

УДК 338(075.8)

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА ЭКОНОМИКИ РЕГИОНА: СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Г.А. Сульдина, Я.С. Ясницкая

Аннотация

Современной тенденцией развития общественного сектора экономики региона является расширение его масштабов за счет усложнения институциональной структуры, в частности за счет привлечения негосударственных некоммерческих организаций к выполнению задач, традиционно считавшихся обязанностью государственных органов. В данной статье выявлены возможности и формы участия негосударственных структур в производстве общественных и социально значимых благ, проанализирован институциональный механизм организации взаимодействия на уровне экономики региона.

Ключевые слова: общественный сектор, некоммерческие организации, общественные и социально значимые блага, институциональный механизм взаимодействия, контрактация и квазирынки, эффективное сотрудничество, местное самоуправление, формы взаимодействия государства и некоммерческих организаций.

Современная экономика уже давно доказала необходимость и целесообразность сочетания рынка и государства при решении социальных и экономических вопросов. Однако в экономической литературе сохраняются разногласия относительно пропорций этого сочетания, а именно по поводу границ государственного вмешательства в экономику и форм общественного контроля в вопросах реализации государственной социальной политики.

С ростом объема и разнообразия общественных благ, повышением требований к качеству жизни и усилением тенденции к местному самоуправлению и корпоративности 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. Ранее государственные и муниципальные органы власти представляли вертикальную интеграционную структуру, которая включала в себя одновременно производство и коллективное потребление платных смешанных общественных благ. По определению к смешанным относят общественные блага, у которых хотя бы одно из основных свойств общественных благ – неисключаемость и несоперничество – выражено слабее [1, с. 70]. Однако в последние годы наблюдается тенденция к тому, что государственные или муниципальные службы выступают как коллективный потребитель, выражая запросы граждан подведомственной территории на соответствующие общественные блага, и заключают контракты на производство общественных

благ как с государственными, так и с частными коммерческими или некоммерческими организациями.

За годы проведения реформ в России наметилась тенденция к постепенному отказу от патерналистской функции государства в механизмах реализации экономической и социальной политики. Это предполагает создание различных институциональных структур, характерных для рыночной экономики. Отнесение институциональных структур к общественному либо частному сектору осуществляется в зависимости от характера собственности и порядка финансирования. Доходы, то есть ресурсы, находящиеся в распоряжении государственных учреждений и организаций, занятых предоставлением благ населению, образуются в основном за счет обязательных платежей экономических субъектов, то есть на основе налогообложения. В случае смешанного финансирования институциональная структура, предоставляющая соответствующее благо, может быть отнесена к частному либо общественному сектору экономики по преобладанию порядка финансирования.

Особое значение имеет развитие экономики общественного сектора на уровне муниципальных образований, население которых является прямым потребителем основных общественных благ. Решение данной задачи предполагает формирование взаимодействия государственных институтов и институтов в рамках муниципальных образований, способствующих повышению качества механизмов использования бюджетных средств. В качестве возможного подхода выступает разграничение функций и задач между федеральными, региональными и муниципальными органами власти в данной сфере, что зафиксировано в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [2].

К компетенции органов власти следует отнести решение задач, связанных с разработкой и совершенствованием необходимой нормативно-правовой базы развития экономики общественного сектора с учетом рекомендаций региональных и муниципальных органов власти. На уровне региона должны решаться задачи, связанные с аккумуляцией финансовых средств для обеспечения реализации капиталоемких общественных проектов в данной области на территории муниципальных образований. Деятельность муниципальных органов власти следует ориентировать на удовлетворение общественных потребностей путем эффективного использования имеющихся ресурсов.

Основные задачи, решаемые в рамках общественных расходов, условно можно разбить на три направления. Первое – это организация производства определенного набора товаров и услуг, ответственность за удовлетворение потребности в которых берет на себя общественный сектор. Такие блага относятся либо к общественным и социально значимым благам, либо к ключевым факторам формирования этих благ. Второе направление – это финансирование и организация различных программ социальной помощи нуждающимся членам общества в соответствии с действующим законодательством. Имеются в виду малоимущие граждане, различные категории инвалидов, участники военных действий и т. д. Третье направление – это финансирование и обеспечение различных программ обязательного социального страхования в случае потери трудоспособности (временной или по возрасту). Подобный вид деятельности

предполагает предварительное аккумулирование средств застрахованных и при наступлении страхового случая – проведение соответствующих выплат. Конкретное направление расходования общественных средств является определяющим при выборе механизма институционального регулирования в рамках общественного сектора.

Через бюджетно-налоговую систему осуществляются расходы, направляемые на финансирование деятельности государственных структур по предоставлению населению чистых общественных и социально значимых благ. В этом случае необходимо учитывать, что их потребление носит общеобязательный характер. Вместе с тем существует и система социальной помощи, которая обеспечивает заботу общества о своих социально уязвимых членах, предоставляя им различного рода общественные и социально значимые блага, потребление которых имеет целевую направленность и не является обязательным для всех членов общества. В этом случае важной является разработка унифицированных подходов к определению групп населения, нуждающихся в помощи.

Доходы государственной системы социального страхования формируются за счет обязательных платежей в соответствующие внебюджетные фонды. Как и обычные налоги, социальные взносы производятся регулярно и имеют принудительный характер. Внебюджетные фонды должны являться трастовыми структурами, осуществляющими владение, распоряжение и использование ресурсов в строгом соответствии со своими уставными целями и задачами. Во многих странах (в том числе и в России) на эти фонды возложена обязанность аккумулировать финансовые ресурсы и капитализировать их через депозиты банков и рынок ценных бумаг. Следует также отметить, что если система страхования носит обязательный характер, то она относится к социально значимым благам, а если добровольный – то к клубному благу [1, с. 76–77].

При рассмотрении бюджетных расходов также важно учитывать феномен «фискальной иллюзии» граждан [1, с. 28]. Эта иллюзия выражается в наличии временного лага между налоговыми поступлениями и бюджетными расходами, что приводит к иллюзии их бесплатного предоставления. Организация производства чистых общественных благ строится на основе налогообложения. В правовом государстве налогообложение рассматривается как добровольно-обязательная система экономических взаимоотношений между личностью и государством, как плата государству за реализацию общегосударственных программ. Наряду с глобальным налогообложением в последнее время широкое распространение получает целевое, специализированное налогообложение. Оно применяется для аккумулирования денежных средств в специальные фонды и имеет строго целевую направленность. Одной из разновидностей целевого налогообложения являются так называемые парафискальные платежи и взносы. Эти платежи имеют добровольный характер. Так, пользование парками, мостами, тоннелями, шлюзами является для граждан добровольным. Но если они воспользовались соответствующей услугой, то обязаны заплатить за нее определенную пошлину или сбор.

На местном уровне большую роль играют самоуправляющиеся организации типа добровольной ассоциации домовладельцев (кондоминиум), жилищные и садоводческие кооперативы, клубы по интересам. Эти институциональные

структуры функционируют на базе совместной коллективной собственности и формируют общественно-добровольный сектор. К нему также относятся различные религиозные, профсоюзные, спортивные, молодежные, женские и другие организации. Ресурсы, находящиеся в распоряжении негосударственных некоммерческих организаций, которые предоставляют населению нерыночные социальные услуги, образуются за счет добровольных взносов и пожертвованных населением, а также платных услуг и доходов от собственности.

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. Типичным примером формально организуемых ассоциаций может служить добровольное объединение домовладельцев – кондоминиум. Правление объединения в соответствии с уставом представляет интересы граждан во взаимоотношениях с внешним окружением и имеет право взимать сборы за коллективное потребление услуг. В свою очередь каждый домовладелец обязан вносить соответствующие взносы за получаемую взаимную выгоду. Кондоминиумы могут обеспечить себя разнообразными услугами, например охраной, спортивными сооружениями и т. д. Они становятся самоуправляемой структурой. В. Остом писал: «По мере того как мы овладеваем искусством строить конструктивные отношения друг с другом в открытом обществе, участвовать в огромном количестве разнообразных ассоциаций, мы обучаемся самоуправлению» [3, с. 252].

Развитие общественного сектора экономики региона напрямую связано с возможностью расширения и развития его институциональной структуры. Во второй половине XX в. в экономической литературе общественный сектор сводили лишь к государству. В первом российском учебнике по экономике общественного сектора, написанном Л. Якобсоном, было дано следующее определение: «Общественный сектор представляет собой совокупность ресурсов экономики, находящихся в распоряжении государства» [4, с. 12]. Однако такое определение сужает понимание сущности экономики общественного сектора, особенно в современных условиях. Границы общественного сектора подвижны и не ограничиваются лишь указанием на деятельность государственных структур.

Деятельность общественного сектора направлена на удовлетворение потребностей населения в общественных и социально значимых благах. Общественные блага, как уже отмечалось, могут быть двух видов: чистые и смешанные. Чистые общественные блага показывают минимальные границы общественного сектора. Смешанные общественные блага – это возможность для расширения масштабов общественного сектора. Привлечение к выполнению задач общественного сектора негосударственных организаций, в первую очередь некоммерческих, поскольку речь идет о социально-ориентированной экономике, является основой для развития этого сектора. Вопрос состоит в выборе наиболее эффективных форм использования потенциала негосударственных институтов.

Необходимость совершенствования структуры и механизмов институционального управления общественным сектором приобретает особую актуальность на уровне региональной экономики. Это связано с тем, что именно на уровне региона решается большинство задач по финансированию производства

смешанных и социально значимых благ. Большинство чистых общественных благ должно производиться центральными органами государственной власти, к ним относятся, например, обеспечение обороноспособности страны, законотворческая деятельность, национальная дипломатия, органы таможи, реализация целевых федеральных проектов и т. д. Они полностью финансируются государством. Есть чистые общественные блага, которые могут реализовываться локально, то есть быть доступными только населению определенного города или региона. К ним можно отнести, например, услуги регулировщика дорожного движения, освещение улиц, функционирование местных органов власти и т. д. Эти блага тоже финансируются за счет бюджета, но в данном случае местного или регионального. Однако уже появляется возможность привлечь негосударственные организации, если и не в качестве субъекта, полностью отвечающего за поставку данного блага, то хотя бы для производства ключевых компонентов этих благ. Например, если речь идет о городском освещении, то муниципалитет, отвечая за то, чтобы это благо было поставлено в нужном количестве и качестве, может заключить договор с частной фирмой относительно производства фонарей. Когда речь идет о смешанных и социально значимых благах, то здесь общественный сектор просто обязан использовать весь имеющийся в регионе потенциал для привлечения негосударственных некоммерческих организаций и бизнес-структур.

В последнее время широко обсуждается тема, связанная с развитием местного самоуправления. Для экономики общественного сектора эта тема важна потому, что за счет применения демократических принципов и механизмов местного самоуправления позволяет повысить эффективность производства услуг общественным сектором. Природа института местного самоуправления – самоорганизация населения, что позволяет, по сути, отнести местное самоуправление к явлениям общественной жизни. Местное самоуправление отвечает двум общественным потребностям – в эффективном управлении и развитии демократии. Оно создается не только в целях лучшей управляемости, развития гражданской самостоятельности и ответственности, но и для приближения общественных услуг к населению.

Местное самоуправление – самоорганизация граждан для самостоятельного осуществления инициатив местного значения. Местные сообщества можно разделить на две группы. Первая – это «территориально-административные» местные сообщества, которые определяются как объединения всех граждан, постоянно проживающих в границах территориального образования, признанного территорией местного сообщества. К этой группе относятся, например, объединения граждан по месту жительства, функционирующие в системе территориального общественного самоуправления (ТОС) населения. Решение местных задач эффективно на уровне ТОС вследствие непосредственной близости к нуждам местного сообщества. Такие сообщества имеют некоторые особенности:

- появляется возможность учета значительно большего спектра проблем жителей, нежели на уровне целого муниципального образования;
- создаются условия для более рационального использования материальных, финансовых, организационно-технических и других ресурсов конкретной территории;

- они ближе других институтов, как гражданского общества, так и государства, к реальным интересам населения муниципального образования вследствие выявления указанных интересов в процессах непосредственного взаимодействия;

- предполагается активное участие жителей в решении социальных проблем территории, без чего местное самоуправление остается простой формальностью.

Вторую группу составляют «территориально-функциональные» местные сообщества, которые можно определить как объединения граждан, основанные на общности потребностей и жизнедеятельности, выполняющие определенные функции в сфере местного самоуправления. Примером являются негосударственные некоммерческие организации (НКО). Являясь результатом самоорганизации граждан в местном самоуправлении, некоммерческие организации могут выполнять следующие функции:

- рассмотрение и обсуждение проектов соответствующих нормативных документов, предложений по внесению изменений в действующие нормативно-правовые акты;

- взаимное информирование органов местного самоуправления и НКО об основных направлениях социально-экономической политики, о развитии муниципального хозяйства и деятельности некоммерческих организаций;

- рассмотрение и обсуждение проектов муниципальных программ, условий привлечения к их реализации некоммерческих организаций;

- обсуждение мер финансовой и материальной поддержки некоммерческих организаций органами местного самоуправления.

Негосударственные некоммерческие организации создаются «снизу» по инициативе самих граждан для реализации интересов и удовлетворения потребностей не только членов данной организации, но и членов более широких социальных общностей. Эти организации способны взять на себя удовлетворение подавляющего числа потребностей населения в системе местного самоуправления, что делает их элементом этой системы. В основном данные организации занимаются предоставлением благ узлокального характера. Чем меньше группа, тем она однороднее и тем сильнее учитываются предпочтения людей. Причем обнаруживается и фискальная эквивалентность – связь между пользой, выгодой граждан и их налоговыми платежами. К примеру, эффект от функционирования клубов по интересам, местных общественных самоуправляющихся ассоциаций, организованных на основе добровольной кооперации взносов, представляет собой эффект клубного, коллективного блага. Членские взносы и сборы, взимаемые на коллективные, клубные нужды, выполняют функцию цены смешанного общественного блага и регулируют численность и состав членов клуба, а также качество работы и уровень использования материальной базы.

Привлечение добровольно-общественного сектора к выполнению задач, которые изначально традиционно решались только государством, имеет ряд преимуществ. Во-первых, некоммерческие организации находятся ближе к тем, кого они обслуживают, а значит, точнее воспринимают их нужды, могут работать на основе индивидуализации. Во-вторых, как правило, эти организации привлекают собственные ресурсы и используют неоплачиваемый труд добровольцев, что может удешевить достижение поставленной цели с точки зрения государ-

ственных расходов. В-третьих, негосударственные структуры менее подвержены бюрократизации и являются источником инноваций в социальной сфере.

В настоящее время тенденции развития общественного сектора региональной экономики напрямую связаны с возможностью привлечения негосударственных организаций к производству общественных благ и оказанию услуг в социальной сфере. Необходимость взаимодействия различных секторов экономики для более эффективного решения социальных проблем не подвергается сомнению. Важно правильно выбрать институциональный механизм, то есть форму, метод, технологию взаимодействия, применительно к каждому конкретному случаю для достижения лучшего желаемого результата.

Выделяют экономические и неэкономические формы взаимодействия. К экономическим формам взаимодействия относят:

- целевое финансирование деятельности некоммерческих организаций из бюджетов различных уровней. В Республике Татарстан есть такая практика по отношению к детским и молодежным организациям, организациям инвалидов и ветеранов, некоторым экологическим организациям;

- социальный заказ, или, как правильнее было бы сказать, государственный заказ в социальной сфере. Законы о социальном заказе приняты в Нижегородской, Псковской, Томской, Новосибирской и других областях России. Суть его заключается в конкурсном отборе лучшего исполнителя целевой социальной программы, разработанной и финансируемой органами власти. К участию в конкурсе приглашаются и некоммерческие, а в некоторых случаях и коммерческие организации;

- государственный или муниципальный грант. Если в предыдущем случае речь шла о выборе лучшего исполнителя для уже имеющегося, конкретного проекта, то в случае с грантом мы имеем дело с конкурсом инициатив некоммерческого характера, когда заказчик, грантодатель ещё не знает, что он хочет получить в результате, а выбирает для финансирования наиболее интересные, социально значимые, с его точки зрения, проекты. Конкурсы грантов проводятся уже во многих городах России. Эта технология более популярна и востребована, чем социальный заказ;

- фонды местного сообщества. Данная технология взаимодействия направлена на объединение ресурсов власти, бизнеса, общества для финансирования значимых инициатив и проектов на определенной территории, например в пределах одного города или района. Идея состоит в том, что различные социальные проблемы местного сообщества должны решаться силами этого сообщества. Фонды местного сообщества представляют собой новую технологию, которая уже хорошо развивается в таких городах, как Москва, Тольятти, Тюмень, Тобольск;

- конкурсы социальных проектов, проводимые коммерческими организациями. В основном такие конкурсы проводят крупные бизнес-корпорации;

- предоставление налоговых и иных льгот участникам благотворительной деятельности, создание благоприятного налогового режима для коммерческих организаций, принимающих участие в решении социальных вопросов.

Неэкономические формы взаимодействия включают в себя:

- проведение совместных мероприятий (например, конференций, фестивалей и т. д.);
- общественные или общественно-экспертные советы. Чаще всего такие советы возникают при государственных организациях – министерствах, ведомствах, в них приглашают представителей некоммерческих организаций или бизнеса, наделяют их правом совещательного голоса при решении тех или иных вопросов, чаще всего инициированных самой властью;
- круглые столы с участием представителей различных секторов, которые проводятся для обсуждения различных проблем, с вынесением рекомендательного решения. Решают следующие задачи: информационный обмен, анализ опыта участников, выработка совместных решений, принятие обращений в различные органы.

Количество негосударственных некоммерческих организаций постоянно увеличивается. Так, по данным Федеральной налоговой службы, на 1 января 2009 г. зарегистрировано 656 233 некоммерческие организации, а на 1 апреля 2009 г. – уже 660 417 организаций. Для сравнения, по состоянию на 1 января 2008 г. было зарегистрировано 621 986 некоммерческих организаций [5]. Расширяется и сфера деятельности некоммерческих организаций. Формальные и неформальные объединения традиционно берут на себя функции создания благ, которые не могут быть произведены в государственном или бизнес-секторе. Новой тенденцией развития общественного сектора является тот факт, что некоммерческим организациям передаются некоторые функции, ранее считавшиеся прерогативой государственных организаций. По направлениям деятельности их можно условно подразделить на следующие группы: организации клубного типа (различные общества по интересам либо организации взаимопомощи); организации социальной направленности (организации, оказывающие социально значимые услуги населению, в том числе благотворительные и экологические организации); правозащитные организации; инфраструктурные организации (организации, оказывающие услуги другим некоммерческим организациям).

По данным исследования Института «Открытое общество» был составлен рейтинг видов деятельности, осуществляемых некоммерческим сектором. Первое место заняла правовая защита и юридическая поддержка граждан, второе место отдано проектам по развитию здорового образа жизни и выравниванию шансов для групп специальных потребностей, на третьем месте оказалась деятельность по работе с детьми и молодежью, в том числе осуществляемая ресурсными центрами для инициативных групп, методическими, научно-образовательными учреждениями инновационных направлений деятельности, организациями, решающими вопросы трудоустройства, занятости, развития сообщества [6].

Принимая решения в сфере общественного сектора, необходимо сопоставить различные варианты экономических последствий. Это позволит определить оптимальную форму и меру государственного вмешательства. Повышение эффективности общественного сектора может быть достигнуто за счет применения контрактно-договорных отношений и развития квазирынков.

В последние десятилетия в мировой практике предоставления государством социальных услуг населению находят широкое распространение контрактно-договорные отношения между государством и негосударственными организациями. Это объясняется тем, что виды благ, которые традиционно было принято определять как общественные, обладают свойствами и чертами частных благ и, следовательно, могут быть предоставлены целиком или частично (сверх определенного обществом минимального социального стандарта) на платной основе. Однако возможность взимания платы за предоставление социальной услуги не всегда является определяющим моментом при привлечении негосударственной некоммерческой организации. Такая организация, как институт общественного сектора, может оказывать услуги местному сообществу на безвозмездной основе, получая финансирование на организацию своей деятельности из другого источника.

Природе таких общественных благ соответствует особая структура институционального механизма, предполагающая возможность отделения функций их производства и потребления от функций их оплаты. В случае когда происходит выбор между бюджетными организациями, ситуацию можно охарактеризовать как внутреннюю конкуренцию и квазирыночные отношения, а если организация не бюджетная, то это будут уже нормальные рыночные отношения в рамках взаимодействия между общественным и частным секторами. Но необходимо помнить, что применение на практике различных институтов, которые обеспечивают взаимодействие между общественным и частным секторами в решении соответствующих задач, будет эффективным только в том случае, если оно не сопровождается ростом трансакционных издержек, к которым относятся, например, затраты на сбор информации о ценах и качестве предлагаемых товаров и услуг, предпочтениях потребителей и намерениях конкурентов, затраты на ведение переговоров, заключение и юридическое обеспечение сделок.

Если в качестве поставщика общественного блага выступает государственная организация, то речь идет о бюджетно-финансовых взаимоотношениях между внутренними структурами общественного сектора, которые приобретают характер внутренней конкуренции и являются частью квазирыночного механизма. В этом случае есть возможность одно из звеньев государственной структуры сделать фондодержателем и поставить от него в финансовую зависимость другие звенья. Причем эффективность расходования бюджетных средств будет зависеть от конкретного институционального механизма организации взаимодействия.

Немало смешанных общественных благ предоставляется 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 «частное строительство, эксплуатация построенного объекта частными фирмами и последующая передача прав собственности государству». Муниципальные власти передают частной фирме право на строительство,

эксплуатацию объектов инфраструктуры и управление ими 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.

Этот институциональный механизм может быть эффективным только в случае конкуренции между частными 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 этого механизма в общественном секторе во многом зависит от того, насколько добросовестно организованы условия аукциона для продажи контрактных прав и лицензий, насколько ясно проведена спецификация контракта, то есть насколько четко определены цели и сроки действия договора.

Организации, которые участвуют в контрактных и квазирыночных отношениях в рамках институционального механизма общественного сектора, можно разделить на четыре типа. К ним относятся: частные предприятия, государственные предприятия, государственные некоммерческие организации и негосударственные некоммерческие организации. Конкретное направление расходования средств общественного сектора и конкретная задача, решаемая в рамках общественных расходов, определяют выбор типа организации для заключения договора на поставку общественных благ или оказания социально значимых услуг.

Заключение контрактов с частными предприятиями, действующими ради извлечения прибыли, целесообразно, когда требования к количеству и качеству продукции и услуг можно точно описать и зафиксировать. В этом случае смысл контрактации состоит главным образом в снижении затрат. Предприятия, владельцы которых заинтересованы в максимизации прибыли, справляются с этими задачами наиболее успешно при условии, что они действуют в конкурентной среде.

Особенность контрактов между государственными структурами и государственными предприятиями на поставку товаров и услуг состоит в том, что в распоряжении заказчика находятся рычаги воздействия на поставщика, не сводящиеся только к контракту. Такие отношения нужно развивать в зонах провалов рынка, там, где велика неопределенность и не все необходимые условия удается точно и заранее зафиксировать в контрактах.

Когда государственные органы используют государственные некоммерческие организации, они выступают не столько в роли заказчиков, которых интересует главным образом результат деятельности, сколько в роли инстанций, воздействующих на процесс деятельности. Если предметом контракта является, например, разработка и производство нового типа вооружения, то, с одной стороны, параметры ожидаемого результата не всегда могут быть заранее определены, а с другой – государственные органы обычно регулируют выбор технологий и т. п. Это бывает необходимо, хотя и может стать препятствием при снижении издержек.

В особом положении находятся негосударственные некоммерческие организации. Чем больше развит сектор некоммерческих организаций, тем меньшая

нагрузка ложится на государственный сектор. Если имеется негосударственная некоммерческая организация, успешно выполняющая миссию в той области, в которую предполагается направить дополнительные общественные расходы, имеет смысл привлечь ее в качестве партнера. Получив средства, она сможет расширить и улучшить свою деятельность, избавив тем самым государство от необходимости организовывать соответствующую работу внутри общественного сектора.

Еще одна тенденция развития общественного сектора – переход от финансирования производства социально значимых благ за счет налоговых поступлений и государственных бюджетных расходов к финансированию 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.

Соотношение коммерческих и некоммерческих начал в общественном секторе определяется структурой и соотношением различного вида общественных благ. Если представить весь спектр экономических благ в виде шкалы, то на крайних полюсах будут находиться чистые общественные блага и чистые частные блага. В промежутке между ними имеются различного рода смешанные общественные блага, в большей или меньшей степени обладающие свойствами частных и общественных. Так, например, 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.

Внедрение вышеизложенного институционального механизма управления общественным сектором способствует, на наш взгляд, даже в условиях кризиса, достижению устойчивого развития региональной экономики. Теоретические подходы к современному определению категории «общественный сектор экономики региона», разработка институционального механизма организации общественной экономики, а также анализ природы взаимосвязи исследуемых институтов с инновационными процессами позволяют повысить эффективность реализации социально-экономической политики в регионах Российской Федерации.

Summary

G.A. Suldina, Y.S. Yasnitskaya. Institutional Management of Public Sector Development within Regional Economy: Modern Tendencies and Perspectives.

This article is devoted to the process of current development of public sector within regional economy. The main function of public sector is to produce public and socially important good. At the regional level there is an opportunity to take advantage of resources of non-

profit non-governmental organizations that give different services to population in social sphere, and that is one of the specific features of the public sector of regional economy. Possibilities and forms of participation of non-governmental structures in public welfare production are considered, the institutional mechanism of collaboration is investigated.

Key words: public sector, non-profit organizations, public and social welfare, institutional mechanism of interaction, contraction and quasi-markets, effective cooperation, local self-government, forms of interaction between state and non-profit organizations.

Литература

1. *Ахинов Г.А.* Основы экономики общественного сектора. – М.: Эконом. фак. Моск. гос. ун-та, ТЕИС, 2006. – 126 с.
2. Федеральный Закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 07.05.2009) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (принят ГД ФС РФ 16.09.2003) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/popular/selfgovernment/>, свободный.
3. *Остром В.* Смысл американского федерализма. – М.: Дело, 1993. – 320 с.
4. *Якобсон Л.И.* Экономика общественного сектора: Основы теории государственных финансов. – М.: Аспект Пресс, 1996. – 319 с.
5. Сведения о работе по государственной регистрации юридических лиц по состоянию на 01.04.2009 [Электронный ресурс] / Федеральная налоговая служба. – Официальный сайт ФНС. – Режим доступа: <http://www.nalog.ru> свободный.
6. Вклад негосударственных некоммерческих организаций в решение социальных проблем в России. Развитие социальных услуг: Сб. статей и материалов «мозгового штурма» / Под ред. О.Б. Казакова [Электронный ресурс]. – М.: Ин-т «Открытое общество» (Фонд Сороса), 2003. – Режим доступа: <http://www.trainet.org/books/veiw/21>, свободный.

Поступила в редакцию
31.03.09

Сульдина Галина Алексеевна – доктор экономических наук, профессор, декан экономического факультета Казанского государственного университета.

E-mail: galsul@yandex.ru

Ясницкая Яна Станиславовна – ассистент кафедры экономики Казанского государственного университета.

E-mail: yana.yasnitskaya@ksu.ru