

И. В. Капицына

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА НЕКОММЕРЧЕСКОГО СЕКТОРА СФЕРЫ УСЛУГ

*Работа представлена кафедрой прогнозирования и планирования экономических и социальных систем Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов.
Научный руководитель – доктор экономических наук, профессор С. М. Климов*

В статье рассмотрены современные проблемы развития некоммерческого сектора сферы услуг, определены основные принципы государственной поддержки некоммерческих организаций социальной сферы, обоснована необходимость оптимизации формирования расходов некоммерческих организаций в сфере услуг.

Modern problems of development of the noncommercial service sector are considered in the article. The author defines the main principles of state support of noncommercial social organisations and proves the necessity of expenses formation optimisation in noncommercial service organisations.

На современном этапе развития России некоммерческий сектор экономики становится все более мощной движущей силой экономического роста, обеспечивающий повышение эффективности и конкурентоспособности народного хозяйства, что делает его одним из важнейших факторов национальной безопасности и благосостояния страны, благополучия каждого гражданина. В России некоммерческие организации сформировались и развиваются в отсутствие государственной программы развития и поддержки некоммерческого сектора, а также недостаточно развитой системы законодательства, регулирующей его деятельность. На наш взгляд, упрощенное понимание проблем государственного регулирования некоммерческого сектора экономики проявляется как в ослаблении внимания к проблемам некоммерческих организаций, их роли в обеспечении динамического развития социально-экономических процессов, так и в отсутствии в системе органов исполнительной власти структур, координирующих развитие некоммерческих организаций, несовершенстве государственной статистики по исследуемой сфере, неразвитости институциональных и организационных механизмов функционирования некоммерческого сектора. Пересмотр отношения к трактовке роли указанной сферы в обеспечении динамического развития экономики, общества в целом возможен на основе углубления исследований в данной области, обоснования соответствующей концепции и государственной доктрины развития всех общественно-полезных видов деятельности в их единстве.

Некоммерческие организации, функционирующие в особом секторе воспроизводства и создающиеся для решения соци-

альных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих задач, а также оказания нерыночных услуг членам данных организаций, формируются по инициативе граждан, фирм, государственных и муниципальных органов управления на добровольной основе и являются общественными структурами, в деятельности которых объединяются средства юридических и физических лиц для решения наиболее важных проблем человека и общества. Потенциал некоммерческих организаций должен быть в полной мере использован для консолидации общества, сохранения единого социокультурного пространства страны, преодоления этнонациональной напряженности и социальных конфликтов на началах приоритета прав личности, равноправия национальных культур и различных конфессий, ограничения социального неравенства. Некоммерческий сектор обеспечивает возможность членам общества, социальных групп удовлетворять свои потребности, стабилизирует социальные отношения, вносит согласованность, интегрированность в действия членов общества. При этом каждая отрасль некоммерческого сектора (здравоохранение, образование, наука, культура), являясь определенным социальным институтом, характеризуется наличием цели своей деятельности, конкретными функциями, обеспечивающими достижение такой цели, набором социальных статусов и ролей, типичных для данного института¹.

Деятельность некоммерческих организаций различных отраслей некоммерческого сектора определяется как набором специфических социальных норм и предписаний, регулирующих соответствующие типы поведения, так и интеграцией их в социаль-

но-политическую, идеологическую и ценностную структуры общества, что позволяет узаконить формально-правовую основу деятельности той или иной отрасли некоммерческого сектора, осуществлять социальный контроль за институциональными типами действий, а также наличием материальных средств и условий, обеспечивающих успешное выполнение нормативных предписаний и осуществление социального контроля.

К общим подходам к задействованию социальных факторов экономического роста и к регулированию некоммерческого сектора экономики следует отнести: определение приемлемого для конкретных условий прогнозного (планового) периода, компромисса между темпами экономического роста некоммерческого сектора и динамикой социальных показателей, касающихся уровня социальных гарантий и защищенности трудящихся, оплаты служащих в общественном секторе; использование в системе регулирования деятельности некоммерческих организаций специальных, в том числе сугубо социального характера, механизмов антициклического воздействия; учет в регулировании некоммерческого сектора не только его собственно-производственной составляющей, связанной, в частности, с занятостью и профессиональным обучением работников, но также более широкого спектра факторов повышения благосостояния и развития личности; создание многообразных и гибких механизмов достижения заданных экономических и социальных ориентиров в развитии некоммерческого сектора на началах индикативного планирования, «планов-контрактов» и т. п., а также с развитием социального партнерства.

Совершенствование механизма государственной поддержки развития некоммерческих организаций в социальной сфере предполагает стимулирование развития как государственных, так и негосударственных организаций, оказывающих социальные

услуги. Главным принципом государственной поддержки должно явиться сокращение административно-барьерного регулирования предпринимательства и создание эффективной институциональной среды в социальном секторе. Государственная поддержка должна выражаться в формировании экономических и правовых условий, стимулов для саморазвития и конкурентоспособности предприятий сферы услуг с учетом отраслевых, географических, национальных, исторических особенностей и традиций, а также зарубежного опыта.

При этом поддержка со стороны государства может выражаться в различных формах: создание льготного налогового режима, способствующего расширению действующих и возникновению новых предприятий в социальной сфере; создание благоприятных возможностей для получения кредитов и инвестиций через прямые и гарантированные займы; обеспечение предприятий госзаказами (если возникает в этом необходимость); предоставление особых льгот предприятиям, создаваемым в отстающих областях со слабо развитой сферой услуг; обеспечение возможностей пользования информационными сетями и доступа к базе данных; защита предпринимателей от преступных посягательств; создание эффективной системы защиты правовой и интеллектуальной собственности не только на средства производства, но и на изобретения, на продукцию, идеи, концепции, методы деловой активности; развитие специализированных услуг консультирования, ориентированных на организаторов мелких инновационных предприятий, по вопросам налогообложения, страхования, планирования, маркетинга, ведения отчетности и т. д.

Решение проблемы эффективного расходования государственных средств, направляемых на развитие социальной сферы в значительной мере зависит от научной обоснованности планирования расходов и прежде всего от оптимальности раз-

рабатываемых планов функционирования некоммерческих организаций². В этой связи возникает объективная необходимость создания методической базы для оптимизации планирования расходов и в первую очередь количественных методов оптимизации как важнейшего инструмента повышения социально-экономической обоснованности принимаемых решений, определяющих эффективность расходования ведомо ограниченных финансовых средств бюджета. Задача оптимизации содержит в себе два аспекта: оптимизация в смысле достижения баланса между необходимым и достаточным количеством по каждому ресурсу; поиск наиболее рационального соотношения между нормативами расходования различных ресурсов, оптимального с точки зрения обеспечения в условиях жестких бюджетных ограничений максимально достижимого целевого эффекта от расходования всей совокупности ресурсов.

Первый аспект предполагает определение объективных потребностей в каждом из ресурсов, обоснование количества ресурса, достаточного и не избыточного для удовлетворения этих потребностей, и установление на этой основе некоторого норматива – удельного показателя, регламентирующего расход этого ресурса, приходящегося на ту или иную расчетно-типичную организационную единицу в течение задаваемого календарного периода. Этот аспект задачи еще не является оптимизацией в строгом понимании, поскольку он касается лишь достаточно полного и всестороннего учета возможных факторов, влияющих на расходы того или иного ресурса, а также корректных статистических выводов при определении величины норматива. Более того, далеко не для всех видов ресурсов в этом аспекте можно говорить даже об обоснованности величины норматива. Если более или менее корректному обоснованию поддаются расходы ресурсов, связанные с эксплуатацией оборудования и техники, необходимой для

проведения научных исследований, организации работы учреждений образования, здравоохранения, капитальным строительством и т. п., то обоснование показателей расходов, связанных с человеческим фактором требует иного подхода. Тем не менее указанный аспект задачи оптимизации является необходимым, ибо он предоставляет определенный набор исходных параметров, без которых нельзя обойтись при проведении системной оптимизации.

Второй аспект составляет непосредственно задачу оптимизации расходования ресурсов в рамках всей их совокупности, т. е. системную оптимизацию. Потребность в системной оптимизации обуславливается несколькими факторами. Во-первых, расходование всей совокупности ресурсов достаточно сложным образом реализуется в достигаемом за счет этого целевом эффекте, причем вклад каждого ресурса в конечный эффект различен. Во-вторых, потребность в системной оптимизации возникает в связи с реальным дефицитом имеющихся ресурсов, что вынуждает регламентировать их расход таким образом, чтобы свести к минимуму отрицательное влияние этого дефицита на целевой эффект. Кроме того, на практике использование некоторых видов ресурсов оказывается коррелированным, что в условиях общего дефицита вынуждает обеспечивать между ними баланс, который достигается только при системной оптимизации.

Актуальной также является задача привлечения внебюджетных источников финансирования и создание рыночной среды в некоммерческом секторе сферы услуг. Особенно важной становится разработка такого налогового механизма, который стимулировал бы желание некоммерческих организаций обеспечить модернизацию и реконструкцию основных средств, сокращение потерь всех видов ресурсов, причем в возможно более короткие сроки. Организации отраслей социальной сферы в течение долгого времени находились в режиме

дотационного или прямого финансирования из бюджетов соответствующих уровней. Вместе с тем они являются плательщиками практически всех видов налогов. Поэтому формирование единого подхода к разработке налоговой политики организаций социальной сферы представляет собой важную задачу.

Формирование налоговой политики должно проходить в контролируемые сроки и на основе единых принципов. В числе таких принципов можно было бы назвать: применение налоговых льгот к организациям в строгом соответствии с фактическим исполнением программ реструктуризации социальной сферы; направление предоставленной налоговой льготы целевым образом на финансирование мероприятий указанных программ; разработка перечня организаций, имеющих право на налоговые льготы; осуществление контроля реализации разработанных программ всеми организациями-участниками и непрерывного мониторинга.

К числу налоговых льгот уже сейчас можно отнести практически неиспользуемые механизмы инвестиционных налоговых кредитов, рассрочки уплаты имеющейся задолженности (реструктуризация задолженности перед бюджетами всех уровней), понижение ставок налогов субъектами Федерации и муниципальными образованиями. Следует отметить, что процедура предоставления инвестиционного налогового кредита настолько сложна и громоздка, требует такого огромного числа согласований и разрешений, что практически ни одному, даже самому крупному предприятию страны добиться этого не под силу. Поэтому справедливо было бы принять специальное постановление Правительства РФ о централизованном предоставлении инвестиционных налоговых кредитов всем организациям, принимающим участие в реализации программы реформирования отраслей социальной сферы. За принятием постановления на федеральном уровне дол-

жно последовать принятию аналогичных решений субъектами Федерации и муниципальными образованиями. Выпадающие доходы указанных бюджетов будут компенсированы темпами реформирования и сокращением экономически неоправданных потерь.

Необходимо отметить, что создание достаточного для оптимального развития количества малых и средних предприятий в социальной сфере и создание эффективной институциональной конкурентной среды возможно в среднесрочном периоде методом целевых программ при активной поддержке государства на федеральном и региональном уровнях. При этом основной координирующей структурой системы поддержки формирования и функционирования некоммерческих организаций в социальной сфере может стать Департамент поддержки и развития малого и среднего предпринимательства, который разрабатывает краткосрочные концепции комплексных программ поддержки и развития учреждений и предприятий социального сектора³. Для субъектов социальной сферы могут реализовываться различные программы финансовой поддержки, такие, как субвенции/субсидии начинающим предпринимателям; льготные займы; компенсация части процентной ставки; венчурное финансирование. При этом, на наш взгляд, необходимо прекратить практику бюджетного кредитования, доказавшую свою неэффективность, что обусловлено отсутствием залогового обеспечения у субъектов предпринимательства, а также ограниченностью масштабов финансирования социальной сферы, следствием которого является низкая результативность. Необходимо изменить финансовую политику на создание венчурных фондов и фонда содействия кредитованию, ориентированных на систему предоставления кредитов по принципу финансового мультипликатора.

Следует отметить, что наиболее предпочтительными формами государ-

ственной поддержки развития организационно-экономических форм хозяйствования в социальной сфере являются комбинированный и венчурный механизмы инвестирования. Сущность комбинированного механизма размещения инвестиционных ресурсов в социальном секторе экономики состоит в предоставлении государственных гарантий частным инвесторам (прежде всего – банкам-кредиторам и лизинговым компаниям) в сочетании с субсидированием процентных ставок по привлекаемым предприятиями кредитам и получением права на налоговые льготы при достижении запланированных показателей эффективности проекта. Таким образом, достигается увязка предоставления государственной поддержки с эффективностью инвестирования, блокируется возможность нецелевого использования средств бюджета развития, обеспечивается согласование долгосрочных интересов инвесторов, предприятий социальной сферы и самого государства. Весьма перспективно также использование технологий венчурного финансирования в сфере высшего профессионального образования и ЖКХ. Так, при образовательных и научных учреждениях целесообразно формирование венчурных фондов первого уровня, являющихся «фондами-инкубаторами». В идеальном варианте капитал такого фонда должен быть полностью образован за счет

средств соответствующих образовательных и научных учреждений. Однако, учитывая ограничения действующего законодательства по отчуждению имущества учреждениями, в форме которых созданы практически все научные организации, а также фактическое отсутствие у организаций ресурсов для инвестирования, капитал фонда-инкубатора должен создаваться за счет имущественных взносов регионального бюджета.

При определении приоритетов в практике перспективного планирования и прогнозирования функционирования некоммерческих организаций в сфере услуг следует учитывать производительную природу труда в данной сфере, ее активное и значительное влияние на процесс развития производительных сил. Целесообразно полнее учитывать возможности некоммерческого сектора сферы услуг в рамках различных форм собственности и организационной структуры – от материальной базы организаций и учреждений исследуемой сферы до наиболее полного использования профессиональных знаний и талантов. Следует полнее задействовать потенциал кооперации труда между ними, взаимосвязи на основе договоров и заказов. Государство должно сохранять ведущие позиции в формировании условий воспроизводства в сложившихся отраслях некоммерческого сектора.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Селезнев А. З. Нематериальное производство и экономический рост. М.: РАГС, 2001.

² Ефимова С. Б. Оптимизация расходной бюджетной политики государства в социальной сфере // Финансы и кредит. 2007. № 1(241).

³ Давыдова Л. В., Будовская Л. А. Малое предпринимательство в реформируемой экономике: роль и значение // Финансы и кредит. 2007. № 13(253).