальной собственности относится имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также муниципальными образованиями. Имущество, находящиеся в муници-

пальной собственности, закрепляется за муниципальными предприятиями и учреждениями во владение, пользование и распоряжение.

Одной из функций государственных и муниципальных НКО является предоставление в равном количестве общественных благ каждому члену общества, которое возможно в данный момент времени и без которого дальнейшее экономическое и социальное развитие общества затруднительно. Таким образом, обеспечивается поддержание определенных стандартов потребления общественных и социально значимых благ.

Государственные и муниципальные НКО имеют свои преимущества и недостатки. К преимуществам относится центральное регулирование процесса производства и распределения с соответствующим выделением необходимых ресурсов. Это создает предпосылки равных возможностей в сфере потребления общественных благ. К недостаткам относятся неизбежная ограниченность средств, направляемых государством на создание общественных благ, отсутствие экономических стимулов для эффективной работы, бюрократический стиль управления и т. д.

К частным НКО относятся организации, основанные на различных формах негосударственной собственности, по отношению к ним часто используется термин «негосударственные некоммерческие организации».

Основными признаками негосударственных некоммерческих организаций являются: добровольность образования; инновационный характер развития; экономия издержек производства при высоком качестве конечных результатов деятельности; эффективное использование возможной прибыли.

Негосударственные некоммерческие организации, будучи основаны на частной форме собственности, действуют в общественных интересах, обеспечивают доступ к общечеловеческим ценностям, отстаивают принцип плюрализма и равных возможностей для всех членов общества.

В рыночной экономике на негосударственные некоммерческие структуры возлагаются функции, которые ранее традиционно выполнялись госу-

дарством. Функционирование негосударственных некоммерческих организаций направлено не на замену создаваемых частным бизнесом и государством экономических благ. Их деятельность, напротив, расширяет структуру общественных потребностей, создает возможности для дополнительного альтернативного предоставления продуктов потребителям. С этой точки зрения негосударственные некоммерческие организации способствуют усилению конкуренции между различными секторами экономики и социализации экономики, что положительно сказывается на социально-экономическом развитии общества.

С учетом отмеченных выше положений некоммерческие организации в зависимости от целей функционирования, особенностей финансирования и затрат подразделяются на рыночных и нерыночных производителей.

К рыночным некоммерческим организациям относятся: некоммерческие организации, занятые рыночным производством; некоммерческие организации, обслуживающие коммерческие предприятия.

Рассматриваемые некоммерческие организации обычно финансируются за счет взносов и отчислений со стороны соответствующей группы коммерческих предприятий. НКО, занятые нерыночным производством, — организации, предоставляющие продукцию другим институциональным единицам бесплатно или по ценам, которые не ниже себестоимости. Такого рода некоммерческие организации не в состоянии получать финансовую выгоду. Поэтому основным источником их финансирования являются регулярные взносы учредителей, добровольные пожертвования физических и юридических лиц, трансферты и др. Некоммерческие организации, занятые нерыночным производством, могут быть разделены на две основные группы: некоммерческие организации, контролируемые и в основном финансируемые правительством; некоммерческие организации, предоставляющие нерыночные блага домашним хозяйствам, финансируемые в основном за счет домашних хозяйств, корпораций и нерезидентов.

В России негосударственные некоммерческие организации возникли уже на рубеже XVIII—XIX вв. Наибольшее же их распространение приходится на конец XIX — начало XX в. Второе свое рождение они отсчитывают с 1987—1990 гг. Особенно быстрый рост числа негосударственных некоммерческих организаций наблюдается в России с 1992 г. Таким образом, нынешний этап развития негосударственных некоммерческих организаций в нашей стране представляет в значительной мере возрождение былых российских традиций.

НКО может быть создана в различных организационно-правовых формах. Конкретный выбор формы зависит от целей, ради которых образуется некоммерческая организация, ее отношений с учредителями, возможных источников финансирования и др. НКО могут создаваться в форме общественных или религиозных организаций и объединений, некоммерческих партнерств, учреждений, автономных некоммерческих организаций, социальных, благотворительных и иных фондов, ассоциаций и союзов, а также в других формах, предусмотренных федеральными законами. Рассмотрим особенности источников финансирования некоммерческих организаций и тем самым выделим три основных типа таких организаций.

К первому типу некоммерческих организаций относятся учреждения, которые создаются собственниками для осуществления социокультурных и иных функций некоммерческого характера. Наиболее распространенным типом такой некоммерческой организации является государственное учреждение, главным источником финансирования которого являются бюджетные средства, и оно, как и казенное предприятие, осуществляет право оперативного управления. Здесь действует институт доверительного управления. Передача имущества в доверительное управление не влечет за собой передачу прав собственности доверительному управляющему. Доверительный управляющий обязан осуществлять управление имуществом в интересах собственника или указанного им третьего лица. Учреждение не вправе отчуж-

дать или иным способом распоряжаться этим имуществом, если оно приобретено за счет средств, выделенных ему по смете. Но оно имеет право осуществлять предпринимательскую деятельность и за счет доходов от этой деятельности приобретать имущество, самостоятельно им распоряжаться и учитывать его на отдельном балансе.

Второй тип некоммерческих организаций представляет собой общественные, религиозные организации, добровольные объединения, ассоциации (союзы). Отличительной чертой этих некоммерческих организаций является организация их на основе членства и финансирование преимущественно за счет взносов участников (членов). Объединение членов некоммерческих организаций происходит на основе общности их интересов для удовлетворения общественно-значимых потребностей. Они не сохраняют право на переданные ими некоммерческим организациям имущество и членские взносы, но они и не отвечают по обязательствам этих организаций, а последние не отвечают по обязательствам своих членов. Они могут осуществлять предпринимательскую деятельность только для достижения целей, ради которых они созданы, и соответствующую этим целям.

Третьим типом некоммерческих организаций являются фонды. Они не имеют членства. Они учреждаются гражданами и юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов для достижения социальных, благотворительных, культурно-образовательных и других общественно-значимых целей. Кроме того, к некоммерческим организациям принято относить потребительские кооперативы и объединения юридических лиц.

5. Благотворительные организации

Право на благотворительную деятельность является неотъемлемой ценностью гражданского общества, обеспечивающей гражданам и негосударственным организациям, созданным по инициативе граждан, свободу от диктата государства, его органов и чиновников. Указанное право служит ос-

новой для конструктивного диалога между государством и гражданским обществом в вопросах определения приоритетов и особенностей деятельности, направленной на достижение общественного блага.

Понятие «благотворительная деятельность» характеризуется двумя базовыми признаками. Первый — добровольное осуществление указанной деятельности. Вторым признаком благотворительной деятельности является ее бескорыстность. Этот признак позволяет различать благотворительность и благотворительный маркетинг: спонсорство в отличие от благотворительности, средства, потраченные на благотворительный маркетинг, — не пожертвования, а вложение средств, так как подразумевают возвращение инвестиции. Под бескорыстностью понимается оказание поддержки не только на безвозмездной, но и на льготной основе.

Обращает на себя внимание самый широкий круг форм, в которых в соответствии с законом может осуществляться благотворительная деятельность: выделение денежных средств, передача товаров как приобретенных, так и собственного производства, и иные формы, включая предоставление своего труда гражданами.

Цели благотворительной деятельности трактуются в российском законодательстве весьма широко. Так, наряду с целями социальной поддержки и защиты граждан, которые традиционно относятся к целям благотворительной деятельности, в их число включен целый ряд целей, которые обычно признаются общественно-значимыми.

Вместе с тем в соответствии с законодательством РФ не является благотворительной деятельностью оказание поддержки коммерческим организациям, а также политическим партиям, движениям. *Благотворители* — это граждане и юридические лица, осуществляющие благотворительные пожертвования в формах: бескорыстной, т. е. безвозмездной или на льготных условиях передачи в собственность имущества, в том числе денежных средств, и (или) объектов и интеллектуальной собственности; бескорыстного

наделения правами владения, пользования и распоряжения объектами права собственности; бескорыстного выполнения работ, предоставления услуг юридическими лицами.

Добровольцами признаются граждане, осуществляющие благотворительную деятельность в форме безвозмездного труда в интересах благополучателя, в частности, благотворительной организации.

Участниками благотворительной деятельности являются также благополучатели, каковыми признаются граждане и юридические лица, получающие благотворительные пожертвования или (и) пользующиеся трудом добровольцев.

Благотворительной деятельностью занимаются благотворительные организации. Благотворительной может быть признана организация, обладающая тремя признаками. Во-первых, некоммерческая организация. Во-вторых, неправительственная (негосударственная и немунципальная) организация. В-третьих, если благотворительная организация создается для реализации целей, путем осуществления благотворительной деятельности в интересах общества в целом или отдельных категорий лиц. Из последнего следует, что благотворительная организация не может создаваться для оказания поддержки только своим учредителям, членам, какому-то конкретному человеку, организации или группе персонально поименованных лиц.

Действующее в РФ законодательство предусматривает возможность создания благотворительных организаций в трех формах: общественной организации (объединения), фонда и учреждения.

Общественной организацией (объединением) признается добровольное объединение граждан на основе общности их интересов для удовлетворения духовных или иных нематериальных потребностей.

Фондом признается не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная гражданами и (или) юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов, преследующая социальные, благотвори-

тельные, культурные, образовательные или иные общественно значимые цели. Следует подчеркнуть, что под фондом здесь понимается не специфическая финансовая организация, для которой характерна специализация на финансировании общественно полезной деятельности (выдача грантов, выделение пособий и др.), а одна из организационно-правовых форм некоммерческой организации. Понимаемый таким образом фонд может осуществлять самые разнообразные виды деятельности, т. е. статус фонда могут иметь, например, детский приют, бесплатная больница для малообеспеченных и т. п.

Учреждением признается некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера и финансируемая полностью или частично этим собственником. Закон предусматривает, что благотворительная организация может создаваться в форме учреждения, только если ее учредителем (собственником) является благотворительная организация. Такое требование закона может объясняться тем, что в противном случае, т. е. если бы собственником имущества благотворительной организации могло выступать любое лицо, в том числе коммерческая организация, возникли бы споры о целесообразности и обоснованности предоставления налоговых и иных льгот благотворительным организациям.

Учредителями благотворительной организации могут быть физические и(или) юридические лица. Физические лица могут выступать учредителями благотворительных организаций, создаваемых в формах общественной организации (объединения) и фонда. При этом учредителями общественной организации должно быть не менее трех физических лиц.

Юридические лица могут выступать учредителями фондов и учреждений. При этом учредителем (собственником) учреждения может выступать только одно юридическое лицо, являющееся благотворительной организацией. Физические и юридические лица могут совместно учреждать

фонды и общественные объединения. В последнем случае необходимо выполнение двух условий. Во-первых, юридические лица сами должны являться общественными объединениями, и, во-вторых, число физических лиц должно быть не менее трех.

В соответствии со ст. 48 Гражданского кодекса РФ учредители не имеют имущественных прав в отношении благотворительных организаций, созданных в формах общественной организации (объединения) и фонда. Они не отвечают по обязательствам этих организаций, а последние не отвечают по обязательствам своих учредителей (участников, членов).

Учредитель благотворительной организации, созданной в форме учреждения (в качестве такового может выступать только благотворительная организация), является собственником ее имущества. Он вправе изъять излишки, неиспользуемое или используемое не по назначению имущество, закрепленное им за благотворительным учреждением, и распорядиться им по своему усмотрению.

Вопросы для самопроверки

1. Раскройте институциональный механизм общественного сектора.
2. Дайте характеристику частно-государственному предпринимательству.
3. Какие существуют основные организационно-правовые формы государственных предприятий?
4. Отличие казенных предприятий от акционерных обществ с государственным капиталом?
5. В качестве управляющего директора или собственника-акционера государство влияет на деятельность акционерного общества (АО с госкапиталом)?
6. В чем основное отличие некоммерческой организации от коммерческой? Приведите примеры известных Вам НКО?

7. В каких областях функционирования общества наблюдается наибольшая активность НКО?
8. За счет каких источников формируется бюджет НКО?
9. Основные характерные черты благотворительных организаций?
10. Может ли благотворительная организация иметь коммерческий статус?
11. Приведите отличительные признаки благотворительного общественного объединения, фонда и учреждения.

Дополнительная литература

Аткинсон Э. Лекции по экономической теории государственного сектора / Э. Аткинсон, Д. Стиглиц. – М. : Аспект Пресс, 1995. – 832 с.

Ахинов Г.А. Социальная функция государства в условиях рыночной экономики: вопросы теории и практики / Г.А. Ахинов, Д.А. Камиллов. – М. : ИНФРА-М, 2006.

Жильцов Е.Н. Экономика общественного сектора и некоммерческих организаций / Е.Н. Жильцов. – М. : Изд-во МГУ, 1995. – 126 с.

Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Д. Норт. – М. : Фонд экономической книги «Начала», 1997. – 179 с.

Пигу А. Экономическая теория благосостояния / А. Пигу. – М. : Прогресс, 1995. – 512 с.

Экономика общественного сектора : учебное пособие / под ред. Ж.Д. Лафея. – М. : ТЕИС, 1998. – 98 с.

Якобсон Л. Экономика общественного сектора. Основы теории государственных финансов : учебник / Л. Якобсон. – М. : Наука, 1995. – 319 с.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	3
1. Институциональный механизм экономики общественного сектора	4
2. Характеристика частно-государственного предпринимательства.....	11
3. Организационно-правовые формы государственных предприятий.....	13
4. Основные виды и формы некоммерческих организаций	17
5. Благотворительные организации	23
Вопросы для самопроверки	27
Дополнительная литература.....	28

Учебное издание

Макеева Ольга Борисовна

**ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ФОРМЫ
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА ЭКОНОМИКИ**

**Выпуск 1. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ФОРМЫ ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА ЭКОНОМИКИ**

Учебное пособие

Редактор И.Г. Вальнкина

Подписано в печать 1.10.08. Формат 60×84/16. Усл. печ. л. 1,74.
Тираж 100 экз. Заказ 1707.

Издательско-полиграфический центр
Воронежского государственного университета.
394000, г. Воронеж, пл. им. Ленина, 10. Тел. 208-298, 598-026 (факс)
<http://www.ppc.vsu.ru>; e-mail: pp_center@ppc.vsu.ru

Отпечатано в типографии Издательско-полиграфического центра
Воронежского государственного университета.
394000, г. Воронеж, ул. Пушкинская, 3. Тел. 204-133